

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

---

**VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS**  
**KORMÁNYZÁSTANI MŰHELYTANULMÁNYOK**  
2022/21.

**KÁDÁR PÁL – TILL SZABOLCS PÉTER**  
*A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának*  
*biztosítékai a Vbö. tükrében*



## Rólunk

A műhelytanulmány (working paper) műfaja lehetőséget biztosít arra, hogy a még vállaltan nem teljesen kész munkák szélesebb körben elérhetővé váljanak. Ezzel egyrészt gyorsabban juthatnak el a kutatási részeredmények a szakértői közönséghez, másrészt a közzététel a végleges tanulmány ismertségét is növelheti, végül a megjelenés egyfajta védettséget is jelent, és bizonyítékot, hogy a később publikálandó szövegben szereplő gondolatokat a working paper közzétételekor a szerző már megfogalmazta.

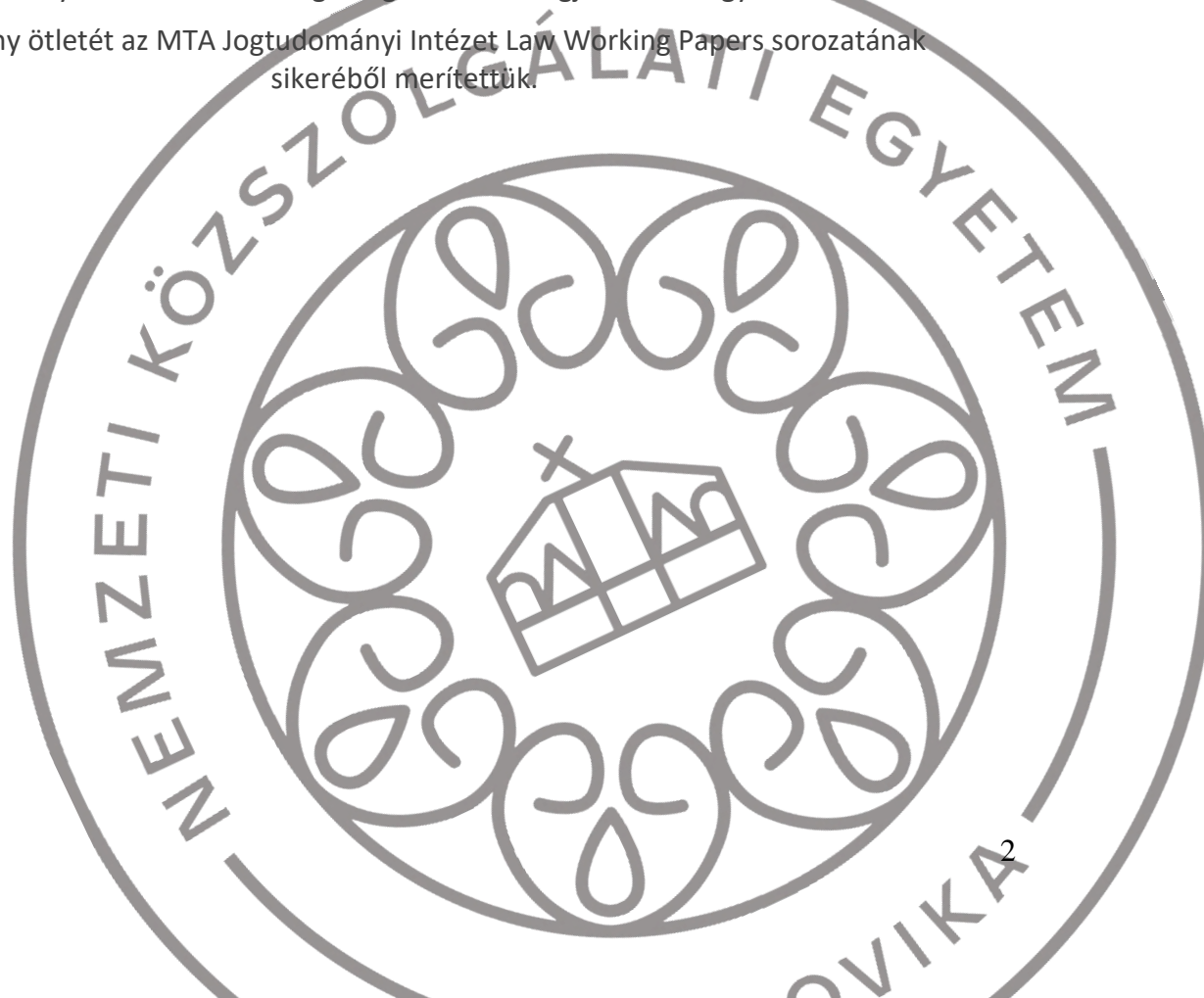
A Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok célja, hogy a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely küldetéséhez kapcsolódó területek kutatási eredményeit a formális publikációt megelőzően biztosítsa, segítve a láthatóságot, a friss kutatási eredmények gyors közzétételét, megosztását és a tudományos vitát.

A beküldéssel a szerzők vállalják, hogy a mű megírásakor az akadémiai őszinteség szabályai és a tudományosság általánosan elfogadott mércéje szerint jártak el. A sorozatban való megjelenésnek nem feltétele a szakmai lektorálás.

A műfaji jellegből adódóan a leadott szövegekre vonatkozó terjedelmi korlát és egységes megjelenési forma nincs, a szerzőtől várjuk az absztraktot és a megjelentetni kívánt művet oldalszámozással, egységes hivatkozásokkal.

A szerző a beküldéssel hozzájárul, hogy a művét korlátlan ideig a sorozatban elérhetővé tegyünk, továbbá vállalja, hogy a working paper alapján megírt végleges szöveg megjelenési helyéről a szerkesztőséget legkésőbb a megjelenéssel egy időben értesíti.

A kiadvány ötletét az MTA Jogtudományi Intézet Law Working Papers sorozatának sikeréből merítettük.



# **Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/21.**

## **Szerző:**

*Dr. Kádár Pál PhD ddtbk., Nemzeti Közszolgálati Egyetem  
Dr. Till Szabolcs Péter PhD ezds., Honvédelmi Minisztérium*

## **Szerkesztő:**

*Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok*

## **Kiadja**

*Nemzeti Közszolgálati Egyetem  
Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely*

## **Kiadó képviselője**

*Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok*

## **ISSN szám**

*2786-2283*

*A kézirat lezárva: 2022. szeptember 13.*

## **Elérhetőség:**

*Nemzeti Közszolgálati Egyetem  
Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely  
1441 Budapest, Pf.: 60  
Cím: 1083 Bp., Ludovika tér 2.  
Központi szám: 36 (1) 432-9000*



## A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI TEVÉKENYSÉGEK ÖSSZEHANGOLÁSÁNAK BIZTOSÍTÉKAI A VBÖ. TÜKRÉBEN<sup>1</sup>

### 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-i 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” metodika<sup>2</sup> 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

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Lásd GALIANA, David: The 5W1H Method: Project Management defined and applied <https://www.wimi-teamwork.com/blog/the-5w1h-method-project-management-defined-and-applied/>



és felgyorsult biztonsági kihívásaira adott válasznak tekinthető, amelynek tényleges eredménye csak az új intézményrendszer működésének konszolidációját követően lesz – a koherencia és a hozzáadott értékek szempontjából megítélhető. A „felgyorsult idő” kezelésére hivatott intézményrendszerrel jelenleg így csak látélet és gyorsjelentés készíthető, összegezve a működés megkezdésének pillanatáig megtörtént szabályozási folyamatot.

## **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.”<sup>3</sup>

Réges-régen az első Orbán-kormány időszakában, Magyarország NATO csatlakozásának és az Észak-atlanti Szerződés Szervezete második nyilvánosan publikált stratégiai koncepciójának<sup>4</sup> 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 felettiességét 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

<sup>3</sup> 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; Dialóg Campus Kiadó Budapest, 2019 [https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/13037/Web\\_PDF\\_vedelmi\\_igazgatás\\_rendszere.pdf;jsessionid=A5F8FB34C1B9EDCB9559190C4F835830?sequence=1](https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/13037/Web_PDF_vedelmi_igazgatás_rendszere.pdf;jsessionid=A5F8FB34C1B9EDCB9559190C4F835830?sequence=1) 9. o.

<sup>4</sup> 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](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_27433.htm)

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.”<sup>5</sup>

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 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 szemléletének<sup>6</sup> 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 hatás-lehetőségek megteremtésével: az új típusú és hagyományos kihívások halmozódásának és kumulatív hatásának lehetősége;<sup>7</sup>

<sup>5</sup> KESZELY 2019. im. 12-13. o.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> „...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

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 EU biztonsági 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;

---

fegyveres konfliktusok (...) Régióinkban sajátos veszélyforrásként jelentkeznek az átalakulásból fakadó instabilitás és kiszámíthatatlanság, a demokratizálódási folyamatok törékenysége." *A Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről szóló 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat melléklet 2. pont.*



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.

## 2.1 A honvédelmi és a védelmi-biztonsági paradigma fogalmai, 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,<sup>8</sup> mind pedig a *honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény* (a továbbiakban: új Hvt.)<sup>9</sup> 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 indokolása<sup>10</sup> 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”, implícit módon

<sup>8</sup> „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.”

<sup>9</sup> „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.”

<sup>10</sup> 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.”



feltételezve, hogy az állam nem megkerülhető funkciója a (hon)védelem, amelynek erőforrásait – részben – az állampolgári kötelezettség-rendszer hivatott biztosítani.<sup>11</sup>

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 elvárásaként tételezhető, mivel az 50/2001. (XI. 29.) AB határozat indokolásában ezt kifejezetten és időben változó kötelezettségként rögzítette, így az Alaptörvény Záró és vegyes 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 javaknak, az állampolgárok életének, testi épségének, vagyonának eredményes védelme az állam és állampolgár részéről az együttműködés stabil formáját kívánja meg.”<sup>12</sup>

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 Vbő. 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:

<sup>11</sup> 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 jogalanyokat gazdasági és anyagi szolgáltatásra kötelezhessék. A békeidőszaki felkészülés alapjainak megteremtésével alaptörvényi szinten rendezi az önkéntes tartalékos rendszerben való szerepvállalás lehetőségét.”

<sup>12</sup> Az 50/2001. (XI. 29.) AB határozat Indokolásának IV/2.3. pontja

„[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.”<sup>13</sup>

„[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 elegendők, a válság elhárítása kormányzati intézkedéseket igényel és többleterőforrások felhasználását teszi szükségessé.”<sup>14</sup>

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.

## 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 törvenytől 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 szervi megjelölés eredeti értelmében – a rendészeti alaptevékenységtől

<sup>13</sup> TILL Szabolcs: Különleges jogrend 2020-2023; Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, Budapest 2022. 26. o.

<sup>14</sup> LAKATOS László – VARGA Attila Ferenc: A magyar honvédelmi igazgatás; In: FARKAS Ádám-KÁDÁR Pál (szerk) Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai, Zrínyi 2016. 171-172, kiemelés hozzáadva. A szubjektív válságfogalom dilemmái vonatkozásában lásd: STERN, Eric K: Crisis Decisionmaking: A Cognitive Institutional Approach.; Swedish National Defence College, Stockholm 2003. <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.460.3243&rep=rep1&type=pdf> 6.o.

megkülönböztető gyűjtőfogalomként – a katonai feladatokba a fegyveres kiképzettség folytán való bevonhatóságra (át-alárendelés) alkalmasságot jelölte.

A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.), majd a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbtv.) hatályba lépése folytán azonban a tevékenység központosított felügyelete szempontjából meghatározott, és így a nemzetbiztonsági szolgálatok rendvédelmi szervi gyűjtőfogalomtól független kiemelésére alapított alternatív határu 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 szervi 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) bekezdése<sup>15</sup> determinálta a honvédelmi törvény szerinti fogalomhasználatát. Ezzel szemben az új Hvt-nek a Vbő értelmező rendelkezését átvevő 3. § 26. pontja<sup>16</sup> 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 összeütközése tárgyában született 4/1993. (II. 12.) AB határozatra vezethető vissza, amely részben a honvédelemre vonatkozó kétharmadosági elvárások ütköztetéséből vezette le a Schmidt Péter különvéleményében „közjogi zsákutcának” minősített

<sup>15</sup> „(5) Rendvédelmi szerv

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

<sup>16</sup> „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;”



kétharmadosági elvárás differenciált és leszűkítő értelmezését a „részletes szabályozásra” utaló konkrét felhatalmazás ellenében is.<sup>17</sup>

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 viszonyrendszerén túl főszabályként nem.

Mivel az Alaptörvény 17. cikk (4) bekezdése a Kormány szervezet-alkotási 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. fogalom meghatározásai és a Magyar Honvédség feladatrendszere sarkalatos tárgykörök, amelyek peremfeltételeit azonban befolyásolják a Vbő. dominánsan feles szabályai.<sup>18</sup>

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

<sup>17</sup> „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 részek 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.

<sup>18</sup> Ténylegesen e korlát azonos az 1998-as reformtörekvés 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.



hozzáadott 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* (régí 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:<sup>19</sup>

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 (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* (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,

<sup>19</sup> 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 vármegyrendszerre áttérés vagy a főispáni elnevezés visszaállítása.

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 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-ig nem 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 szeptember 26-i kezdőnapja. Valószínűsíthető így a hatályba lépést követő, utólagos hatásvizsgálati szabályozási fázis is.

### 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 követelményével<sup>21</sup> 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 felfüggeszhetősége oldaláról lett volna támadható, az AT9M 2023. július 1-i 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

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> “[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.o. [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)

hordozta, a gyorsítás következménye legfeljebb a projekt egyes elemeinek megkésettisége, tehát a jogbiztonsági szempont eredetileg tervezett optimumához képest később kiegészítésre szoruló, tehát kompromisszumos megvalósulása lehet.

A szabályozási folyamat egésze szempontjából rögzíthető, hogy a Vbő-re, az új Hvt-re és az új Hak. tv-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 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* (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 „áthangolása” 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.<sup>22</sup> Az új Hak. törvény 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 Hak. törvény 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 fogalom meghatározások módszertanát is érintette, elsődlegesen a béke időszaki válságkezelés

<sup>22</sup> Honvédelmi Minisztérium: Hétpárti egyeztetés a Honvédelmi Minisztériumban <https://honvedelem.hu/hirek/hetparti-egyeztetes-a-honvedelmi-minisztériumban.html>



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.

#### 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 hatályba léptetésről 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 Vbő. felhatalmazásai, viszont további végrehajtási rendeleti szabályozások megalkotása is a folyamat részének tekinthető, amely szempontból a 2022. évi VII. törvény szerepe a meghatározó. Bár a 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.<sup>23</sup>

2022. augusztus végén így rögzíthető, hogy még nincs a Vbő-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 Vbő. szabályozási tartományába, a honvédelmi ágazat szempontjából a védelmi és biztonsági fókuszú szabályozási feladat tipikusan dereguláció.

<sup>23</sup> A nukleáris veszélyhelyzetre, a földgáz ellátási válsághelyzetre, a villamosenergia-ellátási válsághelyzetre, a kőolaj- és kőolajtermék-ellátási válsághelyzetre és a földgázellátási válsághelyzetre vonatkozó szabályok Vbő-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 eszközzrendszere 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.



Valószínűsíthető ugyan a végrehajtási kormányrendeleti szabályozási folyamat lezárulása a november 1-i 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 elhárításáról 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 csökkenti azonban, hogy a jelenleg hatályban lévő veszélyhelyzeti intézkedések – kivetve törvényi rendelkezések hiányában – a törvényi tárgykörök érintettsége esetén csak szűkebb körben lennének fenntarthatók az összehangolt védelmi tevékenység Vbö. 76. § szerinti, kvázi-taxatív keretei között.

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 újraelalkotásának is részét képezi egy ÖVT-kapcsolt alternatíva, amelynek időbeli hatálya ugyanakkor kérdésesnek tűnik. Mindez az új Hvt. szempontjából a feladatrendszer 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-i alkalmazhatóságát némileg kétségesse teszi az egy bekezdésben összezsúfolt három különböző egészségügyi válságkezelési eljárásrend,<sup>24</sup> amelyhez képest a különleges jogrend kihirdetésének

<sup>24</sup> „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

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 katonas-egészségügyi ellátórendszer 2023. január 1-re 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 határvadászokra vonatkozó szabályokról 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* (Hszt.) „szerződéses legénységi” különös részét leképezve alakította ki a sajátos határvadász jogállást, és ez alapján zajlik a határvadász századok személyi állományának kiképzése. A Hszt.-hez képest megállapított jogállás sajátossága ugyanakkor, hogy a katona büntetőjogi és büntető-eljárási fogalma<sup>25</sup> ezen túlmutató kérdés, amely a Btk. és a *büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény* (Be.) kiegészítését is szükségessé tenné. Ennek hiányában a határon megjelenő határvadászok jogkörei inkább a fegyveres biztonsági őrökével 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

---

járványügyi szükséghelyzet vagy a (2) bekezdés b) és c) pontja szerinti valamely más körülmény szükségessé teszi. Az egészségügyi válsághelyzet elrendelése járványügyi készültségnek minősül.”

<sup>25</sup> A fogalmi probléma Csiha Gábor felvetése alapján került kibontásra.

oly módon, hogy a törvényi jogforrási szinten történő szabályozás követelményétől büntető anyagi jogi szabályok esetén el lehessen tekinteni.”<sup>26</sup>

A határvadász szervezetek bevezetési fázisa így a veszélyhelyzeti kormányrendelet megengedett szabályozási tartományában is hordoz bár alkotmányossági kockázatokat, az összehangolt védelmi tevékenységre történő esetleges áttérés viszont – kivezető törvényi szabályozás hiányában – a jogviszony fenntarthatóságát önmagában kérdőjeleznék meg. Erre tekintettel a különleges jogrend 2022. november 1-i 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-ig a Vb. 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.

A közjogi szervezetszabályozó eszközök (országgyűlési határozatok, kormányhatározatok, a Kormány tagjainak utasításai) közül a Vb. 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 Vb. alapján előzetesen nem ítélt meg egyértelműen: elég csak arra utalni, hogy a hagyományosan létező Nemzeti Katonai Stratégiához (NKS)<sup>27</sup> frissítése csak az új Hvt. 8. § (3) bekezdése alapján determináció, önmagában a Vb. nem teszi feltétlenül szükségessé a dokumentum kiadását, valamint a Vb. 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 Vb. 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 reaktiválta, azonban a 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat 17. pontjának

<sup>26</sup> Dr. Sulyok Tamás alkotmánybíró párhuzamos indokolása Az Alkotmánybíróság 3325/2022. (VII. 21.) AB végzéséhez; Az Alkotmánybíróság Határozatai 2022/1908. [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/fc466e79cf46c300c125876d005ab09f/\\$FILE/3325\\_2022%20AB%20v%C3%A9gz%C3%A9s.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/fc466e79cf46c300c125876d005ab09f/$FILE/3325_2022%20AB%20v%C3%A9gz%C3%A9s.pdf)

<sup>27</sup> A Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról szóló 1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat



átértékelésével: az attól addig látszólag független életet élő Nemzeti Biztonsági Stratégiát (NBS)<sup>28</sup> 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-korrektiója, ezen értelmezési lehetőség sem vethető el véleményünk szerint.

A fentebb részletesen bemutatott szerkezetű biztonság- és védelempolitikai alapelvek 1999. évi eleji befagyottságához képest egy ideális állapotban viszont már rendelkezésre állna egy Országgyűlés által elfogadott tervdokumentum, amely a fenntartható elemeket a NATO új stratégiai koncepciójával<sup>29</sup> 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 fenyegetettség mátrix szempontjából valószínűsíthető. A 2022. november 1-i 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.

<sup>28</sup> A Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat

<sup>29</sup> NATO 2022 STRATEGIC CONCEPT, Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid 29 June 2022 [290622-strategic-concept.pdf](https://www.nato.int/docu/strat/2022/290622-strategic-concept.pdf) (nato.int)



### 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 koncentrálni, egyes pontokon azonban a szélesebb szabályozási környezet értékelése nem nélkülözhető.

#### 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 tevékenységei összehangolása a Magyarországot veszélyeztető fenyegetésekkel és támadásokkal szemben. Ez a megfogalmazás már a jelenleg hatályos honvédelmi törvényben<sup>30</sup> is megjelenik. Ez már önmagában is egyfajta előrelépésként értelmezhető a korábbi jogszabályhoz<sup>31</sup> 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 megközelítés<sup>32</sup> szempontrendszerére figyelemmel maga a védelmi igazgatás is tágabb értelmezést 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 magát<sup>33</sup>, s tette mindezt

<sup>30</sup> Régi Hvt. 80. § 32. pont

<sup>31</sup> A 2004. évi CV. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről.

<sup>32</sup> Bővebben: KESZELY László: Az átfogó megközelítés elméleti alapjai, in TOKOVICZ József –KESZELY László – MOLNÁR Ferenc–LAKATOS László –PETNEHÁZI Ferenc–RADNOTY Gábor–PRINCZ László –MUHA Lajos–MÁDI Anett–ZALA Mihály–FRÉSZ Ferenc–BIRKÁS Bence: Az átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás; Zrínyi Kiadó, Budapest, 2013, 29-79.o

<sup>33</sup> CSIZNER Zoltán: A magyar hírszerző és elhárító szervek története 1918-tól a II. világháború végéig; in Nemzetbiztonsági Szemle; 8. évfolyam (2020) 2. szám 18–39.o

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 megnevezésétől<sup>34</sup> 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 biztonsághoz köthető feladatrendszerek összehangolása<sup>35</sup> 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 keretek<sup>36</sup> és eljárások nélkül nem lesznek fenntarthatóak a végrehajtói szinten adni szándékozott válaszok, nem lesz lehetséges a kutatásunk során külön vizsgált<sup>37</sup> 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 akciócsoportok<sup>38</sup> és operatív törzsek<sup>39</sup> megalakítása és működésük sajátos rendszere, amelyek a válságkezelés speciálisnak tekinthető, ugyanakkor hatékony, kormányzati szintű koordinációs és döntéshozókészítő munkaformájaként jelentek meg.

<sup>34</sup> A Védelmi Igazgatási Hivatal a 337/2022. (IX.7.) Korm. rendelet alapította meg.

<sup>35</sup> A koordináció jelentőségéről és válságkezelési szerepéről lásd: CHRISTENSEN, Tom - DANIELSEN, Ole Andreas - LÆGREID, Per – H. RYKKJA, Lise: Comparing Coordination Structures for Crisis Management in Six Countries; in Public Administration 94; 316-332. o. <https://doi.org/10.1111/padm.12186>; [Comparing Coordination Structures For Crisis Management In Six Countries \(Crisisplan.NL\)](https://www.crisisplan.nl/Comparing-Coordination-Structures-For-Crisis-Management-In-Six-Countries)

<sup>36</sup> 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. o. [Layout 1 \(duke.edu\)](https://www.duke.edu)

<sup>37</sup> A Tématerületi Kiválósági Program kutatások közül lásd az alábbi tárgyköröket:

A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapelgondolásának elemzése és lehetséges perspektívái, valamint

A nemzeti ellenállóképesség megerősítésének keretszabályai, elvi irányok és várható trendek beazonosítása.

<sup>38</sup> 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.

<sup>39</sup> Erre példa a pandémia kapcsán a 286/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet a járványügyi készütség 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.

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 feladatok<sup>40</sup>, melyekről kutatásunkban a későbbiekben értekezünk.

A védelmi és biztonsági igazgatás<sup>41</sup> a közigazgatás része, amely nem csak 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 biztonság tudatosság polgári és állami fokozásával összefüggő feladatokra és az ezekre való felkészülésre vonatkozó területeket, beleértve a honvédelmi igazgatást és az annak részét képző katonai igazgatást, továbbá a kapcsolódó rendvédelmi szervek által ellátott igazgatást. A Vbő. tehát egy olyan gyűjtőfogalmat alkot, amely eleddig 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 kötelezettség<sup>42</sup>, 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

<sup>40</sup> 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. o. [https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20M%C5%B1helytanulm%C3%A1nyok%202021\\_1\\_%20Till%20%20Szabolcs%20P%C3%A9ter\\_A%20Magyar%20Honv%C3%A9ds%C3%A9g%20feladatrendszer%C3%A9nek%20perspektivikus%20ir%C3%A1nyai%20a%202021-2030%20id%C5%91t%C3%A1vban,%20kapcsol%C3%B3dva%20a%20NATO%20%C3%BAj%20strat%C3%A9giai%20koncepc%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%20%20Szabolcs%20P%C3%A9ter_A%20Magyar%20Honv%C3%A9ds%C3%A9g%20feladatrendszer%C3%A9nek%20perspektivikus%20ir%C3%A1nyai%20a%202021-2030%20id%C5%91t%C3%A1vban,%20kapcsol%C3%B3dva%20a%20NATO%20%C3%BAj%20strat%C3%A9giai%20koncepc%C3%B3j%C3%A1nak%20v%C3%ADzi%C3%B3j%C3%A1hoz.pdf)

<sup>41</sup> Lásd Vbő. 5. § 16. pont

<sup>42</sup> 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 alapvető keretei érvényesülhessenek a további törvényekben is.



katonai szolgálatra vonatkozó rendelkezések, illetve az ezt biztosító járulékos kötelezettségek<sup>43</sup> megjelenítésére az új Hvt-ben<sup>44</sup>. Ugyancsak ez a szabályozási megoldás született a honvédelmi munkakötelezettség kapcsán<sup>45</sup>, amelyek egyértelműen a honvédelemhez köthető kötelezettség formák és a védelem és biztonság átfogó területének részeként sem hívhatóak fel más, pl. katasztrófavédelmi feladat ellátására.

A Vbö. a védelmi és biztonsági tervezés rendszerét is meghatározza. A „Mit?” kérdésre ez esetben is többszintű válasz adható. A jogszabály egyrészt azokat az alapdokumentumokat 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 Vbö. 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

<sup>43</sup> 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. 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.

<sup>44</sup> Új Hvt. 35. §

<sup>45</sup> Új Hvt. 44. §



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, 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 Vbő. 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 nívója a nemzeti ellenállóképességre vonatkozó rendelkezések jogszabályi szintű megjelenítése. Ezek a szabályok a Vbő.-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 Vbő. 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 pontjába<sup>46</sup> mindazon szervezetek bele tartoznak, akik bármely szintű tevékenysége, aktivitása vagy akár csak

<sup>46</sup> Vbő. 49. §

esetlegesen szabályozott tartózkodása a beavatkozástól az ország védelmi és biztonsági rendszerének eredményes működéséhez szükséges lehet.

A védelmi és biztonsági igazgatás rendszerének szabályai a központi szervre<sup>47</sup> 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 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<sup>48</sup>, 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.

<sup>47</sup> Vbő. 52. §

<sup>48</sup> Lásd például a Btk. 431. § Aki gazdasági és anyagi szolgáltatásban álló védelmi és biztonsági kötelezettségét súlyosan megszegi vagy kijátssza, bűntett miatt egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

A Kormány súlyos vagy elhúzódó védelmi és biztonsági esemény esetén rendeletben dönthet az összehangolt védelmi tevékenység elrendeléséről, ha annak kezelése több védelmi és biztonsági szervezet, illetve közigazgatási szerv hatáskörét együttesen érinti, valamint az e törvényben az összehangolt védelmi tevékenység esetére meghatározott vagy a NATO Válságreagálási Rendszerében meghatározott intézkedések alkalmazását teszi szükségessé<sup>49</sup>. 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 célszerű<sup>50</sup>. Az összehangolt védelmi tevékenység lehetővé teszi, hogy a központi államigazgatási szervek tekintetében a feladat- és hatáskörök ellátására ideiglenesen egyedi hatásköri és illetékességi szabályok kerüljenek megállapításra, illetve számos olyan korlátozó intézkedés<sup>51</sup> 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 válságreagálási intézkedései is törvényi keretszabályt kapnak. Ez a szabályozás megerősíti az euro-atlanti integrációnkat, emellett biztosítja a szövetségi válságreagálási 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<sup>52</sup>, 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.

---

<sup>49</sup> Vbö. 74. §

<sup>50</sup> 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.

<sup>51</sup> Vbö. 76.§ (1) bek.

<sup>52</sup> A NATO válságreagáló intézkedéseit tartalmazó gyűjtemény jelentős részben minősített információkat tartalmaz, így ehelyütt csak a nyilvánosan is megismerhető elemek összefoglalását jelenítettük meg.



### 3.2 A Vbő. 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 Vbő. 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 átalakult<sup>53</sup>. Számos olyan új fenyegetés és veszélyforrás is megjelent, amelyek korábban vagy nem léteztek vagy eszkalációjuk alacsony valószínűsége miatt egyáltalán nem jelentettek komoly veszélyt biztonságunkra.

A szürke zónás fenyegetések<sup>54</sup>, a hibrid hadviselés<sup>55</sup>, a kibertér kihívásai, a technológiai fejlődésből, a korlátok és ellenőrzés nélküli globális hálózatok<sup>56</sup> erősödéséből következő biztonsági kockázatok elegye 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<sup>57</sup>. A hazai rendszer szabályainak alkalmazása egyes esetekben meglehetősen elavult lenne a felgyorsult világban, számos intézmény és

---

<sup>53</sup> 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.

<sup>54</sup> Lásd erről STARLING, Clementine G.: What exactly is a “gray zone,” and how has this concept developed in a post-Cold War world?; [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](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;);

CARMENT, David - BELO, Dani: War's Future: The Risks and Rewards of Grey Zone Conflict and Hybrid Warfare; Canadian Global Affairs Institute; 2018/10/01

(PDF) War's Future: The Risks and Rewards of Grey Zone Conflict and Hybrid Warfare (researchgate.net)

<sup>55</sup> Bővebben: HOFFMAN, Frank G.: Hybrid Warfare and Challenges; in Joint Force Quarterly, Washington; issue 52, 1st quarter 2009; 34-39.o.; [jfqhoffman.pdf \(smallwarsjournal.com\)](#)

REICHBORN-KJENNERUD, Erik – CULLEN, Patrick: What is Hybrid Warfare?; in Policy Brief 2016/1; Norwegian Institute of International Affairs; 1-4.o.

GIEGERICH, Bastian: Hybrid Warfare and the Changing Character of Conflict; in Connections The Quarterly Journal; Vol. 15, (2016) No. 2; 65-72. o.; [Hybrid Warfare and the Changing Character of Conflict on JSTOR](#)

<sup>56</sup> Bővebben: WELLMANN, Barry: The Network Community - An Introduction; in WELLMANN, Barry (ed): Networks in the Global Village, 2019, Routledge, New York 7-54.o.

<sup>57</sup> A pandémai 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; Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021 [MFI-TK04-Kulonleges\\_jogrend\\_00\\_web1.pdf \(mtak.hu\)](#)

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

beavatkozási lehetőség mára kiürült, értelmét veszített, meghaladottá vált<sup>58</sup>, 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 korrekciókkal<sup>59</sup> alkalmazkodva a helyzethez. A 2020-as évek elejére azonban olyan szinten korszerűtlenné vált a szabályozásunk<sup>60</sup>, 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<sup>61</sup>. A válságkezelés és a különleges jogrendi működés szabályozásának alkotmányos szintű korszerűtlensége<sup>62</sup> 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 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<sup>63</sup>.

A „Miért?” kérdés vizsgálata kapcsán a következő választ, a *rugalmasság szabályozás* iránti egyértelmű és praktikus igény kialakulásában azonosíthatjuk. A korábban hatályos különleges

<sup>58</sup> 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 kötelezhetők.” 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 rölapot nyomtatni.

<sup>59</sup> 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.

<sup>60</sup> Lásd erről FARKAS Ádám: Szemléletváltást védelmi aspektusban!; Pázmány Law Working Papers, 2015/18 [2015-18\\_Farkas.pdf \(plwp.eu\)](#) és HOFFMAN István - KÁDÁR Pál: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai; Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok; 2021/2; 16-26. o.

[https://hhk.uni-nke-hu/VBSZK%20M%C5%B1helytanulm%C3%A1nyok%202021\\_2\\_Hoffman%20Istv%C3%A1n-K%C3%A1d%C3%A1r%20P%C3%A1l\\_A%20k%C3%BCI%C3%B6nleges%20jogrend%20%C3%A9s%20a%20v%C3%A1ls%C3%A1gkezel%C3%A9s%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1s%20jogi%20kih%C3%ADv%C3%A1sai%20I..pdf](https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20M%C5%B1helytanulm%C3%A1nyok%202021_2_Hoffman%20Istv%C3%A1n-K%C3%A1d%C3%A1r%20P%C3%A1l_A%20k%C3%BCI%C3%B6nleges%20jogrend%20%C3%A9s%20a%20v%C3%A1ls%C3%A1gkezel%C3%A9s%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1s%20jogi%20kih%C3%ADv%C3%A1sai%20I..pdf)

<sup>61</sup> Példaként hozható fel itt a katonai kibertér műveleti erők alkalmazásának szabályozása a Hvt. 62/A. §-ában, amelyre a tételes jog csak 2020. január 1. óta biztosít lehetőséget.

<sup>62</sup> Lásd erről bővebben: HOFFMAN – KÁDÁR i.m. 16-26. o.

<sup>63</sup> Lásd PETRUSKA Ferenc: „Lawfare - a joggal való hadviselés egyes kérdései”. Budapest, 2021. november 3. [https://www.mhht.eu/hadtudomany/Tud%3Aa1st%3Aa1r/2021/Ppt\\_k/Petruska%20Ferenc%20lawfare%20a%20joggal%20val%3Ab3%20hadvisel%3Aa9s%20egyes%20k%3Aa9rd%3Aa9sej.pdf](https://www.mhht.eu/hadtudomany/Tud%3Aa1st%3Aa1r/2021/Ppt_k/Petruska%20Ferenc%20lawfare%20a%20joggal%20val%3Ab3%20hadvisel%3Aa9s%20egyes%20k%3Aa9rd%3Aa9sej.pdf);

KITTRIE, Orde F.: Lawfare: law as a weapon of war. Oxford, UK ; New York, NY: Oxford University Press, 2016.; , CRAIG Jones A.: „Lawfare and the Juridification of Late Modern War”. Progress in Human Geography 40, sz. 2 (2016. április): 221–39. o. <https://doi.org/10.1177/0309132515572270>;

DENT, Kate: „Lawfare and Legitimacy: The Wicked Problem of Judicial Resilience at a Time of Judicialisation of Politics in South Africa”, 2021. <https://open.uct.ac.za/handle/11427/35641>;

DUNLAP i.m. és Lawfare 101 - A Primer; in Military Review, May-June 2017 8-17. o., [Lawfare 101: A Primer \(duke.edu\)](#)

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 2019 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<sup>64</sup>.

A fentiekre figyelemmel a Vbö. megközelítése ma valamennyi különleges jogrendben gyakorlatilag bármely alkotmányosan nem korlátozott jogintézményt<sup>65</sup> bevezethet rendkívüli szabályként<sup>66</sup>. Ez a megoldás első pillantásra látszólag elveti a korább alkalmazott fokozatosság elvét, azonban ez csak látszólag van így, mert bár az intézkedések valóban azonosak lehetnek a különböző különleges jogrendek esetén, azonban a Vbö. alapelvi szinten<sup>67</sup> rögzíti az

<sup>64</sup> 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, amelynek következményei éppoly súlyos jelentkezhetnek volna, mint egy katasztrófa események.

<sup>65</sup> 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.

<sup>66</sup> Vbö. 80. §

<sup>67</sup> Vbö. 4. § Magyarország védelme, biztonságának fenntartása és fejlesztése olyan összetett feladatrendszer, amelynek ellátása során az érintett szervezetek és természetes személyek különösen a következők szerint kötelesek eljárni:

- 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;
- 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;



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 Vbö. megalkotásának önmagában és az ismert szakmai tartalmú megalkotásának indokaként a következő szempontként az összkormányzati *együtműködés erősítése* azonosítható. A védelmi szabályozás rendszere és az abban foglalt rendelkezések végrehajtása hagyományosan komoly együtműködést 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-együtműködési megoldásokat<sup>68</sup>, 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 Vbö. 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 Vbö. 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 nyilvánvalók. 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 Vbö. 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

---

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.

<sup>68</sup> 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

„mellőzöttség” különösen szembetűnő annak ismeretében, hogy a rendszerváltást megelőzően gyakorlatilag ezek a kérdések jellemzően „beelőzték” a normál eljárásokat<sup>69</sup>.

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 szervezetekre<sup>70</sup> 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 „nyomásgyakorlasként” 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 fókusza mára egyértelműen kiszélesedett, jellege jelentősen megváltozott. Sőt, talán nem is beszélhetünk valós fokról annak köszönhetően, hogy az egyes kihívások egymásra hatása nyomán a negatív szakmai következmény gyakorlatilag előbb-utóbb valamennyi egyéb területen jelentkezik, amely további eskaláció veszélyét rejt 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

<sup>69</sup> Lásd erről az Országos Tervhivatalra és feladatrendszerére vonatkozó részeket: GERMUSKA Pál–HORVÁTH Miklós: A magyar honvédelmi igazgatás története, 1945–1990; Magyar Nemzeti Levéltár, Budapest 2020; [A magyar honvédelmi igazgatás története, 1945–1990 | Magyar Nemzeti Levéltár \(gov.hu\)](#), különösen 85., 135., 162-216. o.

<sup>70</sup> Vbö. 49. §

korlátozódása a gazdaságban is jelentős hatást generált<sup>71</sup>, ennek valamennyi munkaerőpiaci<sup>72</sup>, tőkepiaci, gazdasági szervezeti működésben bekövetkezett, nemzetközi kereskedelmi és a legtágabb értelemben vett nemzetgazdasági következményével. A kialakult helyzet egyes területeken ellátási problémákat is okozott<sup>73</sup>, amelynek megoldása újabb terhet rótt az államszervezetre, amelynek működését a vírus terjedése szintén korlátozta.

Hasonlóan összetett kihívásként jelentkeznek a 2022 elején kirobbant orosz-ukrán háború, amely az első időszakban hazánkban leginkább humanitárius kihívásként jelent meg a nagyszámú menekült fogadása és ellátása kapcsán<sup>74</sup>. 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 *szürkezónás fenyegetések*, a *hibrid hadviselés* eszköztárának széleskörű alkalmazása

<sup>71</sup> 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, ekkoriban 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 | Data \(worldbank.org\)](#), [GDP growth \(annual %\) - European Union | Data \(worldbank.org\)](#)

<sup>72</sup> 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, STADAT – 6.2.1.4.2. [A foglalkoztatottak száma nemzetgazdasági szektorok szerint – TEÁOR'08 \(2008–\) \(ksh.hu\)](#)

<sup>73</sup> Egyes gyógyászat segédeszközöknél, illetve a pánikvásárlók miatt bizonyos tartós élelmiszerek esetében átmenetileg ellátási zavarok is voltak. KONCSEK Rita: [Ellátási problémákat okoz a járvány](#); in Világgazdaság 2021.10.11.; [Ellátási problémákat okoz a járvány \(vg.hu\)](#); Szétszakadtak az ellátási láncok, felrobbantak az alapanyagárak; Portfolio; 2021. december 29. [Szétszakadtak az ellátási láncok, felrobbantak az alapanyagárak \(TOP10 sztori - 3.\) - Portfolio.hu](#)

<sup>74</sup> 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.) [Ukrainai menekültek az EU-ban - Consilium \(europa.eu\)](#) A helyzet hatékonyabb kezelhetősége érdekében az Alaptörvény módosítására is szükség volt (az Alaptörvény tizedik módosítása).



mellett sem, mint a Vbő. megalkotásának egyik „miértje”. A hibrid hadviselés<sup>75</sup> összehangolt eszközrendszer 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 hírekkel<sup>76</sup>, 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 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.

---

<sup>75</sup> Lásd erről bővebben RESPERGER István: A hibrid hadviselés; in: RESPERGER István: A válságkezelés és a hibrid hadviselés, Dialóg Campus 2018. 21-31. o. [https://nbi.uni-nke-hu/Resperger%20Istv%C3%A1n\\_A%20v%C3%A1ls%C3%A1gkezel%C3%A9s%20%C3%A9s%20a%20hibrid%20hadvisel%C3%A9s.pdf](https://nbi.uni-nke.hu/document/nbi-uni-nke-hu/Resperger%20Istv%C3%A1n_A%20v%C3%A1ls%C3%A1gkezel%C3%A9s%20%C3%A9s%20a%20hibrid%20hadvisel%C3%A9s.pdf)

PORKOLÁB Imre: Hibrid hadviselés: új hadviselési forma, vagy régi ismerős?; Hadtudomány, 2015/3-4., 36-48. o. [Hadtudomany 2015 3-4 ONLINE PDF A \(mtak.hu\)](#), illetve

JÓJÁRT Krisztián: A hibrid hadviselés orosz elméletének változása az ukrainai tapasztalatok tükrében; Hadtudomány, 2019/1-2. 49-60.o. [2019ehibridhadviseles orosz elmelet Joart Krisztian.pdf \(mtak.hu\)](#)

<sup>76</sup> A fakenews szerepéről és hatásáról lásd többek között: 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. o.; (PDF) [Deepfakes and Disinformation: Exploring the Impact of Synthetic Political Video on Deception, Uncertainty, and Trust in News \(researchgate.net\)](#)

GIUSTI, Serena – PIRAS, Elisa: Democracy and Fake News, Information Manipulation and Post-Truth Politics; London, 2020, Routledge; [Democracy and Fake News; Information Manipulation and Post-Truth Politics - oa-9781000286731.pdf \(oapen.org\)](#)

GOSZTONYI Gergely: Cenzúra Arisztotelésztől a Facebookig – A közösségi média tartalomszabályozási gyakorlatának komplexitása. Budapest, Gondolat Kiadó, 2022; különösen 20., 87., 142. o.

A Vbő. elemzése során egyértelműen azonosítható, hogy bár a törvény indokolásában<sup>77</sup> 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 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 szabályrendszerhez<sup>78</sup> 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 ott<sup>79</sup> – 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

<sup>77</sup> Indokolások Tára 2021. évi 83. szám 1208-1222. o (1210. o.)

<sup>78</sup> 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

<sup>79</sup> 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.

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 válságreakálási 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 Vbö. újdonságaként bevezetésre kerülő védelmi és biztonsági tervezéssel<sup>80</sup> összefüggő kötelezettségekkel, különösen a tervezéshez szükséges információk biztosításával<sup>81</sup>.

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 Vbö. szerinti általános követelmények hatásait is szem előtt tartva a Magyar Honvédség szerepvállalásának bővülése prognosztizálható az egyes feladatokban, azonban ennek részlet szabályait már nem a Vbö. hanem a Hvt. tartalmazza<sup>82</sup>.

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<sup>83</sup>.

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<sup>84</sup>, 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<sup>85</sup>, 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 Válságreakálási Rendszer szabályainak hazai

<sup>80</sup> Vbö. III. fejezet; 20-22. §

<sup>81</sup> Vbö. 48. §

<sup>82</sup> TILL 2021. im. 4-26.

<sup>83</sup> Vbö. 49. §

<sup>84</sup> A Védelmi Igazgatási Hivatal tervezetten 2022. november 1-től látja el a Vbö. 52.§ szerinti koordinációs feladatokat.

<sup>85</sup> 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.



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<sup>86</sup>.

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.

### 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

---

<sup>86</sup> Meg kell jegyezni, hogy a tagállamok eltérő alkotmányos és törvényi szabályai miatt az egyes intézkedések bevezetése vagy az ezzel összefüggő döntéshozatal lényegesen eltérő eljárásban születhet meg országonként. Példaként hozható erre a határon átnyúló csapatmozgásokkal, átrepülések engedélyezésével, vagy a légtérrendszettel 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

kapcsán ez a kitétel igazolható is volt, hiszen egy dunai árvíz esetében nem feltétlenül indokolt Hajdu-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.<sup>87</sup>

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.

E tekintetben a rendszer összetett és több szintű. Az alaptörvényi szinten<sup>88</sup> 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 törvény<sup>89</sup> is érintett, amelyeket a Vbö. rendszere nem kívánt az alapjaitól felülről, azonban valamennyi jogszabály

<sup>87</sup> Lásd Vbö. 76. § (1) bekezdésének tételes felsorolását, illetve az ezzel összefüggésben a Hvt. 107. § (4) bekezdésben megjelenő honvédelmi válsághelyzetre vonatkozó szabályozást.

<sup>88</sup> Bővebben lásd: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: „Az alapjogok korlátozása” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András); [32-39] bekezdések <https://ijoten.hu/szocikk/az-alapjogok-korlatozasa> ; és HOFFMAN - KÁDÁR im., különösen 23-26. o.

<sup>89</sup> 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.

esetében meg kellett találni azt a csatornát, amely az összkormányzati szintű válságkezeléshez való kapcsolódást biztosítja<sup>90</sup>.

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 Európai Unió, az Észak-atlanti Szerződés Szervezete, 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<sup>91</sup>.

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.) 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 segéddokumentumként tekinthetünk rájuk.

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

### 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 Vbö. HARMADIK RÉSZ és NEGYEDIK RÉSZ vonatkozásában. Ezek azok a fejezetek, amelyek a konkrét válságidőszakra vonatkoznak, ezek azok a rendelkezések, amely a védekezéshez szükséges intézkedések rendszerét és tartalmát meghatározzák. Valójában a teljes igazgatási

<sup>90</sup> 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.

<sup>91</sup> 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 sebesültjeinek és betegeinek helyzetének javításáról, Genf, 1949; Egyezmény a tengeri haderők sebesültjeinek és betegeinek helyzetének javításáról, Genf, 1949; Egyezmény a hadifoglyokkal való bánásmódról; Egyezmény a polgári lakosság háború idején való védelméről, Genf, 1949;



rendszer kialakítása ezeknek az időszakoknak a megalapozását az erre történő felkészülést és az ilyenkor szükségszerű 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 mindenesetre 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 eskalációs 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, kiégését, 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 változnak<sup>92</sup>, majd ezt követően az eszkaláció 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 időszaka 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 Vbö. 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

---

<sup>92</sup> 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.

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 3.2. alcím alatt taglaltunk. Elmondhatjuk, az új szabályozás a megváltozott biztonságpolitikai helyzetben nem csak hogy időszerű, hanem nélkülözhetetlen is<sup>93</sup>.

### 3.6 Hogyan? - A VBÖ alapvető intézményei

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

Előjáróban 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. azért, 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 jogbiztonságot<sup>94</sup> is szolgálja. A Vbő. alapfogalmai és alapintézményei – nagyon helyesen – mára már visszaköszönek 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. § (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 Vbő. azonban deklarálja létezésüket és a törvény által felállított egységes alapvető 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

<sup>93</sup> A szabályozás szükségszerűségét alátámasztja az a tény, hogy az eredetileg 2023. július 1-re tervezett hatályba lépést az Alaptörvény tízedik módosításával 2022. november 1-jére kellett módosítani annak érdekében, hogy a korszerűbb szabályozás birtokában rugalmasabb reakciókat adhasson az ország a nagyon is valós kihívásokra.

<sup>94</sup> 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]



kapnak helyet, mégis a Vbö. kötelezettségrendszerének elemei is egyben. Ezzel a megoldással azt is elérte a jogalkotó, hogy a klasszikus honvédelmi kötelezettségek *mellett*, illetve azokon *túlmutatva* megjelenjen egyfajta nagyobb egységként a védelmi és biztonsági kötelezettségek rendszere, kifejezve ezzel is azt, hogy a védelem komplexitása ma már nem szorítható be tisztán honvédelmi-, rendvédelmi- vagy más ágazatok keretei közé, a kapcsolódó kötelezettségrendszernek is komplexebbnek kell lennie a korábbinál<sup>95</sup>.

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<sup>96</sup>. A többszintű és központilag 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<sup>97</sup>. Az így kialakított Védelemgazdasági Alapterv a védelmi és biztonsági tervezési rendszer sajátos elemének tekinthető, hiszen tartalma szerint ez már a konkrét végrehajthatóságot, a felkészülést 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?” kérdésünkre, ez is eszköz a törvény alapcéljainak megvalósítására.

<sup>95</sup> Ez hosszabb távon felvetheti az Alaptörvény pontosításának lehetőségét a szükségállapot vonatkozásában. A hatályos szabály XXXI. cikk (5) bekezdése például kizárólag honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében engedi meg a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségek érvényesítését, miközben a különleges jogrend i rendkívüli intézkedések egységessége egyértelműen abba az irányba mutat, hogy nem kizárható egy ilyen fajta igény megjelenése szükségállapotot kiváltó körülmények kezelése kapcsán.

<sup>96</sup> 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” in *The Papers of Dwight David Eisenhower, Volume XI: Columbia University, (szerk Louis GALAMBOS), Letter of 1950 December 31, 1516.* o., Johns Hopkins University Press, Baltimore 1984

<sup>97</sup> Vbö. 25. § (1) A nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítésének és mozgósításának irányait és összehangolt követelményeit a Védelemgazdasági Alapterv határozza meg.

A gyakorlatok rendszerének kialakítása és az ellenőrzésének előírása<sup>98</sup> 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.

#### **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.”<sup>99</sup>

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 készültégi szint részleges

<sup>98</sup> Vbő. 72. § (2) bekezdés

<sup>99</sup> KÁDÁR Pál: A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapelveinek elemzése és lehetséges perspektívái; Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/8. [https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZKK\\_MT\\_2022\\_8\\_K%C3%81D%C3%81R\\_P%C3%A1l\\_A%20V%C3%A9delmi-biztons%C3%A1gi%20szab%C3%A1lyoz%C3%A1si%20reform%20rendszer%20alapelgondol%C3%A1s%C3%A1nak%20elemz%C3%A9se%20%C3%A9s%20lehets%C3%A9ges%20perspekt%C3%ADv%C3%A1i.pdf](https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZKK_MT_2022_8_K%C3%81D%C3%81R_P%C3%A1l_A%20V%C3%A9delmi-biztons%C3%A1gi%20szab%C3%A1lyoz%C3%A1si%20reform%20rendszer%20alapelgondol%C3%A1s%C3%A1nak%20elemz%C3%A9se%20%C3%A9s%20lehets%C3%A9ges%20perspekt%C3%ADv%C3%A1i.pdf) 18. o

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 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 ítélt 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 eskalációs hatás veszélye, illetve a tényleges válságkezelési cél szempontjából ítélt 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 scenárió szerint a katonai felkészültség erősítése lehetett volna az alkotmányosan védett cél, a további különleges jogrendi beavatkozások ezzel szemben csak eszköz-szerepben nyerhettek volna mérlegelést.

Az AT10M ezzel szemben – megfordítva egy korábbi jogállamisági bírálat<sup>100</sup> logikáját – az addig a különleges jogrend fogalmköréből kizárt gazdasági válságkezelési eszközrendszert emeli a határon áttérjedő, 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, direktén a gazdasági következmények kezelésére<sup>101</sup> (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.

<sup>100</sup> “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.” *After the economic crisis – In a state of exception?* REPORT BY Ms Kriszta Kovács, Counsellor, Constitutional Court of Hungary Strasbourg, 8 July 2014 CDL-JU(2014)013 [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) 5. o.

<sup>101</sup> „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 menekülőket 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 <https://www.parlament.hu/irom42/00025/00025ind03.pdf> 2. o.



Akár a fegyveres konfliktus vagy háborús helyzet áttérjedésének 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.

#### 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 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.<sup>102</sup> 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 Vbő. 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 Vbő-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 Vbő. 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

<sup>102</sup> A szabályozás és felkészítés koordinációja a 337/2022. (IX. 7.) Korm. rendelet 2022. októberére meghatározott 4. §-a szerint a Védelmi Igazgatási Hivatal tevékenységi fókuszba a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve szerinti kijelölést és a Vbő. 52. § szerinti feladatrendszer ellátását megelőzően.

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 határvédész-századok létrehozásának gyorsítása és *sui generis* jogállásának kialakítása végső soron megtöri a 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 határvédész szervezeti egységek veszélyhelyzeti kormányrendelettel való kialakítása<sup>103</sup> 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 készenletti rendőrség feladatrendszerébe való beolvadással, másodlagosan pedig a korábbi szolgálati nyugdíjra jogosult állomány 2012-őt megelőző tömeges kiáramlásával valósult meg.

A Vbő. 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 hatékonyságronlás 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 határvédész 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 akadályt képez a konkrét feladatokban nem érintett állomány szempontjából is.

Ha valamilyen veszélyhelyzet hatálya 2020. novembere óta, tehát az AT9M országgyűlési benyújtása óta immáron a tizededik jogcím és hosszabbítás kombinációja alapján folyamatosan fennáll, végső soron a rendvédelmi állomány egyik szegmensében alakul ki ténylegesen a

<sup>103</sup> Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv állományába tartozó szerződéses határvédészokra vonatkozó szabályokról szóló 244/2022. (VII. 8.) Korm. rendelet <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2200244.kor>

szerződéses (határozott idős) jogviszony, a honvédek esetében viszont ténylegesen a differenciálás értelmét vesztheti az időmúláson alapuló jogviszony-megszűnés törvényi szabályának alkalmazhatatlansága folytán.<sup>104</sup>

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.

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

#### 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 megszakíthatósági 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-i 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-i 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 eltéréseinek 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

<sup>104</sup> 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 korszellem 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.



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. törvény*<sup>105</sup> 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 összezsúszásával.

A védelmi és biztonsági reform szempontjából ennél is relevánsabb képesség-vesztés kockázatát hordozza a védelem-egészségügy 2023. január 1-i 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 egészének képességi szintje összességében nem csökkenhet: ebből a szempontból a katona-egészségügy 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 választások követő átalakulásához, másodlagosan pedig a területi közigazgatási szint felülvizsgálatához kötődve olyan reformok is tényezővé váltak, amelyek célrendszere a reformtól független változóként értékelhető.

#### 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

<sup>105</sup> 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.

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 Vbö. 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 Vbö. 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.<sup>106</sup>

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-től hatályos felhatalmazás valamennyi kihirdetett

---

<sup>106</sup> „A Vbö. 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 Vbö. 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 Vbö. 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.

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 erőssorrendbe állítása.” KÁDÁR Pál: A védelmi-biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdései az Alaptörvényen túl; Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok; 2021/11. [https://hhk.uni-nke-hu/VBSZK%20M%C5%B1helytanulm%C3%A1nyok%202021\\_11\\_%20K%C3%A1ld%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%A1ld%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) 8. o.

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 határoz 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 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 és forrásjegyzék

CARMENT, David - BELO, Dani: War's Future: The Risks and Rewards of Grey Zone Conflict and Hybrid Warfare; Canadian Global Affairs Institute; 2018/10/01; (PDF) War's Future: The Risks and Rewards of Grey Zone Conflict and Hybrid Warfare (researchgate.net)

CHRISTENSEN, Tom - DANIELSEN, Ole Andreas - LÆGREID, Per – H. RYKKJA, Lise: Comparing Coordination Structures for Crisis Management in Six Countries; in Public Administration 94; 316-332. o. <https://doi.org/10.1111/padm.12186>

CRAIG, Jones A.: „Lawfare and the Juridification of Late Modern War”. Progress in Human Geography 40, sz. 2 (2016. április): 221–39. o.

CSIZNER Zoltán: A magyar hírszerző és elhárító szervek története 1918-tól a II.világháború végéig; in Nemzetbiztonsági Szemle; 8. évfolyam (2020) 2. szám 18–39.o

DENT, Kate: „Lawfare and Legitimacy: The Wicked Problem of Judicial Resilience at a Time of Judicialisation of Politics in South Africa”, 2021\_. <https://open.uct.ac.za/handle/11427/35641.;>

DUNLAP, Charles J.: „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

DUNLAP Charles: Lawfare 101 - A Primer; in Military Review, May-June 2017 8-17. o.

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

FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (szerk) Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai, Zrínyi 2016. 314. o.

GALAMBOS, Louis (szerk.): The Papers of Dwight David Eisenhower, Volume XI: Columbia University, Johns Hopkins University Press, Baltimore 1984.

GALIANA, David: The 5W1H Method: Project Management defined and applied <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)

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; in Connections The Quarterly Journal; Vol. 15, (2016) No. 2; 65-72. o.; Hybrid Warfare and the Changing Character of Conflict on JSTOR

GIUSTI, Serena – PIRAS, Elisa: Democracy and Fake News, Information Manipulation and Post-Truth Politics; London, 2020, Routledge

GOSZTONYI Gergely: Cenzúra Arisztoteléstől a Facebookig – A közösségi média tartalomszabályozási gyakorlatának komplexitása. Budapest, Gondolat Kiadó, 2022; 304 o.

HONVÉDELMI MINISZTERIUM: Hétpárti egyeztetés a Honvédelmi Minisztériumban <https://honvedelem.hu/hirek/hetparti-egyeztetes-a-honvedelmi-miniszteriumban.html>

HOFFMAN, Frank G.: Hybrid Warfare and Challenges; in Joint Force Quarterly, Washington; issue 52, 1st quarter 2009; 34-39.o.; jfqhoffman.pdf (smallwarsjournal.com)

HOFFMAN István - KÁDÁR Pál: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai; Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok; 2021/2; 39. o.

HORNYACSEK Júlia (szerk.): A védelmi igazgatás rendszere és a honvédelmi igazgatással való kapcsolatának elméleti és gyakorlati összefüggései; Dialóg Campus Kiadó Budapest, 2019. 156. o.

JÓJÁRT Krisztián: A hibrid hadviselés orosz elméletének változása az ukrajnai tapasztalatok tükrében; Hadtudomány, 2019/1–2. 49-60.o.

KÁDÁR Pál: A védelmi-biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdései az Alaptörvényen túl; Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2021/11. 14 o.

KÁDÁR Pál: A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapelgondolásának elemzése és lehetséges perspektívái; Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/8. 29. o

KITTRIE, Orde F.: Lawfare: law as a weapon of war. Oxford, UK; New York, NY: Oxford University Press, 2016.;

KONCSEK Rita: Ellátási problémákat okoz a járvány; in Világgazdaság 2021.10.11.; [Ellátási problémákat okoz a járvány \(vg.hu\)](https://www.vg.hu/ellatasi-problamakat-okoz-a-jarvany)

KOVÁCS Kriszta: After the economic crisis – In a state of exception?; Report, Strasbourg, 8 July 2014 CDL-JU(2014)013 [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) 5. o

NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei; Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021

PETRUSKA Ferenc: „Lawfare - a joggal való hadviselés egyes kérdései”. Budapest. Hadtudomány 2021 november 3.

PORKOLÁB Imre: Hibrid hadviselés: új hadviselési forma, vagy régi ismerős?; Hadtudomány, 2015/3–4., 36–48. o.

REICHBORN-KJENNERUD, Erik – CULLEN, Patrick: What is Hybrid Warfare?; in Policy Brief 2016/1; Norwegian Institute of International Affairs; 1-4.o.

RESPERGER István: A hibrid hadviselés; in: RESPERGER István: A válságkezelés és a hibrid hadviselés, Dialóg Campus 2018. 21-31. o.

STARLING, Clementine G.: What exactly is a “gray zone,” and how has this concept developed in a post-Cold War world?; <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. <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.460.3243&rep=rep1&type=pdf> 308. o.

TILL Szabolcs: A Magyar Honvédség feladatrendszerének perspektivikus irányai a 2021-2030 időtávban, kapcsolódva a NATO új stratégiai koncepciójának víziójához; Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2021/1. 26. o.

TILL Szabolcs: Különleges jogrend 2020-2023; Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, Budapest 2022. 142 o.

TOKOVICZ József–KESZELY László–MOLNÁR Ferenc–LAKATOS László–PETNEHÁZI Ferenc–RADNÓTY Gábor–PRINCZ László–MUHA Lajos–MÁDI NÁTOR Anett–ZALA Mihály–FRÉSZ Ferenc–BIRKÁS Bence: Az átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás; Zrínyi Kiadó, Budapest, 2013,.

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. o.

WELLMANN, Barry: The Network Community - An Introduction; in WELLMANN, Barry (ed): Networks in the Global Village, 2019, Routledge, New York 7-54.o



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

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 készütség során működő Operatív Törzs feladatairól

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

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

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

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 1208-1222. o

NATO 2022 STRATEGIC CONCEPT, Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid 29 June 2022 [290622-strategic-concept.pdf](https://www.nato.int/docu/strat/2022/290622-strategic-concept.pdf) (nato.int)

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](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_27433.htm)

