

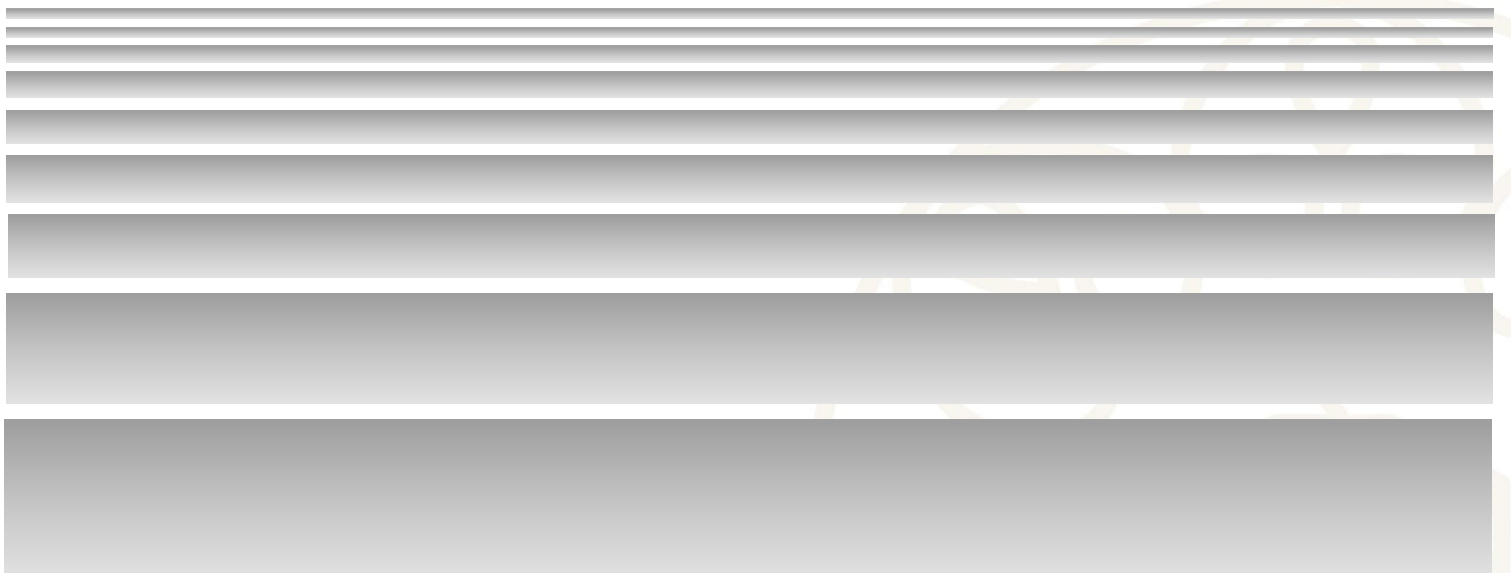
**NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS KORMÁNYZÁSTANI
KUTATÓMŰHELY**

SZEMELVÉNYEK

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

2021-2022. ÉVI MUNKÁIBÓL

II.



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

II. KÖTET

Szerkesztette:
Puskás Anna



A kötet szerzői:

Farkas Ádám

Kádár Pál

Kelemen Roland

Németh Richárd

Till Szabolcs

Előszót írta:

Kádár Pál

ISBN 978-963-498-522-8

Kiadja:

Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Védelmi-Biztonsági Szabályozási és
Kormányzástani Kutatóműhely

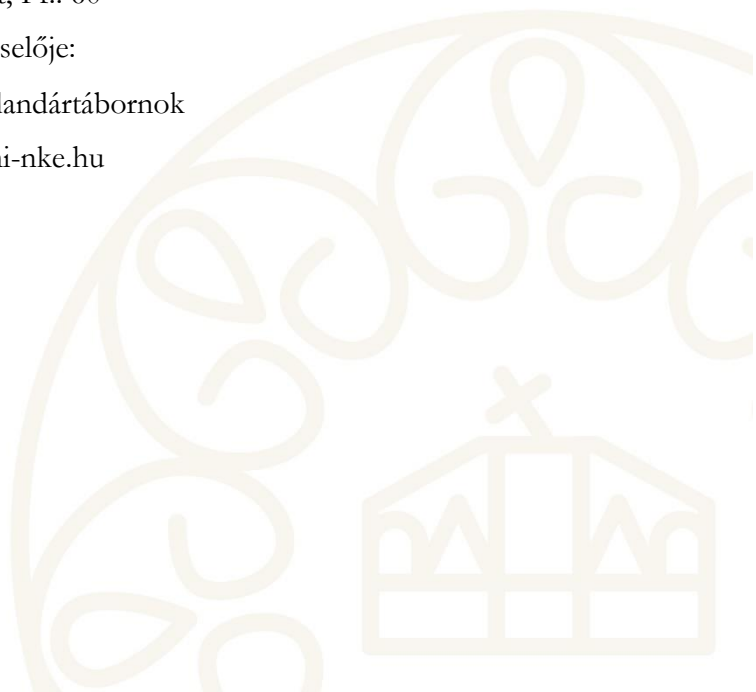
1441 Budapest, Pf.: 60

Kiadó képviselője:

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok

Kadar.Pal@uni-nke.hu

2022



TARTALOMJEGYZÉK

ELŐSZÓ <i>Kádár Pál</i>	6
1. A VÉDELMI-BIZTONSÁGI GONDOLKODÁS ÉS KÉPZÉS MEGÚJÍTÁSÁNAK ELMÉLETI ÉS KULTURÁLIS ALAPJAI <i>Farkas Ádám</i>	6
1.1. Bevezetés.....	7
1.2. A kiinduló helyzet: a társadalmi és szakmai kultúra sajátosságaitól az elmélet és gyakorlat egymást erősítő szerepének kérdéseig.....	8
1.3. A képzési-kutatási-tudatosítási szisztéma egy lehetséges keretrendszere	10
1.4. Összegzés.....	16
Felhasznált irodalom.....	17
2. TÁRSADALMI HÁLÓZATOK ÉS REZILIENCIA <i>Kelemen Roland – Németh Richárd</i>	19
2.1. Bevezetés.....	19
2.2. A kibertér hatása a társadalmi hálózatokra	19
2.2.1. <i>A társadalmi hálózatok és a társadalmi struktúra fogalmi, történeti vizsgálata</i>	20
2.2.2. <i>Társadalmi hálózatok a kibertér vonzásában</i>	24
2.3. Informatikai válaszok a társadalmi hálózatok sérülékenységére	28
2.4. Összegzés.....	38
Felhasznált irodalom.....	39
3. A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI TEVÉKENYSÉGEK ÖSSZEHANGOLÁSÁNAK BIZTOSÍTÉKAI A VBÖ. TÜKRÉBEN <i>Till Szabolcs – Kádár Pál</i>	46
3.1. Bevezetés.....	46
3.2. A védelmi és biztonsági kontextus megjelenése a magyar közjogban: szabályozástani és időrendi bevezetés.....	47
3.2.1. <i>A honvédelmi és a védelmi-biztonsági paradigma fogalmi, alaptörvényi kapcsolódásai</i>	49
3.2.2. <i>A Vbö. szerepe a jogrendszerben: habarcs vagy abroncs, avagy a kapcsolódó szabályozási ütemek</i> ...	52
3.2.3. <i>A módosításokra, illetve újra-alkotásra épített illesztési technikák eltérő következményei</i>	55
3.2.4. <i>A 2022. évi országgyűlési választást követő újra-tervezési fázis: a végrehajtási rendeleti szabályrendszer és a stratégiai tervezési dokumentumok helyzete</i>	56
3.3. Szabályozási súlypontok a tevékenységek összehangolása érdekében: a Vbö., mint szabályozási keret	61
3.3.1. <i>A Vbö. szabályozásának tárgya, célkitűzések a „Mit?” kérdés oldaláról</i>	61

3.3.2. A Vbő. célkitűzései a „Miért?” kérdés oldaláról.....	67
3.3.3. A Vbő. célkitűzései a „Ki?” kérdés oldaláról.....	73
3.3.4. A Vbő. területi hatálya és a „Hol?” kérdés kétarcúsága.....	76
3.3.5. A védelmi és biztonsági tevékenységek szabályozása a „Mikor?” kérdés oldaláról.....	78
3.3.6. Hogyan? - A Vbő. alapvető intézményei.....	80
3.4. A védelmi és biztonsági kontextus újra-tervezése az Alaptörvény tizedik módosítása következtében: vissza a honvédelmi kontextushoz?.....	82
3.4.1. A gyorsítási folyamat hatásai a felkészülésre.....	83
3.4.2. A jogrendszer horizontális korrekciói és a védelmi és biztonsági reform.....	86
3.4.3. A kibívási fókusz változásának hatása / a Vbő. változó szerepe?	87
Felhasznált irodalom.....	89
Felhasznált jogforrások	92



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 elmúlt két éves – műhelytanulmányként már publikált – 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 II. kötete elsőként a védelmi és biztonsági gondolkodás és képzés megújításának alapkérdéseit veszi górcső alá, felvázolva egy lehetséges képzési struktúrát, amely a szerző megítélése szerint képes lenne kielégíteni a 21. századi megközelítéssel újrászabályozott szakterület igényeit.

Ezt követően a társadalmi hálózatok és a nemzeti ellenállóképesség összefüggéseinek vizsgálatáról olvashatunk, különös tekintettel annak kibertérben értelmezhető összefüggéseire és kölcsönhatásaira.

Végezetül pedig a védelmi és biztonsági szabályozási reform központi elemeként megjelenő *védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény* szabályozási súlypontjai és biztosítékrendszere kerül bemutatásra, elemzésre, rávilágítva arra, hogy mennyiben más megközelítést igényel ma ezen kérdések kezelése, mint akár csak néhány évvel ezt megelőzően.

Kutatóműhelyünk szerzői nemcsak a terület elismert szakértői közül kerülnek ki, akik tudományos érdeklődésükön túl a mindennapokban is ezekkel a kérdésekkel foglalkoznak és nyitottak a szakmai vitára, hanem doktoranduszok és a védelmi szabályozáshoz kapcsolódó kérdésekhez fűződő határterületeken mozgó szakemberek is, így megfogalmazott gondolataik a szélesebb nyilvánosság számára is hasznosak lehetnek.

Hasznos időtöltést kívánok az Olvasónak!

Budapest, 2022. november

Dr. Kádár Pál
a Kutatóműhely vezetője

1. A VÉDELMI-BIZTONSÁGI GONDOLKODÁS ÉS KÉPZÉS MEGÚJÍTÁSÁNAK ELMÉLETI ÉS KULTURÁLIS ALAPJAI¹

FARKAS ÁDÁM²

1.1. Bevezetés

A huszadik század végén és a 21. század elején az info-kommunikáció robbanásszerű fejlődésével fémjelzett, de azon túlmutató társadalmi-termelési-hatalmi változások³ a jelenben is zajló folyamatként alakítják át az egyéni és társadalmi létezés kereteit, a gazdasági folyamatokat és ezek révén az állami működést, a nemzetközi hatalmi viszonyok alakulását és a biztonsági környezetet. Egyes elemzők szerint ezek a változások történelmi jelentőségűek, de – tanulva a bipoláris világrend végét követő hurráoptimizmus kudarcából már – nem igazán pozitív előjelűek, hanem inkább bizonytalansági faktorok sokaságát magukban hordó, előjel nélküli változások.⁴

Ennek a változási folyamatnak az elmúlt bő évtizedében a biztonsági környezet a korábban remélt békés fordulat helyett egy olyan negatív irányt vett, amelyben egyszerre vannak jelen a hagyományosnak mondható hatalmi versengések, törekvések és szembenállások, illetve a technológiai-társadalmi változásokra nagyban építő, sok esetben a nem állami szereplők és/vagy a nem konvencionális megoldások szerepét erősítő, új típusú biztonsági kihívások. A negatív trend jelen sorok megírásakor a látóhatár elől rejtett kihívások és fenyegetések sokasága mellett egy nyílt orosz-ukrán fegyveres konfliktus lehetősége, illetve az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (NATO)-Oroszország relációban zajló, újrendezést célzó hatalmi tárgyalások bizonytalan kimenetele által determinált. Ez a látkép, és ezt megelőzően az Európát érő nemzetközi terrortámadásokkal, a most is zajló COVID-19 világjárvánnyal, a különféle bűnözői és stratégiai-befolyásolási jellegű kiber cselekményekkel vagy épp a tömeges illegális migráció kérdésével együtt újra kiemelt kérdéssé tette Európában a védelmi és biztonsági funkciók ellátását, valamint az erre való állami és társadalmi felkészülést.

A védelem és biztonságsvatolás felértékelődését az egyes államok képességfejlesztései épp úgy tükrözik, mint a NATO újbóli felértékelődése és jelenlétfokozó magatartása, az állami- és társadalmi szintű ellenállóképesség NATO- és tagállami szintű fejlesztése a skandináv térség totális védelmi koncepcióinak megújítása mellett, valamint hazánk esetében a rendészeti, nemzetbiztonsági és honvédelmi képességek fejlesztése, illetve a védelmi és biztonsági szabályozás 2023-ig tartó reformja.⁵

¹ Eredeti megjelenés helye: Farkas Ádám: A védelmi-biztonsági gondolkodás és képzés megújításának elméleti és kulturális alapjai. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely*, (2022), 2.

² Dr. Farkas Ádám PhD a Nemzeti Közszerzői Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar Honvédelmi Jogi és Igazgatási Tanszékének tudományos munkatársa.

³ Ennek komplex elemzéséről lásd: Manuel Castells: *A tudás világa*. Budapest, Napvilág Kiadó, 2006.; Manuel Castells: *A hálózati társadalom kialakulása. Az Információ kora I.* Budapest, Gondolat-Infonia, 2005.; Manuel Castells: *Az identitás hatalma. Az információ kora II.* Budapest, Gondolat-Infonia, 2006.; Manuel Castells: *Az évezred vége. Az információ kora III.* Budapest, Gondolat-Infonia, 2006.

⁴ A téma kapcsán lásd: Yuval Noah Harari: *Sapiens. Az emberiség rövid története*. Budapest, Animus Kiadó, 2017.; Yuval Noah Harari: *Homo Deus. A holnap rövid története*. Budapest, Animus Kiadó, 2017.

⁵ Az Országgyűlés 2020 végén fogadta el az Alaptörvény kilencedik módosítását, amely a közpolitikai jellegű vitás kérdésekkel került a figyelem középpontjába, miközben 2023. július 1-jei hatálybalépéssel az 1989-es rendszerváltozás óta először alakítja át szisztematikusan a különleges jogrendi szabályozás rendszerét, valamint ezzel – illetve további módosító rendelkezésekkel – a normál jogrendi védelmi és biztonsági keretrendszert is. Ezt követően megalkotásra került szintén 2023. július 1-jei hatálybalépéssel a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021.

Hajlamosak vagyunk azonban az ilyen változások kapcsán figyelmünket kizárólag a konkrét védelmi képességek fejlesztésére és ezen belül a beszerzett eszközökre, a politikai deklarációkra és azok változásaira, az elfogadott szabályozókra és stratégiai dokumentumokra fókuszálni. Ez a hajlam kevés figyelmet szentel annak a ténynek, hogy szükségképpen minden reform egy valamiképp működő rendszer jelentős átalakításával valósul meg, vagyis ahhoz, hogy az sikeres legyen, a tárgyi feltételek és a működés felső – döntéshozói – szegmensében történt változások mellett nélkülözhetetlen hozzá a működést meghatározó szemléletmód, illetve a működtető személyi állomány felkészültségének, irányultságának, szemléletmódjának az átalakítása is. Ez pedig elsősorban a gondolkodásmód, divatos szóval élve: a *mindset* vagy szoftver frissítését teszi szükségessé, ami egyik oldalról oktatási és képzési kérdés, másik oldalról azonban legalább ennyire tudományos és kutatási kihívás is.

Annak érdekében, hogy a reform ezen – megítélésem szerint megkerülhetetlen – sikerfeltétele is a téma kapcsán kibontakozó szakmai diskurzus szerves részévé váljon, jelen tanulmány célja néhány, a képzési és kutatási dimenzióhoz kapcsolódó gondolat megosztása és egy lehetséges fejlesztési narratíva sarokpontjainak felvázolása.

1.2. A kiinduló helyzet: a társadalmi és szakmai kultúra sajátosságaitól az elmélet és gyakorlat egymást erősítő szerepének kérdéseig

Úgy vélem, nem áll távol a valóságtól az a kijelentés, hogy a hidegháború lezárását követően a komplex – tehát a hétköznapi dimenziókon túl a rendészeti, katonai, nemzetbiztonsági, ellátásbiztonsági, stb. – értelemben vett biztonság és annak prioritásként kezelése nem volt a társadalmi kultúra alakulásának meghatározó, jelentős kérdése. Úgy is mondhatjuk, hogy különösen Európában – nem utolsó sorban a védelmi és biztonsági szféra költségigényeinek más célra való felhasználása miatt – a védelem és biztonság témaköre inkább volt periférikus, „szükséges rossz” kérdéskör, mintsem központi kérdés.

Ez a helyzetkép bizonyára sok egymással részben összefüggő, részben elkülönülést mutató tényező összehatásaként alakult ki, amit érdemes lenne külön kutatások tárgyává tenni. Az azonban biztosra vehető, hogy egy ilyen biztonságfelfogás, vagy szemlélet kialakulásában épp úgy fajsúllyal bír a történelmi helyzet és ehhez kapcsolva az érintett társadalmi, szakmai, politikai szférák történelemfelfogása, mint a védelmi és biztonsági szektor szerepfelfogása és társadalomhoz való viszonyulása, illetőleg a társadalmi tudás és világlátás – oktatás és kutatás útján történő – intézményesült újratermelésének működése.

Ha ezeket a tényezőket együtt nézzük, akkor – nem mentséggént, de – ki lehet mondani, hogy a hidegháború végének időszaka egy olyan együttállást eredményezett, amiből a jaltai világrend

évi XCIII. törvény, amely egy ágazatokon átívelő, összkormányzati szabályozási és koordinációs keretrendszert hivatott biztosítani az állam védelmi és biztonsági funkcióinak hatékonyabb ellátásához, illetve ebbe a társadalmi tényező hatékonyabb bevonásához. Ez a folyamat – az országgyűlési indokolások szintjén deklaráltan is megjelenítve – egy védelmi és biztonsági reform kezdete, amelyet további jelentős szabályozási feladatok mellett szervezési, működési és nem utolsó sorban társadalmi együttműködési, kutatási és képzési változásoknak is következnie kell ahhoz, hogy az valóban reformként tudjon kiteljesedni. A téma kapcsán lásd: Kádár Pál: A védelmi-biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdései az Alaptörvényen túl. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, (2021), 11.; Kádár Pál: A nemzeti ellenállóképesség és a kormányzás folytonossága – rendvédelmi összefüggések. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Rendészet a rendkívüli helyzetekben – Húsz éves a Szent László napi konferencia*. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, 2021. 19-28.; Till Szabolcs Péter: Az Alaptörvény kilencedik módosítása szerinti intézményrendszer előzetes értékelése a megvalósítási átmeneti idő első évi fejleményei alapján. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, (2021), 1.; Farkas Ádám: Kérdések és lehetőségek a védelmi és biztonsági szabályozás kibontakozó reformjának margójára. In: Gaál– Hautzinger (szerk.) (2021): i. m. 29-37.

sajátosságai miatt szükségképpen a védelmi és biztonsági tudatosság hanyatlása következett. A történelmi szituáció sajátossága volt, hogy a második világháború borzalmai miatt a harmadik világháború rémképe a Kelet-Nyugat katonai, hírszerzési, fegyverkezési, tudományos, gazdasági, társadalmi, ideológiai versengését egy olyan nulla összegű játszmvá alakította tudatilag, amelyben a győzelem totális és globális, történelmi léptékű diadallá nemesedett. Ennek a történelmi egyediségében és modell-versengést lezáró jellegében utóbb megkérdőjeleződött sikernek azonban egyértelmű hozadéka volt, hogy a 20. század utolsó évtizede egy rendkívül erős békevízióval és eufóriával vértéződött fel, amelynek talaján a gazdasági növekedés és a kapitalista gazdasági rendszer tényleges globalizálása vált a kulcstényezővé, háttérbe szorítva ezzel az állam hagyományos hatalmi karakterét a nagyhatalmak körén kívül. A történelmi szituáció tehát egy olyan tudati állapotot alapozott meg, amelyben a békés együttélés kora következik mérséklődő konfliktusokkal és a kemény hatalmi eszközökre kevésbé építő nemzetközi kapcsolatokkal, de sokkal inkább gazdasági törekvésekkel. Ebben a képben pedig a védelmi és biztonsági szektor szerepe alapvetően mérséklődésre ítéltetett. Másik oldalról a bipoláris világrendben a Kelet-Nyugat harmadik világháborúra való készülése során a védelmi és biztonsági funkciók politikai és társadalmi dominanciát élveztek, ez pedig sok tekintetben a jelentős forrásfelhasználáson túl önállóságot, elkülönülést, bizonyos értelemben kiváltságos helyzetet hozott számukra, szakmai szemléletmódjuk elsődlegességének tudatát építve, ami szükségképpen – az adott állam és társadalom intellektusa függvényében – vagy mérsékelte, vagy erodálta a „civil” szemléletmóddal, illetve a társadalommal való együttműködést. A követelménytámasztás és az irányítás ugyanis nem szinergia és nem kooperáció, hanem egyfajta kényszer, ami egyrészt saját álláspontjának prioritizálása miatt háttérbe szorít(hat) más, „civil” javaslatokat és fejlesztési irányokat, másrészt pedig jellegéből adódóan addig szokott fennmaradni, amíg az alapját adó – legitimáló – körülmények fennmaradnak. A hidegháború végével ezek a körülmények azonban – pillanatnyilag – elillantak és ahol a nemzeti hagyomány-rendszer, a társadalmi intellektusból fakadó belátóképesség vagy épp a nagyhatalmi helyzet ezt nem ellensúlyozta, ott ez a változás lényegében a védelmi és biztonsági szektor szemléletének és szerepének háttérbe szorításával, bizonyos esetekben a korábbi domináns jelleg miatt a „civil” szemlélet perifériakussá tételének „visszaadásával” járt együtt. Teátrálisan fogalmazva azonban, a védelmi és biztonsági funkciók szerepének és szemléletének ilyen történelmi-társadalmi-politikai arconcsapása a védelmi szférában sok tekintetben egy befelé fordulást, meg nem értettséget hozott magával, ami furcsa módon a korábbi dominanciából adódó szakmai szemléletmód egyediség-tudatának felerősödésével járt, de immár egy negatív társadalmi-politikai környezet képébe ágyazódva, vagyis tovább rontotta a „civil” szemlélettel való szinergia későbbi kialakításának lehetőségét. Ami azonban mindezeket a változásokat még súlyosabbá tette, az az, hogy míg a történelmi szituáció adta reakciók, illetve a védelmi és biztonsági szféra szerepváltozásának alakítása és megélése adott, az állami működést meghatározó generációk látásmódjához kötődött, ezek hatásainak az oktatásba és a tudományos világba történő transzformálása, jelesen a védelmi és biztonsági kapcsolódású általános és szakirányú ismeretek megjelenítésének mérséklése már generációkon átívelő hiányossággá, szemléleti torzulássá alakította a hidegháború végével azonosítható történelmi pillanat védelmi és biztonsági szférára vonatkozó megítélését.

Ez persze nem jelent totális különválást és elhatárolódást sem a „civil” szemlélet védelmi-biztonsági tematikák iránti nyitottságában, sem pedig a védelmi és biztonsági szektor „civil” diszciplínák iránti igényében, de egyértelműen a szükséges és elégséges szintre szorította a kölcsönhatást. Ez pedig a Szovjetunió összeomlásával járó történelmi víziók után alig fél évtizeddel már negatív irányba forduló, az új évezred első évtizedének végétől pedig egyértelműen dinamikus romlást – pontosabban más komponensekkel, de a történelmi tendenciákhoz való visszarendeződést – mutató biztonsági környezetben egyértelműen hanyatlásként, képességvesztésként értelmezendő, mind a „civil” gondolkodás, mind pedig a védelmi-biztonsági szemléletmód számára. Fontos azonban kiemelni, hogy ez nemcsak a rendszerváltó történelmi pillanat eredménye, hanem azon túl oly szemléleti sajátosságoké is, amelyek megváltoztatása nélkül

a valódi állami-társadalmi reziliencia előmozdítása és a 21. század komplexitásához igazodó biztonsági környezethez való felzárkózás nem vagy csak nagyon nehezen képzelhető el.

Az előzőekben áttekintett körülmények ellensúlyozásához magától értetődő, hogy a védelmi és biztonsági szektor szerepének képességfejlesztések útján történő rehabilitálása mellett az arra vonatkozó társadalmi képet is új alapokra kell helyezni. Ehhez épp úgy szükséges a „civil” szemléletmód – és ebben a tudományos, politikai és közéleti gondolkodás – nyitottsága a védelmi-biztonsági dimenzióra, mint a védelmi és biztonsági szférák dominancia helyett kooperációra való törekvése és szemléleti megújulásra való nyitottsága a „civil” tudással való szinergia elérése miatt. Ezt a biztonsági környezet technikai és társadalmi sajátosságai megkövetelik, akárcsak az a felismerés, hogy a komplexitásban a részek ismerete fontos tudásanyag, de önmagában nem segít az egész megértésében, főleg ha a részekre vonatkozó tudások, látásmódok, módszerek egymástól elválasztva, esetenként versengő szerepben jelennek meg.

Ahhoz azonban, hogy a jelen történelmi pillanat hatására megindult rehabilitáció a védelmi-biztonsági szektor és a „civil” szféra viszonyában hosszú távon is optimális eredményekre vezessen, kulcsfontosságú a társadalmi tudás és intellektus újratermelését szolgáló rendszerekbe is becsatornázni azt. Ez pedig előtérbe hozza az oktatás, képzés, kutatás területét és azon belül a védelmi és biztonsági tudatosság, illetve az ehhez kapcsolódó szakmai-„civil”/állami-társadalmi kooperáció megerősítését. Ennek egyik előfeltétele az érintett szférák, szak- és tudományterületek képviselőinek kölcsönös nyitottsága és együttműködési hajlandósága, másik feltétele pedig biztosan annak a felismerése, hogy a védelmi és biztonsági szakterületeken belül először az elmélet-gyakorlat vagy másként: a praxis-tudomány egyensúlyt kell rendbehozni ahhoz, hogy egyáltalán legyen képesség ennek a kooperációnak a tartós megalapozására. Ideális közegben ugyanis a gyakorlati ismeretek nagyban építenek a tudományos háttérre, míg az oktatás fejlődésének, korszerűségének megkerülhetetlen alapja az újabb és újabb tudományos eredmények általánosított, redukált tartalmú becsatornázása és jól befogadható átadása.

Jelenleg még ott tartunk e tekintetben, hogy a praxis-tudomány konstruktív egyensúlyának kérdése inkább elérendő cél, mint elért állapot a védelmi-biztonsági szférában, különösen akkor, ha a szaktudományos kérdéseken túl e körbe a multidiszciplinaritás követelményét is beleértjük, amely nélkül nehéz lenne dekódolni a „civil” tudományos ismereteket, illetve szintetizálni azokat a védelmi-biztonsági szemlélet sajátosságaival.⁶ A tág értelemben vett „civil” tudományok adaptációjának fontossága terén is még a fejlesztések előtt állunk, mintsem a működő adaptációs megoldások, kutatási kapacitások és intézményi keretek meglétének szintjén.⁷ Ez persze az előzőleg kiemelt poszt-jaltai történelmi pillanat hatásai miatt nem meglepő és nem behozhatatlan lemaradás, a jelenleg zajló védelmi-biztonsági reform tekintetében szükségessé teszi, hogy ne „csak” – az egyébként is komoly átgondolást és jól strukturált változtatásokat igénylő – képzés dimenziójában gondolkodjunk, hanem ahhoz hozzákapcsoljuk a szakterületi, a multidiszciplináris és a komplexitásra – hálózatosságra – irányuló újszerű kutatási területek intézményi és kapacitásbeli kérdéseinek előmozdítását is épp úgy, ahogy egyébként teszi ezt a NATO a kiválósági központok rendszerével, vagy az Európai Unió és a különféle nemzetek az egyes tematikus kutató és elemző központok támogatásával, illetve célfeladatokkal történő megbízásával.

1.3. A képzési-kutatási-tudatosítási szisztéma egy lehetséges keretrendszere

A szabályozás főbb kereteinek 2022. november 1-jei hatálybalépéssel történő megváltoztatásával megnyílt reform által elérni kívánt korszerűsítéshez jogforrási szintek tartalmi megújításán túl

⁶ Bővebben lásd: Farkas Ádám: A multidiszciplinaritás helye, szerepe a védelem és biztonság szabályozásának és szervezésének komplex kutatásaiban. *Közjogi Szemle*, 14. (2021), 4. 22-28.

⁷ Erről bővebben lásd: Farkas Ádám: *A történelmi tapasztalat és a tudomány helye, szerepe a 21. századi védelmi és biztonsági gondolkodásban. Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, (2022), 1.

várhatóan szervezési és szervezetalakítási lépések is következnek, illetve az új szabályanyag alkalmazására a már meglévő intézményrendszernek is fel kell készülnie. Ehhez már önmagában is szükséges egy, a felkészülési időszakban induló és azt követően folyamatosan működő képzési rendszer kialakítása az új védelmi-biztonsági szisztéma személyi állománnyal való megismertetése, illetve a reformot indukáló körülményekkel összefüggő ismeretek átadása és időszakonként ismétlődő frissítése érdekében.

Figyelemmel azonban arra, hogy az Alaptörvény kilencedik módosítása (a továbbiakban: AT9M) és a *védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény* (a továbbiakban: Vbö.) megalkotásával elkezdett reform szemléletében is új megközelítést hozott a magyar állam védelmi és biztonsági funkcióinak szabályozásába és ez által irányításába és működtetésébe is, a meglévő személyi állomány felkészítésénél szélesebb körű kapcsolódásokkal kell számolni, különös tekintettel az előző címben tárgyalt körülményekre. Ebből adódóan a folyamatban lévő védelmi és biztonsági reform kapcsán egy képzési-kutatási-tudatosítási területekre kiterjedő fejlesztési irány mérlegelése is szükségszerűnek mutatkozik, amely a következőkre terjed ki:

- A) Kialakítja a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásából fakadó újszerű szemlélethez igazodó szakosított, illetve szakterületek összekapcsolására fókuszáló kutatói erőforrás kialakítását, kinevelését és hosszú távú utánpótlását, illetve mindezek támogatását állami és nem állami kutatói keretrendszerben egyaránt.
- B) Biztosítja a meglévő és a jövőben az érintett állami szervekhez felvételre kerülő személyi állomány szakszerű, felelősségi szintekhez lépcsőzött felkészítését és ismereteik folyamatos frissítését, továbbá a reform révén létrejövő új típusú – védelmi és biztonsági igazgatási – feladatkörök ellátásához szükséges szakképesítés megszerzésének lehetőségét.
- C) A szaktevékenységet végző állami szervekkel együttműködésben, a stratégiai kommunikáció követelményeit figyelembe véve, de az A)–B) pontok szerinti ismeretanyag megfelelő mértékű becsatornázása mellett hiteles és kiegyensúlyozott ismeretbővítési lehetőségeket biztosít a társadalmi szereplők és szervezetek biztonságtudatosságának és együttműködési hajlandóságának fejlesztéséhez.

A) *Kutatás:* Egyértelműen, vizolygás nélkül kell kimondani, hogy kifejezetten védelmi-biztonsági fókuszú, illetve a Vbö. által képviselt szemléletre fókuszáló, alapvetően multidiszciplináris jellegű és interfész szerepet betöltő kutatói képesség és intézményi háttér ma Magyarországon nem biztosított néhány egyéni törekvéstől eltekintve. Erre figyelemmel megfontolandó, hogy – amiképp a Vbö. is különválnak a „civil” közigazgatás szabályanyagától és a védelmi és biztonsági szektor ágazatainak joganyagától is, úgy – a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolása kapcsán önálló, a hagyományosan honvédelmi, rendészeti, nemzetbiztonsági vagy épp „civil” igazgatási és szabályozási kutatókapacitásoktól elkülönülő kutatási képesség kerüljön kialakításra, illetve állami oldalról ösztönzésre. Ehhez a jelenlegi kutatói körök multidiszciplináris együttműködései már kiváló alapot adhatnak, azonban itt új kutatási programok, új szemléletmód és idővel új kutatói generációk kinevelése szükséges ahhoz, hogy a tudományos tevékenység a védelmi-biztonsági funkcióösszességre és ne az egyes funkciók vizsgálatának összegzésére, egymás mellé tételére irányuljon a korábbi nézőpontok új jelzőkkel történő felvértezése mellett.

Ennek az önállósításnak az egyik pillére szükségképpen egyetemi intézményi kereteket feltételez, ami a később kifejtésre kerülő képzési vonatkozások miatt is szükségszerű. E tekintetben képesség-kezdeményként fogható fel – igaz, szervezetenként a honvédelmi képzéshez kapcsolva – a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Karán 2021 óta működő Védelmi-

Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely.⁸ Megfontolandó azonban ennek további fejlesztése és a Vbö. szellemiségéhez igazodó szervezeti keretekbe rendezése, különösen akkor, ha ehhez idővel képzési feladatrendszer is kapcsolódik a kutatóin felül.

Az egyetemi keretekbe ágyazott és ilyen módon költségvetési forrásokkal támogatott kutatási tevékenység intézményi kereteinek megerősítése az önálló kutatási kapacitások fokozása terén azért fontos, mert ezek mind a kialakuló működés és gyakorlat elemzése, mind összehasonlító elemzések, mind pedig prognosztikus analízisek révén segíteni tudják a védelmi és biztonsági tevékenységek hatékonyabb állami ellátását. Az így megjeleníthető tudásanyag, illetve a napi igazgatási – ez által pedig szükségképpen kormányzati – gyakorlattól távolabb eső szakmai tevékenység azonban fontos szereppel bírhat a társadalmi együttműködés erősítésében, illetve a biztonságtudatosság erősítését szolgáló hiteles ismeretek közvetítésében is. Ez utóbbi kapcsán a tudományos ismeretterjesztő közlemények és rendezvények, a közösségi média sajátosságaihoz igazodó mélységű és formájú ismeretátadás, illetve a „civil” képzőhelyekkel és kutatószervezetekkel való együttműködés épp úgy szükséges lehet, mint különféle célképzések, tanfolyamok, vagy akár szakkollégiumi/nyáriegyetemi célképzések feltételeinek a kialakítása.

A kutatás viszonylatában azonban egyik oldalról kulcsfontosságú, hogy ne csak egy intézmény támogatásával kerüljön ösztönzésre ezen keretek megerősítése, hanem valamely módon biztosított legyen, hogy a fő profiljuk szerint nem erre a képzési-kutatási irányra fókuszáló intézményekben is hatékonyan lehessen a saját kutatási és oktatási portfólióhoz illeszkedő, de jelentős védelmi-biztonsági kötődésekkel bíró kutatásokat és képzéseket folytatni. Ezek kialakításának ösztönzéséhez a kialakuló kutatói körök és intézményi keretek közötti együttműködések kialakításán túl célszerű lehet költségvetési források pályázati úton való elérését is lehetővé tenni. Másik oldalról azt is látni kell, hogy megfelelő ösztönzés és támogatás mellett – ideértve a részt vevő kutatók egyéni elismerését és a szervezeti szintű, forrásokkal való támogatást is – a civil szervezetek, a kutatói törekvésekkel bíró egyesületek és alapítványok is fontos szereplői lehetnek egy ilyen szemléletváltásnak,⁹ még akkor is, ha az első időkben ezek tagjai nagyobb részt a területhez kötődő szakemberekből verbuválódnak, illetve személyi átfedéseket mutatnak. Fontos ugyanis látni, hogy adott kutató tudományos munkásságában hozzáadott érték lehet a gyakorlati tapasztalat, azonban teljesen más feladatok jelennek meg egy szakfeladati munkakörben, mint amilyen gondolatiság és irányultság a tudományos kutatást jellemzi. Nem véletlen, hogy a legtöbb kutató, illetve szervezet rögzíti, hogy a tudományos munkában megjelenő álláspontok nem tekinthetők az esetleges foglalkoztató szervezetek álláspontjaként. Másik oldalról azt is látni kell, hogy ilyen „civil” keretben történő kutatások, illetve ezek támogatása nélkül nehezen képzelhető el egy valóban diszkurzív szakmai-tudományos közeg kialakítása, hiszen az egyetemi szféra kutatói helyei korlátozottak, az állami szerveknél pedig funkcionális feladatkörök jelennek meg és nem kutatóiak. A civil kutatói formációk támogatása és számuk gyarapítása tehát a sokszínűség és szélesebb körű kutatói bázisképesség, illetve a konstruktív tudományos vita kialakítása szempontjából is fontos, emellett pedig segítheti hosszabb távú – a kormányzati ciklusokon átívelő – kutatások meghonosodását, illetve a kapcsolódó társadalmi diskurzus élénkülését is.

B) Képzés: A képzés tekintetében a hangsúlyt első sorban az állami szervek személyi állományának felkészítésére, illetve a reform révén létrejövő új – védelmi és biztonsági igazgatási – feladatkörök ellátásához szükséges szakképesítések megszerzésére javasolt fókuszálni. E körben egy többbretű képzési rendszerben kell gondolkodni, hiszen mind az átadott információk és tudásanyag, mind pedig – ezzel összefüggésben – a képzések mélysége tekintetében igazodni kell a képzésben részt vevők szervezetének szerepköréhez és az adott személyek feladatköréhez. Ehhez

⁸ *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar.

⁹ Példaként lásd: Kádár Pál: A különleges jogrendi szabályozás megújítása és a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 8. (2020) 4. 7-33.

- egy modulárisan felépített;
- a szükséges ismereteket szintenként/munkakörspecifikusan biztosító;
- felmenő rendszerben bevezetésre kerülő;
- részben nyíltan, részben pedig kiválasztás alapján, minősített keretek között elérhető képzési elemek kombinációjára épülő; valamint
- a stratégiai/szakértői utánpótlást is biztosító

képzési rendszer kialakítása mérlegelendő.

Fontos kiemelni, hogy egy ilyen képzési szisztéma csak részben jelentene önálló rendszert, hiszen vannak olyan elemek és szintek, ahol a szükséges információk átadása már meglévő ágazati, vagy hivatásrendi képzésekbe kapcsolva elérhető a különféle rendészeti, honvédelmi igazgatási képzésektől a közigazgatási alap- és szakvizsga rendszerén át a közszolgálati képzési rendszer más elemeiig. Más részek azonban leválasztandók a meglévő ágazati képzési keret- és intézményrendszerrel, mivel a Vbö.-ben megjelenő ágazatfüggetlen összehangoló szerephez illeszkedő módon elkerülendő valamely ágazat túlsúlyának a kialakítása. E körben kiemelendő, hogy a cél egy a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásával összefüggő feladatrendszerhez illeszkedő, ágazati tevékenységeken átívelő és azokon túlmutató, összkormányzati szemléletű tudásanyag átadását, majd ciklikusan ismétlődő frissítését szolgáló rendszer kialakítása. Ehhez egyik oldalról szükséges az érintett védelmi és biztonsági ágazatok ismeretanyagának és áttekintésének egy része, másik oldalról azonban sokrétű államtudományi, közjogi, kormányzástani, társadalomtudományi, gazdaságtudományi és biztonságpolitikai ismeretek beemelése és mindezek szintetizálása mellett a védelmi és biztonsági igazgatás összkormányzati minőségének megjelenítése és megértetése.

Ebben a rendszerben mérlegelendő az alábbi képzési irányok megjelenítése:

- az általános szakmai/ügyintézői alap- és továbbképzés új keretei, részint a meglévő ágazati és hivatásrendi továbbképzési megoldásokra támaszkodva;
- a szakmai, illetve a politikai felsővezetői felkészítés rendszere;
- a védelmi és biztonsági igazgatási feladatkör ellátásához szükséges szakirányú továbbképzési szak; valamint
- a szakértői, kutatói és stratégiai szintű utánpótlás – elsősorban doktori képzés keretében megjelenő – biztosítása.

Egy ilyen képzési rendszer három – belül modulárisan tagolt – pillérré épülhetne fel, melyek

1. pillér: az ügyintézői és középvezetői kötelező képzések rendszerét;
2. pillér: a felsővezető képzést;
3. pillér: a szakértői utánpótlás képzést

ölelné fel.

A képzési rendszer kialakítása és belső tagoltsága tekintetében kiemelkedő fontosságú, hogy az csak a szükséges mértékben jelentsen többlet terhelést, többlet információs gyarapodást a közigazgatásban dolgozók különféle csoportjai számára. Ennek megfelelően eltérő követelményrendszer és tudásanyag jelenne meg a rendszerben azok számára, akik

- a közigazgatás különböző szinterein a védelmi és biztonsági funkciók ellátásával közvetlenül nem állnak kapcsolatban;
- kifejezetten védelmi és biztonsági hivatásrendekhez tartoznak;
- védelmi és biztonsági igazgatási feladatok ellátásával foglalkoznak;
- szakmai felsővezetői, politikai felsővezetői feladatkört látnak el.

A szükségességre, cizelláltságra, fokozatosságra épülő képzési struktúra mellett fontos az is, hogy egyes képzési modulok csak külön döntés mellett válhassanak elérhetővé, különösen azon

vezetői- és célképzések tekintetében, ahol a tudásanyag rendszerezésén túl szenzitív szakmai információk is megjelenhetnek. E körben a „*need to know*” elv érvényesítése mind a képző, mind pedig a képzett állomány tekintetében indokolt, egyben újabb érvet képezve a szervezeti elkülönítés mellett.

A képzés előzőekben javasolt pillér-rendszerében az előbbi kettő fókuszában a rendszerszerű ismeretek – eltérő mélységben – és az aktuális működési kérdések állhatnának, az utóbbiában ezeken felül az elméleti, tudományos mélységű ismeretek, illetve a proaktív problémafelvetés, elemzés, prognózis és javaslatkészítés megalapozása.

A rendszer magját első pilléreként a kötelező képzési elemek adnák, amelyek részben a már meglévő képzési rendszerre építkezének. E körben számba vehető

- a kapcsoló BSc és MSc képzések tananyagának,
- a Pro Bono rendszer¹⁰,
- a közigazgatási alap- és szakvizsga rendszer,
- a rendészeti alap- és szakvizsga rendszer,
- a rendészeti, illetve honvédelmi igazgatási szaktanfolyamok

védelmi és biztonsági igazgatási ismeretanyaggal való bővítése.

Emellett azonban teljesen új, kialakítandó és akkreditálandó képzési elemekkel is számolni kell, egyik oldalról tematikus tanfolyamok, másik oldalról pedig a Vbö. szerinti védelmi és biztonsági igazgatási szakfeladatok ellátásához szükséges szakirányú továbbképzési szak tekintetében. Ennek új képzésként való akkreditálása kapcsán fontos szem előtt tartani, hogy Vbö. alapján ellátandó védelmi és biztonsági igazgatási feladatrendszer lényegében egy összekötő, szakmailag tehát diszciplínák és ágazatok metszeshalmazában elhelyezkedő funkciót jelent a tág értelemben vett közigazgatás „civil” területei, a hagyományos értelemben vett védelmi és biztonsági ágazatok – tehát a honvédelem, a rendvédelem és a nemzetbiztonsági tevékenységek –, valamint a központi szintű kormányzati döntéshozatal között. Ennek megfelelően ehhez a feladatrendszerhez egy olyan képzési palettát javasolt párosítani, amiben a honvédelem-rendvédelem-nemzetbiztonság hármasa egy panel, melyek mellett jelentős „civil” közigazgatási, közjogi, társadalmi, gazdasági, geopolitikai és biztonságpolitikai ismeretanyag jelenik meg, illetve teljesen önálló – és fajsúlyos – tematikai komponensként a Vbö. szabályanyaga, háttere és alkalmazásának irányai. Egy ilyen képzés tehát jelentős részben az igazgatás hagyományosan „civil” szemléletére építkezik, hogy az innen kinyerhető ismereteket transzformációját segítse a védelmi és biztonsági ágazatok irányába és vissza. Ebből adódóan egy ilyen új képzés önálló akkreditálása és elindítása akkor lehet tartalmilag is újszerű és eredménye, ha az nem a már meglévő és szélesebb körben elérhető honvédelmi vagy rendészeti igazgatási képzések korrigált változataként vagy ezek bázisán jön létre, hanem tényleges új, a Vbö. összehangoló jellegéhez szükséges „civil”-védelmi-biztonsági szinergiákat biztosító keretekkel párosul. Ez a fajta összekötő, transzformációt segítő jelleg azonban a képzés személyi feltételei terén többlet követelményt jelent, hiszen egyik oldalról feltételezi a védelmi és biztonsági ágazatok elméleti és gyakorlati tapasztalattal egyaránt bíró szakértőinek az oktatóként való részvételét, másrészt hasonló követelményeknek megfelelő „civil” elméleti és gyakorlati szakemberek bevonását igényli, illetve olyan oktató-kutatók részvételét a képzés kialakításában majd az oktatásban, akik mind valamely védelmi és biztonsági ágazat terepén, mind pedig a „civil” tudományos környezetben megfelelő reputációval vannak jelen. Meglátásom szerint ugyanis ezen kondíciók nélkül egy szakirányú képzés inkább öltene egy ágazati, esetleg egy-két ágazat közti kooperációra építő állami „belső” képzés akkreditált változatának képét magára, mintsem egy a Vbö. újszerűségéhez szellemében is újként kapcsolódó képzését.

¹⁰ Probono továbbképzési rendszer. Nemzeti Közszoigalati Egyetem. <https://probono.uni-nke.hu/>

A kötelező képzési elemek közül egyes – nyílt információkra épülő – képzési formáknál mérlegelni lehet – a társadalmi biztonságtudat erősítése érdekében – az önkéntes jelentkezés elvén történő teljesítés biztosítását is.

A második pillér a felsővezetők felkészítését szolgálhatná annak érdekében, hogy a kormányzati kulcspozíciókat betöltő személyek kinevezésükkor vagy azt követően – esetleg időszakos továbbképzéssel – naprakész, rendszerszintű információkat kapjanak a védelmi és biztonsági rendszerről, annak igazgatási és kormányzati működéséről, valamint az azt befolyásoló biztonsági, társadalmi, nemzetközi, technológiai stb. környezet változásairól.

A harmadik pillér az első kettőtől részint függetlenül, de hosszú távon azokat támogatni, fejleszteni hivatott szakértői apparátus kialakítása céljával a védelmi-biztonsági szabályozási és igazgatási doktori programok kialakítására, illetve magasabb szintű szakértői kurzusok, céltanfolyamok kialakítására irányulna szabadon választható, illetve szervezet általi beiskolázásos rendszerben. Ez a pillér tehát nem kizárólag a tudományos utánpótlás-képzést szolgálná, hanem itt jelennének meg olyan szakértői képzési elemek is, amelyek rendszerszintű működéshez feltétlenül szükségesek, másik oldalról pedig segíthetik a gyakorlati tevékenységek végző szervezetek és az elméleti-elemző szemléletű háttérintézmények és személyi kapacitások mind szélesebb és szélesebb körű, tudás-hálózat elvű összekapcsolását.

C) Tudatosítás: A tudományos kutatói kapacitások kialakítása, intézményesítése és utánpótlás-nevelése, illetőleg az állami szervek személyi állományának strukturált felkészítése mellett kiemelkedő hangsúlyt javasolt fektetni a társadalom védelmi és biztonságtudatosságának erősítésére. Ez egyik oldalról a támogató társadalmi környezet előfeltétele, másik oldalról azonban a hatékony védelmi és biztonsági rendszer működésének alapfeltétele is a társadalmi tényező biztonsági súlyának növekedése miatt. A tudatosítás tehát hasonló fontosságú az állami képességek fejlesztésével, figyelemmel arra, hogy az jelentősen befolyásolja az állam védelmi és biztonsági funkcióinak és szervezeteinek társadalmi támogatottságát és megértettségét, másik oldalról pedig a NATO-szinten és a Vbö.-ben is kiemelten megjelenő nemzeti ellenállóképesség hazai megerősítését.

E körben a cél a legfontosabb információk társadalmilag befogadható mértékű, mélységű és hangvétellű közlése, ami rendkívül széles cselekvési palettán képzelhető el. Ebből példaként emelhető ki:

- alapvető szintű biztonságtudatosító ismeretanyag beépítése a köz- és felsőoktatás képzési programjaiba;
- a felnövekvő generációknak szóló versenyek, vetélkedők, pályázatok ismétlődő meghirdetése a védelmi és biztonsági témakörökkel és tudatossággal összefüggésben;
- hiteles és kiegyensúlyozott – a kormányzati kommunikációtól elkülönülő – információs portálok létesítése az egyes kulcsterületek vonatkozásában;
- társadalmi szervezetek és egyének számára egyaránt elérhető, forrásokkal párosuló pályázatok kiírása a védelmi és biztonsági tudatosság társadalmi erősítésére a közösségépítő és sport vonatkozásoktól a művészeti megjelenítésen át a kutatási és tudományos ismeretterjesztési tevékenységekig;
- szakmai alapokon álló rendezvények, streaming tartalmak elérhetővé tétele a védelmi és biztonsági vonatkozások körében.

A tudatosítás elkülönült kezelése kapcsán fontos kiemelni, hogy abban egyszerre van szerepe az állami szervezeteknek, a tudományos kutatóhelyeknek és kutatóknak, illetve a társadalmi szervezeteknek és szereplőknek. Fontos azonban, hogy ezt a pillért el kell különíteni a kormányzati kommunikációtól és döntően szakmai alapokra, a társadalmi és szakmai diskurzust erősítő megközelítésmódra kell építeni annak érdekében, hogy az minél szélesebb körben legyen befogadható a társadalom jelenlegi és jövőbeni generációi számára. Ennek érdekében fontos, hogy

a tudatosítás eszköz- és formavilága sokrétű, a megjelenő tudásanyag pedig lépcsőzött, de minden esetben kiegyensúlyozott és túlzásoktól mentes megjelenéssel párosuló legyen. Ahogy ugyanis az első címben megjelenítésre került, a védelmi és biztonsági szemléletmód túlsúlyozása hosszabb távon a társadalmi és politikai dimenzióban épp akkora káros kilengéseket indukálhat, mint az alulreprezentáltság és az abból következő ismerethiány. Ennek megfelelően – ahogy a védelmi és biztonsági hivatásrendek feladatellátásának és általában a tudományos tevékenységeknek, úgy a védelmi és biztonsági tudatosításnak is – függetlenné kell válnia a plurális demokrácia közpolitikai vitáitól és szakmai alapokon, hiteles és kiegyensúlyozott megközelítéssel kell kifejlődni, ami politikai és társadalmi felelősség egyaránt.

1.4. Összegzés

A védelmi és biztonsági relációkat érintő gondolkodás társadalmi kérdés. Jellegét számos különféle szereplő és körülmény együttesen határozza meg. E körben azonban a szereplők azért emelendők ki, mert az ideértendő állami szolgálatban álló személyek és szervezeteik megközelítése, a kapcsolódó tudományos kutatói látásmód és a társadalom tagjainak tudata és ismeretekhez való hozzáférése hosszú távon sajátos viszonyulási sémákat mutathat. Ezek, ha úgy tetszik hagyományként, hagyományos megközelítésként értékelhetők, amelyek révén a történelmileg pillanatnyi változások, hullámzások túlzásai kiegyensúlyozhatók, ha és amennyiben ez a társadalmi attitűd a védelem és biztonság viszonylatában támogató jellegű és egyben kiegyensúlyozott.

Ennek a társadalmi viszonyulásnak a kialakításához azonban a szereplők tevéleges részvétele szükséges, megítélésem szerint nagyobb felelősséget telepítve az állami szféra képviselőire és a tudományos világ résztvevőire, mint a társadalmi bázisra. Ennek a tevélegességnek a 21. századi információs-társadalomban úgy vélem, hogy egy kooperatív és kiegyensúlyozott irányt kell felvennie. E körben az együttműködéseknek mind állami-társadalmi, mind gyakorlati-tudományos, mind pedig az állami szférán belül az ágazati és ágazatközi relációban meg kell erősödni ahhoz, hogy a társadalom védelmi-biztonsági tudata és gondolkodásmódja stabil értékévé és egyben a biztonsági környezetből érkező kihívásokkal szemben is erős alappá válhasson.

Ahhoz, hogy ebbe az irányba tudjuk a védelmi-biztonsági gondolkodást elmozdítani, egyik oldalról kellő önkritikával kell felmérnünk jelenlegi helyzetünket az előzőekben boncolgatott relációk kapcsán. Másik oldalról be kell látnunk, hogy a technológiai robbanás, amely nagyban áthatja a biztonsági környezetet is, nem le-, hanem felértékeli az emberi tényező szerepét a nem állami szereplőktől az egyéni és társadalmi dimenziókig terjedően. Ezt legjobban talán a kibertér jelentette kihívások¹¹ szemléltetik napjainkban, de a humán faktor fontossága a bűnözéstől, a környezetkárosításon át a hibrid fenyegetésekig és a hagyományos hatalmi versengésig mindenhol kiemelkedő. Ezekből a lépésekből ugyanis szükségképpen következik, hogy a védelmi és biztonsági képességfejlesztés, illetve a hazánkban folyamatban lévő védelmi és biztonsági reform kulcsterületét adja a kutatás-képzés-tudatosítás hármasa.

E körben jelen tanulmány egy lehetséges narratívaként amellet érvel, hogy a védelem és biztonság összehangolt megvalósítását önálló kutatások tárgyává kell tenni, melyek lényegében a védelmi szektorhoz kapcsolódó tudományos diszciplínák és a „civil” tudományok közti összekötő, szintetizáló szerepet vállalja fel, de ezzel önálló szemléletet és kutatási tárgyat is képvisel. Ehhez az önálló célzott kutatásokon túl intézményi háttér kialakítása javasolt mind – költségvetési

¹¹ A téma kapcsán példaként lásd: Mary Aiken: *Cybersapda*. Budapest, Harmat – Új ember, 2020.; Kiss Tibor – Parti Katalin – Prazsák Gergő: *Cyberdeviancia*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019.; Kelemen Roland: Radikalizálás, dezinformálás és tömegpszichózis modern köntösben: a hibrid konfliktus kibertérben. *Jog – Állam – Politika*, 13. (2021), 3. 71-85.; Kelemen Roland – Németh Richárd: A kibertér alanyai és sebezhetősége. *Szakmai Szemle*, 17. (2019), 3. 95-118.; Christopher Hadnagy: *Social Engineering. The Art of Human Hacking*. Indianapolis, Wiley Publishing, 2011.; Christopher Hadnagy – Paul Kelly F. – Paul Ekman: *Unmasking the Social Engineer: The Human Element of Security*. Indianapolis, Wiley Publishing, 2014.

finanszírozás melletti – egyetemi keretben, mind pedig egyesületi-alapítványi viszonylatban. A tanulmány arra is igyekszik rávilágítani, hogy a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának záloga a tevékenységben és a vele járó gondolkodásmódban rejlő többletigények és -ismeretek beépítése a már meglévő ágazati és hivatásrendi képzésekbe, illetve új és önálló képzések kialakítása, elsődlegesen – de nem kizárólagosan – az állami szféra érintett szereplői számára, szervezeti és feladatköri szintek szerint tagolt módon. Harmadrészt azonban jelen sorok a védelmi és biztonsági tudatosság erősítésére is hangsúlyt kívánnak helyezni, annak fokozását pedig a vonatkozó kutatásokkal és az állami szolgálatban állók képzésével, felkészítésével azonos súlyúként jeleníti meg.

Az előzőekben leírt vitaindító értékelések és javaslatok végső célja azonban nem más, mint konstruktív vita tárgyává tenni a védelmi és biztonsági reform vonatkozásában a humán tényező és ezen belül is a kutatás-képzés-tudatosítás hármásának jelentőségét és ezek jól strukturált felépítésének fontosságát.

Felhasznált irodalom

Aiken, Mary: *Cybercsapda*. Budapest, Harmat – Új ember, 2020.

Castells, Manuel: *A bálói társadalom kialakulása. Az Információ kora I.* Budapest, Gondolat-Infonia, 2005.

Castells, Manuel: *A tudás világa*. Budapest, Napvilág Kiadó, 2006.

Castells, Manuel: *Az évezred vége. Az információ kora III.* Budapest, Gondolat-Infonia, 2006.

Castells, Manuel: *Az identitás hatalma. Az információ kora II.* Budapest, Gondolat-Infonia, 2006.

Farkas Ádám: A multidiszciplinaritás helye, szerepe a védelem és biztonság szabályozásának és szervezésének komplex kutatásaiban. *Közjogi Szemle*, 14. (2021), 4. 22-28.

Farkas Ádám: A történelmi tapasztalat és a tudomány helye, szerepe a 21. századi védelmi és biztonsági gondolkodásban. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, (2022), 1. Elérhető: https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20MT_2022_1_FARKAS%20%81d%C3%A1m_A%20t%C3%B6rt%C3%A9nelmi%20tapasztalat%20%C3%A9s%20a%20tudom%C3%A1ny%20helye,%20szerepe%20a%2021.%20sz%C3%A1zadi%20v%C3%A9delmi%20%C3%A9s%20biztons%C3%A1gi%20gondolkod%C3%A1sban.pdf

Farkas Ádám: Kérdések és lehetőségek a védelmi és biztonsági szabályozás kibontakozó reformjának margójára. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Rendészet a rendkívüli helyzetekben – Húsz éves a Szent László napi konferencia*. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, 2021. 29-37.

Hadnagy, Christopher – Kelly F., Paul – Ekman, Paul: *Unmasking the Social Engineer: The Human Element of Security*. Indianapolis, Wiley Publishing, 2014.

Hadnagy, Christopher: *Social Engineering. The Art of Human Hacking*. Indianapolis, Wiley Publishing, 2011.

Harari, Yuval Noah: *Homo Deus. A holnap rövid története*. Budapest, Animus Kiadó, 2017.

Harari, Yuval Noah: *Sapiens. Az emberiség rövid története*. Budapest, Animus Kiadó, 2017.

- Kádár Pál: A különleges jogrendi szabályozás megújítása és a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 8. (2020), 4. 7-33.
- Kádár Pál: A nemzeti ellenállóképesség és a kormányzás folytonossága – rendvédelmi összefüggések. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Rendészet a rendkívüli helyzetekben – Húsz éves a Szent László napi konferencia*. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, 2021. 19-28.
- Kádár Pál: A védelmi-biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdései az Alaptörvényen túl. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, (2021), 11. Elérhető: [https://hhk.uni-nke-hu/VBSZK%20M%C5%B1helytanulm%C3%A1nyok%202021_11_%20K%C3%A1d%C3%A1r%20P%C3%A1l_A%20v%C3%A9delmi-biztons%C3%A1gi%20szab%C3%A1lyoz%C3%A1s%20reformj%C3%A1nak%20egyes%20k%C3%A9rd%C3%A9sei%20az%20Alapt%C3%B6rv%C3%A9nyen%20t%C3%BAl.pdf](https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20M%C5%B1helytanulm%C3%A1nyok%202021_11_%20K%C3%A1d%C3%A1r%20P%C3%A1l_A%20v%C3%A9delmi-biztons%C3%A1gi%20szab%C3%A1lyoz%C3%A1s%20reformj%C3%A1nak%20egyes%20k%C3%A9rd%C3%A9sei%20az%20Alapt%C3%B6rv%C3%A9nyen%20t%C3%BAl.pdf)
- Kelemen Roland – Németh Richárd: A kibertér alanyai és sebezhetősége. *Szakmai Szemle*, 17. (2019), 3. 95-118.
- Kelemen Roland: Radikalizálás, dezinformálás és tömegpszichózis modern köntösben: a hibrid konfliktus kibertérben. *Jog – Állam – Politika*, 13. (2021), 3. 71-85.
- Kiss Tibor – Parti Katalin – Prazsák Gergő: *Cyberdeviancia*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019.
- Till Szabolcs Péter: Az Alaptörvény kilencedik módosítása szerinti intézményrendszer előzetes értékelése a megvalósítási átmeneti idő első évi fejleményei alapján. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, (2021), 1. Elérhető: [https://hhk.uni-nke-hu/VBSZK%20M%C5%B1helytanulm%C3%A1nyok%202021_1_%20Till%20Szabolcs%20P%C3%A1rter_A%20Magyar%20Honv%C3%A9ds%C3%A9g%20feladatrendszer%C3%A9nek%20perspektivikus%20ir%C3%A1nyai%20a%202021-2030%20id%C5%91t%C3%A1vban,%20kapcsol%C3%B3dva%20a%20NATO%20%C3%B Aj%20strat%C3%A9giai%20koncepti%C3%B3j%C3%A1nak%20v%C3%ADzi%C3%B3j%C3%A1hoz.pdf](https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20M%C5%B1helytanulm%C3%A1nyok%202021_1_%20Till%20Szabolcs%20P%C3%A1rter_A%20Magyar%20Honv%C3%A9ds%C3%A9g%20feladatrendszer%C3%A9nek%20perspektivikus%20ir%C3%A1nyai%20a%202021-2030%20id%C5%91t%C3%A1vban,%20kapcsol%C3%B3dva%20a%20NATO%20%C3%B Aj%20strat%C3%A9giai%20koncepti%C3%B3j%C3%A1nak%20v%C3%ADzi%C3%B3j%C3%A1hoz.pdf)

2. TÁRSADALMI HÁLÓZATOK ÉS REZILIENCIA¹²

KELEMEN ROLAND¹³ – NÉMETH RICHÁRD¹⁴

2.1. Bevezetés

A *cyberfare state* koncepciója szerint a biztonság és reziliencia szempontjából kiemelt szereplők az egyének, így azok kapcsolódásai is kitüntetett figyelmet érdemelnek. Míg a *cyberfare state* egyik altípusa, a *smart total control cyberfare state* felfogásában és biztonsági megoldásaiban az egyének és az egyének kapcsolatai, vagyis a társadalmi hálózatok felett a lehető legteljesebb felügyeletet igyekeznek kialakítani (lásd például a kínai Aranypajzs rendszert vagy a társadalmi kreditrendszert, a „*halal*” internet protokollt)¹⁵, addig a nyugati demokratikus államok esetében szükségszerűen a jogállami paradigmák tiszteletben tartása mellett kell a kibertérből és a hozzá kapcsolódó technológiákból eredő pozitív hatások melletti biztonsági kockázatokat kezelni.

A probléma megoldásához először meg kell értenünk magát a problémát, vagyis, hogy a kibertér és a hozzá kapcsolódó technológiák milyen módon alakították át a társadalmi hálózatokat, miként módosultak e hálózatok jellemzői a technológia hatására, és ezen jelenségek, folyamatok hogyan módosították a biztonság és a biztonsági kockázatok kezelhetőségének lehetőségeit. Érdekes kérdés lehet még az is, hogy maguk a technológiai vívmányok képesek-e segíteni a saját maguk által generált folyamatok megoldását, vagyis a technológia – jogállami keretek közötti – használata lehetővé teszi-e a társadalmi totalitás rezilienciájának formálását, javítását, kiigazítását anélkül, hogy az egyén és a társadalmi hálózatok társadalmi totalitásában betöltendő szerepe (tovább) torzulna.

Jelen tanulmány e kérdéseket multidiszciplináris megközelítésből kívánja megválaszolni, segítségül hívva a szociológia, az államtudomány, a történelemtudomány és az informatika dogmatikai eszköztárát.

2.2. A kibertér hatása a társadalmi hálózatokra

A hálózat kutatás fogalomtörténeti szempontból egy fiatal diszciplína, hiszen csupán a 20. század második felében alakult ki, de a mögöttes hálózatelmélet története sem nyúlik vissza egy évszázadnál messzebbre. Ennek ellenére a hálózat kutatás egyik részterülete, a társadalmi hálózatok kutatása már historikus alapokon is megkezdődött, ugyanis főként a nyugati történelemtudomány felmérte a potenciálját annak, hogy az adott korszak folyamatait, eseményeit mélységében jobban megismerhetjük, teljesebb képet kaphatunk róluk, ha az adott korban élők viszonyrendszerét át tudjuk tekinteni.¹⁶ E szemlélet segítséget nyújthat abban is, hogy a jelenkor kibertérhez erősen kötődő társadalmi hálózatait ne csak kvantitatív módon tudjuk jellemezni, hanem kvalitatív jellemzőit is felismerjük.

A társadalmi hálózat azonban, bár fogalmilag fiatalnak tekinthető, végigkíséri az emberi társadalmak történetét. Bár e hálózatok intenzitása, mérete, jellemzői jelentősen átalakultak az évszázadok során, de mindvégig befolyással voltak a közösség és az állam működésére, valamint a

¹² Eredeti megjelenés helye: Kelemen Roland – Németh Richárd: Társadalmi hálózatok és reziliencia. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, (2022), 13.

¹³ Dr. Kelemen Roland PhD. egyetemi adjunktus, Széchenyi István Egyetem; tudományos munkatárs, Nemzeti Közszerkeleti Egyetem.

¹⁴ Németh Richárd doktorandusz, Széchenyi István Egyetem.

¹⁵ Gosztonyi Gergely: A kínai internetcenzúra modellje. *Pro Futuro*, 12. (2022), 3., 1-9.; Gosztonyi Gergely: Special Models of Internet and Content Regulation in China and Russia. *ELTE Law Journal*, (2022), 2. 87-99.

¹⁶ Kovács Bálint: A hálózatelmélet alkalmazásáról a történelemtudományban. *Világtörténet*, 2. (2012), 3-4. 188-190.

biztonságára. E hálózatok összekapcsolódtak a társadalmi totalitás más alrendszerével, sőt egyes korszakokban kiemelkedő fontossággal bírtak a társadalmi totalitás egészében. Mint a társadalmi totalitás részkomplexuma, a társadalmi hálózatok is szükségszerűen befolyásoltak, illetve befolyásolva voltak más részkomplexumok által.¹⁷ Ilyen részegységnek tekinthető a fegyveres védelmi ágazat¹⁸ (vagy annak egyes funkcióit megvalósító előképi szervek) is. A hadviselés generációinak vizsgálata során is láthatóvá vált,¹⁹ hogy egyes társadalmi hálózatok az évszázadok során, a társadalmi struktúrához igazodva (gondoljunk a nemesi rendre, mint társadalmi hálózatra és a nemesi inszurrekcióra)²⁰ mennyire eltérő szerepet tölthettek be a védelmi tevékenység tényleges megszervezése, működtetése során. Hasonló módon az általuk, vagy rajtuk keresztül használt egyes eszközök hatásfoka is eltérően alakult a korszak által biztosított technikai képességekhez mérten. Tökéletes példája ennek a hibrid konfliktusok és annak az eszközparkja, amely lényegében – egészét tekintve – legalább évszázados, míg egyes eszközeire nézve, akár évezredes múltra tekint vissza. Ennek ellenére helyes az a megállapítás, hogy „amivel ma a hibridnek nevezett hadviselés vagy fenyegetés valóban újszerűnek tűnhet, az inkább a korábban is alkalmazott nem katonai tényezők tárházának robbanásszerű gyarapodásából és ezáltal kialakulni látszó stratégiai dominanciájából, illetve ezek hatóerejének a társadalmi- és technológiafejlődés miatti megerősödéséből következik.”²¹ Kiemelendő e gondolatok közül, hogy a régi ismerősként kezelhető hibrid eszközpark sikeressége azokból a nem elhanyagolható körülményekből adódik, hogy egyik oldalról a modern technológia soha nem látott módon erősíti fel a korábbi eszközök hatékonyságát (lásd például információs műveletek hatókörének bővülését), illetve másik oldalról a modern technológia jelentős hatást gyakorolt a társadalmi totalitásra, struktúrára és magukra a társadalmi hálózatokra is. Ahhoz azonban, hogy e hatást ne csak kvantitatív tudjuk elemezni, szükségesnek érzem a társadalmi hálózatok történeti vizsgálatát is, hiszen ezzel átfogó képet kaphatunk arról, hogy a társadalmi hálózatok mely jellemzői alakultak át a modern technológiának, dedikáltan a kibertérnek köszönhetően.

2.2.1. A társadalmi hálózatok és a társadalmi struktúra fogalmi, történeti vizsgálata

A társadalmi totalitás részkomplexumai közül e fejezetben részletesebben a társadalmi struktúra és a társadalmi hálózatok fogalmi rendszerével és történeti viszonyával foglalkozom, amelyek révén képet kívánok adni a társadalmi hálózatok tradicionális, prekibertéri fejlődéséről, jellemzőiről. Mindenekelőtt viszont érdemes azokat a fogalmakat tisztázni, amelyek a vizsgálódás alapját fogják jelenteni. Mind a társadalmi struktúra, mind pedig a társadalmi hálózatok rendkívül gyakran használt kifejezések. A sokszori alkalmazás és az interdiszciplináris jellegük miatt fogalmaik esetében már-már definíciós „bábeli sokféleségről” beszélhetünk.²² E tanulmány keretei között célszerűnek tartom a hosszas fogalmi összevetések helyett olyan munkafogalmak átvételét, amelyek az egyes tudományterületeken átvélően képesek keretet adni a későbbi vizsgálódásnak.

A társadalmi struktúra – Farkas Zoltán fogalma szerint – kifejezi „az adott társadalom tagjainak társadalmi viszonyait és társadalmi helyzetét, kiemelve e viszonyok és helyzetek leglényegesebb

¹⁷ Peschka Vilmos a jog mint részkomplexum esetében a következő módon fogalmazta ezt meg: „ha a jog mint a társadalmi totalitás egyik részkomplexusa létezik, akkor nyilvánvalóan rá nézve is érvényes az a társadalomontológiai törvényszerűség, hogy létét, helyét, működését és hatását... a többi részkomplexussal való szakadatlan kapcsolata határozza meg.” – Peschka Vilmos: *A jog sajátossága*, Budapest, Akadémia Kiadó, 1988. 33.

¹⁸ Farkas Ádám: *Az állam fegyveres védelmének alapjai*. Budapest, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, 2019.

¹⁹ Kelemen Roland: *A kibertérből érkező fenyegetések jelentősége a hibrid konfliktusokban és azok várható fejlődése. Honvédelmi Szemle*, 148. (2020), 4. 65-81.; Simicskó István: *A hibrid hadviselés előzményei és aktualitásai. Hadtudomány*, 27. (2017), 3-4. 3-16.

²⁰ Keserű Barna Arnold: *Jogtörténeti töredékek az 1809. évi nemesi felkelés Fejér megyei eseményeiről. Diskurzus*, 2. (2012), 1. 14-25.

²¹ Farkas Ádám – Resperger István: *Az úgynevezett „hibrid hadviselés” kihívásainak kezelése és a nemzetközi jog mai korlátai*. In: Farkas Ádám – Végh Károly: *Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl – Intézményi és jogi kihívások*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2020. 132.

²² Kovács (2012): i. m. 190.

vonásait”²³. E fogalomban a társadalmi viszony a társadalomban jelenlévő érdek- és erőviszonyok összességét jelenti. Míg a társadalmi kapcsolat (helyzet) az egyének közötti tényleges, vagy hallgatólagos megállapodás, amely arra irányul, hogy ezáltal elősegítsék az érdekeik érvényesülését.²⁴ A társadalmi struktúra a fentiek alapján olyan intézményes és intézményes kereteken túli működési mechanizmusait öleli fel a társadalomnak (szűkebben az államnak), amelynek központi eleme az egyes egyének hatalomhoz való viszonyának definíciója, és e definíció mentén való társadalmi kapcsolatok (megállapodások) kialakítása. Ezzel szemben a társadalmi hálózatok sokkal lazább kereteket ölelnek fel. A „társadalmi hálózatot úgy értelmezhetjük, mint »a szereplők olyan csoportját, amelyek egymással valamilyen társadalmi kapcsolatban vannak« [...] Minden szereplő a hálózatban legalább két másik szereplővel van kapcsolatban... valamilyen közös célja, közös érdekeik vannak.”²⁵ Míg előbbi fogalom szükségszerűen összefonódik az állam hatalmi jellegével, addig utóbbi a társadalom akár lazább kapcsolódásait is felöleli. Érdekes kérdésként megfogalmazni, akkor egy a társadalmi hálózatokat vizsgáló tanulmány keretei között miért jelenik meg a társadalmi struktúra kérdésköre is. A válasz erre a történeti vizsgálatban rejlik, ugyanis évszázadokon keresztül a társadalmi struktúra és a társadalmi totalitás szempontjából jellegadó, jellemző társadalmi hálózatok a legtöbb esetben egybeestek, de legalábbis rész-egész viszonyt jelentettek, amely – mint látni fogjuk – csak a modernitással kezdett megszakadni.

A korai társadalmak esetében, akár a nomád államról²⁶ beszélünk, akár a kora ókori államalakulatokról (ezt volt megfigyelhető a korai hellén időkben,²⁷ vagy mezopotámiai államfejlődés korai szakaszaiban is),²⁸ az alapvető vérségi viszonyon alapuló társadalmi hálózatok, vagyis a család, a nemzetség jelentették a társadalmi struktúra központi elemeit is. Hiszen ezen kapcsolatok mentén valósult meg az önfenntartás, a közösségi élet jelentette a fennmaradás egyedüli lehetőségét, e vérségi kapcsolatok léptek magasabb fejlettségi szintekre, így váltak törzssé, törzsszövetséggé, ahol a hatalom legitimitációja továbbra is a vérségi kapcsolatokon nyugodott.

A feudális államfejlődés egyes szakaszaiban a szabadság kis körei²⁹ részére biztosított előjogok mentén szerveződő államban és a társadalomban ezen előjogokat birtokló szereplők kapcsolatai jelentették a társadalmi struktúra részegységeit, ezen előjogok birtokosai között alakultak ki a legfontosabb társadalmi hálózatok. E társadalmi hálózatok mindegyike érdekelt volt abban, hogy – bár a hatalom egyes szegmenseit a saját érdekeik mentén módosítsák (például Magna Charta mozgalom, vagy az Aranybulla kikényszerítése, vagy a zsarnokölés kérdésköre)³⁰, de – a status quo-t jelentősen ne alakítsák át, sőt abban az esetben, ha egy másik – a társadalmi struktúrában kevésbé jelentős – társadalmi hálózat azt érdemben támadta (például jobbáglázadás), akkor az ellen közösen léptek fel.³¹ A korszak legjelentősebb teoretikusai ennek megfelelően az állami rendet és

²³ Farkas Zoltán: *A társadalmi struktúra fogalma, összetettsége és a társadalmi hálózatok*. *Jel-Kép*, (2019), 2. 109.

²⁴ Farkas Z. (2019): i. m. 114.

²⁵ Kovács (2012): i. m. 191.

²⁶ Tökési Ferenc (szerk.): *Nomád társadalmak és államalakulatok*. Budapest, Akadémia Kiadó, 1983.; Kristó Gyula: A magyar nomád államtól Szent Istvánig. *Aetas*, 15. (2000), 3. 116-120.

²⁷ Szoboszlai-Kiss Katalin: *Alvó demokrácia – Kormányzásról, törvényről, erkölcsről Homérosztól Szókratészig*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2018.; Szoboszlai-Kiss Katalin: Bevezetés a klasszikus görög államtudományi kutatáshoz: Az antik görög államfejlődés legkorábbi forrásai. *Jog – Állam – Politika*, 9. (2017), 2. 95-116.

²⁸ Jany János: *Jogi kultúrák Ázsiában – Kultúrtörténet, jogtudomány, mindennapok*. Budapest, Typotex, 2016. 35-52.

²⁹ Bibó István: A magyar társadalomfejlődés és az 1945. évi változás értelme (1947). *Magyar Füzetek*, (1979), 4. [Bibó István (1911-1979)], 84.

³⁰ Egresi Katalin: Keresztény és a középkori politikai bölcsélet főbb jellemzői. In: Egresi Katalin – Pongrácz Alex – Szigeti Péter – Takács Péter: *Államelmélet*. Győr, SZE DF ÁJK Jogelméleti Tanszék, 2016. 43.; Szaniszló Krisztián: A hatalommegosztás államelméleti előképei – Hatalomkorlátozás az európai állambölcséletben az antikvitás korától a felvilágosodásig. *Acta Humana*, 4. (2016), 1. 75-77.

³¹ Büntetőjogi eszközparkot lásd: Barna Attila: Rendes és rendkívüli bíróságok a hűtlenségi perek perjogi szabályozásában és ítélezésében a középkori Magyar Királyság felosztásáig. *Jogtörténeti Szemle*, (2017), 1-2. 51-57.; Barna Attila: "Kik a 'Király' és Haza ellen való hűtlenséggel vádoltatnak" – Az 1830. évi büntetőkódex -tervezet felségsértésre és hűtlenségre vonatkozó szabályainak megalkotása. In: Máthé Gábor – Révész T. Mihály (szerk.): *Állam-, egyház-,*

annak legitimitációját úgy határozták meg, hogy ezen társadalmi hálózatok szerződést kötöttek egymással és/vagy egy külső szereplővel, annak érdekében, hogy a fennálló társadalmi struktúrát meg tudják őrizni, vagyis az a közös célnak megfelelően működjön.³²

Ebben tényleges változást a polgári forradalmakat követő átalakulások eredményeztek. Ekkortól a társadalmak tagjai sokkal inkább egyes uralkodó eszmék (liberalizmus, szocializmus, nacionalizmus, konzervativizmus), vagy más szemszögből a termelési tényezők megoszlása mentén szerveződtek. Egyre több és jelentősebb olyan társadalmi hálózat jött létre, amely a kialakult társadalmi struktúrában lényegében nem találta a helyét, perifériára szorult. Ebben az időszakban – ahogyan arra Immanuel Wallerstein, Fernand Braudel, Szigeti Péter és Pongrácz Alex is felhívta a figyelmet³³ – kifelé bár egységesnek, homogénnek hatottak ezek az államalakulatok és az imperializmus által vezetve kialakították a centrum-, félperiféria- és perifériaállamok egyfajta rendszerét, azonban belső társadalmi struktúrájukban legalább ennyire heterogének voltak. E heterogenitást pedig csak ideig-óráig tudta kezelni a hatalmi közeg, mivel vele szemben jelentős társadalmi hálózatok jöttek létre (munkásosztály és szervezetei, nemzetiségi törekvések), amelyek már ténylegesen tudták befolyásolni az állam működését és biztonságát, mondhatni helyet követeltek a Nap alatt. E társadalmi hálózatokat végső soron be kellett illeszteni a társadalmi struktúrába, emellett pedig ki kellett alakítani a védelmi jog azon intézményeit, amelyek jogállami keretek között kezelni tudták a szélsőséges törekvéseket.³⁴

Ezen folyamatok mellett az egyre jobban kibontakozó globalizáció, az egyéni jogok térnyerése, a liberalizmus eszméjén alapuló individuum jelentőségének hangsúlyozása következtében az egyén szerepe felerősödött a társadalomban. A társadalmi hálózatok egyre inkább egyéni központúvá váltak. Ami nem jelenti azt, hogy a társadalmi hálózat triádjellege inntől eltűnt volna, hanem sokkal inkább az látszik, hogy a társadalmi hálózat célja az egyén oldaláról vált definiálhatóvá, és ezek az egyéni célok értek össze. Ugyanis míg a feudális társadalomban a rendekhez tartozó egyének, bár nyilvánvalóan rendelkeztek saját, önálló célokkal, ezek viszont csak akkor voltak elérhetőek, ha a társadalmi struktúrában való helyzetük megkérdőjelezhetetlenül fennállt, amely a társadalmi hálózataik által definiált közös érdekek és célok mentén volt biztosítható. Az individuum térnyerése egyre inkább polarizálta a társadalmat, amelyben az egyén sokszor egyedül találta magát, ami nem egy esetben szélsőséges válaszokat szült (eklatáns példái ennek az egyes terrorcselekmények). A másik oldalról azonban a vélemények ütköztetése sokszínűbbé vált,³⁵ a társadalmi felelősség pedig egyre inkább tartalmat nyert olyan társadalmi hálózatok képében,

jogtörténeti magyarázatok: Ünnepi tanulmányok Rácz Lajos tiszteletére 65. születésnapja alkalmából. Budapest, Multiszolg Bt., 2013. 9-16.

³² Takács Péter: Társadalmi szerződések elméletei. In: Egresi – Pongrácz – Szigeti – Takács (2016): i. m. 66-86.; Szaniszló (2016): i. m. 66-86.; Pongrácz Alex: *Nemzetállamok és új szabályozó hatalmak a globális erőterben – avagy megsemmisíthető-e a globalizáció?* Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019. 33-35.; Pongrácz Alex: *A Leviatán mint politikai szimbólum az államelméleti gondolkodásban.* *Ludovika kormányzás és tudomány blog*, 2022. április 12.; Pongrácz Alex: Az állam gazdaságpolitikai szerepvállalásának változásai. *Pro Publico Bono*, 5. (2017), 3. 171-174.; Pongrácz Alex: A szuverenitásfogalom változásának 21. századi fejleményei. *Pro Publico Bono*, 6. (2018) 2. 131-135.

³³ Fernand Braudel: *A kapitalizmus dinamikája.* Budapest, Európa Könyvkiadó, 2008.; Immanuel Wallerstein: *Bevezetés a világrendszer-elméletbe,* Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2010.; Szigeti Péter: *Világrendszer nézőben: globális "szabad verseny" – A világkapitalizmus jelenlegi stádiuma,* Budapest, Napvilág Kiadó, 2005.; Pongrácz Alex: The Tropes of Globalization. In: Kálmán János (szerk.): *Legal Studies on Contemporary Hungarian Legal System.* Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2014. 275-291.; Pongrácz (2019): i. m.

³⁴ Lásd a jogállami különleges jogrendi szabályanyag kialakulását: Farkas Ádám: *A [hon]védelmi alkotmány kialakulása a polgári Magyarországon 1867-1944.* Budapest, Zrínyi Kiadó, 2019.; Kelemen Roland: *A jogállami kivételes hatalom gyökerei és az eredeti modellek kialakulása.* *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, (2022), 4. 4-59.; Kelemen Roland: A különleges jogrend történeti modelljeinek kialakulása és fejlődése a 20. század második évtizedének végéig. In: Farkas Ádám – Kelemen Roland (szerk.): *Székülla és Kharibdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól.* Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020. 43-79.

³⁵ Gosztonyi Gergely: *Cenzúra Arisztoteléstől a Facebookig – A közösségi média tartalomszabályozási gyakorlatának komplexitása.* Budapest, Gondolat Kiadó, 2022. 55-58.

amelyekben a célok sokszor jóval túlmutatnak a hálózat tagjainak érdekein és magasabb szintű társadalmi jó érdekében léptek fel. Ilyen társadalmi hálózatok voltak azok, amelyek többek között követelték a rabszolgaság eltörlését, vagy a gyermekmunka betiltását, szervezték az árvasegélyezést – és még hosszasan lehet sorolni a 19-20. század ezen társadalmi hálózatait.³⁶ A második világháború idején és azt értékelve újradefiniálták az egyén szerepét a társadalomban, úgy vélték, hogy az ember „... csak saját lendületében, mintegy saját hajánál fogva tudja kihúzni magát a semmiből és tud védekezni a semmi szakadatlan fenyegetése ellen... És az ember nemcsak magának és magáért felelős, hanem egyben mindig a másoknak és a másikkért.”³⁷ Az interszubsztitívitás – mely fontossága a második világháború során vált igazán világossá – révén az ember próbálja megismerni és alakítani a társadalmi, politikai életet, így a mikroszint aktívan reagál a makroszint eseményeire.³⁸ Amely lényegében annyit jelent, hogy az ember annyit tesz, hogy „... amit meg kellett tenni, és amit a terror és lankadatlan fegyvere ellen meg kell majd tenniük, egyéni meg hasonlásaik ellenére...”³⁹ azt megteszik. Vagyis az egyén létezését önmagán túli érdekek fölé is emeli, kiemelve, hogy az egyén létezése társadalmi realitás is egyben, így az egyén már nemcsak szűk értelemben vett közösségre van hatással, hanem a társadalmi struktúrára is.⁴⁰

Eme felismerés a nyugati társadalmak esetében lehetővé tette, hogy a társadalmi hálózatok következetesen végig próbálják vinni céljaikat, akár a legitim társadalmi struktúra kárára is. Utóbbi viszont már jelentős társadalmi és nemzetbiztonsági kockázatokkal is járt. Számos példa közül kiemelhető például a német RAF (Rote-Armee-Fraktion, Vörös Hadsereg Frakció) csoport tevékenysége.⁴¹ A 20. század második felére tehát egyértelműen kimutathatóvá vált, hogy azok a társadalmi hálózatok is képesek jelentős hatást gyakorolni a társadalmi totalitásra, amelyeknek a társadalmi struktúrában már nincs jelentős szerepük. E társadalmi hálózatok kiszélesítették a demokratikus nyilvánosságot, vagy valós társadalmi problémákat próbáltak megoldani (gondoljunk itt például a polgárjogi mozgalmakra az Egyesült Államokban), azonban szélsőséges esetekben reális veszélyt jelentettek a biztonságra.

A fenti változások mellett viszont e társadalmi hálózatoknak több közös jellemzői is kimutathatók. Egyik ilyen jellemző a *lokális jelleg*, vagyis ezen hálózatok földrajzilag körülhatárolható, egymáshoz közel eső területen élők között jöttek létre. Így általában lokális célok és érdekek mentén szerveződő egyének hoztak létre társadalmi hálózatokat. E társadalmi hálózatokban az egyének közötti kapcsolatok intenzívek voltak, a bizalom a közös lokális ismeretségen nyugodott. A földrajzi térben nagyobb területet felölelő hálózatok esetében a bizalom és az intenzitás jóval csekélyebb volt, gyengébb kapcsolatok jöttek létre.⁴² A 19. századig a

³⁶ Szépvölgyi Enikő: Gondolatok az állami gyermekvédelemről szóló törvénycikkek 120. évfordulójára. In: Mezey Barna (szerk.): *Kölsönhatások. Európa és Magyarország a jogtörténelem sodrásában*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2021. 316-323.; Szépvölgyi Enikő: A dualizmus kori állami gyermekvédelem és a szegényügy összefüggései. *Jog – Állam – Politika*, 13. (2021), 3. 101-116.

³⁷ Hans Joachim Störig: *A filozófia világtörténete*, Budapest, Helikon Kiadó, 2005. 483.

³⁸ Pongrácz Alex: Az egyén az állam ellen (?) Aktuálisak-e Spencer nézetei a 21. században? In: Tóth J. Zoltán (szerk.): *Herbert Spencer öröksége: Tanulmányok, reflexiók Herbert Spencer születésének 200. évfordulója alkalmából*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2021. 141-158.

³⁹ Albert Camus: A pestis. In: Köpeczi Béla (szerk.): *Az egzisztencializmus*, Budapest, Gondolat Kiadó, 1965. 387.

⁴⁰ Ezt érzékelteti David Mitchell *Felhőatlász* című művének záró monológja: „Hohó, ezek valóban szép whig érzések, Adam. De ne papold nekem igazságról! Ügess számárháton Tennessee-be, és győzd meg a déli fehér fajankókat, hogy ők csupán kifehéritett négek, a négeik pedig befeketített fehérek! Hajózz az Óvilágba, mondd el nekik, hogy császári rabszolgáik jogai elidegeníthetetlenek, akár Belgium királynőjéé! Ő, be fogsz rekedni, szegény leszel, és megöszülsz a jelölőgyűléseken! Leköpnék, rád lőnek, megincselnek, megbékítenek kitüntetésekkel, elkergetnek a telepések! Keresztre feszítenek! Naiv, álmodozó Adam. Aki hadakozna az emberi természet sokféle hidrájával, a fájdalom valóságos világával fizet, és vele együtt fizet a családja is! És utolsó leheletteddel érted majd meg, hogy az életed nem ért többet a határtalan óceán egyetlen cseppjénél! Ámde mi az óceán, ha nem cseppek sokasága?” Forrás: David Mitchell: *Felhőatlász*, Budapest, Cartaphilus Kiadó, 2012. 323.

⁴¹ Papp László Tamás: *Miért lett fiatal német értelmiségiekből kegyetlen terrorista a diáklázadás idején?* *Átlátás*, 2020. július 16.

⁴² Kovács (2012): i. m. 194.

technológia fejlettsége determinálta a társadalmi hálózatok javarészában a szűk értelemben vett lokalitást, hiszen az emberek javarésze falusias környezetben élt, amelyet élete során alig hagyott el, akkor is leginkább a szomszédos településeket érték el. Ez az arány csupán a 19. század közepén billent át Nyugat-Európában.⁴³ A lokalitás determinál más jellemvonásokat is. Ezen társadalmi hálózatok méretüket tekintve kötődtek a helyi szinthez, vagyis a hálózathoz csatlakozók száma lehatárolt volt. Ezen állítás még akkor is igaz, ha a korszak tömegszervezeteire gondolunk, akár a munkásmozgalmakra, akár a tömegpártokra, hiszen bár központi szereplőt követtek, azonban ezek a szervezetek továbbra is földrajzilag lehatárolható társadalmi hálózatokra épültek, amelyeket a centrumból próbáltak irányítani, mozgatni. Nem véletlen, hogy a forradalmi munkásmozgalmak lokális társadalmi hálózatokra épültek és azok összességét tekintették a legfőbb szerveknek.⁴⁴ Még akkor is, ha valójában ezek vezetőinek komplexuma egy saját társadalmi hálózatot képezett. A másik, a szűken vett lokalitáshoz kötött jellemvonás, hogy a közösségen belül a *magatartási minták terjedése lineáris volt, vagyis diadikus* a minta követés, ami annyit jelent, hogy egy-egy ilyen magatartási minta kizárólag egyenes vonalban tud terjedni, két ismerős között. Ez egy nagyobb társadalmi hálózat esetében *hiperdiadikus* jellegűt ölt, vagyis a cselekvési mintákat már nem lineárisan veszik át az egyének, hanem a hálózaton belül bármilyen formában terjedhetnek ezek a sémák, vagyis ismerős ismerősén keresztül is. Fontos, hogy ezen hálózatok még mindig lehatároltak voltak, vagyis az egyes minták terjedése visszakövethető volt. Az utolsó jellemzője a prekibertéri társadalmi hálózatoknak, hogy az *egyén felől jellemezhetőek* voltak. Bár a fentebb felvillantott egyes társadalmi hálózatok esetenként heterogének voltak, azonban az egyéni jellemvonások így is visszaadták a hálózat makrovonásait. Hiszen ezen egyének hálózatai vagy a társadalmi struktúrához kötődtek, vagy lokális célok, attitűd mentén szerveződtek, előbbi esetében a status quo fenntartása szükségessé tett egyfajta homogenitást még heterogén közegben is, míg a lokális jellegű hálózatok esetében alapvetően homogén hálózatok voltak a jellemzőek. Szintén az egyén felőli meghatározhatóságot erősítette a magatartási minták diadikus vagy hiperdiadikus terjedése is, ugyanis a közösséghez mérten szélsőséges minta terjedésének bázisa visszakövethető volt.

2.2.2. Társadalmi hálózatok a kibertér vonzásában

Az elmúlt pár évtizedben azonban ugrásszerű változás következett be a társadalmi totalitás egészében, amely nem hagyta változatlanul az egyes részkomplexumokat, így a társadalmi struktúrát és a társadalmi hálózatokat sem. Alvin Toffler elmélete szerint az emberi történelem három hullámra osztható. Az első hullámban a gazdasági termelés alapja a földművelés, ahol – mint fentebb is láttuk – a társadalmi struktúra és a leginkább jellegadó társadalmi hálózatok egybeestek. A második hullámot az ipari társadalom korának tekinti. Ezen időszakban felerősödött az egyén társadalmi szerepe, a társadalmi hálózataiknak hatóereje már nem feltétlenül függött a társadalmi struktúrában betöltött helyüktől. Végül a harmadik hullámot jelentve megjelent az információ kora, vagyis az információs társadalom térnyerése.⁴⁵ Fontos elméleti alapja volt, annak a felismerése, hogy az információ, a tudás a társadalmi struktúrában betöltött szerepet, viszonyokat alapjaiban határozza meg.⁴⁶ Ugyanis az információ már önálló értékévé vált, annak megszerzése és birtoklása tett valaki, illetve valakiket tényleges hatalmi tényezővé. E folyamatban a technológia robbanás mellett óriási szerepe volt a globalizáció kiteljesedésének. E körben „a globalizációt akként gondolhatjuk el, mint a jelenkori társadalmi élet világméretű összekapcsoltságának szélesedő,

⁴³ Eric Hobsbawm: *A forradalmak kora*, Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1988. 16-17.; Ian D. Armour: *A History of Eastern Europe 1740-1918 – Empires, Nations and Modernisation*, London, Bloomsbury Academic, 2012. 15-19., 22-27.

⁴⁴ Nagy Szabolcs: Adalékok a Tanácsköztársaság dunántúli történetéhez. In: Paksy Zoltán (szerk.): *Tanácsköztársaság Zala megyében*. Zalaegerszeg, Magyar Nemzeti Levéltár Zala Megyei Levéltára, 2020. 9-27.; Nagy Szabolcs: *Muli püspök temet: Tanácsköztársaság Pápán*. Pápa, Jókai Mór Városi Könyvtár, 2016.

⁴⁵ Alvin Toffler: *A harmadik hullám (információs társadalom A-tól Z-ig)*. Budapest, Typotex, 2001.

⁴⁶ Fritz Machlup: *The Production and Distribution of Knowledge in the United States*. Princeton University Press, 1962.; Z. Karvalics László: „A tudás termelése és elosztása az Egyesült Államokban”: Fritz Machlup újraértékelése az információs társadalom elméletétörténetében. *Információs Társadalom*, 9. (2009), 2. 20-34.

mélyülő és gyorsuló valóságát, annak kulturális, kriminális, pénzügyi, spirituális, és számos egyéb aspektusával.”⁴⁷ Ehhez viszont elengedhetetlen attribútummá vált a kibertér, tudniillik a kibertér kiépülésének köszönhetően váltak ténylegesen globálissá az emberi interakciók, a gazdaság és a kultúra. Fontos felismerés, hogy a technológia önmagában nem határozza meg a történelmi fejlődést és a társadalmi változásokat, viszont a technológia felhasználásának, vagy fel nem használásának a módja megmutatja egy társadalom alkalmazkodási képességét.⁴⁸ Mint a bevezetőben erre utaltam, a *smart total controll cyberfare state* államai e technológia révén elmozdultak egy orwelli világ irányába, ahol az egyének és kapcsolataik felett az állam és a technológiai partnerei fúzióban fellépve a védelem, a biztonság, a status quo megőrzése érdekében a lehető legteljesebb kontroll kialakítása irányába haladnak. A nyugati társadalmak mindeközben megpróbálják a technológia pozitív, jóléti funkcióit hangsúlyozni és továbbra is erős gátak között tartani az állami információ éhséget.⁴⁹ Így egyre nagyobb teret nyertek az államoktól elkülönült szereplők. „Korunkra a nemzetállamok riválisaivá nőttek ki magukat többek között a tőke-, a termelési, a kommunikációs, bűnözői hálózatok, a nemzetközi intézmények, a szupranacionális katonai gépezetek, a nem kormányzati szervezetek, a nemzetek feletti vallások, sőt, még a különböző társadalmi mozgalmak is.”⁵⁰ A tudás (és információ)-intenzív társadalomban tehát az állam másodlagos szereplővé kezd válni a transznacionális tényezők mellett (tekintsünk e körben a közösségimédia-platformok tevékenységére irányuló állami szabályozási kialakításának eredendő lehetetlenségére). Furcsa kettőssége ennek társadalmi oldalról, hogy az állam információhoz jutását korlátozzák és hangosan tiltakoznak egy-egy hírszerzési kiszivárgás esetében (lásd Wikileaks, Snowden-ügy), de eközben a többség a hallgatásba burkolózik azzal kapcsolatban, hogy „az információ... kifürkészése és az adatok felhasználók hozzájárulásával, de az átadott adatkör mélységére és súlyára kiterjedő átfogó ismeret hiányában történő rendelkezésre bocsátása a legnagyobb tech-cégek részére milyen visszaélési lehetőséget biztosít akár... az Amazon, a Facebook és a Google”⁵¹ számára. Ezzel a társadalmi struktúra – amely korábban maximum nemzetállami értelmezést jelentett – annak az igénynek megfelelően, vagy azt felhasználva, kiszolgálva, hogy az állam hatalmi tényezőként másodvonalba kerüljön, valamint, annak köszönhetően, hogy életünk minden területe lényegében összekapcsolódott és a szerveződés világméretűvé vált, így már sokkal inkább értelmezhető transznacionális vagy globális közegben, semmint államon belül. Ez a társadalmi struktúrát megkettőzi, és a nemzeti társadalmi struktúra mellett kialakult egy transznacionális vagy globális társadalmi struktúra is. Ebből adódóan viszont az egyének társadalmi hálózatainak is e kettős struktúra irányába kell igazodniuk, amely már eredendően konfliktusok forrása és a nemzeti társadalmakon belüli törésvonalakat eredményez.

Eme változások jelentős hatást gyakoroltak az egyénre és társadalmi hálózataikra is. A kibertér és a hozzá kapcsolódó technológiák önmagukban jelentős hatást gyakoroltak, ugyanis átalakították az emberek hétköznapjait, a szolgáltatóközpontú gondolkodás átvette az uralmat a korábbi tradicionális működés felett. Az IoT- (Internet of Things, dolgok internetje) vagy IoD- (Internet of Digital Reality, digitális valóság internetje)⁵² rendszerek már szükségszerűen módosították az

⁴⁷ Pongrácz Alex: A hálózat csapdájában? Globalizáció és totalitás. In: Farkas Ádám (szerk.): *Védelmi alkotmányosság az új típusú biztonsági kihívások erőterében*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018. 43.

⁴⁸ Manuel Castells: *The Information age – Economy, Society, and Culture – Volume I. The Rise of the Network Society (second edition)*. Oxford, Blackwell Publishing, 2010. 7.

⁴⁹ Pongrácz Alex: Variációk hibrid állammodell-építésére. *Military and Intelligence Cybersecurity Research Paper*, (2022), 3. 3-8.

⁵⁰ Pongrácz Alex: A globalizáció toposzai. In: Kecskés, Gábor (szerk.): *Doktori Műhelytanulmányok 2014*. Győr, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2014. 158.

⁵¹ Farkas Ádám: *A védelem és biztonság-szavatolás szabályozásának alapkérdései Magyarországon*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2022. 41.

⁵² Baranyi Péter – Csapó Ádám – Budai Tamás – Wersényi György: Introducing the Concept of Internet of Digital Reality – Part I. *Acta Politechnica Hungarica*, 18. (2021), 7. 225-240.; Baranyi Péter – Csapó Ádám – Budai Tamás – Wersényi György: Internet of Digital Reality: Infrastructural Background – Part II. *Acta Politechnica Hungarica*, 18. (2021), 8. 91-104.

emberek egymás közötti és az ember gép közötti, sőt a gép–gép közötti interakciókat is. Minden adat, minden eszköz és minden személy valószínűvé vált a világ bármely pontján, amely nyilvánvalóan átalakította a társadalmi hálózatok dinamikáját is. Hiszen ezzel lényegében egy-egy nagyobb társadalmi hálózat sohasem alszik, vagyis a kapcsolatok egy része mindig aktív magatartást tanúsít, mindig képes arra, hogy a célnak megfelelő reakciót adjon egy-egy felmerülő jelenségre, hírre, információra és akár ennek megfelelően „riassza” a hálózat többi tagját.

A kibertér fontos hatása, hogy használata egyértelműen képes befolyásolni az éntudatot, képes azt módosítani, „átprogramozni”. Mindez azért alakulhat így, mert a kibertér egyes szegmensei lényegében szándékosan úgy vannak tervezve, hogy az egyén sajátos világnézete, érdeklődési köre, tervei, céljai, függőségei mentén kapjon információt, érjen el felületeket, jusson hozzá kapcsolódó termékekhez. Lényegében a közösségimédia-platformok ezen felismerés mentén szervezik saját üzleti modelljüket.⁵³ Mindezt úgy történik, hogy ez a speciális közeg új esélyt kínál az egyénnek: egy más közösséghez tartozást, a lehetőségek tárházát, akár úgy is, hogy látszatra a hagyományos létezése nem változik, valójában azonban teljesen felülírja azt. A „cyberkörnyezetben csökken az ítélőképesség és nő az impulzivitás, némileg hasonlóan ahhoz, ahogyan az alkohol hat ránk. A cyberközeg sajátos jellemzői – a külső kontroll vagy felügyelet hiánya, a névtelenség, a távolság, a fizikai elkülönültség érzete – elősegítik a gátlások levetkőzését.”⁵⁴

Ez a kontrollvesztés önmagában növeli az ismeretlenek közötti szindikalizáció lehetőségét. Ez egy olyan robbanásszerű kvantitatív változást jelent, amely ennek köszönhetően kvalitatív jellemzőit is módosítja a társadalmi hálózatoknak. Ugyanis az új hálózatok méretüket tekintve minden korábbi társadalmi kapcsolati hálót meghaladnak, és számuk és méretük folyamatosan gyarapodik. Ehhez hozzájárul, hogy míg korábban a közösség egy földrajzilag jól lehatárolható területre összpontosult, és ezen belül tudtak kialakulni az azonos elvek mentén cselekvő személyek kapcsolatrendszerei is, mára ez teljesen átalakult. Így bár hagyományos térben az egyéni kapcsolatok visszaszorulása, elsorvadása figyelhető meg, addig a kibertérben az emberi létezés fokmérője a hálózathoz tartozás lett.⁵⁵ Az egyén mindent megtesz, hogy egy-egy közösség részese lehessen, míg mások hagyományos térbeli céljaik eléréséhez használják az általuk vagy mások által kialakított hálózatokat. Emellett viszont az alaptényezője változik meg a társadalmi hálózatnak, hiszen korábban a társadalmi hálózatok bizalmi oldalát a lokalitás, a kölcsönös ismertség adta, ebből adódóan voltak erősek a kisebb helyi hálózatok és gyengébbek a nagyobb, regionális vagy országos hálózatok; ez viszont átalakul, mivel ezeknél a hálózatoknál a hálózat erőssége már nem földrajzilag körülírható, sokkal inkább a benne megjelenő erősebb individuumok jelenléte, vagy egy mindenk fölé helyezett cél primátusa jelenti az összetartó és bizalmi kapcsolatot. Erős vezető(k), tagok, vagy egy vallásként tisztelt cél rendkívüli kötőerőt jelent ezekben a hálózatokban. Előbbiek maguk determinálják a hálózat makrotulajdonságait, utóbbi viszont a tagok kollektív tudata mentén alakulhat, mert egy magasztos cél lehet pozitív, de szélsőséges mentalitással társulva biztonsági kockázatot is jelenthet. Utóbbiak nyilvánvalóan megfigyelhetőek voltak a korábbi társadalmi hálózatok esetében is, azonban itt, ha emellé rendeljük a kvantitatív és technológiai jellemzőket is, valamint a társadalmi struktúra egy részének a társadalmi totalitáson kívülre kerülését, amely lehetővé teszi az egyes cselekmények relativizálását, mivel lehet olyan cél, amit a belső társadalmi struktúra ellenérzéssel fogad, míg a külső akár támogat is (erre alkalmas példa lehet a migrációval kapcsolatos állásfoglalások, *Black Lives Matter* mozgalomra és utóhatásaira adott eltérő válaszok). Így a hatalmi viszonyban lévők részéről érzékelhetően jelentősebb potenciállal/kockázattal bíró hálózatok rajzolódnak ki, amit a lentebb ismertetésre kerülő tulajdonságok tovább erősítenek.

⁵³ Tökéletes példái ennek a szűrőbuborék rendszerek és a kapuőrök tevékenysége. Lásd: Koltay András: A social media platformok jogi státusa a szólásszabadság nézőpontjából. *In Media Res*, (2019), 1. 1-56.

⁵⁴ Mary Aiken: *Cybersapda – Hogyan változtatja meg az online tér az emberi viselkedést?* Budapest, Harmat Kiadó, 2020. 35.

⁵⁵ Pintér Róbert: Úton az információs társadalom megismerése felé. In: Pintér Róbert (szerk.): *Az információs társadalom – Az elmélettől a politikai gyakorlatig*. Budapest, Gondolat – Új Mandátum, 2007. 25.

Tovább vizsgálva a formáló körülményeket, meg kell állapítani, hogy a kibertér növeli a kialakított hálózatok testreszabottságát is, mivel a kialakult közösségek tagjai közötti interakciók a kibertérnek köszönhetően már országhatárokat, sőt kontinenseket is átlépnek. A hasonlóan gondolkodó egyének határok nélkül tudnak kommunikálni, egymással információkat megosztani, csoportokat létrehozni, hálózatokat szervezni. Ami tovább erősíti a határokon átnyúló társadalmi struktúráknak a hatalmi pozícióját, hiszen lehetőséget ad, hogy akár információs műveletek mentén alakíthassák egy-egy társadalmi hálózat szemléletét.

Ezzel párhuzamosan pedig nyilvánvalóan fokozódik ezeknek a hálózatoknak a közösségformáló szerepe. Hozzájárul ehhez a hálózatok hiperdiadikus jellege is. A hagyományos térben a viselkedési minták átvétele családtagok, barátok, osztálytársak, kollégiumi szobatársak stb. szokásainak másolásával történik meg, vagyis egy-egy viselkedési minta terjedése a legtöbbször lineárisan valósul meg. Ha ez a lineáris lánc megszakad, akkor ennek az új magatartási formának az átadása is megghiúsul. Ez a hiperdiadikus terjedés egy szervezetben, így például egy munkahelyen, kollégiumi közösségben, egyetemen már horizontálissá válik, bonyolultabb, és nehezebben visszakövethetőbbek a hatások, viszonzhatások. Akkor ezt most helyezzük át a kibertérbe, ahol a hálózat tagjainak száma több ezerre, tízezerre, sőt akár millióra is emelkedhet. A minta terjedése így már nem egyszerűen hiperdiadikus, hanem szuper hiperdiadikus. Itt egy-egy viselkedési minta átadásához, víruszerű terjedéséhez nem kell az, hogy minden szereplő azt magáévá tegye, támogassa, elsajátítsa.⁵⁶ Az így kialakított hálózatoknak létrejönnek olyan tulajdonságai és funkciói, amelyek az egyéntől elszakadnak, azokra nincsen valós befolyásuk.⁵⁷ Hozzájárul ehhez a kibertérnek a gátlásokat háttérbe szorító jellege, valamint az is, hogy egyes csoportokon belül eltérő aktivitású, eltérő célú és eltérő végletekben gondolkodó szereplők vesznek részt. Ezekből adódóan a kibertérben létrejövő kapcsolati hálózatokban az egyén radikalizálódása rendkívül felgyorsul.

Az egyén radikalizálódása a csoporton belüli aktivitás fokozódása mellett a csoporton túlra ható (kiber)tevékenységekben figyelhető meg, így például közösségi oldalakon történő toborzás, az elveiknek, nézeteiknek megfelelő hírek terjesztése, saját nézeteik igazolása, akár – még nem hagyományos értelemben vett – agresszív módon is. A kontrollt veszített egyén a legtöbb esetben ezzel az agresszióval még jogi normát nem sért. A kiberagresszió fogalma viszont rendkívül szemléletes. „A cyberagresszió úgy értelmezhető, mint minden olyan, az egyén negatív érzelmeiből fakadó, cybertérben megnyilvánuló manifesztáció, ami magára a cselekvőre vagy másra nézve negatív hatású, vagy valamely normát sért, de még nem tartalmazza a fenyegetést és a kényszerítést, hanem azok megelőző, bevezető szakasza.”⁵⁸ Hiszen kifejezésre juttatja, hogy az egyén itt lépi át a Rubicont, vagyis teszi meg az első olyan lépéseket, amelyek a későbbi, már akár bűncselekményi tényállást megvalósító cselekményhez vezethetnek. Sajnálatos módon a kibertér gátlásmódosító hatása okán az elkövető legtöbbször – bár hagyományos térben legtöbbször ilyen nem tenne – nem is érzékeli, hogy rendkívüli mértékben átlépte az emberek között kialakult kommunikáció hétköznapi normáit.

A radikalizálódása a hálózathoz kapcsolódó szereplőknek eltérő fokozatot ölt, pontosan abból adódóan, hogy eltérő magatartási mintákat vesznek át a szereplők a csoport többi tagjától. Eltérő lesz az is, hogy miként viszonyul egy-egy tag a belső vagy külső társadalmi struktúrához, vagy azok mindegyikéhez. Ugyanis már a korábbi történeti közegben kialakult az az ereje az egyes társadalmi hálózatoknak, hogy a társadalmi struktúrában kevésbé jelentősek is hatni tudnak a kialakult társadalmi viszonyrendszerre. Így az a társadalmi hálózat, amely a belső társadalmi struktúrával

⁵⁶ Gondoljunk bele, a közösségi hálón mennyi olyan „kihívással” (ilyenek voltak többek között a dezodor-, a koronavírus-, a koponyatoró-, a kiki-, vagy a tüzes-kihívás) találkoztunk az elmúlt években, amely a digitális közösséghez tartozó egyének legtöbbször sokkolta, azonban mégis óriási számú követőre talált. Lásd bővebben: Blog.generalielorelatok.hu: [Coronavírus challenge és a legveszélyesebb netes kihívások](https://www.blogger.com/blogger.g?blogID=1234567890), 2020.

⁵⁷ Christakis, Nicholas A. – Fowler James H.: *Kapcsolatok hálózában. Mire képesek a közösségi hálózatok, és hogyan alakítják sorsunkat?* Budapest, Typotex, 2010. 38-41.

⁵⁸ Kiss Tibor: *Agresszió a cybertérben*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2020. 28.

szembehelyezkedik, de a külső társadalmi struktúráját támogatja, lehetőségként jelenik meg a külső tényezők számára – olyan lehetőségként, amely később támogatható, erősíthető társadalmi töréspontot eredményezhet. Emellett a mindkét struktúráját bíráló, támadó és tagadó hálózatok radikalizálhatóságában rejlik a legnagyobb potenciál, hiszen ezen csoportok kisebb ráfordítással is szélsőséges radikalizmusra hajlamosak.

A fentiek okán megállapítható, hogy ezek a szuper hiperdiadikus mintakövetésen alapuló nagyméretű hálózatok esetében, a hálózat méretéből adandóan kevésbé jellemző a homogén magatartási minták átvétele. A csoport attitűdje, a radikalizmusának szintje tehát nem az egyén felől határozható meg, mivel „a kapcsolati hálóknak makrószintű tulajdonságai vannak. A makroszintű tulajdonságok olyan, az egészre jellemző új vonások, amelyek a részek közötti kölcsönhatásokra és köztük fennálló kapcsolatokra vezethetők vissza.”⁵⁹ Ez pedig adódik a kvantitatív jellemzőkön túl abból is, hogy az egyes tagok a korábban meghatározott célok mentén eltérően reagálnak a társadalmi struktúrákra. És míg korábban a jelentősebb társadalmi hálózatok vagy közvetlen kapcsolatban voltak a társadalmi struktúrával, vagy törekedtek arra, hogy abba beolvadjanak, addig az elmúlt évtizedekben ezen hálózatok egy része kimondottan alkalmas arra, hogy ezen struktúrák valamelyikét felszámolja.

És melyik társadalmi hálózat tud ilyen potenciált magában hordozni? Érdekes itt idézni a világhírű magyar hálózatkutató, Barabási Albert László szavait: „Igen, tényleg van szólásszabadság a hálón. Azonban annak nagyobb a valószínűsége, hogy hangunk túl gyenge ahhoz, hogy meghallják. Azokat az oldalakat, amelyeknek csak kevés bejövő mutatója van, lehetetlen véletlen barangolással megtalálni. Ehelyett örökké a középpontokhoz vagyunk irányítva.”⁶⁰ Ezen következtetést erősíti szintén egy Avaaz-jelentés, amely a 2020-as amerikai elnökválasztás után készült. Ennek első fejezete azt az egyértelműnek ható alcímet kapta, hogy *Miként hagyta cserben a Facebook az amerikai választókat*. A választások után Sheryl Sandberg, a Meta ügyvezető igazgatója azt mondta, hogy a Facebook óriási erőfeszítéseket tett a dezinformáció ellen, mégpedig sikerrel. Eredményként azonosíthatták, hogy – véleményük szerint – nem volt orosz beavatkozás ebben az időszakban a platform határozott fellépése miatt. Az Avaaz azonban rámutatott arra, hogy a vizsgált száz legnézettebb *fake* poszt így is 162 milliós nézettséget ért el, emellett hangsúlyozta, hogy ez a száz poszt nem az összes közül a száz, hanem a Facebook tényellenőrei által azonosított *fake news* közül a száz legnézettebb. A jelentés rátért arra is, hogy amíg a platformok kizárólag önértékelést végeznek, továbbá a kutatók és a hatóságok számára csak azok az információk lesznek elérhetők, amiket kiadnak, addig a dezinformáció valós mértékéről még becsléseket is nehéz adni.⁶¹ Jól mutatják e fenti gondolatok, hogy a kibertérben a társadalmi hálózatok soha nem látott mértékben formálhatóak és állíthatóak szembe a társadalmi struktúrával, amelyhez hozzájárul a közösségimédia-platform szolgáltatók üzleti gyakorlata, és amit eszközként használnak a hibrid konfliktusok ellenérdekű felei is.

2.3. Informatikai válaszok a társadalmi hálózatok sérülékenységre

Mielőtt az egyén, illetőleg a társadalom rendelkezésére álló preventív eszközöket vizsgálat tárgyává tesszük, előbb a működtető közeget – nevezetesen a kibertert, mint interakciós területet – kell kontextusba helyezni, megvilágítva létrejöttének folyamatát, illetőleg a mögötte húzódó társadalmi és kommunikációs igényt, amely végül az emberek közötti kapcsolattartás egy újszerű, minden eddiginél nagyobb potenciált hordozó, ugyanakkor összehasonlíthatatlanul kockázatosabb platformjában öltött testet. A kibertér eredője technológiai szempontból a hálózati kapcsolatok, mint számítógépek (tudástárak, információs központok...) és felhasználók között megvalósuló,

⁵⁹ Christakis – Fowler (2010): i. m. 42.

⁶⁰ Barabási Albert László: *Behálózva – A hálózatok új tudománya*. Budapest, Libri Kiadó, 2020. 191.

⁶¹ Avaaz: *Facebook from Election to Insurrection: How Facebook Failed Voters and Nearly Set Democracy Aflame*, *Avaaz Report*, 2021. március 18.

korábban nem ismert mértékű interakciót, kollaborációt lehetővé tévő kialakulása. Ezen elemek közötti szinergia egyenes következménye volt az új digitális tér, az Internet megjelenése, melyet nem utolsósorban a korábban lassú, nehézkes és/vagy korlátolt kommunikáció magasabb szintre emelése iránti igény hívott életre. Konvencionális értelemben az Internet egy olyan globális, mostanra gyakorlatilag az egész világra kiterjedt számítógépes hálózat, amely számtalan felhasználási lehetőséggel rendelkezik, megteremtette a távolságtól független kommunikációt, ugyanakkor sajátosságai miatt számtalan biztonsági kihívást hordoz magában. A világháló létrejöttét célzó projekt az '50-es években, a Pentagon égisze alatt, az ARPA (Advanced Research Project Agency – Fejlett Kutatási Projektek Ügynöksége) irányításával indult, azzal a céllal, hogy egy biztonságos kommunikációt megtestesítő hálózat jöjjön létre, mely hírközlő és kooperációt elősegítő funkcióját akár egy esetlegesen bekövetkező atomtámadás idején is képes fenntartani. A mai ismert világháló elődje az ARPANET volt, amely a hadsereg, a légiere és a haditengerészet („föld–víz–levegő”) összekötésével teremtett kapcsolatot az említett szervezeti egységek között. Ehhez az akkor még kezdetleges csomagkapcsolt hálózathoz csatlakoztak kutató- és oktatási intézetek (először 1969-ben négy nagy központ, a University of California, a Stanford Research Institute, a UC Santa Barbara és a University of Utah), majd ez a hálózat az USA-n kívülre is kiterjedt, létrehozva a ma ismert Internet alapjait, miközben fokozatosan magába olvasztotta a kisebb hálózatokat (MILNET, BITNET, EUNet).⁶² A '90-es évektől már World Wide Web, azaz világháló néven ismerjük és használjuk.

Interneten keresztül „minden más médium elérhető (könyv, folyóirat, mozi, televízió, videó), hozzáférést biztosít elektronikus szövegek, képek, programok, múzeumok, könyvtárak minden kombinációjához. Emellett a személyközi kommunikáció hatékony eszköze is, ezért »személyközi tömegmédium«-nak is nevezhetjük. A világháló ugyanis valós idejű csevegésre (chat) is lehetőséget nyújt, ami feltehetőleg az egyének által leggyakrabban használt webfunkció.”⁶³ Ugyanakkor nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy a kibertér, mint jelenség jóval túlmutat a weben; ide tartoznak a különböző kommunikációs hálózatok, számítógépes rendszerek, beágyazott feldolgozó és vezérlő elemek,⁶⁴ okoseszközök és szenzorok, valamint valós az a megállítás is, miszerint a kibertér elsősorban a felhasználók teszik életképpé, keltik életre. Munk Sándor átfogó tanulmányban tesz kísérletet a kibertér definiálására, és megállapítja, hogy a kibertér egyszerre tekinthető sajátos (virtuális) környezetnek, tartománynak és hálózatnak, mivel mindhárom megállapítás stílusjegyeit magán hordozza.⁶⁵ A szerző is kitér a kibertér legfontosabb funkciójára, az információszerzésre, megállapítása szerint „az információkhoz történő hozzáférést, az információcserét, valamint más információs funkciókat (ezek között kiemelten a technikai eszközök vezérlését) biztosító informatikai szolgáltatásoknak egy virtuális világ segítségével történő megjelenítése az igénybevétel kényelmességét, hatékonyságát szolgálja azzal, hogy ezeket a funkciókat a valós világban végrehajtott tevékenységekhez hasonlóvá teszi.”⁶⁶ A virtuális tér már említett aktív összetevői a felhasználók (aktorok: egyének, szervezetek és csoportjaik), akik a valóságostól egészen eltérő entitásokat, viselkedésformákat, normákat reprezentálhatnak. Ha ehhez hozzávesszük az egyre inkább elterjedt virtuális/szintetikus (felhasználói fiókok, avatárok), valamint mesterséges entitásokat (az egyszerűbb chatbotoktól az összetett mesterséges intelligenciáig), akik szintén aktorként léphetnek fel, illetőleg hozzáadjuk a képlethez az egyes aktorok közötti összetett, szövevényes kapcsolati hálót, némi képet kaphatunk annak komplexitásáról.

Kétségtelen, hogy az új szintér nagyban felgyorsította, könnyítette az életünket, és olyan új technológiai megoldásokat vezetett be (pl. a már említett internetelérés, az okosotthonok,

⁶² A témával kapcsolatban ld. bővebben: Tarnoff, Ben: [How the internet was invented](#). *The Guardian*, 2016. július 15.; valamint Johnny Ryan: *A history of the Internet and the digital future*. London, Reaktion Books Ltd., 2010.

⁶³ Konczosné Dr. Szombathelyi Márta: *Kommunikációs ismeretek*. Győr, Universitas, 2007. 18.

⁶⁴ Lásd bővebben az Egyesült Államok Védelmi Minisztériumának (USDoD) kibertér-definícióját.

⁶⁵ Munk Sándor: *A kibertér fogalmának egyes, az egységes értelmezést biztosító kérdései*. *Hadtudomány*, 28. (2018), 1. 119.

⁶⁶ Munk (2018): i. m. 119-120.

továbbfejlesztett kommunikációs technológiák, adatcsere, azonnali üzenetküldés, közösségi hálózatok, online kereskedelem, távolságtól független közös munka és szórakozás), melyek nélkül mostanra már nehezen tudnánk létezni.

A digitális televízióadások és az online streaming-szolgáltatások (Netflix, Amazon Prime, HBO Go...) bevezetésével a tömegtájékoztatás egyik legjelentősebb médiuma is az online térbe tevődött át, és egyre gyakoribb, hogy a napilapok, folyóiratok digitális/elektronikus formában is megjelennek. A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (NMHH) közzétett tájékoztatója szerint jelenleg „valamivel több mint 4 millió magyarországi háztartásban 3,6 millió előfizetéses televíziós szolgáltatást vesznek igénybe”, az analóg előfizetések száma pedig megközelítőleg 606 ezerre tehető.⁶⁷ „Amióta a televízió vált uralkodóvá a tömegkommunikációban, és az emberek szabad idejük egyre nagyobb hányadát töltik a képernyő előtt, a világról alkotott képüket főleg a tévéműsorok alakítják ki”, és ebből kifolyólag „kisebb vagy nagyobb mértékben, nyíltan vagy burkoltan, bevallottan vagy titokban minden műsor részt vesz a befogadó világvilágának formálásában, a társadalmi tudat, a közvélemény alakításában.”⁶⁸ A lakossági telekommunikációs hálózatok másik nagy sikerterméke az internetes szolgáltatás – az előfizetők száma napról napra lassan, de egyenletesen növekszik. „A magyarországi internetpiac elmúlt 10 évét az előfizetések számának növekedése és az ADSL, illetve más szélessávú technológiák elterjedése jellemezte. 2005-ben a szélessávú internet hozzáférések száma már meghaladta a modemes kapcsolatokét, mára pedig már jelentős többségben vannak a nagy sáv szélességű kapcsolatok.”⁶⁹ A fiatalok közül a legelmaradottabb régiók kivételével mindenhol napi szinten használják az internetet, az idősebbek kevésbé, de ez a demográfiai olló egyre jobban csukódik (a Z generáció⁷⁰ felnőtt korba lépett, az Alfa generáció, azaz a 2010 után születettek már egészen kis koruktól használnak okoseszközöket és internetet, és az idősebbek körében is lassan, de észrevehetően javulnak a digitális kompetenciák). A Központi Statisztikai Hivatal (KSH) felmérése szerint a

„háztartások internetellátottsága töretlenül bővül, 2021-ben 91% volt, megközelítette az uniós átlagot. A 16–74 évesek több mint nyolctizede napi rendszerességgel internetezett. Az elektronikus ügyintézés és az e-kereskedelem is egyre népszerűbbé vált. A 16–74 évesek 66%-a töltött le és nyújtott be űrlapot közhivatalnak, közintézménynek interneten keresztül, és 2021. január–márciusban a 16–74 évesek 58%-a rendelt, illetve vásárolt az interneten keresztül terméket vagy szolgáltatást.”⁷¹

Ugyanakkor, a fentiek ellenére – időnként azzal párhuzamosan – a kibertér nem csak a lehetőségek, innovációk és hatékony megoldások színtere, hanem a kibertérből és az általa realizált új technológiákból új típusú fenyegetések, biztonsági problémák is születtek, melyek teret adnak a visszaéléseknek, adatlopásnak, rongálásnak, terrorizmusnak – a lista végtelen. Suzanne C. Nielsen ezredes, a West Point katonai akadémia professzora a kibertér biztonságkritikus jellemzőit foglalta össze *Pursuing Security in Cyberspace* című tanulmányában,⁷² mely szerint elsősorban a következő karakterisztikák növelik szignifikánsan a kibertér jelentette fenyegetést: a kibertér (1) mesterséges tér, melyet ember készített egy jól körülhatárolható céllal; (2) a konvencionális terekkel ellentétben változékony, dinamikus felépítésű; (3) a védekezést nehezíti, szinte lehetetlenné teszi az események bekövetkezésének gyorsasága; (4) nem léteznek földrajzi értelemben vett határok; (5) gyakorlatilag bárki könnyedén beléphet és szereplővé, résztvevővé válhat; (6) a megelőzést nehezíti, hogy

⁶⁷ A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság televíziós gyorsjelentése, 2021. október 28.

⁶⁸ Konczosné (2007): i. m. 38.

⁶⁹ Haig Zsolt – Kovács László: *Kritikus infrastruktúrák és kritikus információs infrastruktúrák*. Budapest, Nemzeti Közszerkeleti Egyetem, 2012. 25.

⁷⁰ A Z-generáció „az a nemzedék, akik sosem éltek olyan társadalomban, ahol nincsen internet”. A generációk eltérő helyzetét, digitalizációs kompetenciáit lásd bővebben: Földes Kata – Szederkényi Éva: [Intergenerációs különbségek a HR területén](#). *Tudásmenedzsment*, 22. (2021), 1. 47., 49.

⁷¹ *Magyarország 2021: a KSH kiadványa*. Budapest, Központi Statisztikai Hivatal, 2022. 150.

⁷² Suzanne C. Nielsen: *Pursuing Security in Cyberspace: Strategic and Organizational Challenges*. Pennsylvania, Foreign Policy Research Institute, 2012. 2-4.

rendkívüli tempóban növekszik és (7) alkalmas arra, hogy hatást gyakoroljon az egyén viselkedésére, magatartására, gondolkodásmódjára. Nielsen megállapításait annyival egészítenénk ki, hogy a kibertér egyik fő veszélye a hipergyors és gyakorlatilag korlátlan információáramlásból eredő feltérképezetlenség, feltérképezhetetlenség. Barabási megállapítása szerint a hálózatokra jellemző „példa nélküli rugalmasságnak az az ára, hogy a támadásokkal szemben viszont gyengék. A legtöbb kapcsolattal rendelkező pont eltávolítása gyorsan szétvagdálja ezeket a hálózatokat, és apró, egymástól elszigetelt darabokra töri szét. Tehát a skálafüggetlen hálózatoknak van egy Achilles-sarka, amely a hibák elleni tűrőképességet egyesíti a támadásokkal szembeni sérülékenységgel.”⁷³ Gondoljunk csak a világháló keresőmotorok, publikus tartalmak elől rejtve maradó, ún. „mély” részére, a *deep web*-re! Általánosságban elmondhatjuk, hogy amennyiben egy weboldal vagy online tartalom keresőmotorok segítségével elérhető, akkor az a felszíni (*surface*) web része, amennyiben nem, akkor *deep web*-tartalomról beszélhetünk. „Létezhetnek nem publikált vagy nem bejegyzett blogok, kép- és videogalériák, weboldalak belső mappái, amelyeket még vagy már nem akarnak közzétenni, és rengeteg további tartalom, amit nem lát(hat)nak a keresők.”⁷⁴ Noha elhamarkodott lenne arra a következtetésre jutni, hogy ezek a tartalmak csakis károsak lehetnek (számtalan információt tárolhatnak, akár komplett adattárházakat), az sem vitatható, hogy a kibertér eme „rejtett” szegmense az online visszaélések, a kiberbűncselekmények melegágya. A felszíni webbel ellentétben – amely az anonimitásnak csak az illúzióját képes megteremteni, valójában egy-egy kapcsolat az esetek többségében visszakövethető a forrásig – az ún. *dark web* esetében az elérést biztosító alkalmazások garantálják a névtelenséget, és ezáltal az adatforrások és a célok rejtve maradását. Nyilvánvaló, hogy ez a képesség a kiberbűncselekmények, rosszindulatú hackerek, illegális kereskedelmi tevékenységet folytatók, törvényeket megkerülni szándékozók számára óriási előnyt jelent, és egyben elképzelhetetlen mennyiségű, olykor illegális adatok és tartalmak tárolására is szolgálhat.

Éppen a fentiekből ered az ún. *big data* által megtestesített biztonsági kockázat. A kibertér exponenciális növekedésével a weben található adatmennyiség is hihetetlenül rapid ütemben növekszik; olyannyira, hogy azok keresése, értelmezése hagyományos módszerekkel már nem lehetséges. Napjainkban az adatelemzés és a prediktív gépi tanulás, mint eszközök mellett a *big data* elemzés a legelterjedtebb elemszám-alapú kutatási módszer az informatika területén.⁷⁵ Nagy adathalmazról akkor beszélünk, ha óriási mennyiségű, komplex és folytonosan (és persze gyorsan) váltakozó adatok feldolgozásával igyekszünk összefüggéseket, mintákat, trendeket feltárni. Ez a biztonsági kockázat az ún. 3V-definíció alapján levezethető: (1) az adatok mennyisége napról napra egyre nagyobb (*volume*); (2) ezek az adatok követhetetlenül sok forrásból származhatnak, és gyakran teljesen eltérő formát öltenek (*variety*), valamint az adat szüntelenül keletkezik és áramlik, megkövetelve ezáltal a lehető leggyorsabb adatfeldolgozást, adatértelmezést (*velocity*). Szintén a probléma részét képezi, hogy ezen adatok valóságtartalma gyakran megkérdőjelezhető, illetőleg nehezen ellenőrizhető (*veracity*, a „negyedik V”).⁷⁶ Hogy a fentiek miként is jelentenek veszélyt az egyénre, illetve az egyének közösségére, a társadalomra? A válasz a maga összetettségében is egyszerű: a gyorsan változó, áttekinthetetlen mennyiségű adathalmaz esetében gyakori a téves felismerések veszélye (a befogadó általában téves következtetésekre jut); semmi sem garantálja az anonimitást; és mindemellett a valódi okok megértése csaknem lehetetlen – és ekképp válhat a félretájékoztató, a hamis tudás alapjává. Éppen a fentiek okán igényel egészen eltérő megközelítést, kezelést a *big data*: a megoldás nem statisztikák automatizált előállítására, hanem az előzetesen meghatározott elemzési célokra fókuszálva, algoritmusok, adatbázisok és mesterséges intelligencia,

⁷³ Barabási (2020): i. m. 132-133.

⁷⁴ Sealog: [A Deep Web és a Dark Web – tények és tévedések a web másik oldaláról](#). 2018. október 30.

⁷⁵ Pariwat Ongsulee – Veena Chotchaung – Eak Bamrungrsi – Thanaporn Rodcheewit: Big Data, Predictive Analytics and Machine Learning. In: *16th International Conference on ICT and Knowledge Engineering*. Bangkok, Siam University, 2018. 37-42.

⁷⁶ Dipti Shikha Singh – Garima Singh: Big data – A Review. *International Research Journal of Engineering and Technology*, 4. (2017), 4. 822.

valamint hipotézisvizsgálat segítségével új tudás felismerése és validálása. A *big data*-elemzés segítségével feltárt minták, összefüggések számos viszonylatban jól hasznosíthatók, főleg, mivel az eredmények nem az egyénre, hanem azok egy-egy csoportjára, akár az egész társadalomra vonatkozathatók – ilyen például a társadalom elégedettségének felmérése közösségimédia-elemzés segítségével, a határátlépők számának mérése szenzorokkal, adatelemző eszközök használata az egészségügyben, az ügyféligények felmérése pl. egy bank esetében, vagy éppen a digitalizáció hatásainak elemzése az oktatásban. Az információhoz jutás folyamatának egyszerűsödése, bővülése alapvetően pozitív hozzájárul. Ugyanakkor a „tömegközlés veszélyeként tartják számon azt is, hogy – differenciálatlan jellegéből következően – a hallgatókat, nézőket túlterhelik számukra érdektelen információkkal, aminek következtében gátló reflexek alakulnak ki, s ez felületességhez vezet.”⁷⁷

A globalizáció jelensége, ami szociális aspektusból nézve a világot behálózó társadalmi kapcsolatok eszkalációjaként fogható fel, és amely folyamat lényege az egymástól geográfiailag távoli helyeken történő események és cselekvések összekapcsolása, a kibertérben még inkább tetten érhető. A távolságtól független interakciók, a közös nyelv (és persze a fordítóprogramok), az uniformizált infrastruktúra egyfajta határok nélküli világot képez, melyben értelmét veszti a hagyományos társadalmi struktúra (az egyén és egyének csoportjai közötti érintkezések összessége). Ebben a virtuális térben teljesen más szabályok érvényesülnek, új értelmet nyer a munkamegosztás, a szórakozás, a szolidaritás és a konfliktusok. A szociológia egyik alaptétele szerint a társadalmassodás, a társadalmi cselekvésre való képesség elsajátításának egyik jelensége az interakcionalizmus, vagyis a személyek közötti érintkezések kialakulása, megismerése és definiálása, míg a társadalom átfogó struktúráját és intézményrendszerét az egyének egymás közötti kapcsolatai, tevékenységeik láncolata hozza létre.⁷⁸ Ez az interakció a kibertérben még gyorsabban, korlátok nélkül és jóval tudatosabban jön létre, ugyanakkor nélkülözi a személyes találkozást és a nonverbális kommunikáció általi teljesebb megértés folyamatát, ezáltal magában hordozva a félrevezetés, félreismerés kockázatát, és a létrejövő kapcsolati hálózat(ok) (amik egy adott személyeket egymással és a hálózatot alkotó csoport(ok)kal összefűznek, általában nem bizalmon és kölcsönös megismerésen alapulnak.

A hálózatosodás és az információtechnológiai vívmányok vitathatatlanul átforgalmazták társadalmunkat is, alakítva a közgondolkodást. A digitális transzformáció jelensége,⁷⁹ az Ipar 4.0 megjelenése elsősorban az infokommunikációs technológiák ipari környezetbe integrálását jelenti, amely folyamat az egyén és a társadalom mindennapjait is alapvetően megváltoztatta – de azt is látnunk kell, hogy ezen a szinten az egyén már nem minden esetben katalizátorként, hanem gyakran a fejlődés gátlójaként jelenik meg.⁸⁰ Ki kell mondanunk, hogy jelenleg még sem az egyén, sem a társadalom nem áll feltétlenül készen az egyre jobban elterjedő digitális világra. Az azonnal nem felismert (és ezáltal nem kielégíthető), társadalmi szinten jelentkező igény vagy szükséglet társadalmi problémát jelent. Itt elsősorban a főleg vezetői szinten tapasztalható ellenállásra, valamint a megszűnő munkahelyektől való félelem kiváltotta tiltakozásra kell gondolni. Erre megoldást jelenthet az automatizáció és adaptáció, valamint az egyre inkább elterjedő ember–gép együttműködés (HCI, Human–Computer Interaction), melyek jelentősen javítják az elfogadottságot, a versenyképességet és ezáltal hosszú távon a társadalmi jólétet. Az információtechnológia, és ezen belül is a digitális kommunikáció fejlődésének egyik fő hajtóereje a hatékonyság növekedésére való törekvés, melynek fő pillérei az egyre modernebb hardver- és

⁷⁷ Konczosné (2007): i. m. 37.

⁷⁸ Ezzel kapcsolatban lásd bővebben: Anthony Giddens: *Szociológia*. Budapest, Osiris, 2008.

⁷⁹ Itt három, a köznyelvben gyakran eltévesztett/kevésbé ismert fogalmat kell egymástól megkülönböztetnünk: a digitizáció a digitális adatok hatékony készletét jelenti, a digitalizáció jelensége a digitális folyamatok, termékek kialakítására irányul, míg a digitális transzformáció a fejlődő üzleti ökonómiák kialakítása, üzleti lehetőségek megteremtése.

⁸⁰ Az Ipar 4.0-val kapcsolatos gátló tényezőkről, az új technológiákkal szembeni ellenállásról lásd különösen: Szabó Zs. Roland – Horváth Dóra – Hortoványi Lilla: *Hálózati tanulás az ipar 4.0 korában*. *Közgazdasági Szemle*, 66. (2019), 1. 72–94.

szoftvereszközök használata, valamint az ember és gép közötti interaktív kommunikáció új szintre emelkedése. A felhasználó és digitális eszközei közötti kommunikáció az emberi és mesterséges kognitív képességek összehangolását célozza az interakciós folyamatban. Az e területen zajló tudományos kutatások egy iránya, a kognitív informatika (CI, cognitive informatics) az egyént, tudását, valamint a digitális környezet eszközeit és lehetőségeit együtt, a kapcsolatokra fókuszálva vizsgálja.⁸¹ Ez az új, tudományterületeket összefogó (interdiszciplináris) megközelítés az információfeldolgozás módját, folyamatát és mechanizmusait vizsgálja mérnöki alkalmazások segítségével, megteremtve a számítástechnika, az információtudomány, a kognitív képességek, az emberi és a mesterséges intelligencia szinergiáját.⁸² A *CogInfoCom* néven elterjedt diszciplína a Baranyi Péter – Csapó Ádám szerzőpáros megfogalmazásában „az infokommunikáció és a kognitív tudományok kutatási területei közötti kapcsolatot, valamint az e tudományok szinergikus kombinációjával kialakult különböző műszaki alkalmazásokat vizsgálja”.⁸³

A fentebb említett innovációk az egyén és a társadalom szintjén is számos változást indukáltak. A technológiai fejlődés következtében előtérbe került a csoportmunka, kézzelfoghatóbbá váltak a digitális szociális jelenlét előnyei a kollaborációban és döntéshozatalban egyaránt. A virtuális térben a chat- és videochat-alkalmazások lehetővé tették a távolságtól független munkavégzést, az azonnali visszajelzéseket, a megosztott projekteket és a kollaboratív feladatmegosztást (lásd verziókövetés, önszerveződés stb.). Az online kapcsolattartás legnagyobb hátránya, a nonverbális kommunikáció (testbeszéd, arckifejezések, testtartás) hiánya, korlátozott volta is megoldódni látszik a virtuális és kiterjesztett valóság-alkalmazások segítségével. A Meta (a Facebook utódja) által megteremtett „metaverzumban” már egy internetalapú, 3D virtuális környezetben mozoghatunk kiválasztott avatarjainkkal, közvetlen és valóság-hű kapcsolatot teremtve kollégáinkkal, üzletfeleinkkel, barátainkkal.⁸⁴

Szintén szignifikáns változást jelentett a mindennapi életben, a digitális jólét terén az okoseszközök megjelenése. Napjainkra egyre inkább terjedőben van az úgynevezett „tárgyak internetje”, az IoT, amely fizikai berendezések, háztartási gépek és egyéb elektronikus eszközök hálózati összekapcsolása az interaktivitást megvalósító hardverek, szoftverek, szenzorok és aktorok összehangolása révén⁸⁵ – az IoT tulajdonképpen a kibertér lehetőségeinek felhasználásával kapcsolja össze egymással az egyre újabb és újabb okos eszközöket. Egyre hétköznapibbá válik az okosotthon koncepciója is, ahol a szórakoztató elektronikai eszközök, konyhai kisgépek, háztartási gépek, biztonsági rendszerek, fűtés és egyéb eszközök egységes hálózatot alkotva, központilag vezérelhető módon, a felhasználó szokásait figyelemmel kísérve szolgálják a tulajdonos kényelmét. Az IoT mostanra a kibertér szignifikáns része, s ha figyelembe vesszük a világháló kommunikációra, üzleti életre, tudományra és általánosságban a közösségekre, az emberi kapcsolatokra gyakorolt hatását, kijelenthető, hogy az okoseszközök forradalma számottevő változást hoz a társadalmi életbe.⁸⁶ A Cisco egy 2013-ban közzétett felmérésében a 2022-es évre prognosztizálta azt a lélektani határt, amikor az MI (mesterséges intelligencia) és az okoseszközök elterjedése okán a gép-gép közötti kapcsolatok (automatizált folyamatok, okosotthon egyes önvezérlő részei, okosvárosok

⁸¹ Yingxu Wang: On cognitive informatics. In: *Proceedings of the 1st IEEE International Conference on Cognitive Informatics (ICCI'02)*, Calgary, Canada, 2002. 34-42.

⁸² Yingxu Wang – George Baciu – Yivu Yao et al.: Perspectives on cognitive informatics and cognitive computing. *International Journal of Cognitive Informatics and Cognitive Computing*, 4. (2010), 1. 1-29.

⁸³ Baranyi Péter – Csapó Ádám: Definition and synergies of Cognitive InfoCommunications. *Acta Polytechnica Hungarica*, 9. (2012), 1. 67–83.

⁸⁴ Lásd bővebben: Erdős Ferenc – Németh Richárd – Furuza Bayboboeva: Virtual Teamwork in Gamified 3D Environment. *Infocommunications Journal*, 14. (2022) (megjelenés alatt).

⁸⁵ Chin-Lung Hsu – Judy Chuan-Chuan Lin: An empirical examination of consumer adoption of Internet of Things services: Network externalities and concern for information privacy perspectives. *Computers in Human Behavior*, 62. (2016), 516–527.

⁸⁶ Dave Evans: The Internet of Things: How the Next Evolution of the Internet is Changing Everything. *Cisco White Paper*, 2011. 2.

komponensei) aránya meghaladja az 50%-ot a kibertérben.⁸⁷ A több, mint egy emberöltőnyi időszakra visszatekintő MI (az ilyen irányú kutatások a 80-as évek végén kezdődtek⁸⁸) már-már önálló akarattal bíró mesterséges aktorként csatlakozott a kibertérhez, olyan független, „ember által teremtett” tudatként, amely képes tanulásra, információk felismerésére, látásra és minták, trendek felismerésére, és ezáltal képes önálló döntéseket hozni. A mesterséges intelligencia vívmányaival mostanra lépten-nyomon találkozhatunk pl. call centereknél, chatbotoknál, automatizált felismerő rendszereknél vagy éppen az adatbányászat területén. Az IoT következő lépcsőfoka a „digitális valóság internetje”, az IoD. Az új paradigma olyan technológiák összességét jelenti, melyek eltérő hálózati környezetben teszik lehetővé a digitális valóság(ok) színtereinek összekapcsolását, egymáshoz illesztését és közös kezelését, a felhasználói élményt (UX, User Experience) és immerzív megoldásokat helyezve a középpontba. Felhasználva a virtuális valóság és a mesterséges intelligencia modern nívóit, és egyesítve a digitális tér nyújtotta lehetőségeket a „hagyományos”, kétdimenziós digitális környezetek képességeivel, a cél egy felhasználóközpontú, erősen kontextualizált, testreszabható környezet megteremtése, kiterjesztve a kibertér és kollaboráció ismert határait.⁸⁹ A technológia széles körű elterjedése azonban valószínűsíthetően a társadalmi kapcsolatok erodálását vonja maga után, egyelőre beláthatatlan következményekkel.

A kibertér mostanra a társadalmi tevékenységek önálló porondja lett, mindennapjaink egyre nagyobb részét töltjük a virtuális világban, és az ottani lehetőségek, a (feltételezett) anonimitás nyújtotta virtuális szabadságban rejlő potenciál túlmutat a korábban megszokott kereteken. Ha az egyén, mint kibertéri szereplő online ténykedését vesszük górcső alá, kijelenthető, hogy a többség életének jelentős részét a közösségi oldalakon (Facebook, Instagram, TikTok, Twitter, LinkedIn...) tölti, amik már rég nem csak a kapcsolattartásra és üzenetváltásra irányulnak, hanem egyre inkább a tartalomfogyasztás színterei és egyben katalizátorai is lettek, már-már addiktív mértékig.

„A hírfogyasztás a social médiában az elmúlt években folyamatosan növekedett, [...] a közösségi médiát a legtöbben azért használják, hogy informáltak és naprakészek maradjanak, 36%-a a felhasználóknak ezzel az elsődleges céllal lép be a felületekre. [...] Kedvelt social media tevékenység a kapcsolattartás a barátokkal, szórakoztató, kikapcsoló tartalmak fogyasztása, illetve sokan azt válaszolták, hogy szeretik egyszerűen »elütni az időt« a közösségimédia-platformokon. Azonban jópáran önkifejezésre, tartalomelőállításra is fókuszálnak, főleg a fiatalabb generációból.”⁹⁰

Bár sajnálatos, mégis szükségszerű módon nemcsak a vállalkozások, de szervezett csoportok is felfedezték a közösségi média mint egyre inkább elsődlegessé váló információforrás jelentette lehetőséget az egyén és a közhangulat manipulációjára. Ezt a tevékenységet mesterséges intelligencia (például a Facebook automatikus tartalomszűrő algoritmusa zavaró vizuális tartalom vagy gyűlöletbeszéd stb. esetén), adatelemzési eszközök (Facebook Insight-eszközök vagy Twitter sentiment-analízis, ami a közhangulatot méri az adott bejegyzésben, közösségben megjelenő posztok hangulata alapján) és közösségépítést célzó metódusok (csoportlétrehozás lehetősége, beépített online piactér, hashtag- és kulcsszóalapú szűrés stb.) is segítik. Mostanra ezen platformok, messze kilépve az egyszerű tájékoztatás kereteiből, a lobbizás, kampányfogások, megtévesztések, a dezinformáció és az álhír-terjesztések színterei lettek – és akkor még nem beszéltünk az olyan, ártó szándékú „megoldásokról”, mint például a *deepfake* vagy az automatikusan generált álhírek és a fizetett kommentelők. Emellett fel kell hívni a figyelmet arra tényre is, hogy az információ korlátozása káros is lehet. Amint azt Lapsánszky András is megállapította,

⁸⁷ Cisco Business Insights: The Internet of Everything, 2013.

⁸⁸ Paul R. Cohen – Edward A. Feigenbaum: *The Handbook of Artificial Intelligence*. England, Addison-Wesley, 1986. 325.

⁸⁹ Baranyi – Csapó (2021): i. m. 225–240.

⁹⁰ Lapsánszky András: A Covid-19 járvány hírközlési vonatkozásai piaci és közigazgatáseméleti szempontból. *Jog – Állam – Politika: Ünnepi különszám a 70 éves Kukorelli István tiszteletére*. (2022), 300.

„a közösségimédia-alkalmazásokban futó algoritmusok révén a felhasználó »információs buborékba« kerülhet, vagyis a keresései nyomán az algoritmusok hasonló tartalmakat kínálnak fel neki, így bezárva őt egy szűk információ-gyűrűbe, és elzárva őt egyéb forrásoktól. A közösségi média legnagyobb hátulütője, hogy az információözön, főleg, ha elferdített, hamis, túlhangsúlyozott információt hordoz, félelmet, stresszt, depressziót okozhat egyébként pszichiátriai betegséggel nem küzdő egyénekben is.”⁹¹

Elsősorban a közösségimédia-platformoknak köszönhető az a jelenség is, hogy minden eddiginél nagyobb teret, visszhangot kapnak a szélsőségek, illetőleg egyes csoportok saját céljaikra használják fel az eredendően közösségi kezdeményezéseket (pl. BLM, LMBTQ-közösségek, MeToo-mozgalom...). Fenti jelenségek a közhangulat mellett a hitelességnek sem tesznek jót; még ma is találkozhatunk azzal a meggyőződéssel, hogy egy hír, állítás, tartalom „biztosan igaz, hiszen az interneten olvasható”. A másik gyakori tévhit az anonimitás vélt pajzsa; megfigyelhető, hogy legtöbbször az egyének többsége az online térben nem önmagát adja, hiszen a „lebukás” esélye viszonylag kicsi, személyes találkozásra ritkán kerül sor – virtuális énünket legfeljebb az a közösség befolyásolhatja, amelyhez tartozunk vagy tartozni akarunk. Éppen emiatt kell nagyon óvatosan viszonyulnunk az internetes kapcsolatépítéshez; érdemes meggyőződni arról, hogy beszélgetőpartnerünk valóban az a személyiség, akinek mutatja magát. A korábban inkább e-mail formájában terjedő „nigériai család”-levelek helyét a közösségimédia-üzenetek, a spamek helyét a megtévesztő Facebook-üzenetek veszik át, vagy legalábbis bővítik. Elsősorban az idősebb, illetve szerényebb digitális kompetenciákkal rendelkező felhasználókra igaz, hogy bárminemű kétely nélkül tényként fogadják el a közösségi oldalakon olvasott tartalmakat, készpénznek veszik egy-egy átverés tartalmát, utánaolvasás nélkül rendelnek meg kétes minőségű és tartósságú termékeket.

Napjaink globalizált társadalmában az információ vált a legfontosabb fizetőeszközzé; a Google, a Meta és egyéb techóriások már elsősorban nem hirdetési felületekből és szerződésekből, hanem a felhasználók adataiból jutnak óriási bevételekhez. „Az információ, a gyors és pontos kommunikáció jelentős gazdasági tényező. [...] A modern posztindusztriális társadalomban a kommunikáció hatalom.”⁹² Még néhány évvel, évtizeddel korábban is körülményes, nehézkes volt az információkhoz való hozzáférés, napjainkra inkább információ-dömpingről beszélhetünk, és most már az a cél, hogy megtaláljuk a legjobb módszereket az adatok kinyerésére, feldolgozására, tárolására és reprezentálásra, nagyban támaszkodva eközben a *big data*, az adatbányászat, a prediktív analitika technikáira.⁹³ Vitathatatlan, hogy ha árnyaltabban is, de egyértelműen jelen van az Orwell és más szerzők által vizionált „mindent tudni akarunk rólad”-hozzaállás – nem csak a böngészési előzményeink alapján kerülünk besorolásra érdeklődési területünk, anyagi helyzetünk, társadalmi felfogásunk vagy politikai nézeteink által, de tulajdonképpen a digitális térben folyamatosan „lehallgatás alanyai vagyunk”. Ez önmagában nem feltétlenül, illetve nem minden aspektusában rossz dolog, mindaddig, amíg a cél a felhasználói élmény növelése – a gond ott kezdődik, amikor ez a totális kontroll megvalósításának eszközévé válik, lásd például a kínai Társadalmi Kreditrendszer.⁹⁴

A társadalmi érintkezés módozatainak kiterjedésével egyre nagyobb teret kapnak a pszichológiai megtévesztést, a felhasználó emberi gyengeségeit kihasználó támadások, melyek a személyes jelenlétet igénylő direkt kapcsolatfelvétel helyett immáron jórészt az online térben zajlanak. Itt is igaz a korábban már megállapításra került tény, miszerint a kibertér a számtalan vívmány mellett új biztonsági kihívásokat teremt; teret nyit az adatok, IT-rendszerek, szoftverek és hálózatok rongálásának, manipulációjának, eddig ismeretlen jellegű visszaélésekre, sőt bűncselekményekre ad módot. A felhasználók többsége nincs tisztában még az alapvető biztonsági előírásokkal sem, vagy

⁹¹ Lapsánszky (2022): i. m. 301.

⁹² Konczosné (2007): i. m. 11.

⁹³ A témában ld. bővebben: Boris Bucko – Zuzana J. Juroskova: User Oriented Approach in Information Communication Technology Research. *Communications*. 2017/2. szám, 148-152.

⁹⁴ Lásd részletesebben: Gosztonyi (2022): i. m.

ha mégis, gyakran képtelenek azokat betartani, így ideális alanyai egy célzott vagy tömeges kibertámadásnak. A szinte mindenki által használt közösségi oldalak is az ún. *social engineering* támadások eszközei lehetnek. „A közösségi média ebben a tekintetben különösen hasznos eszköz, hiszen az átlag felhasználók biztonságtudatossága nem nevezhető túlságosan magasnak. Ráadásul minél hosszabb ideje használunk valamilyen közösségi oldalt, annál több információ gyűjthető össze rólunk.”⁹⁵ A *social engineering* támadások között az egyén szemszögéből az identitás-lopás, azaz megszemélyesítés a leggyakoribb eszköz. Ennél a trükknél a támadó valaki más személyiségét ölti magára; kézbesítőnek, karbantartónak, céges partnernek vagy jelenlegi (sőt néha elhunyt/felmondott)⁹⁶ dolgozónak adja ki magát.⁹⁷

Ami az egyént illeti, az otthoni felhasználók jellemzően nem rendelkeznek megfelelő képzettséggel a biztonságkritikus helyzetek felismerését illetően. Deák Veronika szavaival élve a virtuális térből érkező

„támadások elleni hatékony védekezés egyik legfontosabb része a biztonságtudatosság fejlesztése az egyéneknél és szervezeteknél egyaránt, melynek célja, hogy az emberekben tudatosítsák az információbiztonság fontosságát és felkészítsék az őket fenyegető veszélyekre, illetve egy támadás megelőzésének és a védekezés lehetséges módszereire, eszközeire. Fontos, hogy – függetlenül attól, hogy az ember a munkája során használ-e számítógépet vagy sem, – mindenképpen szükséges az őket érintő kockázatokra, kihívásokra és fenyegetettségekre felhívni a figyelmet.”⁹⁸

Az egyéni szintű biztonságtudatosság kialakítása mellett legalább ilyen fontos a társadalmi szintű védekezés, reziliencia kialakításának követelménye is. Fontos lenne, hogy az alapszintű iskolai oktatásban helyet kapjon az informatikán belül a leggyakoribb fenyegetések ismertetése, a közösségimédia-használat alapelveinek bemutatása, a jó értelemben vett, egészséges kételkedés és óvatosság „elültetése” a tanulóknál. A munkahelyeken is fokozott figyelmet kell fordítani a kibertérből érkező veszélyek reprezentálásra, az adat- és információvédelem alapvetéseinek betartására, a biztonságtudatos munkamódszerek ismertetésére és betartására.

Az információtechnológiát jellemző exponenciális fejlődés indikálta fenyegetések kivédése naprakész, kiterjedt ismereteket követel meg, amelyeket szervezett tréningek, oktatás nélkül az egyén valószínűleg nem képes elsajátítani. Az elmúlt 20 évben indult útjára a játékosítás (*gamification*) módszere, amely nagy segítséget jelenthet e tanulási-oktatási folyamatban. A *gamification* nem más, mint játékelemek használata nem-játékos környezetben,⁹⁹ azzal a céllal, hogy erősítse a kognitív képességeket, érdekesebbé tegye a tanulás folyamatát, erősítse a közösséghez tartozás érzését azáltal, hogy felkelti és ébren tartja a játékos figyelmét. A technikát sikerrel alkalmazzák nem csak az oktatás, hanem például a HR, a felvételi eljárások vagy a célzott közösségépítés területén is. A *gamification*-alapú képzés kiváló eszköz a biztonságtudatosság kiépítésében, az alapvető óvintézkedések, szabályok készségszintre fejlesztésében és azon képesség kialakításában, hogy a potenciális célpont felismerjen egy folyamatban lévő kibertámadást, és képes legyen az okozott károk mérséklésére. A játékosítás technikája az egyén oktatásában is fontos szerepet játszhat; elsősorban a jelszavakra vonatkozó alapelvek megismerésében, de már léteznek olyan

⁹⁵ Bányász Péter: Social engineering and social media. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 6. (2018), 1. 69.

⁹⁶ A technikát a szaknyelv „tombstone theftnek” nevezi. E támadásfajtánál a „támadó azt használja ki, hogy (..) olyan személyek jogosultságait is tartalmazza még a rendszer, akik már nem dolgoznak a vállalatnál” (lásd Bányász (2018): i. m. 7.)

⁹⁷ Tekintve, hogy az SE támadások jórészt az egyént célozzák, jelen tanulmány keretei között nem kerül ismertetésre a social engineerek gazdag eszköztára. A témával kapcsolatban lásd bővebben: Deák Veronika: [A social engineering humán alapú támadási technikái](#). *biztonsagpolitika.hu*, 2017., Oroszi Eszter: *Social Engineering: Az emberi erőforrás, mint az információbiztonság kritikus tényezője*. Budapest, Corvinus Egyetem, 2008.

⁹⁸ Deák (2017): i. m. 2.

⁹⁹ Sebastian Deterding – Dan Dixon – Rilla Khaled – Lennart Nacke: From game design elements to gamefulness: Defining “Gamification” In: *Proceedings of the 15th International Academic MindTrek Conference*, Tampere, Finland, 2011. 9–15.

alkalmazások, melyek kimondottan azzal a céllal készültek, hogy megismertessék a felhasználókkal a virtuális térben uralkodó viselkedési normákat, felkészítsenek a közösségi média veszélyeire, az adatkezelés és a személyiségi jogok tiszteletben tartásának fontosságára.

„A módszer azonban az igazi erejét vállalati környezetben, szervezett keretek között mutatja meg. Az újfajta, élmény- és tapasztalatalapú tanulás, vagyis a játékok használata segít fókuszálni a résztvevőnek, és segít fenntartani az érdeklődést. Fő haszna, hogy játékos tanulási módszertan alkalmazásával segít az alkalmazottaknak megtanulni, begyakorolni és betartani a különböző vállalati protokollokat, tudásanyagokat a jutalmazás, versenyszellem és csapategység, mint motivációs tényezők segítségével. Nem elhanyagolható szempont, hogy a fejlődés érzése komoly ösztönző erővel bír. A közösséghez tartozás érzése szintén fokozza a résztvevő motivációját és ösztönös tanulási vágyát. A gamification során használt leggyakoribb motivációs eszközök a számítógépes játékokból valók. Ilyen például a pontozás, a rangsorok (leaderboard), az egyre nehezebben elérhető mérföldkövek (milestones), a személyes szintlépés lehetősége (progressbar), a különböző összegyűjthető jelvények (badgets), az egymás közti verseny és együttműködés lehetősége – ezek az elemek mind-mind segítik a tanulást, befolyásolják a tanuló további lépéseit, és ösztönzőleg hatnak a további részvételre.”¹⁰⁰

A fent említett módszereken, metodikákon kívül számtalan olyan megoldás született – elsősorban szoftverfejlesztő és internetszolgáltató cégek munkájának eredményeképpen – amely segít az alapszintű kiberbiztonság megteremtésében. Ilyenek például – a teljesség igénye nélkül – az internetböngészők tartalomszűrő moduljai/bővítményei (mint például az AdBlocker), az előzmények mentését megkerülő inkognitó módok, személyes tűzfalak a privát hálózatok védelmében, a többlépcsős hitelesítés, a valós személyeket a gépektől, botoktól megkülönböztető azonosítási eljárás, a CAPTCHA,¹⁰¹ a levelezőprogramok beépített víruskereső moduljai és házi rendjei, azonosítási, titkosítási és kriptográfiai eljárások vagy például az anonimitást biztosító VPN-ek használatának lehetősége. A tartalomszolgáltatások megjelenése, az online reklámok térhódítása és az információk megbízhatatlansága hívta életre az adatforgalom-figyelés, a hozzáférés korlátozás és a szerzői jogok betartása iránti igényeket; napjainkra konkrét céllal létrejött szervezetek, felügyeleti szervek, az internet megrendezésére alkotott törvények, irányelvek fenntartani a rendet, akár adminisztratív és jogi eszközökkel is. Utóbbira jó példa az AVMS-irányelv, melynek

„szabályai alapján a videómegosztóplatform-szolgáltató köteles megfelelő intézkedéseket hozni annak érdekében, hogy megvédje a kiskorúakat az internetes platformján közzétett azon tartalmaktól, amelyek károsíthatják a fizikai, mentális és erkölcsi fejlődésüket, és hogy megvédje a nyilvánosságot az olyan tartalmakkal szemben, amelyek erőszakra és gyűlöletre uszítanak, vagy amelyek terjesztése bűncselekménynek minősülő tevékenység, így például terrorista bűncselekmények elkövetése iránti nyilvános uszítás. Ennek érdekében a szolgáltatóknak az említett tartalmak bejelentését, megjelölését (flagging) lehetővé tevő mechanizmusokat kell működtetnie.”¹⁰²

Maguk a közösségimédia-szolgáltatók is igyekeznek tenni a már többször említett dezinformáció és *fake news*-terjesztés gyakorlata ellen.

„[A] Facebook ötven nyelven, hatvan szervezettel dolgozik együtt, hogy megjelöljék a gyanús eseteket, majd eltávolítsák az álhíreket. Annak ellenére, hogy az álhírek ellen a közvélemény nyomásgyakorlásának hatására is igyekeznek a közösségi portálok fellépni, korántsem

¹⁰⁰ Erdős Ferenc – Németh Richárd: Gamification alkalmazásának lehetőségei a kiberbiztonság területén. In: *OGIK'18 – Az előadások összefoglalói*. Budapest, Alexander Alapítvány a Jövő Értelmiségéért, 2018. 33-34.

¹⁰¹ Captcha: Completely Automated Public Turing test to tell Computers and Humans Apart.

¹⁰² Lapsánszky András: A hírközlés és a média uniós szabályozásának reformja napjainkban. *Jog – Állam – Politika*, 12. (2020), különszám, 114.

képesek eltávolítani minden *fake news*-t, hiába iktatják is ki a kiindulópárt, annak másolatai és továbbosításai futótűzként terjednek. A tényellenőrzők – akik maguk sem tévedhetetlenek – által hamisként jelentett híreket a közösségi oldalak csak részben blokkolják, egy forrás, becslés szerint a Twitteren több mint felük, a Facebookon és a YouTube-on közel negyedük továbbra is megtalálható.”¹⁰³

Adatkezelés tekintetében korántsem ilyen letisztult a helyzet. Ahogy arra Farkas Ádám rámutat, „a jog nem, vagy csak látszólag korlátoz, hiszen a beleegyezéshez kötött adatkezelést lényegében felülírja a »kényszer«, hogy az érintettek az adott szolgáltatás igénybevétele érdekében átadják adataikat. A transzatlanti térségben, és különösen Európában azonban ezek a kérdések még nyitva állnak, miközben egyre több és több biztonsági fenyegetés szerez komoly érvényesülési terepet, vagy új képességeket az információs térben, kihasználva azt is, hogy az állami szervek fellépési lehetőségei jogilag még korlátozottak e téren.”¹⁰⁴

A fennálló társadalmi rendszert tekintve az internet és „a média kiemelkedő szerepet tölt be Európában a demokratikus szabályrendszer fenntartásában és közvetítésében ugyanúgy, mint a kulturális, társadalmi és szociális szempontok fenntartásában, fejlesztésében és terjesztésében.”¹⁰⁵ Ennek része a szándékos megtévesztő írárok, bejegyzések és az uszító, provokatív tartalmak elleni küzdelem, melyben bőven találhatunk példát egységes, globális fellépésre az iparági vezető cégek körében. Például erre jó példa a „jogellenes online gyűlöletbeszédrel szembeni fellépést szolgáló magatartási kódex volt, amelynek elfogadása során négy techmammot (Facebook, Microsoft, Twitter, YouTube) vállalta – többek között –, hogy a jogellenes gyűlöletbeszédre vonatkozó érvényes bejelentéseket 24 órán belül felülvizsgálják, és az ilyen tartalmat eltávolítják vagy hozzáférhetetlenné teszik”, 2018-ban pedig „a világ legnagyobb techvállalatai közül a Facebook, a Google, a Twitter és a Mozilla is ellátta kézjegyével A dezinformáció visszaszorítását célzó uniós gyakorlati kódexet.”¹⁰⁶

2.4. Összegzés

Az elmúlt évtizedekben a társadalmi hálózatok jelentős változásokon mentek át, amelyek jellemzőiket mind kvantitatív, mind kvalitatív oldalon átírták. A jelenkor társadalmi hálózatai méretüket tekintve soha nem látott kapcsolódási pontokat foglalnak magukba, mivel a kibertér lehetővé tette a földrajzilag nem kötött, lokális hálózatok meghaladását. Ez pedig elvezet oda, hogy a jelenkor társadalmi hálózatai tematizáltabbak mint korábban, emellett sokkal inkább a közös cél, érdeklődés az alapja a bizalomnak, mintsem korábban a lokális ismertség. E hálózatoknak a szindikalizáló ereje jóval túlmutat a korábbi évszázadok hálózatain és magába olvasztja a hasonlóan gondolkodó, hasonló témák iránt érdeklődő egyéneket, attól függetlenül, hogy a ténylegesen mennyire egységes a világnézetük az adott témakörben. Az egyes magatartási minták már nem diadikus vagy hiperdiadikus módon terjednek a kapcsolati pontok között, hanem szuper-hyperdiadikus módon, amelyből adódóan egy-egy magatartási séma nehezebben visszakövethető, átvétele nehezebben vagy egyáltalán nem megakasztható. Utóbbi jellemzők teszik, hogy ezen hálózatok a korábbi évszázadok hálózataihoz képest már nem definiálhatók mikro vagyis az egyéni jellemzők oldaláról, hanem sokkal inkább makro tulajdonságok jellemzik ezeket a hálózatokat.

Fontos tapasztalás – amely amúgy az elmúlt 100-150 év társadalmi fejlődéséből is következik – , hogy a társadalmi struktúra és a társadalmi hálózatok kapcsolata átalakult. Míg a korábbi

¹⁰³ Lapsánszky (2022): i. m. 302.

¹⁰⁴ Farkas Ádám: Bábéli zűrzavar? Avagy a védelmi és biztonsági kihívások jogállami adaptációjának rendszerszintű kérdései, különös tekintettel az Eurázsia-gondolatra. *Jog – Állam – Politika*, 13. (2021), 3. 46.

¹⁰⁵ Gosztonyi Gergely: Az internetes tartalomszabályozás európai típusú szabályozásának kezdetei, avagy irányelvektől a rendeletkig (TWF, AVMS, E-Comm, DSA, DMA). *Jog – Állam – Politika*, 13. (2021), 4. 24.

¹⁰⁶ Gosztonyi (2021): i. m. 24.

évszázadokban az volt a jellemző, hogy a társadalmi struktúrában jelentős szerepet betöltő társadalmi hálózatok voltak csak képesek befolyásolni a társadalmi struktúra viszonyait, esetleg biztonsági kockázatként megjelenni, addig leginkább a 19. század közepétől azt figyelhetjük meg, hogy a társadalmi struktúrában kevésbé jelentős társadalmi hálózatok is képesek hatni, a társadalmi struktúrára, és sok esetben képesek voltak veszélyeztetni a nemzeti biztonságot is. Azonban a kibertér megjelenéséig ezen társadalmi hálózatok is, mindig a társadalmi struktúrára reagáltak, vagy be kívántak olvadni, vagy módosítani kívánták azt. Ezzel szemben az utóbbi évtizedek átalakulás mára oda vezetett, hogy a társadalmi totalitáson kívüli társadalmi struktúra(k) jött(ek) létre (például ilyenek lehetnek egyes franchise típusú terrorszervezeteket, ideológiai alapú transznacionális szerveződések), így akár az egyes társadalmi hálózatok már nem is a társadalmi totalitás szerinti társadalmi struktúrájukhoz képest definiálják magukat, hanem egy társadalmi totalitáson túli társadalmi struktúrához, amely révén a társadalmakon belül további töréspontok keletkezhetnek.

Napjaink globalizált társadalmában az információ vált a legfontosabb fizetőeszközzé; a Google, a Meta és egyéb techóriások már elsősorban nem hirdetési felületekből és szerződésekből, hanem a felhasználók adataiból jutnak óriási bevételekhez. A társadalmi érintkezés módozatainak kiterjedésével egyre nagyobb teret kapnak a pszichológiai megtévesztést, a felhasználó emberi gyengeségeit kihasználó támadások, melyek a személyes jelenlétet igénylő direkt kapcsolatfelvétel helyett immáron jórészt az online térben zajlanak.

Ami az egyént illeti, az otthoni felhasználók jellemzően nem rendelkeznek megfelelő képzettséggel a biztonságkritikus helyzetek felismerését illetően. Az egyéni szintű biztonságtudatosság kialakítása mellett legalább ilyen fontos a társadalmi szintű védekezés, reziliencia kialakításának követelménye is. Fontos lenne, hogy az alapszintű iskolai oktatásban helyet kapjon az informatikán belül a leggyakoribb fenyegetések ismertetése, a közösségimédia-használat alapelveinek bemutatása, a jó értelemben vett, egészséges kételkedés és óvatosság „elültetése” a tanulóknál. Az információtechnológiát jellemző exponenciális fejlődés indikálta fenyegetések kivédése naprakész, kiterjedt ismereteket követel meg, amelyeket szervezett tréningek, oktatás nélkül az egyén valószínűleg nem képes elsajátítani. A *gamification*-alapú képzés kiváló eszköz a biztonságtudatosság kiépítésében, az alapvető óvintézkedések, szabályok készségszintre fejlesztésében és azon képesség kialakításában, hogy a potenciális célpont felismerjen egy folyamatban lévő kibertámadást, és képes legyen az okozott károk mérséklésére.

Felhasznált irodalom

A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság televíziós gyorsjelentése, 2021. október 28.

Aiken, Mary: *Cybercsapda – Hogyan változtatja meg az online tér az emberi viselkedést?* Budapest, Harmat Kiadó, 2020.

Armour, Ian D.: *A History of Eastern Europe 1740-1918 – Empires, Nations and Modernisation*, London, Bloomsbury Academic, 2012.

Avaaz: Facebook from Election to Insurrection: How Facebook Failed Voters and Nearly Set Democracy Aflame, *Avaaz Report*, 2021. március 18. Elérhető: https://secure.avaaz.org/campaign/en/facebook_election_insurrection

Bányász Péter: Social engineering and social media. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 6. (2018), 1. 59-77.

Barabási Albert-László: *Behálózva – A hálózatok új tudománya*. Budapest, Libri Kiadó, 2020.

Baranyi Péter – Csapó Ádám – Budai Tamás – Wersényi György: Internet of Digital Reality: Infrastructural Background – Part II. *Acta Politechnica Hungarica*, 18. (2021), 8. 91-104.

- Baranyi Péter – Csapó Ádám – Budai Tamás – Wersényi György: Introducing the Concept of Internet of Digital Reality – Part I. *Acta Politechnica Hungarica*, 18. (2021), 7. 225-240.
- Baranyi Péter – Csapó Ádám: Definition and synergies of Cognitive InfoCommunications. *Acta Polytechnica Hungarica*, 9. (2012), 1. 67–83.
- Barna Attila: "Kik a 'Király' és Haza ellen való hűtlenséggel vádoltatnak": Az 1830. évi büntetőködöröszerzet felsősérsítésre és hűtlenségre vonatkozó szabályainak megalkotása. In: Máthé Gábor – Révész T. Mihály (szerk.): *Állam-, egyház-, jogtörténeti magyarázatok: Ünnepi tanulmányok Rác Lajos tiszteletére 65. születésnapja alkalmából*. Budapest, Multiszolg Bt., 2013.
- Barna Attila: Rendes és rendkívüli bíróságok a hűtlenségi perek perjogi szabályozásában és ítékezésében a középkori Magyar Királyság felosztásáig. *Jogtörténeti Szemle*, (2017), 1-2. 51-57.
- Bibó István: A magyar társadalomfejlődés és az 1945. évi változás értelme (1947). *Magyar Füzetek*, (1979), 4. [Bibó István (1911-1979)], 79-93.
- Blog.generalirelatok.hu: Coronavirus challenge és a legveszélyesebb netes kihívások, 2020. Elérhető: <https://blog.generalirelatok.hu/biztonsag/coronavirus-challenge-es-veszelyes-internetes-kihivasok/>
- Braudel, Fernand: *A kapitalizmus dinamikája*. Budapest, Európa Könyvkiadó, 2008.
- Bucko, Boris - Juroskova, Zuzana J.: User Oriented Approach in Information Communication Technology Research. *Communications*. 2017/2. szám, 148-152.
- Camus, Albert: A pestis. In: Köpeczi Béla (szerk.): *Az egzisztencializmus*. Budapest, Gondolat Kiadó, 1965.
- Castells, Manuel: *The Information age – Economy, Society, and Culture – Volume I. The Rise of the Network Society (second edition)*. Oxford, Blackwell Publishing, 2010.
- Christakis, Nicholas A. – Fowler James H.: *Kapcsolatok hálójában. Mire képesek a közösségi hálózatok, és hogyan alakítják sorsunkat?* Budapest, Typotex, 2010.
- Cisco Business Insights: The Internet of Everything, 2013.
- Cohen, Paul R. – Feigenbaum, Edward A.: *The Handbook of Artificial Intelligence*, England, Addison-Wesley, 1986.
- Deák Veronika: A social engineering humán alapú támadási technikái, *biztonsagpolitika.hu*, 2017. Elérhető: https://biztonsagpolitika.hu/wp-content/uploads/2017/04/Deak_Veronika_a-social-engineering-hum%C3%A1n-alap%C3%BA-t%C3%A1mad%C3%A1si-technik%C3%A1i.pdf
- Deterding, Sebastian – Dixon, Dan – Khaled, Rilla – Nacke, Lennart: From game design elements to gamefulness: Defining “Gamification” In: *Proceedings of the 15th International Academic MindTrek Conference*, Tampere, Finland, 2011. 9-15.
- Egresi Katalin: Keresztény és a középkori politikai bölcsélet főbb jellemzői. In: Egresi Katalin – Pongrácz Alex – Szigeti Péter – Takács Péter: *Államelmélet*. Győr, SZE DF ÁJK Jogelméleti Tanszék, 2016. 31-43.

- Erdős Ferenc – Németh Richárd – Bayboboeva, Firuza: Virtual Teamwork in Gamified 3D Environment. *Infocommunications Journal*, 2022 (megjelenés alatt).
- Erdős Ferenc – Németh Richárd: Gamification alkalmazásának lehetőségei a kiberbiztonság területén. In: *OGIK'18 – Az előadások összefoglalói*. Budapest, Alexander Alapítvány a Jövő Értelmiségéért, 2018. 33-34.
- Evans, Dave: The Internet of Things: How the Next Evolution of the Internet is Changing Everything. *Cisco White Paper*, 2011.
- Farkas Ádám – Resperger István: Az úgynevezett „hibrid hadviselés” kihívásainak kezelése és a nemzetközi jog mai korlátai. In: Farkas Ádám – Végh Károly: *Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl – Intézményi és jogi kihívások*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2020. 132-149.
- Farkas Ádám: *A [bon]védelmi alkotmány kialakulása a polgári Magyarországon 1867-1944*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2019.
- Farkas Ádám: *A védelem és biztonság-szavatolás szabályozásának alapkérdései Magyarországon*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2022.
- Farkas Ádám: *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai*. Budapest, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, 2019.
- Farkas Ádám: Bábeli zűrzavar? Avagy a védelmi és biztonsági kihívások jogállami adaptációjának rendszerszintű kérdései, különös tekintettel az Eurázsia-gondolatra. *Jog – Állam – Politika*, 13. (2021), 3. 37-52.
- Farkas Zoltán: A társadalmi struktúra fogalma, összetettsége és a társadalmi hálózatok. *Jel-Kép*, (2019), 2. 101-123. Elérhető: <https://doi.org/10.20520/JEL-KEP.2019.2.101>
- Földes Kata – Szederkényi Éva: Intergenerációs különbségek a HR területén. *Tudásmenedzsment*, 22. (2021), 1. 46-62. Elérhető: <https://doi.org/10.15170/TM.2021.22.K1.3>
- Giddens, Anthony: *Szociológia*. Budapest, Osiris, 2008.
- Gosztonyi Gergely: A kínai internetcenzúra modellje. *Pro Futuro*, 12. (2022), 3. 1-9. Elérhető: <https://doi.org/10.26521/profuturo/2022/1/11118>
- Gosztonyi Gergely: Az internetes tartalomszabályozás európai típusú szabályozásának kezdetei, avagy irányelvektől a rendeletekig (TWF, AVMS, E-Comm, DSA, DMA). *Jog – Állam – Politika*, 13. (2021), 4. 17-32.
- Gosztonyi Gergely: *Cenzúra Arisztotelésztől a Facebookig – A közösségi média tartalomszabályozási gyakorlatának komplexitása*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2022.
- Gosztonyi Gergely: Special Models of Internet and Content Regulation in China and Russia. *ELTE Law Journal*, (2022), 2. 87-99.
- Haig Zsolt – Kovács László: *Kritikus infrastruktúrák és kritikus információs infrastruktúrák*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2012.
- Hobsbawm, Eric: *A forradalmak kora*. Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1988.

- Hsu, Chin-Lung – Lin, Judy Chuan-Chuan: An empirical examination of consumer adoption of Internet of Things services: Network externalities and concern for information privacy perspectives. *Computers in Human Behavior*, 62. (2016), 516–527. Elérhető: <https://doi.org/10.1016/j.chb.2016.04.023>
- Jany János: *Jogi kultúrák Ázsiában – Kultúrtörténet, jogtudomány, mindennapok*. Budapest, Typotex, 2016.
- Kelemen Roland: A jogállami kivételes hatalom gyökerei és az eredeti modellek kialakulása. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, (2022), 4. [https://hhk.uni-nke-hu/VBSZK_MT_2022_4_Kelemen%20Roland_A%20jog%C3%A1llami%20kiv%C3%A9teles%20hatalom%20gy%C3%B6kerei%20%20%C3%A9s%20az%20eredeti%20modellek%20kialakul%C3%A1sa.pdf](https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK_MT_2022_4_Kelemen%20Roland_A%20jog%C3%A1llami%20kiv%C3%A9teles%20hatalom%20gy%C3%B6kerei%20%20%C3%A9s%20az%20eredeti%20modellek%20kialakul%C3%A1sa.pdf)
- Kelemen Roland: A kibertérből érkező fenyegetések jelentősége a hibrid konfliktusokban és azok várható fejlődése. *Honvédségi Szemle*, 148. (2020), 4. 65-81. Elérhető: <https://doi.org/10.35926/HSZ.2020.4.5>
- Kelemen Roland: A különleges jogrend történeti modelljeinek kialakulása és fejlődése a 20. század második évtizedének végéig. In: Farkas Ádám – Kelemen Roland (szerk.): *Székülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020.
- Keserű Barna Arnold: Jogtörténeti töredékek az 1809. évi nemesi felkelés Fejér megyei eseményeiről. *Diskurzus*, 2. (2012), 1. 14-25.
- Kiss Tibor: *Agresszió a cybertérben*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2020.
- Koltay András: A social media platformok jogi státusa a szólásszabadság nézőpontjából. *In Media Res*, (2019), 1. 1-56.
- Konczosné Dr. Szombathelyi Márta: *Kommunikációs ismeretek*. Győr, Universitas, 2007.
- Kovács Bálint: A hálózatelemzés alkalmazásáról a történelemtudományban. *Világtörténet*, 2. (2012), 3-4. 188-190.
- Kristó Gyula: A magyar nomád államtól Szent Istvánig. *Aetas*, 15. (2000), 3. 116-120.
- Lapsánszky András: A Covid-19 járvány hírközlési vonatkozásai piaci és közigazgatáselméleti szempontból. *Jog – Állam – Politika: Ünnepi különszám a 70 éves Kukorelli István tiszteletére*, (2022)
- Lapsánszky András: A hírközlés és a média uniós szabályozásának reformja napjainkban. *Jog – Állam – Politika*, 12. (2020), különszám, 107-118.
- Machlup, Fritz: *The Production and Distribution of Knowledge in the United States*. Princeton University Press, 1962.
- Magyarország 2021: a KSH különkiadása*. Budapest, Központi Statisztikai Hivatal, 2022.
- Mitchell, David: *Felbőatlasz*. Budapest, Cartaphilus Kiadó, 2012.

- Munk Sándor: A kibertér fogalmának egyes, az egységes értelmezést biztosító kérdései. *Hadtudomány*, 28. (2018), 1. 113-131. Elérhető: <https://doi.org/10.17047/HADTUD.2018.28.1.113>
- Nagy Szabolcs: Adalékok a Tanácsköztársaság dunántúli történetéhez. In: Paksy Zoltán (szerk.): *Tanácsköztársaság Zala megyében*. Zalaegerszeg, Magyar Nemzeti Levéltár Zala Megyei Levéltára, 2020. 9-27.
- Nagy Szabolcs: *Muli püspök temet: Tanácsköztársaság Pápán*. Pápa, Jókai Mór Városi Könyvtár, 2016.
- Nielsen, Suzanne C.: *Pursuing Security in Cyberspace: Strategic and Organizational Challenges*. Pennsylvania, Foreign Policy Research Institute, 2012.
- Ongsulee, Pariwat – Chotchaung, Veena – Bamrunsi, Eak – Rodcheewit, Thanaporn: Big Data, Predictive Analytics and Machine Learning. In: *16th International Conference on ICT and Knowledge Engineering*. Bangkok, 2018. 37-42.
- Oroszi Eszter: *Social Engineering: Az emberi erőforrás, mint az információbiztonság kritikus tényezője*. Budapest, Corvinus Egyetem, 2008.
- Papp László Tamás: Miért lett fiatal német értelmiségiekből kegyetlen terrorista a diáklázadás idején? *Átlátszó*, 2020. július 16. <https://szakirodalom.atlatszo.hu/2020/07/16/miert-lett-fiatal-nemet-ertelmisegiekbol-kegyetlen-terrorista-a-diaklazadasok-idejen/>
- Peschka Vilmos: *A jog sajátossága*. Budapest, Akadémia Kiadó, 1988.
- Pintér Róbert: Úton az információs társadalom megismerése felé. In: Pintér Róbert (szerk.): *Az információs társadalom – Az elmélettől a politikai gyakorlatig*. Budapest, Gondolat – Új Mandátum, 2007. 11-28.
- Pongrácz Alex: A globalizáció toposzai. In: Kecskés Gábor (szerk.): *Doktori Műhelytanulmányok 2014*. Győr, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2014. 157-168.
- Pongrácz Alex: A hálózat csapdájában? Globalizáció és totalitás. In: Farkas Ádám (szerk.): *Védelmi alkotmányosság az új típusú biztonsági kihívások erőterében*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018.
- Pongrácz Alex: A Leviatán mint politikai szimbólum az államelméleti gondolkodásban. *Ludovika kormányzás és tudomány blog*, 2022. április 12. <https://www.ludovika.hu/blogok/korblog/2022/04/12/a-leviatan-mint-politikai-szimbolum-az-allamelméleti-gondolkodásban/>
- Pongrácz Alex: A szuverenitásfogalom változásának 21. századi fejleményei. *Pro Publico Bono*, 6. (2018) 2. 128-153.
- Pongrácz Alex: Az állam gazdaságpolitikai szerepvállalásának változásai. *Pro Publico Bono*, 5. (2017), 3. 168-195.
- Pongrácz Alex: Az egyén az állam ellen (?) Aktuálisak-e Spencer nézetei a 21. században? In: Tóth J. Zoltán (szerk.): *Herbert Spencer öröksége: Tanulmányok, reflexiók Herbert Spencer születésének 200. évfordulója alkalmából*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2021. 141-158.

- Pongrácz Alex: *Nemzetállamok és új szabályozó hatalmak a globális erőterben – avagy megszelídíthető-e a globalizáció?* Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019.
- Pongrácz Alex: The Tropes of Globalization. In: Kálmán János (szerk.): *Legal Studies on Contemporary Hungarian Legal System*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2014. 275-291.
- Pongrácz Alex: Variációk hibrid állammodell-építésére. *Military and Intelligence Cybersecurity Research Paper*, (2022), 3. 3-8.
- Ryan, Johnny: *A history of the Internet and the digital future*. London, Reaktion Books Ltd., 2010.
- Sealog: A Deep Web és a Dark Web – tények és tévedések a web másik oldaláról. 2018. október 30. Elérhető: <https://sealog.hu/hirek/84-a-deep-web-es-a-dark-web-tenyek-es-tevedesek-a-web-masik-oldalarol>
- Simicskó István: A hibrid hadviselés előzményei és aktualitásai. *Hadtudomány*, 27. (2017), 3-4. 3-16.
- Singh, Dipti Shikha – Singh, Garima: Big data – A Review. *International Research Journal of Engineering and Technology*, 4. (2017), 4. 822-824.
- Störig, Hans Joachim: *A filozófia világtörténete*. Budapest, Helikon Kiadó, 2005.
- Szabó Zs. Roland – Horváth Dóra – Hortoványi Lilla: Hálózati tanulás az ipar 4.0 korában. *Közgazdasági Szemle*, 66. (2019), 1. 72-94. Elérhető: <https://doi.org/10.18414/KSZ.2019.1.72>
- Szaniszló Krisztián: A hatalommegosztás államelméleti előképei – Hatalomkorlátozás az európai állambölcseletben az antikvitás korától a felvilágosodásig. *Acta Humana*, 4. (2016), 1. 63-88.
- Szépvolgyi Enikő: A dualizmus kori állami gyermekvédelem és a szegényügy összefüggései. *Jog – Állam – Politika*, 13. (2021), 3. 101-116.
- Szépvolgyi Enikő: Gondolatok az állami gyermekvédelemről szóló törvénycikkek 120. évfordulójára. In: Mezey Barna (szerk.): *Kölcsönhatások. Európa és Magyarország a jogtörténelem sodrásában*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2021. 316-323.
- Szigeti Péter: *Világrendszerműködésben: globális "szabad verseny" – A világkapitalizmus jelenlegi stádiuma*. Budapest, Napvilág Kiadó, 2005.
- Szoboszlai-Kiss Katalin: *Alvó demokrácia – Kormányzásról, törvényről, erkölcsről Homérosztól Szókratészig*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2018.
- Szoboszlai-Kiss Katalin: Bevezetés a klasszikus görög államtudományi kutatáshoz: Az antik görög államfejlődés legkorábbi forrásai. *Jog – Állam – Politika*, 9. (2017), 2. 95-116.
- Takács Péter: Társadalmi szerződések elméletei. In: Egresi Katalin – Pongrácz Alex – Szigeti Péter – Takács Péter: *Államelmélet*. Győr, SZE DF ÁJK Jogelméleti Tanszék, 2016. 66-86.
- Tarnoff, Ben: How the internet was invented. *The Guardian*, 2016. július 15. Elérhető: <https://www.theguardian.com/technology/2016/jul/15/how-the-internet-was-invented-1976-arpa-kahn-cerf>
- Toffler, Alvin: *A harmadik hullám (információs társadalom A-tól Z-ig)*. Budapest, Typotex, 2001.

Tótkési Ferenc (szerk.): *Nomád társadalmak és államalakulatok*. Budapest, Akadémia Kiadó, 1983.

Wallerstein, Immanuel: *Bevezetés a világrendszer-elméletbe*. Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2010.

Wang, Yingxu – Baciú, George – Yao, Yiyu et al.: Perspectives on cognitive informatics and cognitive computing. *International Journal of Cognitive Informatics and Cognitive Computing*, 4 (1), 2010. 1. 1-29. Elérhető: <https://doi.org/10.4018/jcini.2010010101>

Wang, Yingxu.: On cognitive informatics. In: *Proceedings of the 1st IEEE International Conference on Cognitive Informatics (ICCI'02)*, Calgary, Canada, 2022. 34-42.

Z. Karvalics László: „A tudás termelése és elosztása az Egyesült Államokban”: Fritz Machlup újraértékelése az információs társadalom elméletétörténetében. *Információs Társadalom*, 9. (2009), 2. 20-34.

3. A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI TEVÉKENYSÉGEK ÖSSZEHANGOLÁSÁNAK BIZTOSÍTÉKAI A VBÖ. TÜKRÉBEN¹⁰⁷

TILL SZABOLCS¹⁰⁸ – KÁDÁR PÁL¹⁰⁹

3.1. Bevezetés

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vbö.) a 2020 és 2023 közötti időszakra tervezett, ténylegesen 2022. november 1-jei fordulónappal megvalósuló védelmi és biztonsági reform központi szabályozási eleme.

A jelen tanulmány a Vbö. szabályozási előzményeit és kapcsolódásait kutatva a rendszer elsődleges leírására törekszik, a szabályozási folyamatok törvényhozási fázisának lezárását követően. Ennek során egyrészt a Vbö. és szabályozási környezetének viszonyrendszerét írja le, központi részében pedig a törvény szabályozási hangsúlyainak megragadására törekszik. Ennek körében az angolszász „5W1H” metodika¹¹⁰ alkalmazásával probléma-kezelési és projekt-leírási szempontból egyaránt olyan kérdésekre keresi a választ, hogy

- mi ténylegesen a védelmi és biztonsági reform célja (Mit?),
- kik az érintett személyek és szervezetek, *stakeholder*-ek (Ki?),
- mi a helyszín jelentősége (Hol?),
- mi az időbeliség értelmezési tartománya (Mikor?),
- milyen eszközökkel valósítható meg a reform (Hogyan?), és
- mi tette szükségessé, mik voltak az indokai (Miért?).

Megítélésünk szerint a védelmi és biztonsági reform a hazai közjogi és intézményfejlődés olyan jelentőségű produktuma, amelynek sikere az állami működés hatékonysága szempontjából alapvető jelentőséggel bír, és a védelmi és biztonsági tevékenységben közvetlenül érdekelt állami szektorok működtetésén túl a társadalom általános működtetése szempontjából is meghatározó szerepet nyerhet.

A Vbö. és szabályozási környezete következtében jelenleg szabályozási kísérlet zajlik az állami és társadalmi reagáló képesség hatékonyabb kialakítása érdekében, amelynek tényleges célja a biztonsági kihívások halmozódásának ellenállni képes intézményrendszer és működési rend kialakítása, összességében egy ellenállóképesebb társadalmi működés biztosítása érdekében. Ebből a szempontból a védelmi és biztonsági reform kontextus-váltása a 21. század halmozódó és felgyorsult biztonsági kihívásaira adott válasznak tekinthető, amelynek tényleges eredménye csak

¹⁰⁷ A mű TKP2021-NVA-16 számú projekt keretében, a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a Tématerületi Kiválósági Program 2021 pályázati program finanszírozásában valósult meg. Eredeti megjelenés helye: Kádár Pál – Till Szabolcs Péter: A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának biztosítékai a Vbö. tükrében. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, (2022), 21.

¹⁰⁸ Dr. Till Szabolcs Péter PhD ezredes, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem tanársegédje, a Honvédelmi Minisztérium Miniszteri Kabinet vezető szakreferense.

¹⁰⁹ Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhelyének vezetője.

¹¹⁰ Lásd: David Galiana: The 5W1H Method: Project Management defined and applied. *WTMI*, 2019. október 28.

az új intézményrendszer működésének konszolidációját követően lesz – a koherencia és a hozzáadott értékek szempontjából megítélhető. A „felgyorsult idő” kezelésére hivatott intézményrendszerrel jelenleg így csak látlelet és gyorsjelentés készíthető, összegezve a működés megkezdésének pillanataig megtörtént szabályozási folyamatot.

3.2. A védelmi és biztonsági kontextus megjelenése a magyar közjogban: szabályozástani és időrendi bevezetés

„Felismerést nyert, hogy a politikai, biztonsági, gazdasági és társadalmi szférák interdependensek, így az irányukban kifejtett, egymástól elkülönült erőfeszítések nem célravezetőek. A válságok komplex jellegükből fakadóan csak komplex módon kezelhetők, ezért a katonai erők kizárólagos alkalmazása helyett a különböző képességek teljes tárának bevonása szükséges. Mindez az átfogó megközelítés teóriájában öltött testet, amely szerint a modern válságok eredményes és hatékony kezelése érdekében a civil és katonai képességek együttes, koordinált alkalmazása szükséges.”¹¹¹

Réges-régen az első Orbán-kormány időszakában, Magyarország az Észak-atlanti Szerződés Szervezetéhez (NATO) való csatlakozásának és a NATO második nyilvánosan publikált stratégiai koncepciójának¹¹² előkészítése időszakában felmerült annak szabályozási igénye, hogy a honvédelemnél bővebb szabályozási összefüggéseket eredményező biztonságpolitikai kérdések kezelésének összkormányzati szinten lenne a helye. A védelmi igazgatás központi szervének tárcák felettségét hangsúlyozó elgondolás részlegesen meg is valósult akkoriban:

„Fontos állomás volt 1998. november 1-je a védelmi igazgatás rendszerének fejlődésében, amikor megalakult a Miniszterelnöki Hivatalban a Biztonság és Védelempolitikai Koordinációs Államtitkárság (...) A védelmi igazgatásban a Gyuricza Béla nevével fémjelzett, megközelítőleg egyéves időtartam egyedi volt abban a vonatkozásban, hogy kísérlet történt egy integráltabb védelmi igazgatási rendszer létrehozása irányába. Előremutató volt a tekintetben, hogy a kormányzati koordinációért általában felelős Miniszterelnöki Hivatal bázisán jött létre, vagyis sikerült egy, az ágazatok feletti vagy inkább az ágazatokat összefogó struktúrát megteremteni, amely alapvető feltétele az átfogó megközelítésnek.”¹¹³

A kormányzati koordinációs centrumhoz telepített, katonai szakpolitikai szemléletmódra alapított kísérlet korabeli sikertelenségét nemcsak a projekt vezetőjének hirtelen halála okozhatta, hanem nemzetközi politikai összefüggések és közjogi akadályok eredője is volt. Magyarország politikai „Nyugathoz” csatlakozásának első intézményi lépcsőfoka időszakában az ország szempontjából a katonai típusú biztonsági kihívások nem tűntek elsődlegesnek a kollektív védelem szerződéses garanciája folytán. Az akkori kormányzat ugyanakkor nem rendelkezett alkotmányozó többséggel, így a *honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény* akkori kétharmados szabályai a kormányzati és miniszteriális jogkörök összevetésében a formálisan törvénytörő modernizációs törekvések

¹¹¹ Keszely László: A védelmi igazgatás fejlődési irányai 1989-től napjainkig és lehetséges fejlesztési irányai az átfogó megközelítés szempontjából; In: Hornyacsek Júlia (szerk.): *A védelmi igazgatás rendszere és a honvédelmi igazgatással való kapcsolatának elméleti és gyakorlati összefüggései*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019. 9.

¹¹² The Alliance's Strategic Concept (1999) Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C.

¹¹³ Keszely (2019): i. m. 12-13.

jogtechnikailag nem voltak kezelhetőek. Az akkori szabályozási kísérletet kiváltó biztonság- és védelempolitikai szemléletmód mintegy húsz évre hibernálódott, egyaránt érintve az Alkotmány és az Alaptörvény hatályosulásának időszakát, hasonlóan a korabeli biztonság- és védelempolitikai alapelvekhez.

A korábbi értelmében tehát a biztonság- és védelempolitika, mint terminológia a katonai-politikai gondolkodásmód nemzetközi meghatározottságú elemeként épült be a jogrendszerbe a *Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről* szóló 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat NATO-csatlakozáshoz kötődő hatályba lépésével. A formálisan jelenleg is az eredetileg elfogadott szövegével hatályban lévő, voltaképpen jogi zárvánnyá vált 1998-as országgyűlési határozat tulajdonképpen két dokumentum szemléletének¹¹⁴ ötvözésével alakult ki: a honvédelem kontextusán belülre forgatva a biztonságpolitikai és a katonai védelmi szemléletmódot.

A határozat alapvető tételei a politikai nyugathoz csatlakozás projekt-leírásán túl az alábbiak:

1. a biztonság átfogó értelmezése a politikai és katonai dimenziókon túl a gazdasági és pénzügyi, emberi jogi és kisebbségi, információs és technológiai, környezeti, valamint nemzetközi jogi – dimenziókban egyaránt; a globális kihívások, az interdependencia és a technikai fejlődés következtében az euroatlanti biztonság oszthatatlansága;
2. a kétpólusú világ megszűnését követően a világméretű fegyveres konfliktus veszélyének minimalizálódása a kockázati és veszélyforrás- mátrix komplexebbe válása mellett, regionális és globális kihívások eredőjeként, ugyanakkor mindkét szinten hatásmegteremtésével: az új típusú és hagyományos kihívások halmozódásának és kumulatív hatásának lehetősége;¹¹⁵
3. kiemelt biztonságpolitikai célok: függetlenség (szuverén államiság és területi épség), belső stabilitás (jogállamiság, demokratikus intézmények és piacgazdaság), jogok kiterjesztése (állampolgári, emberi és kisebbségi értelemben egyaránt), élet-, vagyon- és szociális biztonság, a nemzeti vagyon megőrzése, hozzájárulás a nemzetközi békéhez (szövetségi, regionális és nemzetközi béke, biztonság és stabilitás), a nemzetközi kapcsolatok valamennyi szegmense feltételeinek biztosítása;
4. a nemzetközi jog tiszteletben tartása a célok megvalósítása során;
5. állami szintű ellenségkép hiánya, partnerségre törekvés, a viták nemzetközi jogi eszközökkel megoldása;
6. két biztonsági pillér: nemzeti önerő, valamint integráció és nemzetközi együttműködés;
7. konstruktív részvétel a szövetségi döntéshozatalban a térség biztonsága és stabilitása, valamint a nemzeti érdekek érvényesítése érdekében, az Európai Unió (EU) biztonsági

¹¹⁴ A 3. ponttal hatályon kívül helyezett előzmények a Magyar Köztársaság biztonságpolitikájának alapelveiről szóló 11/1993. (III. 12.) OGY határozat és a Magyar Köztársaság honvédelmének alapelveiről szóló 27/1993. (IV. 23.) OGY határozat, a rendszerváltást követő első honvédelmi törvény koncepcionális kiinduló pontjait rögzítő előzményei.

¹¹⁵ „...eltérő társadalmi fejlődésből fakadó, országok és csoportok közötti, átmeneti vagy tartós ellentétek, a gazdasági, pénzügyi és társadalmi válságok, az etnikai és vallási feszültségek, a terrorizmus, a szervezett bűnözés, az illegális kábítószer- és fegyverkereskedelem, a demográfiai feszültségek, a tömeges migráció és a nagyfokú környezeti ártalmak (...) a tömegpusztító fegyverek és azok hordozóeszközeinek elterjedése, valamint az információs rendszerek elleni támadások lehetősége. (...) az államok közötti feszültségek, illetve államokon belüli fegyveres konfliktusok (...) Régiókban sajátos veszélyforrásként jelentkezik az átalakulásból fakadó instabilitás és kiszámíthatatlanság, a demokratizálódási folyamatok törékenysége.” Forrás: *A Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről* szóló 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat melléklet 2. pont.

- és védelmi identitása a NATO elsődlegességével, valamint az EU integrációs cél a nemzeti érdekekre figyelemmel;
8. nemzetközi, regionális, szubregionális és bilaterális együttműködések, ENSZ, EBESZ, OECD, Európa Tanács és a non-proliférációs és fegyverzet-ellenőrzési mechanizmusok jelentősége;
 9. a nemzeti önerő szerepe: a biztonsági veszélyek felismerése és értékelése, megelőző és válság-kezelő döntések, támogató állampolgári részvétel;
 10. a biztonságpolitika elsődleges eszközei a külpolitika, a gazdaságpolitika és a védelempolitika;
 11. a külpolitikai célterületek az euroatlanti integráció, a szomszédságpolitika és a határon túli magyar közösségek támogatása: a kisebbségi jogok és az integrációs törekvések támogatása;
 12. munkahelyteremtésre épülő, stabilitásra és egyensúlyra törekvő gazdaságpolitika a biztonság- és védelempolitika alapjainak megteremtése érdekében, a védelmi felkészítés limitáltan piac-torzító hatása;
 13. a szövetség, az együttműködés, a visszatartás és a védelem egységén és egymásra épülésén alapuló honvédelmi politika: védelmi és közös szövetségi biztonsághoz hozzájáruló fegyveres erő, a védelmi igények iránti közös állampolgári felelősségvállalás, a megalapozásra alkalmas gazdaság, felkészült államszervezet, demokratikus és polgári irányítás és ellenőrzés, a lakosság és az anyagi javak megóvása céljából;
 14. katonai feladatrendszer: a szuverenitás és területi épség védelme, kollektív védelmi és közösen vállalt szövetségi küldetésekben, nemzetközi mandátumon alapuló békemissziókban, humanitárius és katasztrófa-elhárítási akciókban részvétel;
 15. haderő-struktúra a NATO-val egyeztetett módon, a veszélyek, védelmi szükségletek, vállalt kötelezettségek és az erőforrások összehangolása alapján kialakítva;
 16. az új típusú kihívások komplexitása elleni integrált nemzetközi erőfeszítések szükségessége;
 17. az Országgyűlés és a Kormány végrehajtás érdekében folytatott tevékenysége és felelőssége.

Összességében a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről szóló 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat célrendszere – az ország elnevezéséből adódó nem orvosolható tartalmi problémától eltekintve – meglehetősen időtállóan bizonyult a 2014-óta megszorított és egyidejűvé váló biztonsági kihívások ellenére. Mindez azzal együtt is igaz, hogy a védelemért és biztonságért viselt össztársadalmi felelősség alaptörvényi megalapozásának hiánya időközben bizonyosodott be.

3.2.1. A honvédelmi és a védelmi-biztonsági paradigma fogalmi, alaptörvényi kapcsolódásai

„A Magyar Köztársaság a honvédelmet az állampolgárok közös felelősségvállalásán alapuló nemzeti ügynek tekinti.” A Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről szóló 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat mellékletének 13. pontja második bekezdésének felütése szerinti

általános megfogalmazás annak ellenére nem képezi az Alaptörvény részét, hogy mind Vbö,¹¹⁶ mind pedig a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény (a továbbiakban: új Hvt.)¹¹⁷ annak parafrázisát rögzíti közös kiinduló pontként. A megfogalmazások átfedő tartalmi eleme, hogy az állami intézmények és az állampolgárok összehangolt tevékenységének eredőjeként valósítható csak meg a biztosítani hivatott funkció. Absztrakt megfogalmazású alaptörvényi kapcsolódásként esetlegesen az O) cikk hivatkozható, amely szerint „[m]indenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.”, azonban ezen értelmezés az Alaptörvény előterjesztői indokolása¹¹⁸ nem erősíti meg kifejezetten, bár ki sem zárja. Az Alaptörvény XXXI. cikk (1) bekezdése ugyanakkor tartalmazza a nevesített honvédelmi kötelezettségek felvezetéseként, hogy „[m]inden magyar állampolgár köteles a haza védelmére”, implicit módon feltételezve, hogy az állam nem megkerülhető funkciója a (hon)védelem, amelynek erőforrásait – részben – az állampolgári kötelezettség-rendszer hivatott biztosítani.¹¹⁹

2012. január 1-jét megelőzően ezzel szemben a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 1989. október 23-tól hatályos szövegváltozata kifejezetten és kiemelt helyen tartalmazta az ország függetlenségének és területi épségének, valamint nemzetközi szerződésekben rögzített határainak védelmére irányuló állami kötelezettséget, illetve a háború és a más államokkal szemben alkalmazott erőszak vagy azzal való fenyegetés tilalmát az 5. és 6. §-ban.

Az implicit honvédelmi funkció látszólagos jogi hiányossága mégis az Alaptörvény kontextusában fennálló alkotmányossági elvárásként tételezhető, mivel az 50/2001. (XI. 29.) AB határozat indokolásában ezt kifejezetten és időben változó kötelezettségként rögzítette, így az Alaptörvény Záró és egyes rendelkezések fejezetének 5. pontja ellenére – ennek ellentmondó alaptörvényi hivatkozás hiányában – továbbható elvárássá vált:

“[...] az államot terhelő kötelezettségek ésszerű megszervezésének feladata mindenkor és minden helyzetben magát az államot terheli. A honvédelem rendszerének hatékony kialakítása, a nemzeti értékeknek, az ország függetlenségének, szuverenitásának, a nemzeti

¹¹⁶ „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.”

¹¹⁷ „1. § (1) A honvédelem nemzeti ügy.

(2) Magyarország a honvédelmi és szövetségi katonai képességének fenntartásában és fejlesztésében a saját erejére, így nemzetgazdaságának erőforrásaira, a Magyar Honvédség (a továbbiakban: Honvédség) felkészültségére és elszántságára, a rendvédelmi szervek, a nemzetbiztonsági szolgálatok és más szervek közreműködésére, állampolgárainak a haza védelme iránti hazafias elkötelezettségére és áldozatkészségére, továbbá a szövetséges államok és fegyveres erők együttműködésére és segítségnyújtására épít.”

¹¹⁸ Az O) cikkhez fűzött előterjesztői indokolás: „Az állam nem mindenható, feladatait csak a polgárokkal karöltve, közreműködésükkel tudja ellátni, nem képes és nem is törekedhet helyettük egyéni, családi és közösségi boldogulásuk előmozdítására. Az Alaptörvény ezt a viszonyt határozza meg azzal, hogy rögzíti egyrészt, hogy mindenki - aki belátási képességének birtokában van - felelős önmagáért, másrészt, hogy köteles az állami és közösségi feladatok ellátásában részt venni, ahhoz hozzájárulni képességei és lehetőségei szerint.”

¹¹⁹ A XXXI. cikkhez fűzött előterjesztői indokolás: „Az Alaptörvény az alapvető kötelességek között rögzíti a haza védelme kötelezettségét. Meghatározza a honvédelmi kötelezettség teljesítésének a formáit. Ennek megfelelően – kiemelve azt, hogy a honvédelmi kötelezettségekkel kapcsolatos részletes szabályok megállapítását sarkalatos törvényre bízta – meghatározza a személyes honvédelmi kötelezettség típusait (hadkötelezettség, honvédelmi munkakötelezettség, polgári védelmi kötelezettség), továbbá megteremti az alaptörvényi alapjait annak, hogy az embereket és törvény alapján létrehozott jogalanysokat gazdasági és anyagi szolgáltatásra kötelezhessék. A békeidőszaki felkészülés alapjainak megteremtésével alaptörvényi szinten rendezi az önkéntes tartalékos rendszerben való szerepvállalás lehetőségét.”

javaknak, az állampolgárok életének, testi épségének, vagyonának eredményes védelme az állam és állampolgár részéről az együttműködés stabil formáját kívánja meg.”¹²⁰

A haza védelmére irányuló absztrakt kötelezettségi megfogalmazás tárgya ugyanakkor az állami (és közösségi) feladatok rendszerének köztes absztrakciós szinten történő megragadása esetén eltérő módon is tematizálható, amelynek során a védelemért és biztonságért viselt állami felelősség is beilleszthető. Bár az *Alaptörvény kilencedik módosításának* (a továbbiakban: AT9M) következtében csak a csapatmozgásokra vonatkozó 47. cikk (3) bekezdésébe és nemzetközi szerződéses együttműködési kontextusban épült be a „védelmi és biztonsági” megfogalmazás, az AT9M indokolása – megalapozva a Vbö. szabályozási koncepcióját – már gyakrabban tartalmazza e konceptualizálást, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek összefoglaló megjelöléseként belföldi szervezeti, illetve állami funkcionális olvasatban egyaránt.

A honvédelem tárgya, valamint a védelmi és biztonsági kontextus jogszabályban meghatározatlan fogalmakat hordoz ugyanakkor, bár azok értelmezési tartománya a törvényekben rögzített védelmi és biztonsági érdek, illetve honvédelmi érdek-fogalmakból absztrahálható. A további elemzés során az alábbi, egymásra épülő fogalmakat használjuk:

„[a] *honvédelem* olyan állami tevékenység és intézményrendszer, amely az önállóan és szövetségi keretek között szervezett katonai védelmi képességek fenntartására és fejlesztésére, valamint Magyarország önvédelmi képességeinek előmozdítására irányul.”¹²¹

„[a] *biztonság* mindazoknak a céloknak, feladatoknak és eszközöknek a rendszere, amelyek felhasználásával egy adott veszély, fenyegetettség csökkenthető, vagy elhárítható. [...] A *védelem* ezzel szemben olyan gyakorlati tevékenységsorozat, amely arra irányul, hogy megteremtse, szinten tartsa, illetve fejlessze azt az állapotot, amit biztonságnak nevezünk. [...] A biztonság és a védelem kontextusában meghatározó a mindkét területet érintő *válság* fogalma, amely alatt olyan helyzetet, eseményt vagy bekövetkezésük olyan kockázatát értjük, amely az adott állam, vagy államcsoport (szövetség) működését, az emberek élet- és vagyonbiztonságát veszélyeztetheti, kialakulása jelentős anyagi károkat okozhat, amelynek időbeni és hatékony kezeléséhez a normál (válságmentes) időszakban alkalmazott jogszabályok, eljárások nem elegendőek, a válság elhárítása kormányzati intézkedéseket igényel és többféleforrások felhasználását teszi szükségessé.” (*Kiemelés – a szerző.*)¹²²

Mindezekre tekintettel az állami tevékenységi kötelezettség oldaláról a honvédelmi kontextusra is kiterjedő módon a védelmi és biztonsági tevékenység fogalomhasználatát visszaigazoltnak tekintjük a biztonsági kihívások egyidejűségére és halmozódására tekintettel, amelyhez képest a honvédelem jogi szabályozása mellett az állami működés irányítási aspektusai, valamint a feladat-ellátásba bevonható rendvédelmi szervek valamint nemzetbiztonsági szolgálatok kölcsönösségen alapuló megszervezése is jogilag védhető, a 94/1998. (XII. 29.) OGY *határozat* óta érvényesülő komplex biztonság-felfogás folyamánként, az alaptörvényi akadályok leépítése következtében.

¹²⁰ Az 50/2001. (XI. 29.) AB *határozat* Indokolásának IV/2.3. pontja

¹²¹ Till Szabolcs: *Különleges jogrend 2020-2023*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2022. 26.

¹²² Lakatos László – Varga Attila Ferenc: A magyar honvédelmi igazgatás. In: Farkas Ádám – Kádár Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016. 171-172.; A szubjektív válságfogalom dilemmái vonatkozásában lásd: Eric K. Stern: *Crisis Decisionmaking: A Cognitive Institutional Approach*. Stockholm, Swedish National Defence College, 2003. 6.

3.2.2. A Vbő. szerepe a jogrendszerben: habarcs vagy abroncs, avagy a kapcsolódó szabályozási ütemek

A fenti elvárás végső soron a rendvédelmi szervek fogalmának megalkotására is visszavezethető az 1993-as honvédelmi törvénytől folyamatosan érvényesülő módon: az önmagukat dominánsan a rendészeti tevékenység oldaláról definiáló egyes rendvédelmi szervek fogalma az Alkotmány 1989-ben beépített és 2007-ben átfogalmazott című VIII. fejezete szerint a kiemelt szervezetek között a rendőrség mellett a nemzetbiztonsági szolgálatokat is tartalmazta. E vonatkozásban a rendvédelmi szervek megjelölés eredeti értelmében – a rendészeti alaptevékenységtől megkülönböztető gyűjtőfogalomként – a katonai feladatokba a fegyveres kiképzettség folytán való bevonhatóságra (át-alárendelés) alkalmasságot jelölte.

A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.), majd a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Nbtv.) hatályba lépése folytán azonban a tevékenység központosított felügyelete szempontjából meghatározott, és így a nemzetbiztonsági szolgálatok rendvédelmi szervek gyűjtőfogalomtól független kiemelésére alapított alternatív határú fogalom is elterjedt a jogrendszerben, amelynek következményeként az Alaptörvény jelenleg még hatályos 51. és 51/A. cikke a megelőző védelmi helyzet és a terrorveszélyhelyzet egymással összevethető szerkezetű szabályozásában a nemzetbiztonsági szolgálatokra kiterjedő, illetve az azokat kirekesztő értelmezésre egyaránt példát jelent.

Nem vitatva a későbbi rendelkezés pontosító és hangsúlyozó szándékát a nemzetbiztonsági szolgálatok terrorizmus elleni fellépés során betöltött szerepével kapcsolatban, végső soron a védelmi és biztonsági reform hatályba lépéséig a rendvédelmi szervek fogalom határmegvonása szempontjából kialakult bizonytalanság a honvédelmi szabályozásra is visszahatott, mivel – eltérő törvényi definíció hiányában – a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdése¹²³ determinálta a honvédelmi törvény szerinti fogalomhasználatát. Ezzel szemben az új Hvt.-nek a Vbő. értelmező rendelkezését átvevő 3. § 26. pontja¹²⁴ a nemzetbiztonsági szolgálatok nélkül meghatározott rendvédelmi szerv-fogalmat teszi honvédelmi vonatkozásokban is általánossá. Ezzel a védelmi és biztonsági kontextus és a honvédelmi ágazati szabályozás szervezeti szegmense azonos fogalomhasználatra tér át, remélhetően előbb-utóbb a 2010. évi XLIII. törvény harmonizálását is eredményezve. Utóbbi felvetésnek abból a szempontból is jelentősége van, hogy a Vbő. jogrendszeren belül betöltött szempontjából annak ellenére rögzít az ágazati sarkalatos törvények szempontjából összehangoló jogkört, hogy – végső soron – a védelmi és biztonsági tárgykör sarkalatos szabályozása alaptörvényből nem eredeztethető elvárás, ellentétben például a közteherviselés elvével nem alkotmányos determináció.

Másképpen fogalmazva az alcím által vizsgálat kérdés elméleti hátterét: a determinált és megengedő jogszabály-alkotási felelősség oldaláról értelmezésre szorul, hogy egy nem sarkalatos gyűjtőfogalom beépíthető-e a jogrendszerbe, ha egyes részkategóriáinak sarkalatossága eredendően rögzített. A válasz az egyházi oktatási intézmény-juttatás és az önkormányzati tulajdon érdekének

¹²³ „(5) Rendvédelmi szerv a) a rendőrség, b) a büntetés-végrehajtási szervezet, c) a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, és d) a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok.”

¹²⁴ „26. rendvédelmi szerv: a Vbő. 5. § 8. pontja szerint ekként meghatározott fogalom,”

„8. rendvédelmi szerv: a rendőrség, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, a büntetés-végrehajtási szervezet, valamint a hivatásos katasztrófavédelmi szerv;”

összeütközése tárgyában született 4/1993. (II. 12.) AB határozatra vezethető vissza, amely részben a honvédelemre vonatkozó kétharmados elvárások ütköztetéséből vezette le a Schmidt Péter különvéleményében „közjogi zsákutcának” minősített kétharmados elvárás differenciált és leszűkítő értelmezését a „részletes szabályozásra” utaló konkrét felhatalmazás ellenében is.¹²⁵

Ennek megfelelően a nevesített alkotmányos tárgykör szabályozási koncepció szerint releváns elemei – a kétharmados szabályozással rögzített tárgy későbbi módosításaira is kiterjedő módon – képezik a korabeli kétharmados, az Alaptörvény hatálya alatt sarkalatos tárgyköröket. Az alaptörvényi hivatkozás függvényében így az új Hvt. tárgykörei közül a Magyar Honvédségre vonatkozó részek a 45. cikk (5) bekezdése szerinti felhatalmazás alapján tipikusan sarkalatosak, a honvédelemre vonatkozó elemek ugyanakkor a kötelezettségek és az irányítás viszonyrendszerin túl főszabályként nem.

Mivel az Alaptörvény 17. cikk (4) bekezdése a Kormány szervezet-alakítási szabadságát a sarkalatosságot áttörő módon biztosítja a működőképességi érdek preferálásával, nem elképzelhetetlen a honvédelmi tevékenység összehangolása sem a védelmi és biztonsági kontextussal. Ennek konkrét megvalósulási formája ugyanakkor – végső soron – a sarkalatosság határai mentén rögzül: a Magyar Honvédség vonatkozásában nevesített sarkalatos szabályt a Vbő. még akkor sem sértheti, ha tevékenységi koordinációs igénnyel lép fel. Az új Hvt. fogalommeghatározásai és a Magyar Honvédség feladatrendszere sarkalatos tárgykörök, amelyek peremfeltételeit azonban befolyásolják a Vbő. dominánsan feles szabályai.¹²⁶

Bár a Vbő. 1. § előírja a „a magyar nemzet védelmével és biztonságának fenntartásával és fejlesztésével összefüggő jogszabályi” rendelkezések Vbő-re figyelemmel levő meghatározását, e szabályozási igény formálisan nem jelentett hatályos követelményt az új Hvt. elfogadása, valamint a kapcsolódó további sarkalatos törvények módosítása során, másrészt viszont a védelmi és biztonsági kontextus érvényesítésére hivatott intézmények az összehangolt tervezéstől az ellenőrzésig, valamint a védelmi igazgatás központosított szervrendszerének tényleges szerepe a Kormány Ügyrendjén alapuló döntéshozatalban végső soron szigorúbb vagy nagyobb ágazati önállóságot is megengedő értelmezési tartományok szerint is rögzülhet.

A kormányrendeleti szintű szabályok, különösen pedig a működési gyakorlat hiányában így az alcím szerinti „*habarcs vagy abroncs*”-szerep egyértelműen jelenleg még nem dönthető el: mindkét alternatív kép esetében elvárás, hogy az alrendszerek működésének összehangolása hozzáadott

¹²⁵ „Hasonló technikai megoldás található az államszervezetet érintő kétharmados előírások között is. „A fegyveres erők feladatairól és a rájuk vonatkozó részletes szabályokról szóló törvény”, ugyanígy „a rendőrségről és a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő részletes szabályokról szóló törvény” kétharmados (40/A. §). Ugyanígy kétharmados többség szükséges az egyesülési jogról szóló törvény elfogadásához (63. §). A 40/B. § (4) bekezdése mégis külön rendelkezik arról, hogy a fegyveres erők és a rendőrség tényleges állományú tagjainak pártban való tevékenysége csak minősített többségű törvénnyel korlátozható.

Ha az illető alapjogok szabályozásának a törvényhozásra tartozó része a maga összességében kétharmados törvény tárgya lenne, nem volna értelme az említett résztémák minősített szintre emelésének. (...) Ha a fegyveres erők kétharmados „részletes szabályai” valóban minden, törvényre tartozó részletkérdést felölelnének – márpedig a hivatásos állomány pártpolitikai tevékenysége törvényben szabályozandó -, nem kellene az Alkotmánynak külön előírnia, hogy ennek korlátozásához kétharmados többség kell.” 4/1993. (II. 12.) AB határozat Indokolás B. II. 1.

¹²⁶ Ténylegesen e korlát azonos az 1998-as reformtörékvs akkori jogszabályi akadályával, azonban az alkotmányozó többség meglétére tekintettel a jelen esetben az alkotmányos környezet nem jelent abszolút szabályozási akadályt, a folyamatnak része lehet az alaptörvény-módosítási visszacsatolás.

értéket eredményezzen: az összetartó/réskitöltő versus össze-kényszerítő szemléletmód szükségessége vélhetően tárgykörönként differenciáltan érvényesül majd, egyfajta pókháló-diagrammban szemléltethető szabályozási környezetet eredményezve.

Ebből a szempontból ugyanakkor két alapvetően eltérő szabályozási technikának tűnik a módosításokra, illetve az új jogalkotásra épített szabályozási módszer. Bár az új Hvt. címe szempontjából determinációként elfogadható a különleges jogrendi tárgykör kikerülésére tekintettel az újra-alkotás szükségszerűsége, a Vbö. AT9M-et követő, eredetileg elfogadott szövegváltozatában még *a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény* (a továbbiakban: régi Hvt.) módosítására irányuló 91. §-t tartalmazott, amelyet az új Hvt. teljes egészében felülírt.

Erre is tekintettel a védelmi és biztonsági reform eddigi jogalkotási folyamatait az alábbi öt szabályozási ütembe sorolhatjuk:¹²⁷

1. 2020. november-december, az AT9M elfogadása,
2. 2021. első félév, a Vbö. elfogadása,
3. a kapcsolódó törvényi szabályozások első üteme, 2021. második félév:
 - a. *az egyes belügyi tárgyú törvényeknek az Alaptörvény kilencedik módosításával, valamint a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2021. évi CXXI. törvény* (belügyi salátatörvény),
 - b. az új Hvt. és
 - c. *a határok, a vízumügy, a rendőrségi és igazságügyi együttműködés, valamint a menekültügy és a migráció területén működő uniós információs rendszerek együttműködő képességének megteremtése érdekében egyes törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2021. évi CXLII. törvény* 9. és 10. alcíme,
4. a kapcsolódó törvényi szabályozások második üteme, 2022. első félév:
 - a. az Alaptörvény tizedik módosítása (a továbbiakban: AT10M) a védelmi és biztonsági reform hatálybalépési időpontjának előbbre hozatalával,
 - b. *az egyes törvényeknek a honvédelemmel, a gazdaságfejlesztéssel, valamint a kormányzati igazgatással összefüggő módosításáról szóló 2022. évi VII. törvény* a korábbi törvények hatályba lépési dátumának az alaptörvényi szabályokhoz kapcsolásával, valamint
 - c. a honvédelmi adatkezelésekről szóló 2022. évi XXI. törvény (a továbbiakban: új Haktv.),
5. a végrehajtási rendeleti fázis, 2022. 2-3. negyedév, figyelemmel *a Kormány tagjainak feladat-és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendeletre* és *a Kormány ügyrendjéről szóló 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat* szerinti Védelmi Tanácsra, Nemzetbiztonsági Munkacsoportra, valamint Honvédelmi és Rendészeti Munkacsoportra.¹²⁸

A szabályozási ütemek összevetése alapján megállapítható, hogy a 3. és 4. ütemben a hatályba lépési időpont felülvizsgálatán túl is valósultak meg tartalmi korrekciók a korábbi ütemben elfogadott

¹²⁷ Az összeállítás a védelmi és biztonsági fókuszú korrekciókat foglalja össze: mellőztük az egyéb horizontális reformok szabályozás-technikai átvezetését, mint az új kormányzati struktúra kialakítása, a vármegyerendszerre áttérés vagy a főispáni elnevezés visszaállítása.

¹²⁸ A szabályozásoktól függetlenül formálisan hatályban maradt a Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról szóló 1525/2013. (VIII. 12.) Korm. határozat által intézményesített HIKOM.

törvényszöveghez képest, az intézményrendszer működtetésére hivatott szereplők pedig az 5. fázisban jelennek meg, ahol a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének kijelölése az előkészítés szempontjából ideális nyári időszakhoz képest ősre tolódott.

A végrehajtási rendeleteknek szentelt ötödik fázis szempontjából egyértelmű, hogy a normaszövegek előbbre hozott hatályba lépésére tekintettel a Vbö. 22. §-a szerint kiemelt védelmi és biztonsági tervezési dokumentumok 2022. november 1-jéig nem lesznek újraalkotva vagy hatályosítva, a végrehajtási rendeleti fázisban felmerülő esetleges törvényi szabályozási hiátusok visszacsatolására pedig a fordulónapig nagy valószínűséggel nem lesz elegendő az őszi ülészak szeptember 26-i kezdőnapja. Valószínűsíthető így a hatályba lépést követő, utólagos hatásvizsgálati szabályozási fázis is.

3.2.3. A módosításokra, illetve újra-alkotásra épített illesztési technikák eltérő következményei

A védelmi és biztonsági reform szempontjából eredendő kockázatot hordozott a hatályba léptetés – jogbiztonsági érvrendszerből eredő kellő felkészülési idő követelményével¹²⁹ alátámasztott – parlamenti cikluson áthúzódó módon tervezettsége: a választás esetleges eltérő kimenete esetén

- kétharmad hiányában a feles többségű törvényi szabályok még beilleszthetők lettek volna a sarkalatos szabályok korrekciós lehetősége nélkül,
- az ellenzék esetleges győzelme esetén viszont a sarkalatos részek alkalmazhatósága a hatályba lépés és a Vbö. szerinti fogalomrendszer felfüggeszthetősége oldaláról lett volna támadható, az AT9M 2023. július 1-jei hatályba lépésének és a sarkalatos szabályok túlnyomó többségének rögzítettsége mellett.

Utóbbi kockázat tudatosulására utal, hogy a harmadik fázis szabályozási elemei a sarkalatos tárgykörök kezelésének teljességére törekedtek, amelyhez képest a 2022. évi VII. törvény dominánsan a hatályba lépés AT10M szerinti előbbre hozatalával összefüggésben kényszerült egyes sarkalatos elemek ismételt megnyitására a feles szabályok – módosítási technikára épített – elsődleges szabályozásán túl.

Míg tehát egy esetleges ellenzéki győzelem a védelmi és biztonsági reform visszafordításának/megakasztásának esélyével a működőképtelen szabályozási rend veszélyét hordozta, a gyorsítás következménye legfeljebb a projekt egyes elemeinek megkésettége, tehát a jogbiztonsági szempont eredetileg tervezett optimumához képest később kiegészítésre szoruló, tehát kompromisszumos megvalósulása lehet.

A szabályozási folyamat egésze szempontjából rögzíthető, hogy a Vbö.-re, az új Hvt.-re és az új Haktv.-re korlátozható a törvényi szabályozási szint elsődleges (vagy újra-) szabályozási szegmense, a törvények vonatkozásában ugyanakkor a módosítási technika a domináns, hasonlóan az Alaptörvény-módosításokhoz. A végrehajtási rendeleti szinten – ezzel ellentétben – az új felhatalmazásokra is tekintettel az elsődleges szabályozás aránya lényegesen nagyobb arányban

¹²⁹ “[P]roviding adequate preparation time...”: Ninth Amendment to the Fundamental Law and Explanatory Memorandum, Strasbourg, 3 June 2021 Opinion No. 1035/2021 CDL-REF(2021)045 Background information to the Ninth Amendment of the Fundamental Law IV. 8.

valószínűsíthető, akár – átmeneti jelleggel – egyes tartalmi elemek formálisan régi keretben történő időlegesfenntartása mellett is.

Nem tekinthető így véletlennek, hogy míg a rendszerváltoztatás óta az új Hvt. a negyedik honvédelmi törvény, az 1990-es évek közepe óta hatályban van az Rtv. és az Nbtv., a *katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény* (a továbbiakban: Kat.) pedig az Alaptörvény hatályba lépése óta módosul visszatérő módon.

A két eltérő szabályozási módszer eltérő előnyöket és kockázatokat hordoz:

- módosítás esetén lehetséges, hogy a szabályozási koncepció nem elégséges mélységű beépítése az illeszkedő részekben koherencia-zavarokat eredményezhet, azonban a meglévő intézményrendszer „áthangelése” kisebb működési kockázatokkal jár, mint egy „zöld mezős beruházás”;
- az újra-szabályozási opció ugyanakkor éppen az előkészítési fázisban kitett nagyobb mértékben a fenntartani/átvenni tervezett szabályozási elemeket érő kihívásoknak, és az új intézmények működésének megkezdése fogalmilag egy „bemelegedési fázissal” jár.

A két szabályozási opció közötti konkrét választás vélhetően elsődlegesen a kidolgozásért felelős tárca preferenciája által meghatározott, azonban a jogszabály címének változtatási tilalma minden bizonnyal érdemben közrehat a döntés során. Arra már utaltunk, hogy az új Hvt. szempontjából jelentőséget nyert a különleges jogrendi tárgykör átkerülése a Vbő-be, annak hétpárti egyeztetésre bocsátott változatában még a címben is kiemelve.¹³⁰ Az új Haktv. címe szempontjából ugyanakkor a honvédelem, mint állami funkció került hangsúlyozásra a jogelőd törvény honvédségi szervezet-centrikusságával szemben. Így összességében míg a védelmi és biztonsági reform összkormányzati szabályozási igénye az új Hvt.-szempontjából járt címbeli lenyomattal, az új Haktv. tárgya elsődlegesen az ágazati célszerűségi mérlegelést tükrözi.

Hasonló módon erős az új Hvt. Vbő.-től független szabályozási következményeinek lenyomata a 2022. évi VII. törvény *Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvényt* (Btk.) módosító részein: a védelmi és biztonsági terminológia megjelenése elsődlegesen a különleges jogrendi időszakok elnevezésének felülvizsgálata szempontjából hatott, az új Hvt. miatti korrekció viszont a fogalommeghatározások módszertanát is érintette, elsődlegesen a béke időszaki válságkezelés körében. A Vbő.-től független változók szerepe összességében a „habarcs” -allegória felé mozdítja el a Vbő. szerepének értékelését. Az „abroncs” -szerep ugyanis a független változók lehetőségének szűkítése mellett azzal a következménnyel is járna, hogy a kapcsolódó módosított törvények esetleges szabályozási hibáiért, nem elégséges mélységű kidolgozottságáért a Vbő. rendszergazdáját terhelné az elsődleges felelősség a szabályozás tárgya szerint felelős tárca helyett.

3.2.4. A 2022. évi országgyűlési választást követő újra-tervezési fázis: a végrehajtási rendeleti szabályrendszer és a stratégiai tervezési dokumentumok helyzete

A védelmi és biztonsági szabályozási folyamat értékelése szempontjából jelentős változás, hogy a reform eredeti idő-spektrumához képest az AT10M előbbre hozta a fordulónapot, ráadásul 2022. május végén rövidítette le a vélelmezett 13 hónapot 5 hónapra. Feltételezve, hogy a gyorsított

¹³⁰ Honvédelmi Minisztérium: *Hétpárti egyeztetés a Honvédelmi Minisztériumban*. *Honvedelem.hu*, 2021. május 8.

hatályba léptetéséről hozott döntés pillanatában a sarkalatos törvényi szabályok elfogadása, valamint a további törvények módosítása legalább tervezeti fázisban előkészítésre került, a végrehajtási rendeleti szintet és a végrehajtásra kijelölt állomány begyakorlottságát tekinthetjük olyan kérdéseknek, amelyeket a határidő-szűkítés elsődlegesen érintett. Éppen azokat a szempontokat, amelyek az AT9M eredetileg célzott hatálybalépési időpontját indokolták.

A végrehajtási rendeletek védelmi és biztonsági reform szempontjából való határmegvonása azonban némi mérlegelést igényel: egyértelműen e körbe tartoznak a Vbö. felhatalmazásai, viszont további végrehajtási rendeleti szabályozások megalkotása is a folyamat részének tekinthető, amely szempontból a 2022. évi VII. törvény szerepe a meghatározó. Bár e salátatörvény jelentős részben a joganyag új Hvt.-hez kapcsolását valósította meg, a postai szolgáltatások és az elektronikus hírközlés, a földgáz-szolgáltatás és az egészségügy szabályozása során különösen az összehangolt védelmi tevékenység esetleges aktiválhatósága hordoz szabályozási feladatot.¹³¹

2022. augusztus végén így rögzíthető, hogy még nincs a Vbö.-nek kihirdetett végrehajtási rendelete, bár a felhatalmazási struktúrát a 2022. évi VII. törvény szűkítő közelítéssel felülvizsgálta. Tekintettel ugyanakkor arra, hogy a régi Hvt. végrehajtási rendeleti felhatalmazásainak jelentős része átkerült a Vbö. szabályozási tartományába, a honvédelmi ágazat szempontjából a védelmi és biztonsági fókuszú szabályozási feladat tipikusan dereguláció. Valószínűsíthető ugyan a végrehajtási kormányrendeleti szabályozási folyamat lezárulása a november 1-jei fordulónapig, azonban a felmerülő szabályozási hiátusok törvényi szintű korrekciójára, valamint az új eljárásrendek teljes mélységű kidolgozására és begyakorlására nem lesz felkészülési idő. A védelmi és biztonsági tevékenységben érintett szervezetrendszer új követelményeknek való megfelelési kényszere folytán annak hatékonysága azonnal tesztelhetővé válik.

Ennek során sajátos lehetőséget hordoz, hogy az AT10M-en alapuló veszélyhelyzet jelenleg *a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elbírításáról szóló 2022. évi VI. törvény* következtében éppen a védelmi és biztonsági reform fordulónapjáig van hatályban. Eltérő szabályozás hiányában a kihirdetési feltételek változatlan fennállta esetén mérlegelhető opciót jelent a veszélyhelyzet helyett összehangolt védelmi tevékenység, vagy az új Hvt.-n alapuló megoldással annak honvédelmi válsághelyzeti altípusának kihirdetése a „küszöb alatti válságkezelésre” visszatérő lehetőségként. Az opció valószínűségét csökkentti azonban, hogy a jelenleg hatályban lévő veszélyhelyzeti intézkedések – kivezető törvényi rendelkezések hiányában – a törvényi tárgykörök érintettsége esetén csak szűkebb körben lennének fenntarthatók az összehangolt védelmi tevékenység Vbö. 76. § szerinti, kvázi-taxatív keretei között.

¹³¹ A nukleáris veszélyhelyzetre, a földgáz ellátási válsághelyzetre, a villamosenergia-ellátási válsághelyzetre, a kőolaj- és kőolajtermék-ellátási válsághelyzetre és a földgázellátási válsághelyzetre vonatkozó szabályok Vbö.-kompatibilitásával összefüggésben a Hvt. és végrehajtási kormányrendelete korrekciójának igénye nem merült fel, ellentétben az AT10M következtében a honvédelmi feladatok kormányrendeleti konkretizálásának veszélyhelyzeti szabályozáshoz kötődő kiegészülésével. Mindezekre tekintettel valószínűsíthető, hogy a felsorolás szerinti energetikai típusú kihívások kezelésének eszközrendszere vonatkozásában a Magyar Honvédség meglévő képességeire érdemben nem alapozható a válságreagálás hatékonysága: a honvédelmi intézményrendszer általános korlátozások szempontjából általános szabályok túrésére kötelezhető, esetlegesen *sui generis* kivételek mérlegelése mellett, önmagában ugyanakkor a megoldásnak nem önálló és aktív szereplője. Értelemszerűen ugyanakkor az energetikai készletek elérhetősége és ára viszont a meglévő képességek aktiválhatósága szempontjából korlátozó tényezőként hat vissza.

Ezen túlmenően az összehangolt védelmi tevékenység különleges jogrendi küszöb alatti rendszer-integratív szerepe is csak részlegesen látszik megvalósulni. Bár a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet integrálhatósága felmerült, a lehetőség ténylegesen nem került aktiválásra. Az új Hvt. egyeztetése során ugyanakkor kialakítást nyert a honvédelmi válsághelyzet összehangolt védelmi tevékenységhez kapcsolt szabályozása, illetve az egészségügyi válságkezelés újraalkotásának is részét képezi egy ÖVT-kapcsolt alternatíva, amelynek időbeli hatálya ugyanakkor kérdésesnek tűnik. Mindez az új Hvt. szempontjából a feladatrendszert meghatározó 59. § 2021. őszi újragondolása során is kérdéseket vetett fel, a 2022. évi VII. törvény szempontjából pedig már-már a koherencia-zavar határát súrolja: ismert volt az összehangolt védelmi tevékenység intézmény-összevonási célja, ugyanakkor – a határok bizonytalansága folytán – az addig elkülönült és katonai közreműködéssel megvalósuló válságkezelési tevékenységeit önálló jogcímként fenn kellett tartani. Ennek következtében ugyanakkor az egészségügyi válságkezelés eszközei szempontjából a jogcímek halmozódása alakult ki.

A honvédelmi válsághelyzet és az összehangolt védelmi tevékenység összevetésében viszont az eszközrendszer részleges eltérése a kivédeni célzott kihívások eltérése szempontjából védhető: míg az új Hvt.-vel kiterjesztett eszközrendszerű honvédelmi válsághelyzet honvédelmi, szűkebben katonai célú beavatkozásokat tesz szükségessé (részben a korábbi megelőző védelmi helyzetkezdeményezési időszak eszközeinek adaptálásával), az összehangolt védelmi tevékenység tipikus megvalósulási formája rendvédelmi célú válságkezelés.

Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 228. § (1) bekezdésének 2022. november 1-jei alkalmazhatóságát némileg kétségessé teszi az egy bekezdésben összezsúfolt három különböző egészségügyi válságkezelési eljárásrend,¹³² amelyhez képest a különleges jogrend kihirdetésének lehetősége is további alternatívát képez, valamint a (3a) bekezdés további migráció-specifikus szabályokat is kapcsol. Nem vitatva a COVID-kihívások területi és időbeli változékonyságát, valamint az annak kezelésére hivatott intézményrendszer adaptációjának szükségességét e kapcsolódás az új Hvt. 59. § (1) bekezdése szempontjából végső soron a jogcímek duplázódását eredményezi olyan körülmények között, amikor az egyébként is eltérő szabályokkal érintett katonai egészségügyi ellátórendszer 2023. január 1-jére prognosztizált átalakítása egyre nagyobb arányban az egészségügyi szakismeretekkel nem rendelkező katonai állományt teszi a feladatok címzettjévé.

Áttérve az összehangolt védelmi tevékenység és a különleges jogrend szabályozási eszköztára között fennálló különbség bemutatására a legplasztikusabb példát kiemelve: az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv állományába tartozó szerződéses határőrszolgálatokról szóló 244/2022. (VII. 8.) Korm. rendelet az Alaptörvény felhatalmazásán alapuló veszélyhelyzeti kormányrendelet, amelynek hatálya a 2022. évi VI. törvényhez kötött. A rendelet a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) „szerződéses legénységi” különös részét leképezve alakította ki a sajátos határőrszolgálat jogállást, és ez alapján zajlik a határőrszolgálatok személyi állományának kiképzése. A Hszt.-hez képest megállapított jogállás sajátossága ugyanakkor, hogy a katona büntetőjogi és büntető-eljárási fogalma¹³³ ezen túlmutató

¹³² „228. § (1) Az egészségügyi válsághelyzet olyan összehangolt védelmi tevékenység, amelyet a Kormány az országos tisztifőorvos javaslatára, a miniszter előterjesztése alapján rendelhet el, ha azt a (2) bekezdés a) pontja szerinti járványügyi szükséghelyzet vagy a (2) bekezdés b) és c) pontja szerinti valamely más körülmény szükségessé teszi. Az egészségügyi válsághelyzet elrendelése járványügyi készségnek minősül.”

¹³³ A fogalmi probléma Csiha Gábor felvetése alapján került kibontásra.

kérdés, amely a Btk. és a *büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény* (a továbbiakban: Be.) kiegészítését is szükségessé tenné. Ennek hiányában a határon megjelenő határvadászok jogkörei inkább a fegyveres biztonsági őrkével lennének rokoníthatók, mint a rendvédelmi szervek állományával.

A probléma büntetőjogi olvasata szerint tehát a Btk. és Be. kiegészítése lenne szükséges a határon történő teljes értékű szolgálatteljesítéshez, amely esetleges veszélyhelyzeti kivitelezhetősége a IV/3759/2021. ügyben *a védettségi igazolással való visszaélés elleni fellépésről szóló 220/2021. (V. 1.) Korm. rendelet* alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz alapján az eljárást megszüntető 3325/2022. (VII. 21.) AB végzés elnöki párhuzamos indokolása alapján erősen kétséges:

„[17] Amennyiben az Alkotmánybíróságnak lehetősége nyílt volna az indítvány érdemi elbírálására, meggyőződésem szerint a panasszal támadott, a védettségi igazolással való visszaélés elleni fellépésről szóló 220/2021. (V. 1.) Korm. rendelet megsemmisítésének lett volna helye.

[18] Álláspontom szerint az Alaptörvény rendszeréből, a XXVIII. cikk (4) bekezdésének, I. cikk (3) bekezdésének, valamint IV. cikk (2) bekezdésének együttes és egymásra tekintettel történő értelmezéséből kiolvasható az anyagi jogi legalitás veszélyhelyzettől független jelentéstartalmaként a büntető anyagi jogi szabályok törvényi jogforrási szinten történő szabályozásának követelménye.

[19] A nullum crimen sine lege elv tartalma az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdéséből fakadóan véleményem szerint veszélyhelyzetben sem korlátozható oly módon, hogy a törvényi jogforrási szinten történő szabályozás követelményétől büntető anyagi jogi szabályok esetén el lehessen tekinteni.”¹³⁴

A határvadász szervezetek bevezetési fázisa így a veszélyhelyzeti kormányrendelet megengedett szabályozási tartománya szempontjából is hordoz bár alkotmányossági kockázatokat, az összehangolt védelmi tevékenységre történő esetleges áttérés viszont – kivezető törvényi szabályozás hiányában – a jogviszony fenntarthatóságát önmagában kérdőjelezné meg. Erre tekintettel a különleges jogrend 2022. november 1-jei hatályvesztése valószínűtlennek tűnik, a 2022. évi VI. törvény hatályon kívül helyező rendelkezésének prolongálása viszont szinte biztosnak. A jelenleg egyező fordulónap ellenére a veszélyhelyzet kivezetése ugyanúgy túl fog nyúlni várhatóan 2022. november 1-jén, mint ahogyan a végrehajtási joganyag hatályba lépése sem lehet teljes.

Az ötödik fázis szempontjából egyértelmű, hogy az előbbre hozott hatályba lépésre tekintettel 2022. november 1-jéig a Vbö. 22. §-a szerint kiemelt védelmi és biztonsági tervezési dokumentumok sem lesznek újra-alkotva vagy hatályosítva, a végrehajtási rendeleti fázisban felmerülő esetleges törvényi szabályozási hiátusok visszacsatolására pedig a fordulónapig nagy valószínűséggel nem lesz elegendő az őszi ülészak. Valószínűsíthető így a hatályba lépést követő, utólagos hatásvizsgálati szabályozási fázis is, ahova a kormányrendeleti fázis visszacsatolásain túl miniszteri (és a közreműködésre kijelölt önálló szabályozó szervek részéről) rendeleti és kormányhatározati feladatok is áthúzódnak.

¹³⁴ Dr. Sulyok Tamás alkotmánybíró párhuzamos indokolása Az Alkotmánybíróság 3325/2022. (VII. 21.) AB végzéséhez; Az Alkotmánybíróság Határozatai 2022/1908.

A közjogi szervezetszabályozó eszközök (országgyűlési határozatok, kormányhatározatok, a Kormány tagjainak utasításai) közül a Vbö. végrehajtása szempontjából a 22. §-ban összefoglalt főbb védelmi és biztonsági célú dokumentumok érdemelnek részletesebb kiemelés. Elsődlegesen utalnunk kell arra, hogy a törvényi felsorolás kétszeresen is nyitott: az (1) bekezdés d) pontja ágazati és kormányrendeleti szabályozási lehetőséget biztosít „ágazati, illetve kihívás- vagy fenyegetésközpontú, továbbá kockázatelemzésen alapuló stratégiák, alaptervek, illetve intézkedési tervek” kiadására, másrészt viszont a (2) bekezdés a miniszteri utasítási szintet is a tervezés feladat-végrehajtási fázisa szempontjából a rendszer részévé teszi. A tervezési szabályozási rendszer terjedelme mindezekre tekintettel a Vbö. alapján előzetesen nem ítéltető meg egyértelműen: elég csak arra utalni, hogy a hagyományosan létező Nemzeti Katonai Stratégiához (a továbbiakban: NKS)¹³⁵ frissítése csak az új Hvt. 8. § (3) bekezdése alapján determináció, önmagában a Vbö. nem teszi feltétlenül szükségessé e dokumentum kiadását, valamint a Vbö. 22. § (1) bekezdés d) pontja miatt a törvényi szinten nem konkretizált további dokumentumok is a rendszer részévé válhatnak. E folyamat első tervezési ciklusának lezárása vélhetően a 2023. évet igénybe veszi.

A Vbö. a védelmi és biztonsági tervezés 22. § szerinti dokumentumrendszere esetében ugyanis végső soron a régi Hvt. jogintézményeinek funkcióját értelmezte át és egészítette ki: a védelmi és biztonságpolitikai alapelveket, az Országgyűlés NATO-csatlakozás időpontja óta tetszhalott határozati kompetenciáját reaktíválta, azonban a 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat 17. pontjának átértékelésével: az attól addig látszólag független életet élő Nemzeti Biztonsági Stratégiát (a továbbiakban: NBS)¹³⁶ az NKS-hez képest összkormányzati minőségére tekintettel kiemelte, és az Integrált Védelmi és Biztonsági Iránymutatás – minősített információk védelmére is figyelemmel levő – programozási eszközével hierarchikusan le is szigetelte a formálisan addig fennálló egyenrangúság helyett.

Nem vitatva fejlesztési és intézményesítési szempontból a normatív határozati formák között az összkormányzati feladatok lebontására alapított összekapcsolhatóság és hierarchizálás lehetőségét, végső soron a koherencia igényét, a Vbö. 22. § (1) bekezdés d) pontja szerint a hierarchia legalacsonyabb szintjére sorolt, ágazati, illetve kihívás- vagy fenyegetettség-centrikus dokumentumok jelentősége szempontjából szükséges ugyanakkor arra is utalni, hogy az „állami immunrendszer” működőképességének megtartása szempontjából ugyanakkor egy dominánssá váló biztonsági kihívás, különösen annak katonai minősége esetén alkalmassá válhat a dokumentum-rendszer kialakítását eredményező hipotézis megkérdőjelezésére.

Megítélésünk szerint egy esetleges háborús kihívás szélsőséges esetben alkalmassá válhat a nemzeti katonai stratégia jelentőségének felértékelésére, és akár a védelem és biztonság egyéb szegmenseinek relatív leértékelődésére is. Ha az AT10M jelentősége ténylegesen nem az AT9M kiteljesítése, hanem annak hangsúly-korrekciója, ezen értelmezési lehetőség sem vethető el véleményünk szerint.

A fentebb részletesen bemutatott szerkezetű biztonság- és védelempolitikai alapelvek 1999. év eleji befagyottságához képest egy ideális állapotban viszont már rendelkezésre állna egy Országgyűlés által elfogadott tervdokumentum, amely a fenntartható elemeket a NATO új

¹³⁵ A Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról szóló 1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat

¹³⁶ A Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat

stratégiai koncepciójával¹³⁷ is ötvözve, de nemzeti szempontú mérlegelés alapján rögzítené a hosszú távú, elvi szintű, elsődlegesen a kormányzati végrehajtásra irányuló feladatszabásokat. Ehhez képest viszont csak a 2020-as NBS és 2021-es NKS kisebb mélységű aktualizálási szükséglete valószínűsíthető.

Az intézményrendszer, valamint a dokumentumok strukturálásából és részleges funkcionális elkülönítéséből adódó korrekciókhoz képest nagyobb mélységű változás elsődlegesen a biztonsági környezet kihívásainak aktuális mérlegelése, a fenyegetettségi mátrix szempontjából valószínűsíthető. A 2022. november 1-jei fordulónappal így a védelmi és biztonsági reform szabályozási szegmensének csak egy fázisa zárul le, a folyamat jelleg miatt ugyanakkor az eredmény csak részleges lehet. Éppen e folyamatok sikeres megvalósítása érdekében is szükséges a törvényi szabályozási szint hangsúlyainak fókuszált elemzése.

3.3. Szabályozási súlypontok a tevékenységek összehangolása érdekében: a Vbö., mint szabályozási keret

A Vbö. mint szabályozási keret legfontosabb célkitűzése – ahogy az a jogszabály címében is szerepel – a különféle védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolása. Ilyen módon a törvény nem csupán egy szabályozóba foglalja az egyes védelmi és biztonsági tevékenységeket és azok egyes intézményi elemeit, hanem kifejezett célja mindezek között az állandó szakmai kapcsolat és a folyamatok összehangolásnak megteremtése, kikényszerítése.

Kutatásunk jelen szakaszában azt a korábban már többször alkalmazott módszert választottuk a címbeli kérdés válaszainak megtalálása érdekében, amely az egyes felmerülő elemeket a „Mit?“, „Miért?“, „Ki?“, „Hol?“, „Mikor?“, „Hogyan?“ kérdések köré csoportosítva tekinti át és törekszik konkludálni az így feltárt tényeket. Az elemzés kifejezetten a Vbö.-re koncentrált, egyes pontokon azonban a szélesebb szabályozási környezet értékelése nem nélkülözhető.

3.3.1. A Vbö. szabályozásának tárgya, célkitűzések a „Mit?“ kérdés oldaláról

A védelmi igazgatás alapvető funkciója klasszikusan az állam feladatainak megvalósítására létrehozott, valamint egyes védelmi feladatok ellátásra kijelölt közigazgatási szervek tevékenységek összehangolása a Magyarországot veszélyeztető fenyegetésekkel és támadásokkal szemben. Ez a megfogalmazás már a jelenleg hatályos honvédelmi törvényben¹³⁸ is megjelenik. Ez már önmagában is egyfajta előrelépésként értelmezhető a korábbi jogszabályhoz¹³⁹ képest, amely még egyáltalán nem tartalmazta a fogalom leírását.

A védelmi és biztonsági kérdések elmúlt évtizedben tapasztalt folyamatos felértékelődésével számolhattunk azzal, hogy a védelem jelentősége és a biztonság fogalom komplexitása, az átfogó megközelítés¹⁴⁰ szempontrendszerére figyelemmel maga a védelmi igazgatás is tágabb értelmezést

¹³⁷ NATO 2022 Strategic Concept, Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid 29 June 2022.

¹³⁸ Régi Hvt. 80. § 32. pont

¹³⁹ A 2004. évi CV. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről.

¹⁴⁰ Bővebben: Keszely László: Az átfogó megközelítés elméleti alapjai. In: Tokovicz József – Keszely László – Molnár Ferenc – Lakatos László – Petneházi Ferenc – Radnóty Gábor – Princz László – Muha Lajos – Mádi Anett – Zala Mihály – Frész Ferenc – Birkás Bence: *Az átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2013. 29-79.

nyer, tartalma és fogalmi készlete kiegészül. A fenyegetések kiterjedtsége és egyes kihívás-elemek napjainkban jellemző kölcsönös egymásra hatása azt is eredményezi, hogy előbb-utóbb az igazgatási válaszok is komplexen jelennek meg, nem csupán egy-egy ágazathoz köthetően. A szakmai folyamat, amelynek szemtanúi vagyunk, némiképp hasonlítható azokhoz a mára már szakmatörténeti tényként ismert történésekhez, amikor mintegy 100 évvel ezelőtt a nemzetbiztonsági tevékenység önálló szakmai területté kezdte el kinőni magát¹⁴¹, s tette mindezt olyan döntéshozói-jogalkotói felismeréstől vezérelve, hogy a rendészet és a katonai védelem részeként „bezárva” kevésbé hatékony lehet az ide kapcsolható szaktevékenység ellátása.

A Vbő. megközelítése a védelmi igazgatás kapcsán jól látható szintemelést jelent. Egyrészt a védelmi igazgatás fogalom tartalmilag be is olvad a védelmi és biztonsági igazgatás új fogalmába – ezáltal a jövőre nézve a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének egyszerűsítésre törekvő megnevezésétől¹⁴² eltekintve, ebben a formában el is tűnik a hazai terminológiából –, másrészt az erre vonatkozó szabályok eddig a hazai jogalkotásban nem látott részletességgel jelennek meg.

Mindezt az az igény táplálja, hogy az egyes védelemhez és biztonságához köthető feladatrendszerek összehangolása¹⁴³ mára némi túlzással az állami túlélés feltételévé nőtte ki magát. A 21. század kihívásainak nem csak a végrehajtás szintjén adható operatív válaszokkal kell megfelelni, hanem szabályozási és államszervezési feladatok terén is. Mindezek ugyanis egyfajta *conditio sine qua non*-ként jelentkeznek. Megfelelően kialakított, korszerű és felkészült állami struktúrák, jogilag alátámasztott és megfelelően kimunkált működési keretek¹⁴⁴ és eljárások nélkül nem lesznek fenntarthatóak a végrehajtói szinten adni szándékozott válaszok, nem lesz lehetséges a kutatásunk során külön vizsgált¹⁴⁵ nemzeti ellenállóképesség alapkövetelményeinek teljesítése – ezek sorából különösen a kormányzati szolgáltatások és a kormányzás folytonosságának fenntartása – sem.

Ha csak a közelmúlt válságkezelési intézkedéseinek gyakorlatát vesszük figyelembe, jól látható, hogy a szervezetközi együttműködés igénye és ennek szakmai jelentősége jelentősen megnövekedett. Erre példaként hozható a különféle akciócsoportok¹⁴⁶ és operatív törzsek¹⁴⁷ megalakítása és működésük sajátos rendszere, amelyek a válságkezelés speciálisnak tekinthető,

¹⁴¹ Csizner Zoltán: A magyar hírszerző és elhárító szervek története 1918-tól a II. világháború végéig. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 8. (2020), 2. 18–39.

¹⁴² A Védelmi Igazgatási Hivatalt a 337/2022. (IX.7.) Korm. rendelet alapította meg.

¹⁴³ A koordináció jelentőségéről és válságkezelési szerepéről lásd: Tom Christensen – Ole Andreas Danielsen – Per Lægrend – Lise H. Rykkja: *Comparing Coordination Structures for Crisis Management in Six Countries*. *Public Administration*, 94 (2016), 2. 316–332.

¹⁴⁴ Itt utalunk a joggal való hadviselés, a lawfare fontosságára. Bővebben erről: Charles J. Dunlap: *Introduction to the Concept of Lawfare*. In: John Norton Moore – Guy B. Roberts – Robert F. Turner: *National Security Law*. Durham, Carolina Academic Press, 3/2015. 823–838.

¹⁴⁵ A Tématerületi Kiválósági Program kutatások közül lásd az alábbi tárgyköröket: A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapelveinek elemzése és lehetséges perspektívái, valamint A nemzeti ellenállóképesség megerősítésének keretszabályai, elvi irányok és várható trendek beazonosítása.

¹⁴⁶ Példaként lásd a pandémia vonatkozásában a *koronavírus elleni védekezés kapcsán szükséges további intézkedésekről szóló 1101/2020. (III. 14.) Korm. határozat* rendelkezéseit, amely 11 ágazatközi akciócsoport megalakítását rendelte el.

¹⁴⁷ Erre példa a pandémia kapcsán a *286/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet a járványügyi készültség során működő Operatív Törzs feladatairól*, illetve a *Nemzetbiztonsági Operatív Törzsről szóló 1088/2022. (II. 24.) Korm. határozat* az ukrán-orosz háború vonatkozásában és a *1336/2022. (VII. 15.) Korm. határozat az Energia-veszélyhelyzeti Operatív Törzsről*, a 2022 tavaszán kialakult energiaellátási kihívások kapcsán.

ugyanakkor hatékony, kormányzati szintű koordinációs és döntéselőkészítő munkaformájaként jelentek meg.

Ki kell emelnünk, hogy a Vbő. célkitűzése a szabályozás tárgyában ugyanakkor nem csak az igazgatás, hanem maga a védelmi és biztonsági tevékenységek *teljes* rendszerének szabályozása, egyfajta keret megalkotása, amely semmiképpen nem azonosítható kizárólag a védelmi (mára már védelmi és biztonsági) igazgatással. Emellett arra is szükséges utalnunk, hogy a védelmi és biztonsági feladatok ellátása vonatkozásában egyre erősödik a katonai szervezetek szerepe azokon a területeken is, amely nem kifejezetten klasszikus fegyveres védelmi feladatok¹⁴⁸, melyekről kutatásunkban a későbbiekben értekezünk.

A védelmi és biztonsági igazgatás¹⁴⁹ a közigazgatás része, amely nemcsak egy a Kormány által irányított feladatrendszer, hanem mindazon feladatok összességét is jelenti, melynek célja Magyarországot és annak lakosságát veszélyeztető fenyegetésekkel és támadásokkal szembeni fellépésre létrehozott, illetve ilyen feladatra kijelölt állami szervek összehangolt tervező, végrehajtó és rendelkező tevékenységének összehangolása. A törvény által meghatározott értelmező rendelkezés ráadásul tovább tágítja a fogalom tartalmát azzal, hogy a „különös tekintettel” fordulattal kiegészülve erre a rendszerre fűzi rá a válsághelyzetek kezelésére, a különleges jogrend kihirdetésére, valamint a védelem- és biztonságtudatosság polgári és állami fokozásával összefüggő feladatokra és az ezekre való felkészülésre vonatkozó területeket, beleértve a honvédelmi igazgatást és az annak részét képező katonai igazgatást, továbbá a kapcsolódó rendvédelmi szervek által ellátott igazgatást. A Vbő. tehát egy olyan gyűjtőfogalmat alkot, amely eddig ismeretlen széles spektrumot ölel fel, ugyanakkor ezzel a megoldással már jogszabályi szinten megalapozza a védelmi és biztonsági kérdések komplex kezelését.

A törvény szabályozási tárgyai között keretjellegű szabályokkal szintén megjelenik valamennyi olyan kötelezettség, amely az állampolgárokat vagy a gazdálkodó szervezeteket terhelheti a védelmi és biztonsági működés kapcsán. Ebbe a körbe az olyan, korábban a honvédelmi törvényben vagy a katasztrófavédelmi törvényben – néhol szükségtelenül párhuzamosan – szabályozott tevékenységek tartoznak, mint a katonai szolgálat, a polgári védelmi kötelezettség¹⁵⁰, a honvédelmi munkakötelezettség, a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség, valamint új elemként a védelmi és biztonsági célú bejelentési kötelezettség.

A Vbő. keretjellegű szabályozási célt tűz ki a kötelezettségek kapcsán, amely abban is megnyilvánul, hogy egyes kötelezettségek részletszabályai fő szabályként külön törvényben jelennek meg. Így került sor a hadiállapot idején bevezethető fegyveres vagy fegyver nélküli katonai szolgálatra vonatkozó rendelkezések, illetve az ezt biztosító járulékos kötelezettségek¹⁵¹

¹⁴⁸ Erről bővebben lásd Till Szabolcs: A Magyar Honvédség feladatrendszerének perspektivikus irányai a 2021-2030 időtávban, kapcsolódva a NATO új stratégiai koncepciójának víziójához. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, (2021), 1. 4-26.

¹⁴⁹ Lásd Vbő. 5. § 16. pont

¹⁵⁰ Kritikai észrevételként meg kell jegyeznünk, hogy a polgári védelem vonatkozásában a szabályozás még ezt követően sem teljesen egységes, hiszen annak szabályai a Hvt. a Vbő és a Kat. együttes értelmezéséből ismerhetők csak meg. A Vbő-ben történő megjelenítés azonban biztosítja azt, hogy valamennyi kötelezettség közös szabályai és a Vbő. egységes alapveti keretei érvényesülhessenek a további törvényekben is.

¹⁵¹ Az Alaptörvény nem határozza meg a hadkötelezettség pontos tartalmát, ezért az erre vonatkozó szabályokat a sarkalatos szintű jogalkotásnak kellett biztosítania. Lásd: új Hvt. 19. § (1) A hadkötelezettség az Alaptörvény XXXI.

megjelenítésére az új Hvt.-ben¹⁵². Ugyancsak ez a szabályozási megoldás született a honvédelmi munkakötelezettség kapcsán¹⁵³, amelyek egyértelműen a honvédelemhez köthető kötelezettség formák és a védelem és biztonság átfogó területének részeként sem hívhatóak fel más, pl. katasztrófavédelmi feladat ellátására.

A Vbő. a védelmi és biztonsági tervezés rendszerét is meghatározza. A „Mit?” kérdésre ez esetben is többszintű válasz adható. A jogszabály egyrésztől azokat az alapidokumentumokat foglalja rendszerbe és teszi jogi kötelezettséggé, amelyek eddig csak alacsonyabb szinten vagy egyáltalán nem jelentek meg jogi kötelezettségként. Így jelenik meg a szövegben a biztonság és védelempolitikai alapelvek megalkotási kötelezettsége az Országgyűlés szintjén, a nemzeti biztonsági stratégia és az integrált védelmi és biztonsági iránymutatás a Kormány felelősségi körében és az ágazati törvényekben vagy a Kormány rendeletében előírt ágazati, illetve kihívás- vagy fenyegetésközpontú, továbbá kockázatelemzésen alapuló stratégiák, alaptervek, illetve intézkedési tervek kidolgozási kötelezettsége. Ez a szabályozás lehetőséget ad a tárcák számára önálló dokumentumok kidolgozására, azonban követelményként jelenik meg a magasabb szintű tervdokumentumokkal való összhang biztosítása.

A fenti felsorolásból kiemelt figyelmet érdemel az új elemként megjelenő integrált védelmi és biztonsági iránymutatás, amely hosszú távra határozza meg az ország védelmi és biztonsági érdekeinek érvényesítéséhez szükséges képességcélokat, a biztonság fenntartásához és megerősítéséhez szükséges részletes cselekvési irányokat, az érintett szervek együttműködésének főbb irányait, valamint az ezekhez kapcsolódó főbb ágazati feladatokat. A „Miért?” és „Hogyan?” kérdésekre a következő alcímek alatt térünk ki.

A „Mit?” kérdés mentén tovább folytatva azon területek számba vételét, amelyet a Vbő. rendszere át kíván fogni, kifejezetten hangsúlyos rész a törvényben a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítése és mozgósítása. Ez a szabályrendszer korábban elsődlegesen a katonai jellegű kihívások és az ehhez kapcsolódó különleges jogrendek vonatkozásában nyert értelmezést, mára azonban a kifejezett hangsúlyt kapnak a nem katonai fenyegetésekre történő felkészülés feladatai kapcsán is. A védelmi és biztonsági reform egyik kifejezett célja éppen az volt, hogy a korábban hagyományosan ágazatokhoz köthető kihívások kezelését összkormányzati szinten is képes legyen összehangolni, az erre történő felkészülés feladatait is beleértve. Az új jogintézményként megjelenő összehangolt védelmi tevékenység keretében pedig – különleges jogrend kihirdetése nélkül is – olyan intézkedés is bevezethető, amely az egyes ingó és ingatlan vagyontárgyak ideiglenes igénybevételét biztosítja.

A nemzetgazdaság mozgósítása és védelmi és biztonsági célú felkészítése a legtágabb értelemben az ország biztonsága és stabilitása érdekében, a védelmi és biztonsági feladatok ellátásának összehangolása keretében megvalósítandó tervezési, felkészülési, tartalékolási, igénybevételi,

cikk (3) bekezdése szerinti katonai szolgálati kötelezettségből és annak járulékos kötelezettségeiből áll. A járulékos kötelezettségek

a) az adatszolgáltatási,
b) a bejelentési, valamint
c) a megjelenési

kötelezettség.

¹⁵² Új Hvt. 35. §

¹⁵³ Új Hvt. 44. §

valamint irányítási és felügyeleti intézkedéseket és feladatokat foglal magában. Ezen intézkedések kiemelt célja a lakosság ellátásának, valamint az államműködés folytonosságának biztosítása. Ezekben a területeken jónéhány olyan intézkedés és rendszer szabályozása kerül fókuszpontra, amelyek az elmúlt évtizedekben kevésbé voltak relevánsak, vagy a megalkotott szabályok gyakorlati megvalósulása nem kapott elegendő figyelmet.

A Vbö. a fentiekén túl a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítésével és mozgósításával összefüggő kártalanítás szabályait is meghatározza, amelyeket a gazdasági és anyagi szolgáltatás, a szerződéskötési kötelezettség és az ideiglenes igénybevétel elrendelésével összefüggésben okozott kár esetében kell alkalmazni.

A törvény névuma a nemzeti ellenállóképességre vonatkozó rendelkezések jogszabályi szintű megjelenítése. Ezek a szabályok a Vbö.-t megelőzően egyetlen törvényben vagy rendeletben sem szerepeltek, a témához kapcsolódó szabályok a jogrendszerben számtalan helyen szétszórva vagy egyáltalán nem lelhetőek fel. A nemzeti ellenállóképesség fejlesztése és az ehhez szorosan kapcsolódó átfogó megközelítés gondolata a 21. századi fenyegetések tükrében az egyik leghatékonyabb eszköze lehet a biztonság fenntartásának. Önmagában azzal, hogy bizonyos szakterületeket kiemel a jogalkotó és ezekkel kapcsolatban követelményeket fogalmaz meg, már megalapozza azt a jelentős védelmi potenciált, amely ezen szakterületek – mint például energiaellátás folytonossága, kormányzati szolgáltatások folytonossága, közlekedési rendszerek rezilienciája, élelmiszer és vízellátás, stb. – működésének összehangolásával vagy stabilitásuk fenntartásával biztosítható.

A „Mit?” kérdés mentén haladva, a jogszabály külön fejezetet szentel a védelmi és biztonsági tevékenységek irányítási és igazgatási rendszerének, amely a teljes államszervezetet átfogva határozza meg az egyes szervezetek és személyek irányítási, szabályozási, ellenőrzési, véleményezési és egyéb feladatait. Az irányítói feladatmegosztás legfelső lépcsőjén az Országgyűlés áll, majd a köztársasági elnök, a Kormány, majd a végrehajtói szinten a miniszterek, a védelmi és biztonsági szervezetek és a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában résztvevő további szervezetek következnek. A Vbö. jelentős vívmányaként értékelhetjük, hogy az eddig az egyes ágazatokhoz kötött védelmi és biztonsági kihívások kezelésére hivatott igazgatási rendszereket egy ernyő alá vonja, ennek megfelelően a honvédelmi és a katasztrófavédelmi igazgatás, illetve más szakigazgatási rendszerek érintkező pontjait a védelmi és biztonsági igazgatás égisze alatt vonja össze. Mindezekre tekintettel az előző felsorolás utolsó pontjába¹⁵⁴ mindazon szervezetek bele tartoznak, akik bármely szintű tevékenysége, aktivitása vagy akár csak esetlegesen szabályozott tartózkodása a beavatkozástól az ország védelmi és biztonsági rendszerének eredményes működéséhez szükséges lehet.

A védelmi és biztonsági igazgatás rendszerének szabályai a központi szerve¹⁵⁵ és a területi és helyi igazgatás szerveire, a védelmi bizottságokra terjednek ki. Ezek a rendelkezések korábban részint a honvédelemről szóló törvényben, részint a katasztrófavédelemről szóló törvényben szerepeltek, központi szerv azonban nem létezett, a szakigazgatási rendszerek szabályozása az ágazati megközelítéshez kötötten egy-egy minisztériumhoz telepítve jelent meg. Ez utóbbi a

¹⁵⁴ Vbö. 49. §

¹⁵⁵ Vbö. 52. §

jövőben sem változik, azonban a központi szerv koordinációs funkciója, a döntéshozatal és a szakmai folyamatok katalizálása és összehangolása kulcskérdés lesz.

A törvény a fentiekén túl bevezeti a védelmi és biztonsági bírság intézményét, amely a honvédelemhez kapcsolódó bűncselekményi tényállásokon túl lehetőséget biztosít szankció alkalmazására azokkal szemben, akik nem, vagy nem megfelelően tesznek eleget a Vbő.-ben meghatározott polgári védelmi, valamint gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségüknek. Ugyancsak szankcionálható lesz, aki a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítésével összefüggő kötelezettségének nem tesz eleget és az a magatartás is, ha valaki az összehangolt védelmi tevékenységgel összefüggésben a Vbő. alapján bevezetett szabályokat megszegi. A szankciórendszer ilyenfajta megalkotása annak a kifejezése is egyben, hogy ezek a főként mulasztásban megnyilvánuló magatartások társadalmilag veszélyesek, összehatásukban az ország biztonságát is veszélyeztethetik. Amennyiben a bekövetkezett vagy fenyegető hátrány súlya nagyobb mértékű, büntetőjogi szankcióra is sor kerülhet,¹⁵⁶ melyek szabályozási előzményének fogalmi tartalmát a Vbő-re figyelemmel szintén pontosítani volt szükséges 2022. november 1-jei hatállyal.

A szabályozás újszerűségére is figyelemmel, külön kiemelés érdemel a védelmi és biztonsági célú ellenőrzések és gyakorlatok rendszerének kialakítása, mint szabályozási tárgy. Ennek keretében törvényi szinten jelenik meg az a követelmény, hogy az egyes védelmi és biztonsági tevékenységek végrehajtását, a felkészülést, a kapcsolódó szervezetrendszert, szervezési feladatokat és a tervezést, valamint a végrehajtás képességét is ellenőrizni szükséges, illetve a közreműködő személyi állomány felkészültségét folyamatos képzéssel és gyakorlatok szervezésével kell biztosítani. A védelmi kérdések ezeken keresztül a közigazgatás valamennyi szintjén jelentősebb hangsúlyt fognak kapni, a központi szerv koordinációjával új dinamikát kap a kapcsolódó feladatok végrehajtása.

A törvény egyik legjelentősebb újítása, hogy megteremti a jogi alapjait az összkormányzati válságkezelésnek és meghatározza ennek keretszabályait. Ez a jogintézmény az összehangolt védelmi tevékenység, amely még nem jelent különleges jogrendet, azonban számos felhatalmazást ad a Kormány részére a védekezés érdekében.

A Kormány súlyos vagy elhúzódó védelmi és biztonsági esemény esetén rendeletben dönthet az összehangolt védelmi tevékenység elrendeléséről, ha annak kezelése több védelmi és biztonsági szervezet, illetve közigazgatási szerv hatáskörét együttesen érinti, valamint az e törvényben az összehangolt védelmi tevékenység esetére meghatározott vagy a NATO Válságreakálási Rendszerében meghatározott intézkedések alkalmazását teszi szükségessé¹⁵⁷. A jogszabály megfogalmazása lehetővé teszi, hogy a kialakult helyzetnek megfelelően az a személy kerüljön kijelölésre az esemény kezelésére, aki szakmai kompetenciája alapján erre leginkább alkalmas, illetve akinek kijelölése – a szakmai mellett – a politikai szempontú mérlegelés függvényében is célszerű¹⁵⁸. Az összehangolt védelmi tevékenység lehetővé teszi, hogy a központi államigazgatási szervek tekintetében a feladat- és hatáskörök ellátására ideiglenesen egyedi hatásköri és illetékességi

¹⁵⁶ Lásd például a Btk. 431. § Aki gazdasági és anyagi szolgáltatásban álló védelmi és biztonsági kötelezettségét súlyosan megszegi vagy kijátssza, büntett miatt egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

¹⁵⁷ Vbő. 74. §

¹⁵⁸ A kijelölés lehetősége azonban nem határok nélküli, egyes esetekben magasabb szintű rendelkezés – lásd a Magyar Honvédség irányítása az Alaptörvény 45. cikk (2) bekezdésében – jelöli ki a szabály alkalmazhatóságának kereteit.

szabályok kerüljenek megállapításra, illetve számos olyan korlátozó intézkedés¹⁵⁹ vezethető be általános jelleggel, amelyek az egyes ágazati válságkezelési szabályok alapján bevezethetőek lennének önmagukban is, azonban együttes és Kormány általi bevezethetőségük jogi feltételei korábban nem álltak rendelkezésre.

A „Mit?” szabályoz a Vbö. vizsgálati szempontrendszerén tovább haladva, szintén újdonság, hogy a NATO és az EU válságkezelési intézkedései is törvényi keretszabályt kapnak. Ez a szabályozás megerősíti az euro-atlanti integrációnkat, emellett biztosítja a szövetségi válságkezelési szabályokkal és eljárásokkal összhangban álló, ám azzal nem azonosítható nemzeti intézkedési rendszer kidolgozásának jogi alapjait. A nemzeti intézkedési rendszer itt megalkotott keretszabályai azt is lehetővé teszik, hogy olyan kihívások kezelésére is alkalmas hazai intézkedés gyűjtemény, „válságkezelési kézikönyv” születhessen, amely jelentősen túlmutat a NATO gyűjteményén, azaz nem kizárólag a honvédelemhez, a katonai biztonsághoz kapcsolódó intézkedéseket listázza,¹⁶⁰ hanem adott esetben az energiaválság, élelmiszer ellátási válsághoz, a rendkívüli időjáráshoz vagy más, a normál helyzettől eltérő kihívás kezeléséhez kapcsolódó intézkedéseket. Jelenleg ilyen átfogó intézkedéskatalógus nincs a hazai rendszerben. Igaz, az egységes szabályozás minden kétséget kizáróan komoly szakmai kihívás, mindazonáltal biztosíthatná, hogy egyetlen részterület sem marad gazdátlanul, illetve a központi szerv koordinációjával a kidolgozott szabályok folyamatosan naprakészen tarthatóak, begyakorolhatóak lennének.

Végezetül, szintén a Vbö. szabályozási körébe került valamennyi olyan rendelkezés, amely a különleges jogrendi felkészülés és működést meghatározza. Ez a szabályrendszer korábban megosztott módon a Hvt. és a Kat. egy-egy fejezetében kapott helyett, azonban az Alaptörvény kilencedik módosítása és a Vbö. megalkotása ezen a területen az egyszerűsítés és az egységes szabályozás irányába mutató változást hozott. Az ezekhez kapcsolódó „Miért?” és „Hogyan?” kérdésekkel lentebb még foglalkozunk.

3.3.2. A Vbö. célkitűzései a „Miért?” kérdés oldaláról

Kutatásunk több fejezete is érinti az itt vizsgálandó kérdéskört, ezért ehelyütt csak a legfontosabb tényezők áttekintésére és egyes jogintézmények kapcsán ezek megjelenésének beazonosítására vállalkozunk.

A legfontosabb szempont a Vbö. megalkotása során a *jelentősen megváltozott biztonsági környezet* volt. Ez a változás nem csupán abban mutatkozik meg, hogy egyes kihívások a 21. század elejétől – különösen annak második dekádjában – felerősödtek vagy a nemzetközi viszonyrendszer átalakult¹⁶¹. Számos olyan új fenyegetés és veszélyforrás is megjelent, amelyek korábban vagy nem léteztek vagy eszkalációjuk alacsony valószínűsége miatt egyáltalán nem jelentettek komoly veszélyt biztonságunkra.

¹⁵⁹ Vbö. 76.§ (1) bek.

¹⁶⁰ A NATO válságkezelési intézkedéseit tartalmazó gyűjtemény jelentős részben minősített információkat tartalmaz, így ehelyütt csak a nyilvánosan is megismerhető elemek összefoglalását jelenítettük meg.

¹⁶¹ Lásd az Európát fenyegető illegális migráció, nemzetközi terrorizmus, a koronavírus okozta pandémia vagy az ukrán orosz háború okozta kihívások és az ezek nyomán a nemzetközi kapcsolatokban megjelent hangsúlyeltolódás.

A szürke zónás fenyegetések,¹⁶² a hibrid hadviselés,¹⁶³ a kibertér kihívásai, a technológiai fejlődésből, a korlátok és ellenőrzés nélküli globális hálózatok¹⁶⁴ erősödéséből következő biztonsági kockázatok elege a már ismert hagyományos kihívásokkal olyan kihívás elé állítja a védelmi és biztonsági szabályozási rendszereket szerte a világon, amelyre rendkívül nehéz megfelelően gyorsan és hatékonyan választ találni.¹⁶⁵ A hazai rendszer szabályainak alkalmazása egyes esetekben meglehetősen elavult lenne a felgyorsult világban, számos intézmény és beavatkozási lehetőség mára kiürült, értelmét veszített, meghaladottá vált,¹⁶⁶ így ezek felülvizsgálatának elmaradása biztonsági kockázatot eredményezett volna. A megváltozott biztonsági környezet azonban önmagában nem jelentett volna beavatkozási kényszert, hiszen az évtizedeken át lényegében azonos alapon nyugvó szabályrendszerünk jónéhány új kihívást képes volt kezelni, kisebb jogi korrekciókkal¹⁶⁷ alkalmazkodva a helyzethez. A 2020-as évek elejére azonban olyan szinten korszerűtlenné vált a szabályozásunk,¹⁶⁸ amely már biztonsági kockázatként is értékelhetővé vált. A nem megfelelő szakmai kereteket biztosító alkotmányos szintű megközelítés olyan veszélyeket rejt magában, hogy a jogi keretek miatt akkor sem lenne lehetséges a fenyegetés elhárítása és a védekezés megszervezése, ha egyébként erre az állam eszközrendszerében rendelkezésre állnának a humánoldali és technikai feltételek.¹⁶⁹ A válságkezelés és a különleges jogrendi működés szabályozásának alkotmányos szintű korszerűtlensége¹⁷⁰ determinálja az alacsonyabb szintű szabályok megközelítését is, lényegében a saját jogrendszerünk válhat az állam védelmi mechanizmusainak akadályává. Szélsőséges esetben ez olyan helyzetet is előidézhet, amely közvetlenül bénítja meg az állami szervek működését, jogi felhatalmazás hiányában lehetetlenné

¹⁶² Lásd erről: Clementine G. Starling: What exactly is a “gray zone,” and how has this concept developed in a post-Cold War world? *Atlantic Council*, 2022. február 23.

David Carment – Dani Belo: *War’s Future: The Risks and Rewards of Grey Zone Conflict and Hybrid Warfare*. Policy Paper, *Canadian Global Affairs Institute*, October 2018.

¹⁶³ Bővebben: Frank G. Hoffman: Hybrid Warfare and Challenges. *Joint Force Quarterly*, 52. (2009), 1. 34-39.

Erik Reichborn-Kjennerud – Patrick, Cullen: *What is Hybrid Warfare?* Policy Brief, *Norwegian Institute of International Affairs*, 2016/1. 1-4.; Bastian Giegerich: Hybrid Warfare and the Changing Character of Conflict. *Connections The Quarterly Journal*, 15. (2016), 2. 65-72.

¹⁶⁴ Bővebben: Barry Wellmann: *The Network Community – An Introduction*. In: Barry Wellmann (szerk.): *Networks in the Global Village*. New York, Routledge, 2019. 7-54.

¹⁶⁵ A pandémia kapcsán elvégzett kutatás eredményei ezt az állításunkat egyértelműen alátámasztják. Gyakorlatilag 20 ország gyakorlatának és jogrendszerének vizsgálata nyomán bebizonyosodott, hogy egy nem várt, de lényegében egyszerű humánvírus okozta pandémia kezelésére sem voltak felkészülve a szabályrendszerek, a nemzetközi szervezetek együttműködése is nehezen valósult meg, szinte kivétel nélkül sajátos jogalkotásra volt szükség az egyes államokban. Lásd erről: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021.

Valószínűsíthető, hogy egy összetettebb kihívás kezelése hasonló akadályokba ütközne, kiváltképp, ha a kialakult konfliktusban ellenérdekelt felekként jelennének meg az egyes államok.

¹⁶⁶ A 2011. évi CXIII. törvény 68. § (6) bekezdése értelmében rendkívüli állapotban és szükségállapotban „a nyomdák és más sokszorosításra alkalmas eszközök üzemeltetői szigorított biztonsági rendszabályok bevezetésére és megtartására kötelezhetőek.” Ennek a rendelkezésnek semmilyen gyakorlati haszna nincs egy olyan világban, ahol az internetes hálózatokon keresztül azonnal terjeszthető bármilyen információ, illetve ahol bármely háztartás képes lehet akár tízezres példányszámban röplapot nyomtatni.

¹⁶⁷ Ezek a kisebb korrekciók számos esetben akár alkotmánymódosítást is jelentettek, amely azonban a szabályozás magas jogforrási hierarchiai szintjére figyelemmel sem jelentett minden esetben mélyreható és rendszerszerű változást.

¹⁶⁸ Lásd erről Farkas Ádám: *Szemléletváltást védelmi aspektusban!* *Pázmány Law Working Papers*, (2015), 18. és Hoffman István – Kádár Pál: *A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai*. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, (2021), 2. 16-26.

¹⁶⁹ Példaként hozható fel itt a katonai kibertér művelői erőik alkalmazásának szabályozása a Hvt. 62/A. §-ában, amelyre a tételes jog csak 2020. január 1. óta biztosít lehetőséget.

¹⁷⁰ Lásd erről bővebben: Hoffman – Kádár (2021): i. m. 16-26.

teszi a védekezést, amelyet az ellenérdekelt fél könnyű szerrel használhat akár egy fegyveres támadással egyenértékű hátrány okozására, melynek mára már egyre szélesebb irodalma is van.¹⁷¹

A „Miért?” kérdés vizsgálata kapcsán a következő választ, a *rugalmasság szabályozás* iránti egyértelmű és praktikus igény kialakulásában azonosíthatjuk. A korábban hatályos különleges jogrendi szabályrendszer az egyes bevezethető intézkedéseket egy zárt felsorolásban, merev és kifejezetten az egyes különleges jogrendi helyzeteknek megfelelően kialakított listaként tartalmazta a Hvt. illetve a Kat. vonatkozó fejezeteiben. Ezek a felsorolások mindaddig elégségesnek bizonyultak, amíg egy világméretű járvány, a COVID-19 kezeléséhez szükséges intézkedések rá nem mutattak arra, hogy a veszélyhelyzeti szabályozás egy ilyen kihívás esetén nem elégséges abban az esetben, ha kizárólag a közvetlen védekezéshez szükséges rendkívüli intézkedésekre ad lehetőséget. A COVID esetében ugyanis éppen a nemzetgazdaság működésének fenntartása, az államszervezet, az önkormányzatok, a gazdasági társaságok folyamatos és törvényes működése és a kormányzati szolgáltatások, az oktatás, a hivatali ügyintézés, a munkahelyek megőrzése, a hitelmoratórium és az ezekhez kapcsolódó hasonló szabályok biztosítása jelentette a legnagyobb kihívást, amelyre a Kat. megalkotásának időszakában nem gondolt a jogalkotó.

Hasonló hiátus lett volna valószínűsíthető egy más típusú krízis kialakulása esetén is, valamely korábban nem tervezett intézkedés alkalmazásának igénye egészen biztosan felmerülhetne a kihirdetett vagy kezdeményezett különleges jogrend kapcsán – talán a rendkívüli állapotot leszámítva, amely a 2022. október végéig hatályos Hvt. szerint a legszélesebb felhatalmazást adta az ilyen esetekre.¹⁷²

A fentiekre figyelemmel a Vbő. megközelítése ma valamennyi különleges jogrendben gyakorlatilag bármely alkotmányosan nem korlátozott jogintézményt¹⁷³ bevezethet rendkívüli szabályként.¹⁷⁴ Ez a megoldás első pillantásra látszólag elveti a korábbi alkalmazott fokozatosság elvét, azonban ez csak látszólag van így, mert bár az intézkedések valóban azonosak lehetnek a különböző különleges jogrendek esetén, azonban a Vbő. alapvető szinten¹⁷⁵ rögzíti az

¹⁷¹ Lásd: Petruska Ferenc: *Lawfare - a joggal való hadviselés egyes kérdései*. Előadás, Magyar Hadtudományi Társaság, Budapest, 2021. november 3.; Orde F. Kittrie: *Lawfare: law as a weapon of war*. Oxford – New York, Oxford University Press, 2016.; Jones A. Craig: *Lawfare and the Juridification of Late Modern War*. *Progress in Human Geography*, 40. (2016), 2. 221–239.; Kate Dent: *Lawfare and Legitimacy: The Wicked Problem of Judicial Resilience at a Time of Judicialisation of Politics in South Africa*. PhD Dissertation. Faculty of Law, Department of Public Law, 2021.; Dunlap (2015): i. m. 823–838. és Dunlap, Charles: *Lawfare 101. A Primer*. *Military Review*, May-June 2017. 8-17.

¹⁷² A legaktuálisabb gyakorlati példaként az Alaptörvény tizedik módosításának soron kívüli igénye hozható itt fel, amikor a veszélyhelyzet tényállása önmagában biztosított eléggé széles felhívhatósági kört egy olyan esetre, amelyek következményei éppoly súlyos jelentkezhetnek volna, mint egy katasztrófa eseménynek.

¹⁷³ Ilyen korlátozás például az Alaptörvény kilencedik módosítása értelmében a fegyveres vagy fegyver nélküli katonai szolgálat, amely csak hadiállapotban lehetséges, vagy a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség, amelyre kizárólag honvédelmi vagy katasztrófavédelmi célból van lehetőség

¹⁷⁴ Vbő. 80. §

¹⁷⁵ Vbő. 4. § „Magyarország védelme, biztonságának fenntartása és fejlesztése olyan összetett feladatrendszer, amelynek ellátása során az érintett szervezetek és természetes személyek különösen a következők szerint kötelesek eljárni:

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

b) a védelmi és biztonsági érdek előmozdítását szolgáló döntések, az ezek alapján elrendelt feladatok és végrehajtott intézkedések, valamint az ezek felülvizsgálatára irányuló eljárások során a szükséges mérték megállapításában az elérni kívánt konkrét védelmi és biztonsági cél jelentőségének elsődlegességet kell biztosítani;

Alkotmánybíróság gyakorlatából ismert fokozatosság és az arányosság követelményét, így nem kerülhet sor aránytalan vagy szükségtelen intézkedésre, vagy ha mégis, megfelelő jogorvoslattal ez reparálható lesz.

A Vbő. megalkotásának önmagában és az ismert szakmai tartalmú megalkotásának indokaként a következő szempontként az összkormányzati *együttműködés erősítése* azonosítható. A védelmi szabályozás rendszere és az abban foglalt rendelkezések végrehajtása hagyományosan komoly együttműködést igényel a szereplők részéről, azonban mindez a korábbiakban sokkal inkább ágazaton belül, illetve egyes ágazatok között, azonban összkormányzati szinten nem koordinált módon valósult meg. Ha megfigyeljük az egyes kihívásokra adott igazgatási-együttműködési megoldásokat,¹⁷⁶ az látható, hogy kevés kivétellel egy-egy ágazati vezető kap feladatot a feladat ellátására, magának a központi kormányzatnak eseti jellegű munkaformái állnak csak rendelkezésre az adott helyzetben megalakított operatív törzsekkel, akciócsoportokkal, melyet egyes esetekben maga a miniszterelnök vezet. A Vbő. szabályrendszere azt teszi lehetővé, hogy az ad hoc megoldások helyett vagy mellett folyamatosan rendelkezésre állhasson egy olyan szervezeti és működési keret, amely a komplex kihívásokat a fenyegetések teljes spektrumán képes kezelni, biztosítani az ehhez szükséges tárcafeladatok összehangolását, a döntések előkészítését.

A Vbő. megalkotásának következő célja, a „Miért?” kérdésre adandó válasz, a védelemmel és biztonsággal összefüggő kérdésekben a *közigazgatás felkészülésének dinamizálásának szükségessége* volt. A rendszerváltásig visszatekintve a védelmi igazgatás központi strukturális elemei fokozatosan háttérbe szorultak az egyes kormányalakítások során, évtizedeken keresztül nem kaptak a védelem kérdései megfelelő figyelmet, amelynek szakmai következményei mára már nyilvánvalóak. A védelmi felkészülés kérdéseinek háttérbe szorulása odáig vezetett, hogy 2021-re jellemző módon a központi közigazgatási szervek állománya csak rendkívül szűk körben kap ebben a témában felkészítést, az ágazati feladatok végrehajtása során a normál jogrendi feladatok primátusa olyan túlsúllyal jelentkezik, amely a válság időszaki működés során már komoly hiányosságokhoz vezethet. A védelmi és biztonsági igazgatás feladatainak „elhanyagolása” abban is megmutatkozik, hogy a Vbő. hatályba lépését megelőző több éves időszakban még csak önálló központi hivatali szinten sem foglalkozik ezzel a kérdéssel senki, ennek elemei és felelőssége az ágazati miniszterek között kerülnek megosztásra. Ez a fajta „mellőzöttség” különösen szembetűnő annak ismeretében,

c) a védelmi és biztonsági feladatok ellátása, valamint az ezzel összefüggő döntéshozatal és intézkedések során úgy kell eljárni, hogy ha az adott cél elérése kisebb mérvű jogkorlátozást eredményező eljárással is elérhető, akkor az kerüljön foganatosításra;

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

e) a védelem és biztonság fenntartására és fejlesztésére irányuló – jogszabályban meghatározottakon alapuló – cselekmények végrehajtása során a jogszabályok érvényre juttatását, valamint a jogok érvényesülését a közösségi mértékű biztonságra figyelemmel kell biztosítani.”

¹⁷⁶ Lásd például: 1525/2013. (VIII. 12.) Korm. határozat a Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról, 1150/2012. (V. 15.) Korm. határozat a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról; 1824/2015. (XI. 19.) Korm. határozat a terrorizmus elleni küzdelem feladatainak egységes végrehajtási rendjéről

hogyan a rendszerváltást megelőzően gyakorlatilag ezek a kérdések jellemzően „beelőzték” a normál eljárásokat.¹⁷⁷

A törvény megalkotásának céljai között ezen felül egyértelműen beazonosítható az együttműködés erősítése az állami és nem állami szervek, a védekezésben érintettek, valamint a védelmi és biztonsági kötelezettségek alanyai, az állampolgárok között. Az együttműködés előírása önmagában természetesen nem hoz megoldást, ezért kerül sor olyan rendelkezések megalkotására, amelyek együttes hatása hosszabb távon erősíti a kooperációt és a biztonsághoz kapcsolódó állami tevékenységek megértését, segíti az azzal való azonosulást. Ilyen rendelkezésként foghatjuk fel a gyakorlatok rendszerének előírását, melynek részletszabályait végrehajtási rendelet határozza meg, vagy a különböző állami szereplők és a védelmi és biztonsági szervezetek mellett az ilyen feladatok ellátásában résztvevő további szervezetekre¹⁷⁸ vonatkozó rendelkezéseket, de tágabb értelemben a nemzeti védelmi és biztonsági fórum jogintézményének életre hívása is ezt szolgálja, amely a miniszterelnök vezetésével szervezett formában is lehetőséget ad az egyes kérdések becsatornázására, megtárgyalására.

A törvény által alkalmazott megközelítés és a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének megalakítása összességében az *összkormányzati megközelítés erősítését* szolgálja, illetve a rendszer felépítése és kialakított működési logikája nyomán egyfajta „nyomásgyakorlásként” is jelentkezik az ágazatok irányában, hogy a védelem kérdései ne kizárólagos HM-BM ügyként jelentkezzenek a működés során. A „Miért?” kérdés oldaláról vizsgálva a Vbö.-t, egyértelmű, hogy napjainkban a fenyegetések összetettsége, gyakoriságának és kiszámíthatatlanságának növekedése megköveteli ezt a fajta gondolkodásváltást.

A védelmi és biztonsági kihívások fókuszja mára egyértelműen kiszélesedett, jellege jelentősen megváltozott. Sőt, talán nem is beszélhetünk valós fókuszról annak köszönhetően, hogy az egyes kihívások egymásra hatása nyomán a negatív szakmai következmény gyakorlatilag előbb-utóbb valamennyi egyéb területen jelentkezik, amely további eszkaláció veszélyét rejti magában. A fenyegetések hatásainak ilyenfajta rétegződése olyan biztonsági krízisspirált eredményezhet, amelynek kezelése az államszervezet szintjén a legnagyobb fokú koordinált tevékenységet, a legmagasabb szinten időben meghozott döntéseket követel meg, jelentős forrásigénnyel jár, sikertelensége szélsőséges szakmai és politikai, végső soron szuverenitáshoz és nemzeti fennmaradáshoz köthető negatív következményekhez vezethet.

Néhány gyakorlati példa nyomán a fent jelzett veszély kialakulásának lehetősége már ma is igazolható. A COVID-pandémia 2019-2020-ban először egészségügyi kihívásként jelentkezett, azonban a személyek szabad mozgásának és kapcsolattartásának, ezen keresztül az áruk megtermelésének és szabad mozgásának korlátozása, objektív okokból bekövetkezett

¹⁷⁷ Lásd erről az Országos Tervhivatalra és feladatrendszerére vonatkozó részeket: Germuska Pál – Horváth Miklós: *A magyar honvédelmi igazgatás története, 1945–1990*. Budapest, Magyar Nemzeti Levéltár, 2020. [A magyar honvédelmi igazgatás története, 1945–1990 | Magyar Nemzeti Levéltár \(gov.hu\)](#), különösen 85., 135., 162-216.

¹⁷⁸ Vbö. 49. §

korlátozódása a gazdaságban is jelentős hatást generált,¹⁷⁹ ennek valamennyi munkaerőpiaci,¹⁸⁰ tőkepiaci, gazdasági szervezeti működésben bekövetkezett, nemzetközi kereskedelmi és a legtágabb értelemben vett nemzetgazdasági következményével. A kialakult helyzet egyes területeken ellátási problémákat is okozott,¹⁸¹ amelynek megoldása újabb terhet rótt az államszervezetre, amelynek működését a vírus terjedése szintén korlátozta.

Hasonlóan összetett kihívásként jelentkezik a 2022 elején kirobbant orosz-ukrán háború, amely az első időszakban hazánkban leginkább humanitárius kihívásként jelent meg a nagyszámú menekült fogadása és ellátása kapcsán.¹⁸² Az elhúzódó harcok és az orosz ukrán konfliktus mögött meghúzódó nagyhatalmi politikai és gazdasági érdekkörök célkitűzéseiből eredő feszültség azonban globális energia- és élelmiszer ellátási válság veszélyét is magukban rejtik, amelynek hazai következményeként jelentős áremelkedéssel és inflációval számolhatunk, amelynek további hazai társadalmi hatásai is vannak, lesznek. Az így megindult folyamatok kezelése a mindenkori kormányok feladata, melyek tevékenységével összefüggésben, a népszerűtlen ámde a krízismenedzsmenthez elengedhetetlen intézkedések meghozatala miatt a válságok természetes következményeként egyes társadalmi csoportok elégedetlenségének növekedése várható. Az így kialakult helyzetben az ország külső sebezhetősége is növekszik, a nyomás alatt tartott működés egyes szegmensekben kiszolgáltatottá teheti vagy nem tervezett kompromisszumok megkötésére kényszerítheti hazánkat.

Amennyiben a válságkezelés olyan áldozatot követel meg egy ország lakosságától, amelyet a társadalom már nem képes tolerálni, az elhúzódó tüntetésekhez, zavargásokhoz, végső soron a kormányzat meggyengüléséhez, alkotmányos válság kialakulásához is vezethet. Ha egy ország ilyen módon egy időre vezetetlen marad, könnyű prédájává válhat más államok vagy meghatározó gazdasági érdekcsoportok célkitűzéseinek – azaz egy válság kezelésének lehetséges belpolitikai következményei a nemzeti fennmaradásunk alapkérdésévé válhatnak.

Mindehhez kapcsolódóan nem mehetünk el a mára slágertémává érett küszöb alatti vagy más néven *szürkezőnás fenyegetések*, a *hibrid hadviselés* eszköztárának széleskörű alkalmazása mellett sem, mint a Vbő. megalkotásának egyik „miértje”. A hibrid hadviselés¹⁸³ összehangolt eszközrendszer

¹⁷⁹ A GDP növekedése Magyarországon a 2019. évben +4,6% volt, amely 2020-ra visszaesett -4,5%-ra, majd 2021-ben ismét pozitívba fordult elérve a +7,1%-ot, eközben az Európai Unió hasonló adatai a következőképpen alakultak: 2019 +1,9%, 2020 -6%, 2021 +5,4%. Forrás: The World Bank Data: [GDP growth \(annual %\) – Hungary](#); The World Bank Data: [GDP growth \(annual %\) – European Union](#).

¹⁸⁰ A Központi Statisztikai Hivatal adatbázisa szerint 2010-től kezdődően 2019-ig folyamatosan növekedett a hazai foglalkoztatottak száma, 3,732 millióról elérve 4,512 millió főt. A trend 2020-ban megtört, a foglalkoztatottak száma 4,46 millióra csökkent, amely nagymértékben a pandémia hatásának tudható be. Forrás: KSH: [A foglalkoztatottak száma nemzetgazdasági szektorok szerint – TEÁOR'08 \(2008\)](#).

¹⁸¹ Egyes gyógyszeres segédeszközöknél, illetve a pánikvásárlók miatt bizonyos tartós élelmiszerek esetében átmenetileg ellátási zavarok is voltak. Lásd: Koncsek Rita: [Ellátási problémákat okoz a járvány](#). *Világgazdaság*, 2021. október 11.; Portfolio: [Szétszakadtak az ellátási láncok, felrobbantak az alapanyagáruk](#). 2021. december 29. [Szétszakadtak az ellátási láncok, felrobbantak az alapanyagáruk \(TOP10 sztori - 3.\) - Portfolio.hu](#)

¹⁸² Magyarország több mint 1,3 millió ukrán menekültet engedett területére, melyből ideiglenes védelem vagy hasonló intézkedések céljából nyilvántartásba vett menekültek száma 27.316 fő (2022. 07. 26.) Forrás: Európai Tanács: [Infografika – Ukrajnai menekültek az EU-ban](#). [d. n.] A helyzet hatékonyabb kezelhetősége érdekében az Alaptörvény módosítására is szükség volt (az Alaptörvény tizedik módosítása).

¹⁸³ Lásd erről bővebben: Resperger István: [A válságkezelés és a hibrid hadviselés](#). Budapest, Dialóg Campus 2018. 21-31. Porkoláb Imre: [Hibrid hadviselés: új hadviselési forma, vagy régi ismerős?](#) *Hadtudomány*, 25. (2015), 3–4. 36–48.; Jójárt Krisztián: [A hibrid hadviselés orosz elméletének változása az ukrainai tapasztalatok tükrében](#). *Hadtudomány*, 29. (2019), 1–2. 49-60.

alkalmaz annak érdekében, hogy az ebben érdekelt elérje stratégiai célját, gyengítse a célállam gazdasági potenciálját, rontsa nemzetközi megítélését, destabilizálja a társadalmat és ezzel befolyásolja piaci pozícióit. A hibrid hadviselés eszköztárát alkalmazó kifejezetten törekszik arra, hogy elkerülje a hagyományos fegyveres konfliktust, mindeközben igyekszik gátolni a hatékony állami szintű ellentevékenységet. A hadviselés ilyenforma eszköztárával nemcsak az állami szerveket célozza, hanem a nemzeti és nemzetközi piaci szereplők, civil szervezetek működését, a közvélemény befolyásolását is. A Vbő. komplex szabályrendszere és a meglévő, valamint a törvény alapján kiépítendő és működtetett igazgatási szervek munkája azt szolgálja, hogy az ilyen jellegű kihívások időben felismerhetőek és elháríthatóak legyenek, vagy amennyiben el nem hárítható az így kialakuló helyzet, a válság kezelésének folyamata mindvégig koordinált és alkotmányos legyen, az elkerülhetetlen veszteségeket és felmerülő káros következményeket pedig minimalizálni lehessen.

A hibrid hadviseléssel szembeni fellépés egyik hatékony eszköze lehet a társadalmi támogatottság fokozása, a védelmi és biztonsági felkészítések rendszerének kiterjesztése, annak megértetése a lakossággal, hogy minden ami körülöttünk történik nem a véletlen műve és a globális trendek és kihívások nem azonosak a közösségi médiában elterjedt hírekkel¹⁸⁴, az azokra adandó válaszok megtalálása jóval összetettebb megközelítést és beavatkozást tesz szükségessé, mindemellett az állampolgárok támogatása nélkül nem lehetséges a védekezés megszervezése. A Vbő. mindezek megvalósításának jogi kereteit is biztosítja, a „Miért?” kérdés vizsgálata során ez a terület is egyértelműen azonosítható.

3.3.3. A Vbő. célkitűzései a „Ki?” kérdés oldaláról

A fentiekre figyelemmel jogosan merül fel a kérdés, hogy mely szervezetek vagy személyek fogják elvégezni a fentebb érintett feladatokat, kiket céloz a szabályozás.

A Vbő. elemzése során egyértelműen azonosítható, hogy bár a törvény indokolásában¹⁸⁵ is megfogalmazott cél a *társadalom* felkészültségének és biztonság tudatosságának erősítése, mindezt az állami szervek rendszerén keresztül, jellemzően a végrehajtó hatalomhoz tartozó szervezetek tevékenységével és az általuk más szervekkel folytatott együttműködés útján kívánja megvalósítani. A Vbő. a társadalom tagjai felé a kötelezettségrendszer felépítésével csatornázza be azokat az elemeket, amelyek teljesítése a védekezéshez szükséges. A „Ki?” kérdésre a válasz egyrészt maga a társadalom, ezen belül a védelmi és biztonsági kötelezettséggel terhelt állampolgárok köre, másrészt azok a gazdálkodó szervezetek, amelyeket szintén természetes személyek működtetnek, így állampolgárságtól függetlenül is kötelezettjeivé válhatnak a szabályozásnak.

A Vbő. azonban elsődlegesen igazgatási eszközökkel operál, így a legfontosabb célcsoportot az összkormányzati koordinációs megközelítésre is figyelemmel a meglévő *állami, önkormányzati és*

¹⁸⁴ A fakenews szerepéről és hatásáról lásd többek között: Cristian Vaccari – Andrew Chadwick: Deepfakes and Disinformation: Exploring the Impact of Synthetic Political Video on Deception, Uncertainty, and Trust in News. *Social Media + Society.* January-March 2020. 1–13.; Serena Giusti – Elisa Piras: *Democracy and Fake News, Information Manipulation and Post-Truth Politics.* London, Routledge, 2020.; Gosztanyi Gergely: *Cenzúra Arisztotelészről a Facebookig – A közösségi média tartalomszabályozási gyakorlatának komplexitása.* Budapest, Gondolat Kiadó, 2022. különösen 20., 87., 142.

¹⁸⁵ Indokolások Tára 2021. évi 83. szám 1208-1222. (1210.)

ágazati intézmények rendszere, valamint a megalakításra kerülő *védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve*, illetve ezek összekapcsolása alkotja.

A meglévő intézmények körében az irányítás oldaláról az Országgyűlés, a Köztársasági Elnök, a Kormány, az ágazati miniszterek, a védelmi és biztonsági szervezetek és a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában résztvevő további szervezetek szerepköre kap jogi kereteket a Vbő. által. A változás a korábban ismert szabályrendszerhez¹⁸⁶ képest az Alaptörvény kilencedik módosítására figyelemmel is meghatározó, hiszen az Országgyűlés, a köztársasági elnök és a Kormány alaptörvényben megjelenő jogosítványai – jellemzően a különleges jogrendi időszakok vonatkozásában, de nem csak ott¹⁸⁷ – jelentősen módosultak, melynek megfelelően az irányítási szabályokat is korrigálni volt szükséges. A 2022 novemberétől hatályos szabályok a fentiekre figyelemmel pontosítva integrálják a korábbi Hvt. és a Kat. vonatkozó rendelkezéseit.

Új kategóriaként jelenik meg a törvényben a *védelmi és biztonsági szervezetek* csoportja, amely a Honvédség, a rendvédelmi szervek, a nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint az Országgyűlési Őrség szervezeteit takarja. Ezek azok a szervezetek, amelyek alaprendeltetésük szerint is kiemelt jelentőségűek az ország biztonságának garantálásában és sokszínűségük ellenére számos vonatkozásban egységes szabályozási területek is meghatározhatóak velük szemben.

Ilyen közös terület az általános együttműködési kötelezettségen túl, a folyamatos működésű ügyeleti és készenléti szolgálatok, valamint az azonnali reagálást igénylő fenyegetések kezelése érdekében az ehhez szükséges készenléti erők fenntartásának követelménye, melyek célja egyaránt a bejelentések kezelése, az azonnali reakciókészség megalapozása, illetve a döntéshozatalhoz szükséges kiértékelések megvalósítása is.

Szintén általános követelmény a védelmi és biztonság szervezetekkel összefüggésben a felkészülés és ennek feltételei biztosításának előírása a védelmi és biztonsági kötelezettségekkel, az összehangolt védelmi tevékenységekkel, a NATO válságreagálási rendszerében bevezethető intézkedésekkel, a védelmi és biztonsági célú riasztás rendszerével, valamint a különleges jogrendi működésre történő azonnali átállással összefüggésben szükséges feladatok végrehajtására, amely kötelezettség kiegészül a szintén a Vbő. újdonságaként bevezetésre kerülő védelmi és biztonsági tervezéssel¹⁸⁸ összefüggő kötelezettségekkel, különösen a tervezéshez szükséges információk biztosításával.¹⁸⁹

Itt kell utalnunk arra a tényre, hogy az utóbbi időszakban folyamatosan erősödik a katonai szervezetek szerepe azokon a területeken is, amely nem kifejezetten klasszikus fegyveres védelmi feladatok, így a Vbő. szerinti általános követelmények hatásait is szem előtt tartva a Magyar

¹⁸⁶ Lásd az Alaptörvény kilencedik módosítása előtt hatályos szövegét, illetve a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény és a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 2022. november 1-jéig hatályos szövegét

¹⁸⁷ A köztársasági elnök jogköréből kikerült az ország fegyveres védelmi tervének jóváhagyása, amelyet a jövőben a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény 10. § (2) bekezdése értelmében a miniszterelnök gyakorol.

¹⁸⁸ Vbő. III. fejezet; 20-22. §

¹⁸⁹ Vbő. 48. §

Honvédség szerepvállalásának bővülése prognosztizálható az egyes feladatokban, azonban ennek részlet szabályait már nem a Vbö. hanem a Hvt. tartalmazza.¹⁹⁰

A „Ki?” kérdésre adandó válaszok keresése során amellet sem mehetünk el, hogy – ahogy az fentebb is látható – nem csak az irányítói szerepkörben felelősséget viselő szervezetek képezik a szabályozás tárgyát, hanem a végrehajtói oldal is megjelenik, mi több azon szervezetek is, amelyek csak további résztvevői a folyamatnak.¹⁹¹

A szabályozás az irányításon és az operatív végrehajtáson túl kiterjed az *igazgatás* egészére is, amelynek keretében a „ki?” kérdés kapcsán megjelennek a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve,¹⁹² a területi és helyi védelmi bizottságok, valamint a polgármesterek kötelezettségei, jogosítványai is. Ebben a felsorolásban a területi védelmi bizottságok és a polgármesterek szerepe sajátos, figyelemmel arra, hogy döntéseikkel képesek érvényt szerezni egyes védelmi és biztonsági kötelezettségeknek is,¹⁹³ míg a központi szerv összkormányzati koordinációs feladatokat teljesít.

A Vbö. mindezekén túl a szabályozás hazai oldalának végrehajtásával hatást gyakorol a *nemzetközi együttműködésben közreműködő* partnerekre is. Figyelemmel arra, hogy a törvény a hazai szervezetek feladatait átfogóan szabályozza, ennek eredményeként a nemzetközi területen felmerülő együttműködési igény kielégítése is az itt megalkotott szervezeti hálón keresztül valósulhat meg. Jó példa erre a NATO Válságreagálási Rendszer szabályainak hazai implementációja, amely során a védekezéshez szükséges intézkedések kezdeményezése a szövetség részéről a hazai igazgatási rendszer által kerül feldolgozásra és értékelésre, az egyes intézkedések azok jellegétől és súlyától függően a hazai igazgatás különböző szintjén születnek meg. Így a NATO válságreagálási rendszerének hatékonysága azon is múlik, hogy a hazai eljárások milyen mértékben képesek biztosítani a gyors és megfelelően megalapozott szakmai döntéshozatalt, ahogy azon is, hogy az itthon kialakított működési keretek mennyire igénylik a szövetségi szabályok kényszerű alkalmazkodását.¹⁹⁴

A fentieket összegezve megállapítható, hogy a „Ki?” kérdésre adható válasz lényegében meglehetősen tág, gyakorlatilag a védelmi és biztonsági kihívások komplexitásához és szakterületi érintettségi kiterjedtségéhez hasonló módon átfogja a teljes spektrumot, lényegében a védelmi és biztonsági szabályozással összefüggésben mindenkinek van feladata, ha nem aktív magatartással, akkor tűrésre kötelezettként.

¹⁹⁰ Till (2021): i. m. 4-26.

¹⁹¹ Vbö. 49. §

¹⁹² A Védelmi Igazgatási Hivatal tervezetten 2022. november 1-től látja el a Vbö. 52.§ szerinti koordinációs feladatokat.

¹⁹³ Ilyen például a honvédelmi célból elrendelt gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség teljesítése, amelyről a határozatot a területi védelmi bizottság adja ki vagy a katasztrófavédelmi célból elrendelt hasonló kötelezettség, amely vonatkozásában azonban a polgármester illetékes.

¹⁹⁴ Meg kell jegyezni, hogy a tagállamok eltérő alkotmányos és törvényi szabályai miatt az egyes intézkedések bevezetése vagy az ezzel összefüggő döntéshozatal lényegesen eltérő eljárásban születethet meg országonként. Példaként hozható erre a határon átnyúló csapatmozgásokkal, átrepülések engedélyezésével, vagy a légtérrendészettel összefüggő nemzeti szabályozások eltérése, amelyet sok esetben államközi együttműködési szabályozással vagy törvénybe foglalt külön egyezményekkel igyekeznek kezelni. Lásd pl.: 2021. évi VII. törvény Magyarország Kormánya és a Szlovák Köztársaság Kormánya között a katonai repülés területén folytatott együttműködésről szóló Megállapodás kihirdetéséről

3.3.4. A Vbö. területi hatálya és a „Hol?” kérdés kétarcúsága

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának biztosítéka kapcsán lényeges szempont, hogy hol, milyen területeken érvényesíthetőek a szabályok. A szakmai területeket a fentebb tárgyaltak szerint beazonosítottuk, most a földrajzi alkalmazhatóság oldaláról közelítjük meg a kérdést.

A védelmi és biztonsági igazgatás rendszere a „Hol?” alkalmazható kérdés kapcsán egyértelmű, annak működése a teljes országot lefedi, korlátozás nélkül, illetve valamennyi olyan határainkon túli területet, ahol a magyar joghatóság érvényesül.

Mindemellett az egyes intézkedések alkalmazásának területi hatálya már szűkebben is meghatározható, azaz a védelmi és biztonsági tevékenységekkel kapcsolatos döntések nem terjednek majd ki automatikusan az ország egész területére. Különösen igaz ez a kötelezettségek megállapítására, amelyek rendszerint egyértelmű alanyi és tárgyra vonatkozó rendelkezéseket tartalmaznak.

A Vbö. szabályozza a különleges jogrend és az összehangolt védelmi tevékenység időszakában meghozható rendkívüli intézkedésekre vonatkozó rendelkezéseket is. Ezek az intézkedések szintén nem lehatároltak területi hatályukban, az egyes döntések külön-külön tartalmazhatják az esetleges területi korlátokat. Az Alaptörvény kilencedik módosítása előtt maga az Alaptörvény adott lehetőséget arra, hogy az egyes különleges jogrendi helyzetekben (lásd veszélyhelyzet) csak az ország egyes területe legyen érintett a rendkívüli jogrendi szabályozással, így az intézkedések területi hatálya is csak ebben a vonatkozásban volt értelmezhető. A veszélyhelyzet szabályozása kapcsán ez a kitétel igazolható is volt, hiszen egy dunai árvíz esetében nem feltétlenül indokolt Hajdú-Bihar megyében különleges jogrendet hirdetni, illetve ez esetben az intézkedések során minden esetben külön mérlegelés volt szükséges, az alkalmazás területi hatályának bővítésére/szűkítésére. Az Alaptörvény kilencedik módosítását követően ez a distinkció már nem jelenik meg az alkotmányos szinten, ugyanakkor ez továbbra sem zárja ki az egy-egy szűkebb területre történő kihirdetését egyetlen különleges jogrendnek sem. Nyilván a szükségesség és arányosság követelménye ez esetben is érvényesítendő, így elkerülhető a túlterjeszkedő korlátozó intézkedések meghozatala.

A „Hol?” kérdésre tehát különleges jogrendben a legkézenfekvőbb válasza a Vbö.-nek és a magasabb szintű jogi szabályozásnak, hogy ott, ahol erre szükség van a védekezés szempontjából (ideértve az esetleges kitelepítés miatt kijelölt befogadó helyszínt is), minden ezen túlterjeszkedő alkalmazás jogellenes. Hasonló a megközelítés az összehangolt védelmi tevékenység vonatkozásában azzal, hogy itt nem különleges jogrendi intézkedések bevezetésének lehetőségéről van szó, hanem csak a törvényben a válságidőszakra meghatározott intézkedésekről.¹⁹⁵

A „Hol?” kérdés ugyanakkor megfogalmazható a Vbö-n túl is, abban a vonatkozásban, hogy a védelmi és biztonsági szabályozás egyes elemei hol jelennek meg a hazai jogrendszerben.

¹⁹⁵ Lásd Vbö. 76. § (1) bekezdésének tételes felsorolását, illetve az ezzel összefüggésben a Hvt. 107. § (4) bekezdésben megjelenő honvédelmi válsághelyzetre vonatkozó szabályozást.

E tekintetben a rendszer összetett és több szintű. Az alaptörvényi szinten¹⁹⁶ jelennek meg az alapvető jogok korlátozhatóságának szabályai, az államszervezetre és az állampolgári kötelezettségekre vonatkozó fő rendelkezések, valamint a különleges jogrendi szabályrendszer.

Az ez alatti szabályozási szinten sarkalatos vagy egyszerű többséggel elfogadható törvények található, amelyek egyike, a Vbö. kiemelt szerepet tölt be, hiszen az 1. § rendelkezése szerint „Magyarország védelme és biztonsága nemzeti ügy, amelyen a nemzet fennmaradása és fejlődése, a közösségi és az egyéni jogok érvényesülése alapszik, ezért a magyar nemzet védelmével és biztonságának fenntartásával és fejlesztésével összefüggő jogszabályi rendelkezéseket e törvényre figyelemmel kell meghatározni.” Erre figyelemmel kerültek kibocsátásra a honvédelmi szabályok, illetve felülvizsgálatra a rendészeti és nemzetbiztonsági tárgyú törvények.

A válságkezelési szabályozás kapcsolódó elemei között számos további törvény¹⁹⁷ is érintett, amelyeket a Vbö. rendszere nem kívánt az alapjaitól felülírni, azonban valamennyi jogszabály esetében meg kellett találni azt a csatornát, amely az összkormányzati szintű válságkezeléshez való kapcsolódást biztosítja.¹⁹⁸

Ezek mellett ide sorolhatjuk azokat a nemzetközi egyezményeket is, amelyekben Magyarország részes államként szerepel és amely szervezetek szabályrendszere szintén érinthet védelmi és biztonsági kérdéseket. Ebbe a körbe tartozik az EU, a NATO, amelyek nem kizárólag a katonai vagy a katasztrófavédelmi kérdések kapcsán kerülhetnek szóba, hanem az élelmiszerbiztonság, az energiaellátás folyamatossága vagy egyes rendészeti kérdések kapcsán is. Tágabb értelemben ebbe a szabályozási csoportba sorolhatjuk azokat a nagy nemzetközi egyezményeket is, amelyek a nemzetközi hadijog, a humanitárius jog vagy az alapvető jogok korlátozásának szabályait rögzítik.¹⁹⁹

A védelmi és biztonsági tevékenységek szabályozása az ágazati szabályokban is megjelenik az egyes specifikus (honvédelmi, katasztrófavédelmi, rendőrségi stb.) vonatkozásokban. Történik mindez olyan módon, hogy a központi válságkezelés lehetőségének kialakítása ne akadályozza az ágazati védekezést, azok fő szabályait az új rendszer nem írja felül, csak kiegészíti. Ez a megoldás azt is biztosítja, hogy ha az ágazati válságkezelés bármely okból nem lenne megfelelő hatékonyságú, a központi koordinációs funkcióval növelhető az eredményesség és ugyanez fordítva is igaz: ha bármely okból (kibertámadás, döntéshozó akadályoztatása, vezetési infrastruktúra rombolása stb.)

¹⁹⁶ Bővebben lásd: Gárdos-Orosz Fruzsina: Az alapjogok korlátozása. In: Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András). [32-39] bekezdések; és Hoffman - Kádár (2021): i. m. különösen 23-26.

¹⁹⁷ Ilyen például 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről, a 2008. évi XL. törvény a földgázellátásról, vagy a 2007. évi LXXXVI. törvény a villamos energiáról, amelyek szintén biztosítanak sajátos válságkezelési intézkedések meghozatalát.

¹⁹⁸ Az összkormányzati megközelítés alkalmazásának sajátos kihívása a vármegyerendszer és a főispánok működésének kérdése. A főispánok és a védelmi bizottságok alapvetően területi illetékességgel horizontális mellérendeltséggel működnek, míg az összkormányzati megközelítés nem csupán az ágazatokon átívelő kihívásokat, hanem a területileg vármegyénél kiterjedtebb eseményeket is kezelni teszi szükségessé.

¹⁹⁹ Néhány jelentősebb ezek közül: Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, ENSZ, 1948.; Egyezmény az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről, Róma, 1950.; Egyezmény a hadrakelt fegyveres erők sebesülteinek és betegeinek helyzetének javításáról, Genf, 1949.; Egyezmény a tengeri haderők sebesülteinek és betegeinek helyzetének javításáról, Genf, 1949.; Egyezmény a hadifoglyokkal való bánásmódról; Egyezmény a polgári lakosság háború idején való védelméről, Genf, 1949.

az összkormányzati koordináció nem érvényesül megfelelően, az ágazati szabályozás rendelkezésre áll az azonnali beavatkozásokra és a védekezésre.

A szabályozás következő szintje a fentiek nyomán a közjogi szervezetszabályozó eszközök és a belső rendelkezések, intézkedési és alkalmazási tervek csoportja, ez utóbbiak már nem tekinthetők a hagyományos értelemben vett jogforrásoknak, kizárólag a végrehajtást szolgáló koordinációs segédokumentumként tekinthetünk rájuk.

A fentiek összessége ad tehát választ a „Hol?” kérdésre.

3.3.5. A védelmi és biztonsági tevékenységek szabályozása a „Mikor?” kérdés oldaláról

A „Mikor?” kérdés megfogalmazása az általános szabályokon, a kötelezettségeken, a tervezésen és a felkészülésen, valamint az irányítás/igazgatás rendszerén túl kap értelmet, lényegében a Vbő. HARMADIK RÉSZ és NEGYEDIK RÉSZ vonatkozásában. Ezek azok a fejezetek, amelyek a konkrét válságidőszakokra vonatkoznak, ezek azok a rendelkezések, amely a védekezéshez szükséges intézkedések rendszerét és tartalmát meghatározzák. Valójában a teljes igazgatási rendszer kialakítása ezeknek az időszakoknak a megalapozását az erre történő felkészülést és az ilyenkor szükséges feladatok végrehajtását célozza.

A HARMADIK RÉSZ az összehangolt védelmi tevékenység és a béke időszaki válságkezelés kereteit szabályozza, amely eddig a hazai szabályozásban nem ismert, törvényi szinten megjelenő összkormányzati válságkezelést helyezi a középpontba. A NEGYEDIK RÉSZ-ben a különleges jogrendre vonatkozó rendelkezések kaptak helyet.

A Vbő. legfontosabb újítása a béke időszaki válságkezelés összehangolása, amelyet a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervén és a nemzeti eseménykezelő központ működésén keresztül kíván megvalósítani a jogalkotó. Kutatásunk időpontjában az erre vonatkozó részletes szabályok még nem ismertek, az mindenestre valószínűsíthető, hogy egy ilyen kiemelt jelentőségű és nagy változást hozó feladat megvalósítására lépcsőzetesen kerülhet sor, figyelemmel arra, hogy a biztonsági struktúrák és eljárások nem tűrik az interregnumot, a védekezésben nem elképzelhető a „már nem működik-még nem működik” állapot. Valószínűsíthető, hogy amennyiben rövid időn belül az összkormányzati válságkezelés intézkedéseire szükség lenne a Vbő. hatályba lépését követően, ott olyan átmeneti megoldásokkal kell számolnunk, amely során a már bevett válságkezelési módszerek és munkaformák (operatív törzs, akciócsoportok, koordinációs tárcaközi munkacsoportok, stb.) mellett megjelennek az új elemek (eseménykezelő központ, központi koordináció, Védelmi Tanács működése, stb.) egyes részei, hiszen a rendszer egészének felkészítése, a begyakorlás, a működés összehangolása és a központi eseménykezeléshez szükséges infrastrukturális feltételek teljes körű kialakítása időigényes feladat, amely egy folyamatos építkezést, a képességek fokozatos elérését feltételezi és követeli meg.

Az is valószínűsíthető – a szabályozás kialakításából következően – hogy a válságkezelés fokozatossága is érvényesülni fog, azaz, mindaddig, amíg egy krízis kezelése az ágazatok bázisán megoldható, nem kerül sor összkormányzati szintű beavatkozásra. Ugyanakkor az sem kizárható, hogy egy esetleges eszkalációs helyzetben a már kezdett ágazati válságkezelés technikai feltételrendszerét a központi szerv is igénybe fogja venni, az azonban kevésbé valószínű, hogy egy

folyamatban lévő operatív intézkedéssorozatban az ágazatok képességei teljességgel kizárásra kerüljenek az eseménykezelésből.

A „Mikor?” kérdés kapcsán azt is érdemes megvizsgálni, hogy miként lehetséges az összkormányzati koordináció olyan esetekben, amikor maga a válság elhúzódó jellegű, illetve adott esetben nem csak egy típusú kihívást kell egy időben kezelni, alkalmas lehet-e erre egy központi hivatal és ha igen, milyen létszámmal és felépítéssel célszerű ezt megalapozni. Az összkormányzati válságkezelés esetében ugyanis fel kell készülni arra, hogy a különféle ágazatoknál jelentkező feladatok megkövetelhetik az egyidejű kezelést, akár egymástól gyökeresen eltérő szakmai területeken is. Bármikor előfordulhat egy súlyos ipari katasztrófa akár egy árvíz kapcsán kihirdetett veszélyhelyzet időszakában, földrajzilag távol a védekezési területtől, miközben szintén más helyen jelentős számú külföldi kísérli meg tiltott módon, akár erőszakot alkalmazva átlépni az országhatárt, mellyel egyidőben az országban pandémia is fennáll. A központi koordinációs szervnek ilyen eshetőségekre, ilyen időszakokra is fel kell készülnie, ennek megfelelő szakmai összetétellel és működési eljárásokkal kell rendelkeznie.

Hasonló dilemma az elhúzódó jellegű válság összkormányzati központi kezelése, amely a védekezés munkaszerveivel összefüggésben szintén megköveteli a folyamatos készenlétet és alkalmazhatóságot, még pedig olyan módon, hogy az akár hónapokig is eltartó válságkezelés (lásd COVID vagy orosz-ukrán háború hazai hatásai) ne okozza a döntéselőkészítésben és a végrehajtásban érintettek elhasználódását, kiegészét, kifáradását, hiszen az ezt követően kialakuló helyzeteket is kezelni szükséges és az országnak nincs több védelmi-biztonsági rendszere, erre kell tudni támaszkodni. Erre figyelemmel a központi szerv és az eseménykezelő képesség kialakítása során nem lehet elsődleges szempont az alacsony létszámkeret meghatározása, a szükséges és elégséges erőforrásokat biztosítani kell és érdemes, váltásokba szervezve folyamatos működést kell tudni fenntartani. Itt kívánunk arra utalni, hogy a központi szerv egyben a különleges jogrendi működés döntéselőkészítéséhez kapcsolódó koordináció szerve, melyre figyelemmel teljességgel kizárt, hogy erre „ne jusson” megfelelő humán erőforrás.

Külön dilemma a „Mikor?” kérdés kapcsán az az időszak, amikor az ágazati válságkezelés folyamatban lévő feladatai a Kormány döntése alapján – a kialakult helyzet összetettségére, várható hatásainak súlyosságára vagy elhúzódó jellegére figyelemmel – összehangolt védelmi tevékenységgé változnak²⁰⁰, majd ezt követően az eskaláció függvényében vagy visszakerülnek ágazati hatáskörbe, vagy különleges jogrend kihirdetésére kerül sor, amely időszakban szintén a Vbö. adta kereteket kell alkalmazni. Az ilyen időszakokban szintén meghatározó szerepet kell vállaljon a központi szerv, hiszen a védekezés feladatai folyamatosan jelentkeznek, miközben a döntési centrum és ezzel együtt a döntéselőkészítés elvárt folyamata változik. Adott esetben elegendő valamely hatóság döntése vagy az ágazati miniszter rendelkezése, minisztériumok együttműködése a helyzet kezeléséhez, míg összehangolt védelmi tevékenység esetében már jellemzően a Védelmi Tanács, illetve a Kormány döntése lesz szükséges. Ez utóbbi lesz meghatározó különleges jogrend időszakában is, amikor a döntések hatásai a lakosság számára még inkább érzékelhetőek lesznek, hiszen itt már széles körben lehetőség van az alapvető jogok korlátozására, a törvényektől eltérő szabályok alkalmazására. A Vbö. adta keretrendszer és az ennek végrehajtására kiadott rendeletek vagy a különleges jogrend

²⁰⁰ Mindez a fokozatosság alapelvének érvényesülését szolgálja, ugyanakkor a helyzet alakulhat úgy is, hogy egyáltalán nem kerül sor összehangolt védelmi tevékenységre, különleges jogrend kihirdetésére azonban igen.

időszakára előkészített tervezetek mindezt hivatottak biztosítani, a korábbinál lényegesen rugalmasabb szabályozás nagyobb mozgásteret ad a védekezés érdekében.

Ahogy láthatjuk, a „Mikor?” kérdés megfogalmazása esetén hiba lenne kizárólag a Vbő. vizsgálatára hagyatkozni, hiszen ez az a kérdés, amelynél az alapvető jogok korlátozása kifejezetten alkotmányos szinten meghatározott szempontok érvényesítését követeli. Önmagában az Alaptörvény kilencedik módosításának eredményeként a különleges jogrendi esetkörök számszerű csökkentése és az esetkörök tartalmi pontosítása – ideértve Alaptörvény tizedik módosításának hatásait is – nem szűkítette a most már rendkívüli intézkedésre kizárólagosan jogosított Kormány jogkörét, hanem rugalmas kereteket adva, széles felhatalmazást biztosít. A védelmi és biztonsági szabályrendszer végrehajtásának legfontosabb célja a fenyegetés vagy már bekövetkezett krízis esetén a szükséges védekezés biztosítása, a helyzet kezeléséhez elkerülhetetlenül szükséges intézkedések során a jogkorlátozások szabályozott és jogállami követelményeknek megfelelő foganatosítása. A „Mikor?” kérdés tehát e vonatkozásban a végrehajtás kapcsán kifejezetten a válságidőszakokra vonatkozik, a Vbő. maga azonban a sikeres végrehajtás érdekében a felkészülés időszakát is magában foglalja.

Emellett, a „Mikor?” kérdés is megfogalmazható tágabb értelemben, nem kifejezetten a Vbő. tartalmára vonatkoztatva, hanem arra választ keresve, mikor és miért most került sor az új szabályok megalkotására. Ez a kérdés már sokkal inkább a „miért” fókuszú vizsgálatunkhoz kapcsolódik, amelyet a 3.3.2. alcím alatt taglaltunk. Elmondhatjuk, az új szabályozás a megváltozott biztonságpolitikai helyzetben nem csak hogy időszerű, hanem nélkülözhetetlen is.²⁰¹

3.3.6. Hogyan? - A Vbő. alapvető intézményei

Részvizsgálatunk utolsó kérdése, a „Hogyan?”, azaz milyen eszközökkel éri el a törvény, hogy a fentebb meghatározott célok teljesülhessenek.

Előljáróban le kell szögeznünk, hogy a nagy, működésben lévő rendszerek átalakítása nem lehetséges egyik napról a másikra, azaz a kitűzött célok elérése vélhetőleg hosszabb, minimálisan középtávú folyamat eredménye lesz, melynek első állomása maga az Alaptörvény kilencedik módosítása és a Vbő. megalkotása.

A Vbő. azáltal, hogy eddig nem látott *részletességgel* és *egységes keretet* alkotva jelenik meg, önmagában is egyfajta kiindulópont és iránymutatás a védelmi és biztonsági tevékenységek szabályozása kapcsán. Az értelmező rendelkezések olyan alapként szolgálnak, amely nem csak ebben a törvényben, hanem valamennyi más jogszabályban is felhívható. Az egységes fogalomhasználat segít elkerülni a szükségtelen párhuzamosságokat, illetve segíti a megértést, kiszámíthatóságot, egyszersmind a jogbiztonságot²⁰² is szolgálja. A Vbő. alapfogalmai és alapintézményei – nagyon helyesen – mára már visszaköszönnek más kapcsolódó jogszabályokban, mi több, egyes jogintézmények kifejezetten összekapcsoltak a Vbő. válságkezelési rendelkezéseivel. Erre példaként hozható az új Hvt. 107. § szerinti honvédelmi válsághelyzet, amely élve a Vbő. 76.

²⁰¹ A szabályozás szükségszerűségét alátámasztja az a tény, hogy az eredetileg 2023. július 1-jére tervezett hatályba lépést az Alaptörvény tizedik módosításával 2022. november 1-jére kellett módosítani annak érdekében, hogy a korszerűbb szabályozás birtokában rugalmasabb reakciókat adhasson az ország a nagyon is valós kihívásokra.

²⁰² A jogbiztonság hazai alkotmánybírói gyakorlatban korábban és ma is érvként használt elemeiről lásd: 26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135, 142; 7/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [18]

§ (1) bekezdés i) pontjában kapott felhatalmazással az összehangolt védelmi tevékenység egyik fajtájaként nevesíti a honvédelemhez kapcsolódó sajátos intézkedésekre felhatalmazást biztosító, a különleges jogrendi kezelést ugyanakkor még nem szükségessé tevő válságidőszakot.

Ugyancsak kimutatható a logikai és szabályozási kapcsolat a kötelezettségrendszerben, amely így összességben szintén az egységesen dinamizált működés felé mutat. A védelmi és biztonsági kötelezettségek közül jó néhányat más jogszabály részletez, a Vbö. azonban deklarálja létezésüket és a törvény által felállított egységes alapveti rendszerbe emeli az ezekről való gondolkodást. Ebbe a körbe tartozik a fegyveres vagy fegyver nélküli katonai szolgálat teljesítése, a honvédelmi munkakötelezettség, amelyek részletszabályai a honvédelmi szabályozásban kapnak helyet, mégis a Vbö. kötelezettségrendszerének elemei is egyben. Ezzel a megoldással azt is elérte a jogalkotó, hogy a klasszikus honvédelmi kötelezettségek *mellett*, illetve azokon *túlmutatva* megjelenjen egyfajta nagyobb egységként a védelmi és biztonsági kötelezettségek rendszere, kifejezve ezzel is azt, hogy a védelem komplexitása ma már nem szorítható be tisztán honvédelmi-, rendvédelmi- vagy más ágazatok keretei közé, a kapcsolódó kötelezettségrendszernek is komplexebbnek kell lennie a korábinál.²⁰³

A „Hogyan?” kérdés kapcsán meghatározó a tervezési rendszer törvényi szintű felépítése is. Korábban nem ismert részletességű és szigorú követelményeket meghatározó tervezési struktúra került a szabályozásba. Míg a „Mit?” kérdésre keresve a választ ezt egyszerű tárgyként fentebb már azonosítottuk, jelen esetben kifejezetten módszerként tekintünk a tervezésre.²⁰⁴ A többszintű és központi koordinált tervezéssel a rendszer valamennyi eleme rákényszerül arra, hogy eljárásait és célkitűzéseit összehangolja, mindemellett lehetővé teszi a feladatok beazonosítását a felelősségi kérdések rendezését, adott esetben megalapozza az irányítói beavatkozást. Központi tervezés nélkül nincs megvalósítás, nincs hatékony költségfelhasználás és a válságkezelés ágazati feladatai sziget-szerűen épülnének fel, nélkülözve az összkormányzati szemlélet érvényesítését. A tervezés tehát mint folyamat és a tervek megvalósulásának monitoringja olyan eszközt ad a kormányzat kezébe, amellyel valós képet tud alkotni az ország védelmi képességeiről, válságkezelési felkészültségéről és időben lehetősége nyílik az esetleges korrekciókra vagy új célok kitűzésére, amennyiben ezt a helyzet megkívánja.

A védelmi és biztonsági tervezés kapcsán felmerül a szintén a Vbö. által szabályozott védelmi és biztonsági célú felkészítés és mozgósítás rendszere, amelynek szintén van tervezési vonala.²⁰⁵ Az így kialakított Védelemgazdasági Alapterv a védelmi és biztonsági tervezési rendszer sajátos elemének tekinthető, hiszen tartalma szerint ez már a konkrét végrehajthatóságot, a felkészülést

²⁰³ Ez hosszabb távon felvetheti az Alaptörvény pontosításának lehetőségét a szükségállapot vonatkozásában. A hatályos szabály XXXI. cikk (5) bekezdése például kizárólag honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében engedi meg a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségek érvényesítését, miközben a különleges jogrendi rendkívüli intézkedések egységessége egyértelműen abba az irányba mutat, hogy nem kizárható egy ilyen fajta igény megjelenése szükségállapotot kiváltó körülmények kezelése kapcsán.

²⁰⁴ A tervezés jelentőségéről lásd Dwight D. Eisenhower levelét Hamilton Fish Armstrong-nak: „Peace-time plans are of no particular value, but peace-time planning is indispensable” és „Plans are worthless, but planning is everything,” „In an emergency, the first thing to do is to take all the plans off the top shelf and throw them out the window.” „But if you haven't been planning you can't start to work, intelligently at least” Forrás: Letter of 1950 December 31, 1516. In: Louis Galambos (szerk.): *The Papers of Dwight David Eisenhower*. Volume XI. Columbia University, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1984.

²⁰⁵ Vbö. 25. § (1) A nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítésének és mozgósításának irányait és összehangolt követelményeit a Védelemgazdasági Alapterv határozza meg.

közvetlenül szolgáló tervdokumentum, részletessége túlmutat a stratégiai tervezési szinten még akkor is, ha tartalma rendkívül komplex és ágazatokon átívelő. Kutatásunk külön tanulmányban értékeli a nemzetgazdaság mozgósításának elemeit, ennek része az Alapterv is. Röviden az azonban kijelenthető e helyen is, hogy az Alapterv megalkotásának előírása is egy válasz a „Hogyan?” kérdéseinkre, ez is eszköz a törvény alapcéljainak megvalósítására.

A gyakorlatok rendszerének kialakítása és az ellenőrzésének előírása²⁰⁶ a törvényben a tervezés, a szervezés, a képzés és kiképzés, a felkészülés, valamint a feladat-végrehajtás szintén lényeges módszer a védelmi és biztonsági reform végrehajtása érdekében. Az ellenőrzéssel és a gyakorlatozással, mint módszerekkel egyrészt elkerülhető, hogy a védelmi és biztonsági szabályozás rendszerének szakmai tartalma elavuljon, beazonosíthatóvá válnak az idejét múlt vagy alkalmazhatatlan szabályok, másrészt fokozható a végrehajtás hatékonysága, előmozdítható a védekezéshez szükséges feltételek tényleges rendelkezésre állásának biztosítása, erősíthető a begyakorlottság és az operatív működés.

Maga az ellenállóképesség és az ehhez kapcsolható programok összehangolása, mint a Vbő. szabályozási tárgya is kezelhető egyfajta módszerként, ahogy azt fentebb már érintettük.

3.4. A védelmi és biztonsági kontextus újra-tervezése az Alaptörvény tizedik módosítása következtében: vissza a honvédelmi kontextushoz?

„A Vbő. kifejezett célja a védelmi biztonsági szabályozás átfogó megreformálása, egy többszintű kodifikációs folyamat megindítása és azon gyakorlati nehézségek kiküszöbölése, amelyek a ma hatályos szabályrendszer alkalmazása során napvilágra kerültek vagy legalább beazonosíthatóak, illetve azon hiátusok felszámolása is, amelyek abból erednek, hogy az elmúlt évtizedek béke éveiben ez a szabályozási terület kevésbé kapott figyelmet, nem volt cél az átfogó korszerűsítés, így egyes elemeiben meglehetősen „papírszagú”, irodának való megoldások érhetőek tetten, szemben a szükséges és gyakorlatban hatékonyan működő megoldásokkal.”²⁰⁷

A védelmi és biztonsági reform AT9M és Vbő. együttes hatására épített elsődleges szabályozási koncepciójához képest az AT10M hatása két alapvetően eltérő módon tematizálható. Az egyik lehetséges értelmezés szerint a reform gyorsítása valósult meg, az alapvető célok fenntartása mellett. Ebben az értelmezésben a reform fordulónapján megvalósult készségi szint részleges beáldozásához képest a még csak elemeiben, teljességi hiátusokkal kialakított eszközrendszer rendelkezésre állása is olyan hozzáadott értéket hordoz, amely a „kellő felkészülési idő” leszűkítésének óhatatlan veszteségét meghaladja.

Egy felvethető ettől eltérő értelmezés szerint ugyanakkor az AT10M másik beavatkozása, az egyik különleges jogrendi tényállás (veszélyhelyzet) feltételrendszerének felülírása a hangsúlyos

²⁰⁶ Vbő. 72. § (2) bekezdés

²⁰⁷ Kádár Pál: A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapfelgondolásának elemzése és lehetséges perspektívái. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, (2022), 8. 18.

elem, amely a különleges jogrendi eszköztárral kezelni kívánt szituációkat végső soron az elvben lehetséges összehangolt védelmi tevékenység küszöb alatti válságkezelésének rovására terjeszti ki.

E szempontból nyilvánvalóan eltérő módon ítéltető meg a hatályba lépési fordulónapot megelőző és azt követő időszak. A Vbő. hatályba lépése előtt rendelkezésre állnak még elvben megszűnő különleges jogrendi időszakok, így a megelőző védelmi helyzet is, amelyek a fordulónapi kivezetési problémákon túl alapvetően az eskzalációs hatás veszélye, illetve a tényleges válságkezelési cél szempontjából ítéltető meg. Ha a veszélyhelyzet COVID-válságkezelésre alapított intézményrendszere az egészségügyi kihívás intenzitásának csökkenése miatt már nem volt fenntartható, alapvető kérdéssé vált így, hogy a válságkezelés gazdasági, vagy katonai szegmensei az elsődlegesek. Feltételezve egy esetleges megelőző védelmi helyzet (vagy honvédelmi veszélyhelyzet) kihirdethetőségi feltételeinek fennálltát az orosz-ukrán háború 2022. február 24-i kitörésére tekintettel, e szcenárió szerint a katonai felkészültség erősítése lehetett volna az alkotmányosan védett cél, a további különleges jogrendi beavatkozások ezzel szemben csak eszközszerepben nyerhettek volna mérlegelést.

Az AT10M ezzel szemben – megfordítva egy korábbi jogállamisági bírálóat²⁰⁸ logikáját – az addig a különleges jogrend fogalomköréből kizárt gazdasági válságkezelési eszközrendszert emeli a határon áterjedő, tehát másodlagos veszélyhelyzeti szabályozás fókuszába. Míg az Alaptörvény kivételességi szabálya a gazdasági alkotmányossági elvárások alól a 36. cikk (6) bekezdése és 37. cikk (3) bekezdése alapján adott volt a különleges jogrendi időszakokra vonatkoztatva, közvetlen a gazdasági következmények kezelésére²⁰⁹ (is) hivatott különleges jogrenddé csak az AT10M szerinti veszélyhelyzeti kiegészítés „szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa” és következményeinek elhárítására utaló fordulótának beemelése vált.

Akár a fegyveres konfliktus vagy háborús helyzet áterjedésének megakadályozásának elsődlegesen katonai eszköztárát, akár pedig a következmény-kezelés gazdasági kivételességi szegmensét vizsgáljuk, végső soron az AT9M-en alapuló Vbő. katonai szubszidiaritási eszköztárán túlmutató kérdésekről van szó. Abból a szempontból ugyanakkor, hogy a védelmi és biztonsági igazgatás intézményrendszerének kialakítása során a Vbő. az eshetőlegességek meghaladásával a standardizálásra törekszik, végső soron a kiváltó okoktól kiterjesztése is becsatornázható az intézményrendszerbe.

3.4.1. A gyorsítási folyamat hatásai a felkészülésre

Ha egy reform eredetileg kidolgozott ütemtervéhez képest más kihívások kezelhetőségére alkalmassá tételre hivatkozva gyorsításra kerül sor, annak következménye csak az elvárt optimum

²⁰⁸ “To conclude, an economic collapse might serve as adequate reason for the constitution-maker to include economic crisis as one of the possible grounds for introducing a state of emergency.” Forrás: Kriszta Kovács: *After the economic crisis – In a state of exception?* Report, 2014. július 8., European Commission for Democracy Through Law, CDL-JU(2014)013. 5.

²⁰⁹ „A humanitárius katasztrófa kezeléséhez és az átrendeződő, nemzetközi, gazdasági változások következményeinek kivédéséhez Hazánknak biztosítania kell a hatékony, gyors nemzeti válaszok kialakításának lehetőségét. Magyarország felelőssége a háború elől menekülők ellátása, a háború miatti gazdasági károk minimalizálása, valamint az, hogy a magyar embereket a lehető legteljesebb mértékben megvédje a gazdasági téren jelentkező káros hatásoktól.” Magyarország Alaptörvényének tizedik módosítása végső előterjesztői indokolása (2022. május 24.) Általános indokolás első bekezdés 2. <https://www.parlament.hu/irom42/00025/00025ind03.pdf>

egyes elemeinek beáldozása lehet. Ha a szabályozás, a felkészülés és a tevékenység fázisait elkülönítve vizsgáljuk, a szabályozási elmaradások szintje 2022. november 1-jén ténylegesen mérhető lesz, a felkészítettség szempontjából viszont lényegesen nagyobbként valószínűsíthető.²¹⁰ Ezzel szemben a szabályozás (kihirdetett szegmensének) hatályba léptetése esetén ugyanúgy elvárt az azonnali alkalmazási képesség, mint az új típusú veszélyhelyzet 2022. május 25-i azonnali kihirdetésekor.

Abban az esetben, ha a Vbö. elsődleges funkciója egy szemléletmód érvényesítésére hivatott keretrendszer meghatározása, végső soron nem lehetetlen elvárás az azonnali alkalmazhatóság. Ha a kapcsolódó törvényi szabályozási fázis (néhány időközben ismertté vált korrekciós szükséglet kivételével) és a kormányrendeleti szabályozás túlnyomó részben már lezajlott, a védelmi és biztonsági tervdokumentumok, illetve egyes miniszterei rendeleti szintű szabályok hiánya kevésbé akadályozó tényező, mint az esetlegesen elmaradó dereguláció kormányrendeleti tovább-hatásai a leszűkült honvédelmi szabályozási tárgykör szempontjából.

Mindezekre tekintette a fordulónap előbbre hozatalának jogi következményei felvállalható mértékű járulékos veszteségeknek tűnnek. Az összkormányzati szemlélet Vbö-szempontból determináló jelentőségével összefüggésben ugyanakkor valószínűsíthető, hogy éppen a közszolgálati egységesítés vs. autentikus ágazati jogállási intézmények igénye között fennálló ellentét lehet az a részben ellenható makroszintű kihívás, amely a Vbö. hosszú távú megítélését determinálhatja.

A katonai jogállás 1996-os egységes szolgálati törvényből való kiválását, majd a honvédelmi, rendvédelmi és egészségügyi alkalmazotti jogállás önállósulását, ezáltal a munkajog közszolgálati szegmensének differenciálódását éppen az a szabályozási felfogás alapozta meg, hogy a szolgálatteljesítés körülményeit markánsabban befolyásolja a munkáltatói oldalon megjelenő állam közösségével szemben az ellátandó feladat sajátossága, az erre való felkészülés differenciáltsága. E felfogás folyamányi hivatkozásaként jelent meg a szervezet-centrikus érvelés azon eleme, amely szerint a honvédek és honvédségi alkalmazottak, illetve a rendvédelmi szervek hivatásos állománya valamint a rendvédelmi alkalmazottak tevékenysége annyira összefügg, hogy – az esetlegesen fellépő helyettesíthetőségi szituációk okán – működésük csak együttesen alkalmas a szervezeti folyamatosság biztosítására, amelynek folytán az alapjogok korlátozhatósága tipikus szintet meghaladó mértéke is indokolható a szervezet működőképességének érdekében a civil alkalmazottak esetében is, ehhez esetlegesen a díjazás többletét is kapcsolva.

A védelmi és biztonsági szabályozás ehhez képest a szervezetek alapfeladataira épített érveléssel szemben a horizontális együttműködésre és részleges helyettesíthetőségre helyezi a hangsúlyt, amely az egyes szolgálatteljesítési szabályok és juttatási rendszerek horizontális összehasonlíthatósága felé vezet, különösen a munkaerő-piaci kihívások hatásaira is figyelemmel. Ha nagy tömegű, fizikai tevékenység-igényes kihívások kezelése érdekében alacsonyabb végzettségű csoportok határozott idejű szolgálatteljesítése válik szükségessé, a határviadás-századok létrehozásának gyorsítása és *sui generis* jogállásának kialakítása végső soron megtöri a

²¹⁰ A szabályozás és felkészítés koordinációja a 337/2022. (IX. 7.) Korm. rendelet 2022. októberére meghatározott 4. §-a szerint a Védelmi Igazgatási Hivatal tevékenységi fókusza a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve szerinti kijelölést és a Vbö. 52. § szerinti feladatrendszer ellátását megelőzően.

rendvédelmi szervek állományának hivatásos őrmesteri beosztásokkal kezdődő kialakíthatóságának rendszerét, visszahatva ugyanakkor a Honvédség szerződéses legénységi állományának foglalkoztatási körülményeire ugyanúgy, mint ahogyan mindez a magasabb rendfokozatú és követelmény-szintű honvédelmi és rendvédelmi állomány szolgálatteljesítési körülményeire is kihat.

A határvédelem szervezeti egységek veszélyhelyzeti kormányrendelettel való kialakítása²¹¹ így végső soron a katonák határőrizeti feladatokba való bevonásának azon szükségességét is oldja, amely eredendően az önálló határőrizetre specializálódott, kettős minőségű fegyveres erő és rendvédelmi szerv, a Határőrség rendőrségi integrációjából eredt és a készenléti rendőrség feladatrendszerébe való beolvadással, másodlagosan pedig a korábbi szolgálati nyugdíjra jogosult állomány 2012-őt megelőző tömeges kiáramlásával valósult meg.

A Vbö. ehhez lépest a feladatokba való kölcsönös bevonhatóság begyakorlására irányuló szándékával addig jelent működőképes alternatívát, amíg biztosítható a feladatokban való megjelenés „küszöb alatt tartásának” és begyakoroltathatóságának egyensúlya: felkészítés nélkül az adott célra kiképzetlen állomány megjelenése a feladatellátás szempontjából a hatékonyság-romlás veszélyét hordozza, az átjárhatósági szempontok túlzott jelentőség-nyerése ugyanakkor az egyes feladatrendszerek elkülöníthetőségét kérdőjelezi meg hosszú távon. Miért feltételezhető, hogy lesz elégséges mennyiségű és minőségű szerződéses állományú katona, ha az összehasonlítható járandóságú határvédelem állomány három évet követő kiválása rendszer-szinten garantált, a katonák esetében viszont bármilyen veszélyhelyzet esetleges hatálya a határozott idejű jogviszony egyoldalú megszüntethetőségének, ezáltal a tervezhetőségnek tartósan akadályát képezi a konkrét feladatokban nem érintett állomány szempontjából is.

Ha valamilyen veszélyhelyzet hatálya 2020 novembere óta, tehát az AT9M országgyűlési benyújtása óta immáron a többedik jogcím és hosszabbítás kombinációja alapján folyamatosan fennáll, végső soron a rendvédelmi állomány egyik szegmensében alakul ki ténylegesen a szerződéses (határozott idő) jogviszony, a honvédek esetében viszont ténylegesen a differenciálás értelmét vesztheti az időmúláson alapuló jogviszony-megszűnés törvényi szabályának alkalmazhatatlansága folytán.²¹²

A NATO-csatlakozás időpontjához kapcsolódóan a külföldi békemissziók során megvalósuló szolgálatteljesítés, valamint a szerződéses állomány jelentősége váltak olyan eltérő mozzanatokká, amelyek a katonák kiválását eredményezték *a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvényből*. A honvédelmi feladatrendszer – a Vbö. által is hangsúlyozott – hazai fókuszának erősödése a szolgálatteljesítés szerződéses szegmensének halványodásával együtt hatva végső soron ismételten a fegyveres szervek átjárhatóság és közösség jogpolitikai érveit erősítheti, különösen az eltérő jogintézményeket esetlegesen megkérdőjelező bírósági döntések visszahatásaként.

²¹¹ *Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv állományába tartozó szerződéses határvédelemre vonatkozó szabályokról szóló 244/2022. (VII. 8.) Korm. rendelet* <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2200244.kor>

²¹² Elgondolkodtató párhuzam, hogy a béke idejű sorkötelezettség megszűnését megelőzően a katonai szolgálat és a polgári szolgálat közötti választás arányát jelentős mértékben befolyásolta a szabadság-elvű korszakkal mellett a szolgálattal egyidejűleg megvalósítható esti vagy levelező rendszerű felsőfokú tanulmányok megvalósíthatósága: mindez sorkatonaként kizárt volt, a hosszabb ideig tartó polgári szolgálat viszont ténylegesen a felsőfokú tanulmányok idővesztés nélküli folytatását tette lehetővé.

A katonai különállást hangsúlyozó feladatrendszeri és szolgálatteljesítési szabályok ugyanakkor végső soron konkludálnak a Vbő. szellemiségével.

3.4.2. A jogrendszer horizontális korrekciói és a védelmi és biztonsági reform

Ellentétben az AT10M védelmi és biztonsági reform szempontjából történő értékelésével, ahol érvek és ellenérvek találhatók a folyamatossági és megszakíttósági szemlélet mellett is, a jogrendszer horizontális korrekcióinak szerepe egyértelműen ítélhető meg: szerepük a védelmi és biztonsági reform szempontjából akadályozó/késleltető jellegű.

E szempontból a területi védelmi bizottságok vezetői esetében a főispáni terminológia-váltás talán a legkevésbé jelentős, mivel a 2022. november 1-jei hatályba lépés időpontjára a változás lezajlik, így az új területi védelmi igazgatási rendszer már a kormány megbízotti tisztség jogutódlásának figyelembevételével kezdi meg működését, a korrekció tehát csak a fordulónapot megelőzően esetlegesen előkészített tervezetek és felkészítő anyagok frissítését teszi szükségessé.

Köztesnek minősíthető a vármegyei terminológiára áttérés, az Alaptörvény tizenegyedik módosításának hatása a védelmi és biztonsági reform szempontjából, mivel annak 2023. január 1-jei fordulónapja két hónappal követi a védelmi és biztonsági reformot. (Az már más kérdés, hogy konkrét fordulónap vagy negyedév/félév kezdetéhez kötődő hatályba lépés közül az utóbbi technika a tipikus.) A fordulónapok eltérésének következménye a végrehajtási joganyag érintett részének – terminológiai szempontú – kétlépcsős hatályba lépése. Mindez arra tekintettel inkább ügyvitel-technikai nehézség, hogy a fejléceket/pecséteteket stb. a működés megkezdését követően röviddel felül kell vizsgálni, ennek elmaradása ugyanakkor akár a nem orvosolható formahibák miatti érvénytelenség veszélyét is hordozhatja például a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség hatálya alá vonás eredendő ellenérdekeltséget feltételező ügyféli pozíciója alóli mentesülés lehetősége szempontjából.

Ennél is jelentősebb lett volna a kockázat, ha a területi közigazgatás működésével kapcsolatos egyes kérdésekről, valamint egyes törvényeknek az Alaptörvény tizenegyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2022. évi XXII. törvény²¹³ a megye/vármegye szócsere helyett a több történeti vármegyei előzménnyel bíró megyék szétválasztását irányozta volna elő, mert ez a védelmi és biztonsági igazgatás területi szintjének működőképessége szempontjából értékelhető kihívást is eredményezett volna, kivételes esetekben a megyei és járási szint összecsiszolásával.

A védelmi és biztonsági reform szempontjából ennél is relevánsabb képesség-vesztés kockázatát hordozza a védelem-egészségügy 2023. január 1-jei fordulónapú átszervezése, amelynek következtében az egészségügy-irányítás belügyminiszterhez integrált általános rendjéhez képest le kell választani a honvédelmi irányítás alatt maradó kapacitásokat (katona-egészségügyi képességek) az általános irányítási rendbe integrálódó kórházi intézményrendszerrel. E – költségvetés-szerkezeti kihatásokkal is járó – folyamat védelmi és biztonsági szemléletű olvasata szerint az egészségügyi ellátórendszer, mint a nemzeti ellenálló képesség egyik szegmensét jelentő intézményrendszer

²¹³ Valószínűleg jogalkotás-történeti rekord, hogy az új Haktv. első módosítását – a késleltetett hatályba lépésre tekintettel – az azonos napon elfogadott és azonos Magyar Közlönyben, következő sorszámmal kihirdetett 2022. évi XXII. törvény végezte el. Ennek következtében a törvényjavaslat köztársasági elnöki aláírásra megküldött változata (<https://www.parlament.hu/irom42/00559/00559-0012.pdf> 70. lap) eleve nem lehetett teljes, illetve a törvények kihirdetési sorrendje is kötött volt.

egészségének képességi szintje összességében nem csökkenhet: ebből a szempontból a katonaegészségügy esetleges képességvesztése önmagában véve másodlagos.

Formálisan hasonló kihívásokat eredményez a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányítási és felügyeleti rendjének újra-alkotása azzal a lényeges eltéréssel, hogy e folyamat a védelmi és biztonsági reform fordulónapjáig lezajlott, így – az előkészítésben érdekelt szereplők módosulásán túl – elvben nem járhat érdemi akadályozó következményekkel.

Az alcím összefoglalásaként megállapítható tehát, hogy a védelmi és biztonsági reform új intézményrendszere működésének első félévének sikeressége szempontjából döntően a kormányzati szerkezet választásokat követő átalakulásához, másodlagosan pedig a területi közigazgatási szint felülvizsgálatához kötődve olyan reformok is tényezővé váltak, amelyek célrendszere a reformtól független változóként értékelhető.

3.4.3. A kihívási fókusz változásának hatása / a Vbő. változó szerepe?

Hipotézisünk utolsó, de a védelmi és biztonsági reform sikere szempontjából alapvető kérdése mégis annak mérlegelése, hogy az AT10M végső soron újra-pozícionálta-e a Vbő. szerepét a jogrendszerben azzal, hogy a különleges jogrendi küszöböt alacsonyabb szinten, a béke időszaki összkormányzati válságkezelés „területéből” elfoglalva határozta meg.

E kérdés szempontjából figyelemmel kell lenünk arra a tényre, hogy a különleges jogrendi fogalmak feltételrendszere a Vbő. intézményrendszere szempontjából végső soron nem determináló tényező: a különleges jogrend kihirdetése a kormányzati mérlegelési szabadság körébe tartozik, így a kihirdetési feltételek megvalósulása sem eredményezi automatikusan az érintett különleges jogrend kihirdetését, az csak bevezethető alternatíva marad, amelyhez képest az összehangolt védelmi tevékenység és egyéb küszöb alatti kormányzati válságkezelési intézkedések alkalmazhatósága változatlanul alkalmazható opció marad.

Ahogy a hadiállapot, szükségállapot és veszélyhelyzet fogalmát az AT9M eleve is újra-alkotta, ehhez képest a veszélyhelyzet újabb értelmezési tartományának bekapcsolása az AT10M során a Vbő. egyes fejezetei közötti hangsúly-áthelyezést eredményez csak, az intézményrendszer elemeinek változását ugyanakkor önmagában nem váltja ki. Végső soron az érdemi változás a különleges jogrendi intézkedések szükségességi és arányossági mérlegelési tartomány melletti ténylegesen nyitott szabályozása, illetve az összehangolt védelmi tevékenység nyitottabb fogalmához társított, de törvényileg taxált eszközrendszernek zártsága között áll fenn.²¹⁴

²¹⁴ „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. (...) 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. 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.

E szabályozási megoldás következménye ugyanakkor, hogy a jelentős átfedéseket tartalmazó különleges jogrendi feltételrendszerek szempontjából a különleges jogrendi intézkedések nem kapcsolódnak konkrét tárgykörökhöz, csak az Alaptörvény szerinti általános feltételekhez. Ennek megfelelően a két releváns, 2022. november 1-jétől hatályos felhatalmazás valamennyi kihirdetett különleges jogrend esetében az 53. cikk (1) bekezdése, illetve a hadiállapot vagy szükségállapot kezdeményezési időszakára az 54. cikk (1) bekezdése. E két alaptörvényi felhatalmazáshoz képest valamennyi sarkalatos törvényi tartalmi szabályozás fogalmilag csak korlátozást eredményezhetne, így a Vbö. 80-81. §-ai csak célrendszeri és szükségességi/arányossági szempontokat határoznak meg, preferálva az alapjogi korlátozásokat azok felfüggesztésével szemben.

A Vbö. 80. § (4) bekezdése szerinti kezdeményezési időszak intézkedései vonatkozásában további korlát a szükséges beavatkozások azonnaliságának igénye, a kiváltó események megelőzésére, kezelésére és felszámolására, vagy az ebből eredő káros hatások megelőzésére vagy elhárítására irányuláson túl. A mérlegelés szempontjából szükséges ugyanakkor arra is utalni, hogy a (2) bekezdés szerinti felsorolás az f) pont miatt nyitott, így az a)-e) pontok szerinti tipikus célrendszeri felsorolás (személyes szabadság és életkörülmények, gazdaság- és ellátásbiztonság, biztonsági célú közösségi korlátozások és lakossági tájékoztatás, állami és önkormányzati működés, a törvényes rend, közbiztonság és közrend megóvása valamint helyreállítása, illetve az országvédelem és országmozgósítás szempont) mellett ténylegesen bármilyen kapcsolódó tárgykör felé tovább bővíthető.

Összességében a Vbö. elemeinek mindkét szabályozási szegmens működőképességét biztosítani kell: a fejezetek közötti alkalmazási hangsúlyok esetleges eltolódása a védelmi és biztonsági reform sikerességének megítélése szempontjából semleges szempont. A válságkezelési hatékonyság és a nemzeti ellenálló képesség erősítése szempontjából bármelyik szegmens hozzáadott értéke összességében számításba vehető. A válságkezelés és a különleges jogrendi működés eltérése szempontjából ugyanakkor egy lényegesen eltérő következményre fel kell hívni a figyelmet: a béke időszaki válságkezelés jogi keretrendszere kötött, így a felhatalmazások előzetesen kitölthetők, vagy legalábbis előkészíthetők.

A különleges jogrendi szabályozások esetében viszont a nyitott taxáció rendszeréről a szükséges és arányos korlátozások irányába történt elmozdulás azzal a metodikai korláttal jár, hogy kidolgozhatók ugyan a tipikusan beavatkozás-igényes területek egyes típus-intézkedései, azonban azok konkrét mértéke nem aktualizálható és a lista sem tekinthető egyetlen időpillanatban sem véglegesnek, mivel a beavatkozás terjedelme a jogrendszer aktuális állapotától (mitől szükséges eltérés) illetve a kihívás kezelése érdekében szükséges eszközöktől (eltérő szabályozási célok és eszközök mélysége) egyaránt mint független változók által egyidejűleg determinált.

Ehhez képest is rendszer-szinten eltérően lenne értékelhető, ha a biztonsági kihívások komplexitására épített mátrix dominánsan a hagyományos katonai kihívások szempontjából válna

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. Fokozatosságot itt tehát az alapelvi deklaráció biztosít, nem pedig az intézkedések erősrendbe állítása.” Forrás: Kádár Pál: A védelmi-biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdései az Alaptörvényen túl. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, (2021), 11. 8.

egydimenzióssá. Ez esetben a szabályozási hipotézis dőlné meg, amely a komplex válságkezelési képességek kialakíthatósága helyett kizárólag a katonai értelmezési tartomány elősegítésére alkalmasság szempontjából mérlegelné a reform értékét.

Felhasznált irodalom

- Carment, David – Belo, Dani: War's Future: The Risks and Rewards of Grey Zone Conflict and Hybrid Warfare. Policy Paper, *Canadian Global Affairs Institute*, October 2018.
- Christensen, Tom – Danielsen, Ole Andreas – Læg Reid, Per – H. Rykkja, Lise: Comparing Coordination Structures for Crisis Management in Six Countries. *Public Administration*, 94 (2016), 2. 316-332. Elérhető: <https://doi.org/10.1111/padm.12186>
- Craig, Jones A.: Lawfare and the Juridification of Late Modern War. *Progress in Human Geography*, 40. (2016), 2. 221–239. Elérhető: <https://doi.org/10.1177/0309132515572270>
- Csizner Zoltán: A magyar hírszerző és elhárító szervek története 1918-tól a II. világháború végéig. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 8. (2020), 2. 18–39.
- Dent, Kate: *Lawfare and Legitimacy: The Wicked Problem of Judicial Resilience at a Time of Judicialisation of Politics in South Africa*. PhD Dissertation. Faculty of Law, Department of Public Law, 2021. Elérhető: <https://open.uct.ac.za/handle/11427/35641>
- Dunlap, Charles J.: Introduction to the Concept of Lawfare. In: Moore, John Norton – Roberts, Guy B. – Turner, Robert F.: *National Security Law*. Durham, Carolina Academic Press, 3/2015. 823–838.
https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=6100&context=faculty_scholarship
- Dunlap, Charles: Lawfare 101. A Primer. *Military Review*, May-June 2017. 8-17. Elérhető: https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=6434&context=faculty_scholarship
- Európai Tanács: Infografika – Ukrajnai menekültek az EU-ban. [d. n.] Elérhető: <https://www.consilium.europa.eu/hu/infographics/ukraine-refugees-eu/>
- Farkas Ádám: Szemléletváltást védelmi aspektusban! *Pázmány Law Working Papers*, (2015), 18.
- Galambos, Louis (szerk.): *The Papers of Dwight David Eisenhower*. Volume XI. Columbia University, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1984.
- Galiana, David: The 5W1H Method: Project Management defined and applied. *WTMI*, 2019. október 28. Elérhető: <https://www.wimi-teamwork.com/blog/the-5w1h-method-project-management-defined-and-applied/>
- Gárdos-Orosz Fruzsina: Az alapjogok korlátozása. In: Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András) Elérhető: <https://ijoten.hu/szocikk/az-alapjogok-korlatozasa>
- Germuska Pál – Horváth Miklós: *A Magyar Honvédelmi Igazgatás Története, 1945–1990*. Magyar Nemzeti Levéltár, Budapest, 2020.

Giegerich, Bastian: Hybrid Warfare and the Changing Character of Conflict. *Connections The Quarterly Journal*, 15. (2016), 2. 65-72. Elérhető: <https://www.jstor.org/stable/26326440>

Giusti, Serena – Piras, Elisa: *Democracy and Fake News, Information Manipulation and Post-Truth Politics*. London, Routledge, 2020.

Gosztonyi Gergely: *Cenzúra Arisztotelésztől a Facebookig – A közösségi média tartalomszabályozási gyakorlatának komplexitása*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2022.

Hoffman István – Kádár Pál: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, (2021), 2. 16-26. Elérhető: https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20M%20C5%B1helytanulm%20C3%A1nyok%202021_2_Hoffman%20Istv%20C3%A1n-K%20C3%A1d%20C3%A1r%20P%20C3%A1l_A%20k%20C3%BCI%20C3%B6nleges%20jogrend%20C3%A9s%20a%20v%20C3%A1s%20C3%A1gkezel%20C3%A9s%20k%20C3%B6zigazgat%20C3%A1s%20jogi%20kih%20C3%ADv%20C3%A1sai%20I.pdf

Hoffman, Frank G.: Hybrid Warfare and Challenges. *Joint Force Quarterly*, 52. (2009), 1. 34-39. Elérhető: <https://smallwarsjournal.com/documents/jfqhoffman.pdf>

Honvédelmi Minisztérium: Hétpárti egyeztetés a Honvédelmi Minisztériumban. *Honvedelem.hu*, 2021. május 8. Elérhető: <https://honvedelem.hu/hirek/hetparti-egyeztetes-a-honvedelmi-miniszteriumban.html>

Jórárt Krisztián: A hibrid hadviselés orosz elméletének változása az ukrainai tapasztalatok tükrében. *Hadtudomány*, 29. (2019), 1–2. 49-60. Elérhető: <https://doi.org/10.17047/HADTUD.2019.29.1-2.49>

Kádár Pál: A védelmi-biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdései az Alaptörvényen túl. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, (2021), 11. Elérhető: https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20M%20C5%B1helytanulm%20C3%A1nyok%202021_11_%20K%20C3%A1d%20C3%A1r%20P%20C3%A1l_A%20v%20C3%A9delmi-biztons%20C3%A1gi%20szab%20C3%A1lyoz%20C3%A1s%20reformj%20C3%A1nak%20egyes%20k%20C3%A9rd%20C3%A9sei%20az%20Alapt%20C3%B6rv%20C3%A9nyen%20t%20C3%BAl.pdf

Kádár Pál: A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapelgondolásának elemzése és lehetséges perspektívái. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, (2022), 8. 18. Elérhető: https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZKK_MT_2022_8_K%20C3%81D%20C3%81R_P%20C3%A1l_A%20v%20C3%A9delmi-biztons%20C3%A1gi%20szab%20C3%A1lyoz%20C3%A1s%20reform%20rendszer%20alapelgondol%20C3%A1s%20C3%A1nak%20elemz%20C3%A9se%20C3%A9s%20lehets%20C3%A9ges%20perspekt%20C3%ADv%20C3%A1i.pdf

Keszely László: A védelmi igazgatás fejlődési irányai 1989-től napjainkig és lehetséges fejlesztési irányai az átfogó megközelítés szempontjából; In: Hornyacsek Júlia (szerk.): *A védelmi igazgatás rendszere és a honvédelmi igazgatással való kapcsolatának elméleti és gyakorlati összefüggései*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019. 9-28.

Keszely László: Az átfogó megközelítés elméleti alapjai. In: Tokovicz József – Keszely László – Molnár Ferenc – Lakatos László – Petneházi Ferenc – Radnóty Gábor – Princz László – Muha

- Lajos – Mádi Anett – Zala Mihály – Frész Ferenc – Birkás Bence: *Az átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2013. 29-79.
- Kittrie, Orde F.: *Lawfare: law as a weapon of war*. Oxford – New York, Oxford University Press, 2016.
- Koncsek Rita: Ellátási problémákat okoz a járvány. *Világgazdaság*, 2021. október 11. Elérhető: <https://www.vg.hu/vilaggazdasag-magyar-gazdasag/2021/10/ellatasi-problemakat-okoz-a-jarvany-2>
- Kovács Kriszta: *After the economic crisis – In a state of exception?* Report, 2014. július 8., European Commission for Democracy Through Law, CDL-JU(2014)013. Elérhető: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU\(2014\)013-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU(2014)013-e)
- KSH: A foglalkoztatottak száma nemzetgazdasági szektorok szerint – TEÁOR'08 (2008). Elérhető: https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qlf032.html
- Lakatos László – Varga Attila Ferenc: A magyar honvédelmi igazgatás. In: Farkas Ádám – Kádár Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016. 159-211.
- Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021.
- Petruska Ferenc: *Lawfare - a joggal való hadviselés egyes kérdései*. Előadás, Magyar Hadtudományi Társaság, 2021 november 3. Elérhető: https://www.mhtt.eu/hadtudomany/Tud%0c3%0a1st%0c3%0a1r/2021/Ppt_k/Petruska%20Ferenc%20LAWFARE%20a%20joggal%20val%0c3%0b3%20hadvisel%0c3%0a9s%20egy%20k%0c3%0a9rd%0c3%0a9sei.pdf
- Porkoláb Imre: Hibrid hadviselés: új hadviselési forma, vagy régi ismerős? *Hadtudomány*, 25. (2015), 3–4. 36–48. Elérhető: <https://doi.org/10.17047/HADTUD.2015.25.3-4.36>
- Reichborn-Kjennerud, Erik – Cullen, Patrick: What is Hybrid Warfare? Policy Brief, *Norwegian Institute of International Affairs*, 2016/1. 1-4.
- Resperger István: *A válságkezelés és a hibrid hadviselés*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 21-31. Elérhető: https://nbi.uni-nke.hu/document/nbi-uni-nke-hu/Resperger%20Istv%0c3%0a1n_A%20v%0c3%0a1s%0c3%0a1gkezel%0c3%0a9s%20%0c3%0a9s%20a%20hibrid%20hadvisel%0c3%0a9s.pdf
- Starling, Clementine G.: What exactly is a “gray zone,” and how has this concept developed in a post-Cold War world? *Atlantic Council*, 2022. február 23. Elérhető: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/todays-wars-are-fought-in-the-gray-zone-heres-everything-you-need-to-know-about-it/#:~:text=The%20gray%20zone%20describes%20a,%2C%20assassinations%2C%20and%20disinformation%20campaigns>
- Stern, Eric K: *Crisis Decisionmaking: A Cognitive Institutional Approach.*; Swedish National Defence College, Stockholm 2003.
- The World Bank Data: GDP growth (annual %) – European Union Elérhető: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2021&locations=HU&start=2016>

The World Bank Data: GDP growth (annual %) – Hungary. Elérhető: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2021&locations=HU&start=2016>

Till Szabolcs: A Magyar Honvédség feladatrendszerének perspektivikus irányai a 2021-2030 időtávban, kapcsolódva a NATO új stratégiai koncepciójának víziójához. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, (2021), 1. 4-26. Elérhető: [https://hhk.uni-nke-hu/VBSZK%20M%C5%B1helytanulm%C3%A1nyok%202021%20Till%20Szabolcs%20P%C3%A9ter%20Magyar%20Honv%C3%A9ds%C3%A9g%20feladatrendszer%C3%A9nek%20perspektivikus%20ir%C3%A1nyai%20a%202021-2030%20id%C5%91t%C3%A1vban,%20kapcsol%C3%B3dva%20a%20NATO%20%C3%BAj%20strat%C3%A9giai%20koncepci%C3%B3j%C3%A1nak%20v%C3%ADzi%C3%B3j%C3%A1hoz.pdf](https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20M%C5%B1helytanulm%C3%A1nyok%202021%20Till%20Szabolcs%20P%C3%A9ter%20Magyar%20Honv%C3%A9ds%C3%A9g%20feladatrendszer%C3%A9nek%20perspektivikus%20ir%C3%A1nyai%20a%202021-2030%20id%C5%91t%C3%A1vban,%20kapcsol%C3%B3dva%20a%20NATO%20%C3%BAj%20strat%C3%A9giai%20koncepci%C3%B3j%C3%A1nak%20v%C3%ADzi%C3%B3j%C3%A1hoz.pdf)

Till Szabolcs: *Különleges jogrend 2020-2023*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2022.

Vaccari, Cristian – Chadwick, Andrew: Deepfakes and Disinformation: Exploring the Impact of Synthetic Political Video on Deception, Uncertainty, and Trust in News. *Social Media + Society*. January-March 2020. 1–13. Elérhető: <https://doi.org/10.1177/2056305120903408>

Wellmann, Barry: The Network Community – An Introduction. In: Wellmann, Barry (szerk.): *Networks in the Global Village*. New York, Routledge, 2019. 7-54.

Felhasznált jogforrások

Törvények

Magyarország Alaptörvényének tizedik módosítása

Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása

Magyarország Alaptörvénye

2022. évi XXII. törvény a területi közigazgatás működésével kapcsolatos egyes kérdésekről, valamint egyes törvényeknek az Alaptörvény tizenegyedik módosításával összefüggő módosításáról

2022. évi XXI. törvény a honvédelmi adatkezelésekről

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

2022. évi VI. törvény a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról

2021. évi CXLII. törvény a határok, a vízumügy, a rendőrségi és igazságügyi együttműködés, valamint a menekültügy és a migráció területén működő uniós információs rendszerek együttműködő képességének megteremtése érdekében egyes törvények jogharmonizációs célú módosításáról

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

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

2021. évi VII. törvény Magyarország Kormánya és a Szlovák Köztársaság Kormánya között a katonai repülés területén folytatott együttműködésről szóló Megállapodás kihirdetéséről

2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről

2021. évi VII. törvény Magyarország Kormánya és a Szlovák Köztársaság Kormánya között a katonai repülés területén folytatott együttműködésről szóló Megállapodás kihirdetéséről

2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról

2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről

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

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

2008. évi XL. törvény a földgázellátásról

2007. évi LXXXVI. törvény a villamos energiáról

2004. évi CV. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről

1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről

1996. évi XLIII. törvény a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról

1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról

1994. évi XXXIV. évi törvény a Rendőrségről

1993. évi CX. törvény a honvédelemről

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról

Rendeletek

337/2022. (IX.7.) Korm. rendelet a Védelmi Igazgatási Hivatalról

244/2022. (VII. 8.) Korm. rendelet az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv állományába tartozó szerződéses határvadászokra vonatkozó szabályokról

182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat-és hatásköréről

220/2021. (V. 1.) Korm. rendelet a védettségi igazolással való visszaélés elleni fellépésről

286/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet a járványügyi készültség során működő Operatív Törzs feladatairól

Országgyűlési határozatok

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

27/1993. (IV. 23.) OGY határozat a Magyar Köztársaság honvédelmének alapelveiről szóló

11/1993. (III. 12.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonságpolitikájának alapelveiről szóló

Kormányhatározatok

1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről

1088/2022. (II. 24.) Korm. határozat a Nemzetbiztonsági Operatív Törzsről

1336/2022. (VII. 15.) Korm. határozat az Energia-veszélyhelyzeti Operatív Törzsről

1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról

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

1101/2020. (III. 14.) Korm. határozat a koronavírus elleni védekezés kapcsán szükséges további intézkedésekről

1824/2015. (XI. 19.) Korm. határozat a terrorizmus elleni küzdelem feladatainak egységes végrehajtási rendjéről

1525/2013. (VIII. 12.) Korm. határozat a Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról

1150/2012. (V. 15.) Korm. határozat a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról

Nemzetközi egyezmények, nyilatkozatok

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, ENSZ, 1948

Egyezmény az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről, Róma, 1950

Egyezmény a hadrakelt fegyveres erők sebesültjeinek és betegeinek helyzetének javításáról, Genf, 1949

Egyezmény a tengeri haderők sebesültjeinek és betegeinek helyzetének javításáról, Genf, 1949

Egyezmény a hadifoglyokkal való bánásmódról, Genf, 1949

Egyezmény a polgári lakosság háború idején való védelméről, Genf, 1949

Alkotmánybírósági dokumentumok

3325/2022. (VII. 21.) AB végzés

7/2016. (IV. 6.) AB határozat

50/2001. (XI. 29.) AB határozat

4/1993. (II. 12.) AB határozat

26/1992. (IV. 30.) AB határozat

Indokolások Tára 2021. évi 83. szám

Egyéb nemzetközi dokumentumok

NATO 2022 Strategic Concept, Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid 29 June 2022 [290622-strategic-concept.pdf \(nato.int\)](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts/27433.htm)

Ninth Amendment to the Fundamental Law and Explanatory Memorandum, Strasbourg, 3 June 2021 Opinion No. 1035/2021 CDL-REF(2021)045 Background information to the Ninth Amendment of the Fundamental Law IV. 8. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2021\)045-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2021)045-e)

The Alliance's Strategic Concept (1999) Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts/27433.htm