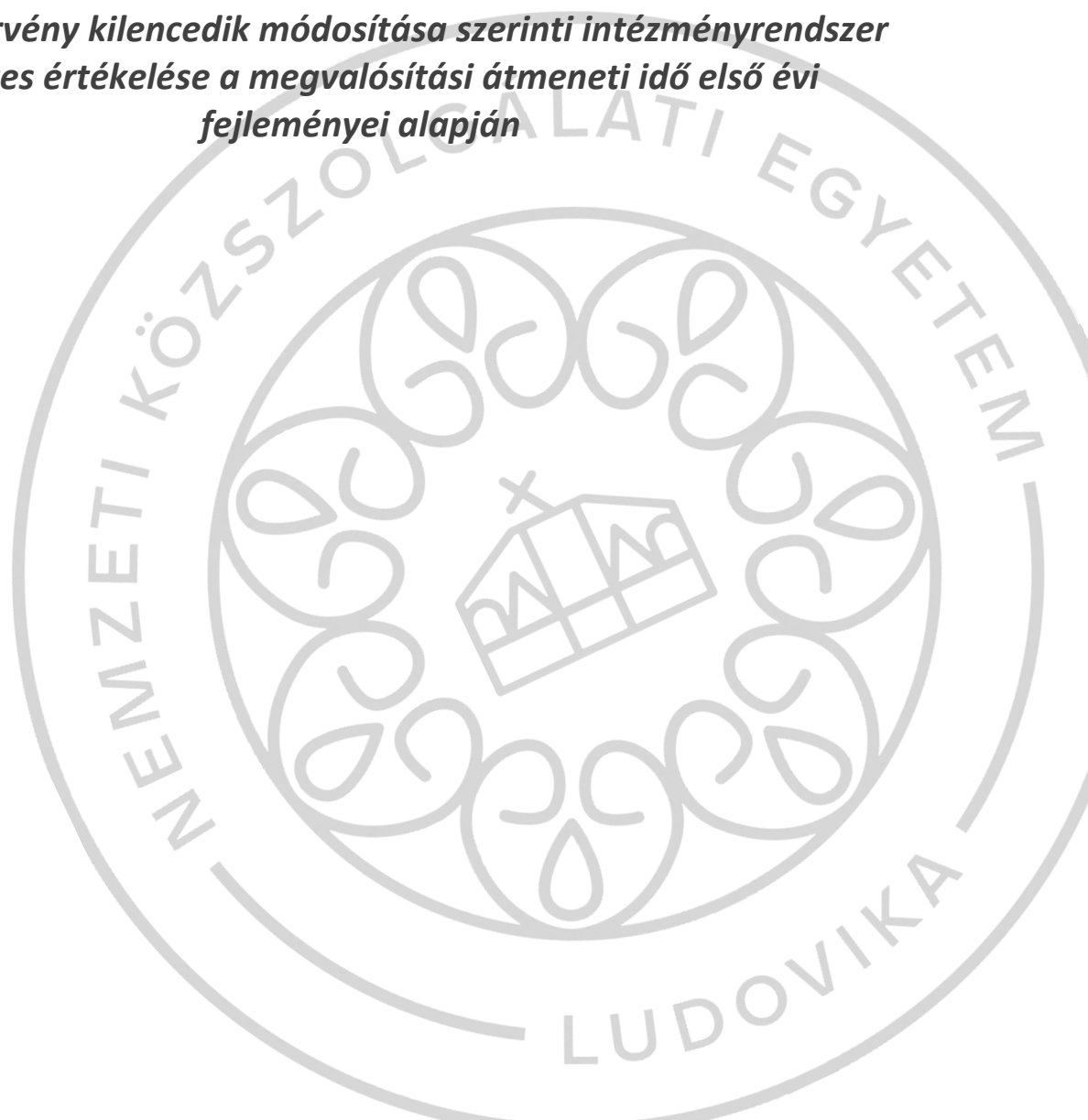


NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS KORMÁNYZÁSTANI
KUTATÓMŰHELY

VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS
KORMÁNYZÁSTANI MŰHELYTANULMÁNYOK
2021/19.

TILL SZABOLCS

*Az Alaptörvény kilencedik módosítása szerinti intézményrendszer
előzetes értékelése a megvalósítási átmeneti idő első évi
fejleményei alapján*



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.

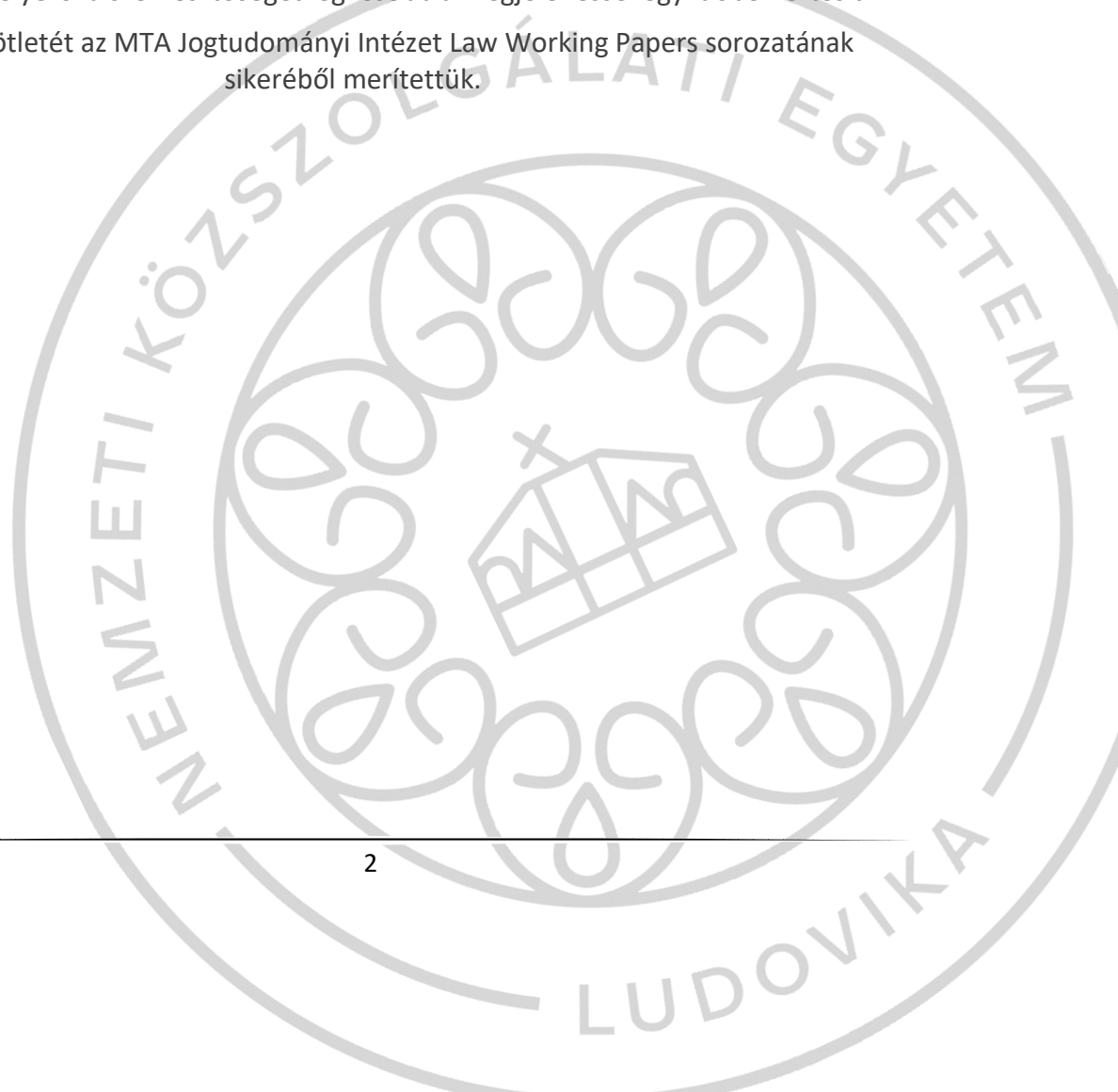
A Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok célja, hogy a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely küldetéséhez kapcsolódó területek kutatási eredményeit a formális publikációt megelőzően biztosítsa, segítve a láthatóságot, 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 2021/19.

Szerző(k):

Dr. Till Szabolcs Péter PhD ezredes

Szerkesztő:

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok

Kiadja

Nemzeti Közszerológati Egyetem

Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

Kiadó képviselője

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok

A kézirat lezárva: 2021. december 5.

ISSN 2786-2283

Elérhetőség:

Nemzeti Közszerológati Egyetem

Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

1441 Budapest, Pf.: 60

Cím: 1083 Bp., Ludovika tér 2.

Központi szám: 36 (1) 432-9000



AZ ALAPTÖRVÉNY KILENCEDIK MÓDOSÍTÁSA SZERINTI INTÉZMÉNYRENDSZER ELŐZETES ÉRTÉKELÉSE A MEGVALÓSÍTÁSI ÁTMENETI IDŐ ELSŐ ÉVI FEJLEMÉNYEI ALAPJÁN²

A védelmi és biztonsági reform első szabályozási éve eldöntött néhány olyan kérdést, amelyek az Alaptörvény kilencedik módosításának kihirdetésekor még nem tűntek véglegesen megoldottnak. A sarkalatos törvényi szakasz lezárulásának időpontjára ugyanakkor az egyes szabályozási célok szempontjából a reform nem minden elemét sikerült egységes sebességgel kezelni, annak egyes elemei lemaradásba kerültek, és kimutathatók esetlegesen az összkormányzati szemléletmódtól eltérő szabályozási törekvések is.

„Az Alaptörvény kilencedik módosításával megvalósul a különleges jogrend alkotmányos szabályozásának reformja, ennek keretében pontosulnak a védelemmel és biztonsággal összefüggő alkotmányos kötelezettségek, a különleges jogrendi helyzetek változása révén az Országgyűlés kapcsolódó jogai, az országos népszavazási tárgykörök, a Magyar Honvédségre vonatkozó alkotmányos szabályozás, továbbá a katonai műveletekkel kapcsolatos döntéshozatal. A módosítás nyomán a hatályos hat helyett három esetkörre - a hadiállapotra, a szükségállapotra és a veszélyhelyzetre - változik a különleges jogrendi esetkörök rendszere, amely egy korszerűbb, a változó biztonsági környezethez jobban alkalmazkodó és az elmúlt évek válságkezeléseinek tapasztalataira építő, hatékony rendszer jövőbeni kialakítását szolgálja. A módosítás a korszerűsítés és a rendszerszintű megújítás mellett számos ponton többletgaranciákat épít be a védelmi és biztonsági funkciók ellátásának szervezeti, működési és szabályozási keretei tekintetében is.”³

¹ Dr. Till Szabolcs Péter PhD ezredes, a Nemzeti Közszerológati Egyetem tanársegédje, a Honvédelmi Minisztérium Miniszteri Kabinet vezető szakreferense

² A szerző köszönettel tartozik Dr. Kádár Pál PhD. dandártábornok javaslataiért és észrevételeiért.

³ Végső előterjesztői indokolás Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosításához: Inkokolások Tára, a Magyar Közlöny melléklete 161. szám 2020. december 28. (AT9M Indokolás) Általános indokolás, 1894.

<https://magyarkozlony.hu/dokumentumok/05c2f41386bbedff9aa3ea808a0e1296fd193469/megtekintes>

A védelmi és biztonsági reform értékelési szempontrendszere

A Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítását (a továbbiakban: AT9M) követő első év a kapcsolódó sarkalatos szabályok döntő többségének elfogadásáról szólt. Ennek során 2021. első félévében kihirdetést nyert a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (a Vbö.), majd a második félévben két belügyi saláta-törvény javaslata,⁴ valamint a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló T/17432. számú törvényjavaslat (az új Hvt. javaslata) parlamenti tárgyalása zajlott. A javaslatok közötti összekötő kapocs a 2023. július 1-i hatályba lépés, amelyhez képest a szabályozói sietség ellenzéki vitatása, illetve a kellő felkészülési idő jogállamisági követelményére épített kormányzati indokolás összeütközése visszatérő módon nyomon követhető a szabályozás-előkészítési folyamat parlamenti vitái során.

Kiinduló hipotézisünk szerint 2021-ben az AT9M elsődleges sarkalatos törvényi végrehajtási fázisa lezárul, azonban annak megítélése, hogy a kapcsolódó szabályozások szükséges és elégséges körben elfogadást nyertek-e, a védelmi és biztonsági reform előzetesen rögzített céljaival való összevetés útján dönthető el. Megítélésünk szerint a védelmi és biztonsági reform első évfordulója egy olyan szabályozási szakasz-határ, ahol a sarkalatos szabályozási ütem eredményei összevethetőek a 2020 decemberében a pusztán az AT9M ismeretében fennállt szabályozási állapottal: ahhoz képest hozzáadott értéket, részlegesen pedig lemaradásokat hordoz. Ennek vizsgálata során az értékelést elsődlegesen Farkas Ádám szempontrendszerével⁵ való összevetés útján valósíthatjuk meg, figyelemmel azonban az AT9M hivatalos indoklására, valamint a Védelmi és Biztonsági Szabályozási és Kormányzati Műhelytanulmányok sorozatban⁶ megjelent írásokra, különösen Kádár Pál, a projekt vezetőjének időközi értékeléseire is.⁷

A tartalmi vizsgálat szempontjából a célokat Farkas Ádám katalogizálása alapján az alábbi vizsgálati tematikák szerint tekintjük rögzítettnek:

⁴ Lásd 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. törvényt (a korábbi T/17054 számú törvényjavaslat), valamint az uniós információs rendszerek közötti interoperabilitásnak a határok, a vízügy, a rendőrségi és igazságügyi együttműködés, valamint a menekültügy és a migráció területén történő megteremtése érdekében egyes törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló T/17429. számú törvényjavaslat 9-10. alcímét.

⁵ FARKAS ÁDÁM: Egy lehetséges narratíva a védelem-szabályozási szemléletünk megújításához; In: FARKAS ÁDÁM – KELEMEN ROLAND (Szerk.): *Szküllá és Kharübdisz között / Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság 2020. [HTTP://WWW.HADIJOG.HU/WP-CONTENT/UPLOADS/2020/11/SZK%20BCLLA-%20A9S-KAR%20BCBDISZ_ONLINE.PDF](http://www.hadijog.hu/wp-content/uploads/2020/11/SZK%20BCLLA-%20A9S-KAR%20BCBDISZ_ONLINE.PDF) 366-369.

⁶ <https://hkk.uni-nke.hu/kutatas-es-tudomanyos-elet/kutatomuhelyek/vedelmi-biztonsagi-szabalyozasi-es-kormanyzastani-kutatomuhely/muhelytanulmanyok>

⁷ KÁDÁR PÁL: A védelmi-biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdései; *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzati Műhelytanulmányok* 2021/11. https://hkk.uni-nke.hu/document/hkk-uni-nke-hu/VBSZK%20M%C5%B1helytanulm%C3%A1nyok%202021_11_%20K%C3%A1d%C3%A1r%20P%C3%A1l_A%20v%C3%A9delmi-biztons%C3%A1gi%20szab%C3%A1lyoz%C3%A1s%20reformj%C3%A1nak%20egyes%20k%C3%A9rd%C3%A9sei%20az%20Alapt%C3%B6rv%C3%A9nyen%20t%C3%BAl.pdf

- 1) a különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítése: béke – „előszoba” – (háromszoros felosztású) különleges jogrendi csoportosítás, kiterjesztett oki felsorolással, ahol tehát megjelenik az összevont alaptörvényi különleges jogrendi tényállások „belépő küszöbének” alacsonyabb meghatározása, valamint az ebből kiszorult, így béke időszaki válságkezelési feladattá vált elemek kezelésének igénye;
- 2) a katonai műveleti részvételi fókusz helyett a válságkezelési szabályok differenciálása a katonai szektoron túlterjedő módon, amely tehát a válságkezelés hazai színterének lehetővé tétele körében az együttműködési szabályok kiegészítésére és rendszerszintű összefogására irányul,
- 3) az alapjogi korlátozások pontosítása, amely a korlátozási keretrendszer felülvizsgálata szempontjából legalább annyira hangsúlyos kérdéseket vet fel, mint az érinthető alapjogok köre szempontjából,
- 4) a Kormány védelem-irányítási központ-szerepének kinyilvánítása, védelmi igazgatási súlypont kialakítása, tehát a differenciált különleges jogrendi irányító szerep meghaladása hatalommegosztási közelítésben, illetve ehhez kapcsolva az igazgatási feltételrendszer kialakítása,
- 5) a köztársasági elnöki szerep ellenőrzési irányba korrigálása, az előző ponthoz kapcsolódva az engedélyezési és rendelkező mozzanatok helyett más típusú funkciók megjelenítése, amely az első szegmensben döntően deregulációs, az utóbbiban pedig szabályozási szempontú,
- 6) az egyes honvédelmi kötelezettségek honvédelmi érdekkörön túli kiterjesztése és a tartalékos rendszer korrekciója, ahol az első fókusz az egyes kötelezettségek kontextusának kiterjesztése, az utóbbi pedig a megmaradó honvédelmi részek finomhangolása,
- 7) a „fegyveres védelem sajátos igazságszolgáltatási kontrolljának alkotmányos megalapozása”, amely tehát egyértelműen a bírói hatalmi ág szerepére és közrehatására vonatkozik, nem tesz ugyanakkor megkülönböztetést az alkotmányossági és jogszerűségi szempontrendszer között,
- 8) a Magyar Honvédség béke időszaki feladatrendszerének kiterjesztése az együttműködési körben, amely tehát szervezet-orientált megközelítésben a béke időszaki válságkezelés összkormányzati eszköz-rendszerének kiterjesztésére irányul, túllépve a fegyveres erő országon belüli alkalmazhatóságát érintő alkotmányos és szemléletbeli korlátokon, valamint
- 9) a rendőrségi és nemzetbiztonsági kooperáció béke-időszaki kiterjesztése, a védelmi és biztonsági reform rendvédelmi és nemzetbiztonsági oldali szervezeti fókuszú szegmense.

Az egyes szabályozási célok előkészítésének időarányos vizsgálatát elsődlegesen a honvédelmi tevékenység szempontjából, egyfajta ágazati visszacsatolásként végezzük el, az elért védelmi szint fenntartásának érdekét összemérve az összkormányzati szabályozási fókusszal. A tartalmi elemek bemutatását, valamint az ebből levont következtetések elemzését megelőzően ugyanakkor a folyamat formai szemléletű vizsgálatát is szükséges elvégezni arra utaló jeleket keresve, hogy a koncepció megvalósítása során kimutathatóak-e töréspontok vagy korrekciós elemek.

A védelmi és biztonsági koncepció egyes hangsúly-váltásai

Ha a fenti kilenc tárgykör nem szabályozási irányok kapcsolódó összeállítása, hanem egy részleteiben és teljes mélységében kidolgozott reform súlyponti fejezetrendje lett volna, nem lennének kimutathatók hangsúly-eltolódások a szabályozás-előkészítés egyes fázisai között, illetve a koncepció alakítása során nem lett volna szükséges azonos szabályozási tárgykörökhöz többször visszatérni: ezen hipotézis esetében ugyanis nem a meglévő szabályozásokért viselt felelősség, hanem a tartalmi kapcsolat teljességére törekvés lenne az elsődlegesen meghatározó tényező. Másképp fogalmazva: a kormányzati szereplők ágazati szempontrendszerének ismételt mérlegelése kizárt lett volna.

Ennek azonban már az is ellentmondani látszik, hogy az AT9M közzétett előterjesztői indokolása⁸ magát a „védelmi és biztonsági” terminológiát – részben eltérő kontextusokban – mindössze három előfordulással használja:

- míg az általános indokolás záró fordulata az állami funkciók e szegmensét foglalja össze,
- a 9. cikkhez fűzött indokolás (Alaptörvény 45. cikk (3) bekezdés felülírása) a Magyar Honvédség kiemelt katasztrófavédelmi közreműködési feladatát olvasztja be szervezeti oldalról a „védelmi és biztonsági szervek közti normál jogrendi együttműködés”-ének gyűjtő-kategóriájába, illetve
- a 10. cikkhez fűzött indokolás a „nemzetközi védelmi és biztonsági együttműködési szervezet”-ek lehetőségére utal.

E vonatkozásban tehát az AT9M Indokolása szempontjából semmiképp sem tekinthető kulcs-kategóriának a védelmi és biztonsági szemlélet, különösen arra is tekintettel, hogy a terminológia magában az Alaptörvényben a 47. cikk (3) bekezdésének már hatályba lépett megfogalmazásában kizárólagosan a harmadik, nemzetközi szervezeti kontextusban merül fel. Egy nemzetközi szervezetek vonatkozásában használt terminológiának ugyanakkor nem feltétlenül kellett volna a Vbő-által fémjelzett reform kulcskategóriájává válnia belföldi szervezeti és funkcionális szemléletben. E ponton tehát már szemléletváltás mutatható ki.

Ehhez képest formai értelemben a Vbő. módosításokat tartalmazó részei is már most visszatérő jelleggel korrigálódnak, mivel *a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény* (Kat.) kis terjedelmű módosításai a vizsgált sarkalatos törvények közül háromban is előfordulnak. A Vbő-nek *a honvédelemről, a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvényt* érintő novellájához képest pedig új Hvt-re irányuló javaslat lett a második félévi felülvizsgálat eredménye. Míg utóbbi fejlemény a különleges jogrendi tárgykör honvédelmi törvény címében szerepeltetése szempontjából a parlamenti vita során előterjesztői és vezérszónoki kiemelés is nyert, mint a koncepcionális felülvizsgálat szükségszerű következménye,⁹ a Kat. szakaszos korrekciója viszont éppen a szükséges, de nem elégséges korrekciók koherencia-zavar határán egyensúlyozó jellegére utal.

⁸ AT9M Indokolás 1894-1900.

⁹ DR. BENKŐ TIBOR honvédelmi miniszter expozéja a T/17432. számú törvényjavaslat vitájában, valamint DR. SIMON MIKLÓS, a FIDESZ vezérszónoka hozzászólása, Országgyűlési Napló, 2018-2022. országgyűlési ciklus

E vonatkozásban a különböző előkészítői műhelyek eltérő hozzáállása is kimutatható: a honvédelmi tárca a határ-helyzetekben általában is gyakrabban választja az újra-szabályozás eszközt, mint az alapvetően módosítás-orientált Belügyminisztérium. A két eltérő szabályozási technika előnyei és hátrányai ugyanakkor mindkét oldalon egyaránt kimutathatók: míg az új szabályozás esetében a konstans elemek is megkérdőjelezhetővé, megindokolandóvá válnak, a módosításra épített koncepció esetében erősebb a túlterjeszkedési tilalmak korlátozó hatása. Adott esetben különböző javaslatok több lépcsőben korrigálhatják csak ugyanazt a problémát, mint ahogyan azt a Kat. 4.§ (1) bekezdése vonatkozásában a Vbö. 95. § (5) bekezdés a) pontjára vonatkozó hatályba nem lépés ügye mutatja. Míg a Vbö. gyakorlatilag deregulált,¹⁰ az érdemi szabályozás hangsúlya az első BM salátatörvény tipikusan szövegcsérés technikája lett, amely ugyanakkor nem a legáttekinthetőbb korrekciós metódus.

Technikai szempontból tehát az egyik véglet a Vbö. 91. §-ának sorsa, amely a honvédelmi törvény újra-szabályozása folytán egyáltalán nem lép hatályba, így ténylegesen már fél év után feleslegessé vált, bár az új törvény kialakítása szempontjából figyelembe vett szabályozási lépcsőfoknak bizonyult. A köztes megoldás a Kat. visszatérő korrekciójának sorsa, illetve – még markánsabban megjelenve – a rendvédelmi szervekre¹¹ és nemzetbiztonsági szolgálatokra vonatkozó törvényi korrekciók kérdése. A Vbö.

- 86. §-a ugyanis a *Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény* (Rtv.) vonatkozásában csak egy feladatköri kiutaló szabály épített be,¹²
- 87. §-a pedig a *nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény* (Nbtv.) esetében a védelmi és biztonsági szemléletet a nemzetbiztonsági érdekekhez képest diszpreferáltan érvényesítette.

E szabályozási technikák közös céljaként, így a viszonyítás központi elemeként kellene a Vbö. 1. §-ának hatnia:

„Magyarország védelme és biztonsága nemzeti ügy, amelyen a nemzet fennmaradása és fejlődése, a közösségi és az egyéni jogok érvényesülése alapszik, ezért a magyar

Budapest, 2021. november 9. kedd 221. szám, 32235. és 32239.

<https://www.parlament.hu/documents/10181/1569934/ny211109.pdf/070216eb-7b19-4c17-39c3-3bd0d4726ed1?t=1636961927917>

¹⁰ A Vbö. a Kat. vonatkozásában elsődlegesen 13 alcím és további egyedi rendelkezések vonatkozásában deregulációra, három feladatköri és két szervezeti együttműködési utalás vonatkozásában kiegészítésre, illetve a sarkalatosság és a végrehajtási felhatalmazások körébe tartozó korrekciókra vállalkozott. Ehhez képest az első BM salátatörvény, a 2021. évi CXXV. törvény katasztrófavédelmet érintő alcíme kilenc különböző szakasz kiegészítése és részleges újra-szabályozása körében korrigálja a fogalomrendszer fokozatosági elemét és korrigálja az ágazati és összkormányzati centrumok közötti feladatkör-megosztási határokat.

¹¹ A jelen tanulmány a Vbö. 5. § 8. pontja szerinti meghatározás értelmében alkalmazza a rendvédelmi szervek fogalmát, amelybe a rendőrség, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, a büntetés-végrehajtási szervezet, valamint a hivatásos katasztrófavédelmi szerv tartozik, annak értelmezési tartományán kívüli együttműködő szervezetek a Honvédség, a nemzetbiztonsági szolgálatok és az Országgyűlési Őrség, mint a 18. pont szerinti védelmi és biztonsági szervezetek. Az új Hvt. javaslatának fogalom meghatározó 3. §-a e rendvédelmi szerv fogalmat terjeszti ki a honvédelmet érintő jogszabályokra.

¹² Azonos technikát követett a 88. § a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény, valamint a 89. § a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény esetében.

nemzet védelmével és biztonságának fenntartásával és fejlesztésével összefüggő jogszabályi rendelkezéseket e törvényre figyelemmel kell meghatározni.”

Az alapelvi jellegű rendelkezés befolyásolni hivatott az AT9M végrehajtására irányuló szabályozási folyamat egészét, ugyanakkor a nemzet versus ország/állam fogalmi eltéréssel eleve is terhelt megfogalmazás további paradoxona, hogy az ugyanúgy 2023. július 1-jén lép hatályba, mint a teljes illesztési szabályozási csomag valamennyi további eleme, így – végső soron – hatása csak orientáló jellegű, tényleges jogi kötőerővel éppen a kitüntetett időszakban nem bír azon túl sem, hogy e szemléletli koordinációs igény a nemzetbiztonsági tevékenység vonatkozásában eredendően is leszűkített.

Más jellegű tartalmi elsődlegességi vita is felvethető a Vbö. és az új Hvt. javaslata vonatkozásában: míg a béke időszaki feladatok többsége esetében a Magyar Honvédség közreműködői szerepe fogalmilag beilleszthető a Vbö-n alapuló erőforrás-bevonási kontextusba, a szűk értelemben vett katonai kihívások kezelése körében ugyanakkor kimutathatóak az új Hvt. javaslata szerinti országvédelmi feladatok elsődlegességének nyomai:

- hadiállapot esetében vélhetően a célokat az új Hvt. javaslata, az eszközöket pedig – részben – a Vbö. tartalmazza,
- a béke időszaki katonai válságkezelés felkészülési jellegű eleme során a honvédelmi válsághelyzet¹³ Vbö-szerinti összehangolt védelmi tevékenységhez kapcsoltsága során a feladatrendszeri fókusz elkülöníthetőségét az új Hvt. javaslat 59. § (1) bekezdése szerint a két fegyverhasználatot megengedő feladat-jogcím önálló szerepeltetése biztosítja, amelyek közül a c) pont alaprendeltetési minőségű, az l) pont viszont közreműködői jellegű,
- a légierő fegyverhasználat, valamint ennek mintájára a béke időszaki válságkezeléssé vált váratlan támadás elhárítása esetében a Magyar Honvédség erre felkészített erői feladatvégrehajtásából a Vbö. szerinti eszközök ki is maradnak.

Mindezen szabályozási irány némileg divergál a Vbö-nek a Kat. filozófiájához elvben jobban illeszkedő azon felfogásától, hogy a küszöb alatti kihívások kezelése tárcaszintű, a más erők bevonását is igénylő, így összkormányzati koordinációhoz kötött feladat-ellátások pedig a Vbö. szabályozási tárgykörébe tartoznak. Ehhez képest ugyanakkor már az eredeti szabályozási koncepciótól való részleges eltérésre utalhat a Kat. és a honvédelmi törvény közötti közvetlen kapcsolatot biztosító, helyi érdekű katasztrófavédelmi együttműködés intézményrendszere, amely – a Kat. 43. § (2) bekezdésének az első BM salátatörvény által felülvizsgált változatában¹⁴ – végső soron közvetlen szervezet-közi együttműködésként marad fenn,

¹³ Az új Hvt. javaslata a béke időszaki válságkezelés egyértelműbb elkülöníthetősége érdekében szakított a jelenleg még hatályos honvédelmi veszélyhelyzeti terminológiával.

¹⁴ „(2) A honvédségi erők igénybevétele a szükséges létszámnak megfelelően a Magyar Honvédség irányítására vonatkozó szabályok alapján erre jogosult személy döntése alapján történik.” Az új változat végső soron egy nyitott utaló szabály, amely a korábbi három szintű kirendelésre feljogosított döntéshozó nevesítése helyett csak a közvetlen együttműködés lehetőségére utal, azonban a szabály nem a Vbö-t, hanem a(z új) Hvt-t jelöli meg kapcsolódási pontként. Az új Hvt. javaslatának 59. § (2) és (3) bekezdése ennek során a Kat. szerinti igénybevételi fogalmat (megerősítő erők kérése) a közreműködési fogalomra fordítja, a rugalmas és késedelem nélküli reagálás mellett Magyar Honvédség alaprendeltetés szerinti feladatainak elsődlegességét ugyanakkor

legalábbis a válságkezelés helyi vagy a létszámigénytől függően még küszöb alatti kihívásként beazonosított, de már honvédségi szempontból központosított szintjén.

Ennél érdemibb eltérítésnek tűnik az eredeti koncepcióhoz képest, hogy a Vbö. 74. § (1) bekezdése szerinti összehangolt védelmi tevékenységet megalapozó súlyos vagy elhúzódó védelmi és biztonsági eseményi kategóriájának rögzítését¹⁵ követően az első BM salátatörvény katasztrófavédelmi alcímhez tartozó rendelkezéseinek jelentős része az „üzemzavar” kifejezés kiváltására irányult a Kat-ból, amelyhez képest viszont a Kat. 21. § (3) bekezdésében egyedül megmaradó terminológia további koherencia-kezelés szükségességét veti fel. Feltéve, hogy a Vbö-ben két helyen előforduló „üzemzavar” terminológia leválasztható a katasztrófavédelmi kontextusról, az a Vbö. 19. § (2) bekezdés c) pontja szerinti megfogalmazás szerint a létfontosságú rendszerekre korlátozható, a kifejezés viszont jelenleg *a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvényben* nem szerepel, így további korrekciót valószínűsít e vonatkozásban is.

Szervezeti szinten ennél jelentősebb „újra-tervezésnek” tűnik az első BM salátatörvény azon szövegcsere átértelmezési technikája, amely – az AT9M különleges jogrendi alcímet átszámozó megoldására tekintettel – a preambulumban 2023. július 1-jétől hibás alaptörvényi hivatkozási zárványokat tartalmazó Kat. koordinációs rendszerét vonja ki a Vbö. hatálya alól. Míg az eredetileg a Kat. elfogadása idején az ágazati koordinációt meghaladó katasztrófa-elhárítási tevékenység önkormányzati kontextusba emelésére irányult, a Kat. 7. §-ában és az azt megelőző 5. alcím címében az egy-egy szavas szövegcsere végső soron a Kormány kétféle katasztrófavédelmi koordinációs szerepét és intézményrendszerét különíti el. Mindez magyarázható ugyan a kiterjedt káresemény Kat. 3. § 11. pontjába iktatott fogalma¹⁶ segítségével a kormányzati katasztrófa-kezelés kétszintűvé tételével, ahol a döntés az átminősítés szükségességéről a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve aktiválásának függvénye, azonban – végső soron – a küszöb elérésének megállapításától elkülönítve a Kat. 7. §-ban az ágazatíva visszaminősített kormányzati feladata végső soron egy

biztosítva.

¹⁵ Lásd Vbö. 3. § 15. „*védelmi és biztonsági esemény*”:

- a) törvényben meghatározott ágazati üzemzavar, válsághelyzet vagy különleges jogrendnek nem minősülő veszélyhelyzet, illetve a lakosság ellátását, annak biztonságát vagy folytonosságát érintő súlyos esemény,
- b) katasztrófa vagy annak veszélye,
- c) az államhatár rendjét és annak megóvását érintő súlyos esemény,
- d) a törvényes rendet, a közrendet és közbiztonságot súlyosan fenyegető esemény,
- e) az államműködés folytonosságát sértő vagy veszélyeztető súlyos esemény,
- f) Magyarországot jelentősen érintő katonai fenyegetés,
- g) szövetségesi kötelezettség teljesítésére okot adó esemény, vagy
- h) terrortámadás bekövetkezése, illetve annak jelentős veszélye.”

E fogalom meghatározás alapján vitatható, hogy az a) pont ágazati üzemzavari fordulatának eredendően lenne-e köze a b) pontban kiemelt katasztrófavédelmi szabályrendszerhez, mivel a pontok végső soron vaglyagossággal kapcsolt elemeket tartalmaznak.

¹⁶ „*Kiterjedt káresemény*: olyan védelmi és biztonsági esemény, amelynek kezelése során elengedhetetlen az élet- és vagyonbiztonság megóvása érdekében a katasztrófavédelem, mint elsődleges beavatkozó irányításával az eseménykezelésben érintett szervezetek azonnali, összehangolt reagálása a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének koordinációs tevékenysége megkezdéséig.” A Kat. 2021. évi CXXI. törvény 5. §-ával megállapított 3. § 11. pontja.

Vbő-től függetlenül katasztrófavédelmi célú Kormány-alárendelt intézményrendszert épít vissza, tart fenn.¹⁷

E többszörös korrekciós szabályokhoz képest az Nbtv. és az Rtv. tartózkodó szemlélete emelhető ki: elképzelhető ugyan, hogy a béke idejű válságkezelési feladattá váló honvédségi terror-elhárítási közreműködési, vagy rendezvény-biztosítási feladat például a kiegészített szervezet oldaláról nem igényel további szabályozást, azonban minimum az Nbtv. 74. § t) pontja szerinti merev hivatkozás okafogyottá válása az új Hvt. javaslata szempontjából felülvizsgálati mulasztást, további sarkalatos törvényi összehangolási feladatot jelez.

A kiemelt példák mutatják, hogy az AT9M 2020. decemberi kihirdetése óta eltelt évben a sarkalatos törvényi szintű végrehajtási szabályok esetében történtek visszacsatolások, illetve olyan eltérések az eredeti szabályozáshoz képest, amelyek formai szempontból szükségessé teszik a rögzített szabályozási irányok behatóbb vizsgálatát is abból a szempontból, hogy szükséges és elégséges mélységű elmozdulás történt-e az összkormányzati szemléletmód konkrét projekt-elemekre vetítése során.

A kiemelt tárgykörök részletes vizsgálata

A kidolgozó célrendszer Farkas Ádám részletes vizsgálati szegmensein túl absztrakt jelleggel is megfogalmazást nyert, amelyhez képest az AT9M, valamint a sarkalatos törvényi szabályozások által megvalósított korrekciók mélysége értékelhető. A reform indokainak elsődleges összegzése szerint: „... a válságkezelés és a különleges jogrendi szabályozás 2020 végén aktuális hazai modellje

- a) a korszerűség,
- b) az egyszerűség és
- c) a célszerűség

terén is jelentős fejlesztésre szorul.”¹⁸

A korszerűségi kihívásnak megfelelés körében a romló biztonságpolitikai környezetben szükségessé váló kormányzati reakció-igény a Nemzeti Biztonsági Stratégia feladatrendszeréből eredeztethető¹⁹ módon épült be az AT9M Indokolásába, és a „valamennyi elképzelhető kihívásra” reagálás képességében foglalható össze az eddigi „követő üzemmódú” szabályozás helyett, megalapozva a jövőben az együttműködésre alapozott, de egyedi szervezetre fókuszált fejlesztések lehetőségét is.²⁰ Az egyszerűség a legkönnyebben rekonstruálható

¹⁷ „A Kormány a katasztrófavédelemmel összefüggő döntéseinek előkészítése, valamint a katasztrófák elleni felkészüléssel, megelőzéssel, védekezéssel és helyreállítással kapcsolatos feladatok összehangolt megoldása érdekében ágazati koordinációs szervet (a továbbiakban: ágazati koordinációs szerv) működtet.” A Kat. 2021. évi CXXI. törvény 14. § 4. pontjával megállapított 7. §-a, kiemelés hozzáadva.

¹⁸ KÁDÁR Pál: A különleges jogrendi szabályozás megújítása és a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 2020/4. <http://www.hadijog.hu/wp-content/uploads/2021/01/Katonai-szemle-2020-4-munkap.pdf> 20.

¹⁹ Lásd: A Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat, különösen a 124. pont a biztonsági kihívások, valamint a 142. és 169. pont az állami reagálás integrált módszertana vonatkozásában.

<http://www.kozlonyok.hu/nkonline/index.php?pageindex=kozltart&ev=2020&szam=81>

²⁰ KÁDÁR (2020): im 8-10.

elvárási elem: mind a különleges jogrendi esetek száma, mind pedig a különleges jogrendi döntéshozatali jogkörök eltérő szabályainak összevont döntéshozatali rendszerében kimutatható. A *célszerűség* ehhez kapcsolódó elvárása pedig a hatékonyság preferálása a döntéshozatali jogkörök és az ellenőrzési funkciók hatályosnál erőteljesebb elhatárolásában és a döntéshozatalt gyorsító elemekben jelenik meg a különleges jogrendi küszöböt el nem érő összehangolt válságkezelés intézményében is.

Mindezt az AT9M előterjesztői indoklásában is kiemelt módon egy alaptörvényi részek közötti tartalmi kapcsolatok feltárására irányuló szemlélet eredményezte, amely az állam működtetésének szükségletét az ezzel érintett alapvető jogokkal és kötelezettségekkel összefogott módon kezelte: egyaránt figyelemmel volt tehát a fenyegetettségek és kihívások folytán, valamint az ezek kezelésére bevonható intézmények és személykörök különbözőségére, mint ahogy a békétől eltérő szabályozás mélységének fokozatossága is új megvilágításba került.

Felmerül ugyanakkor annak a két kérdésnek a felülvizsgálati igénye is, hogy

- az egyszerűségi, korszerűségi és célszerűségi elvárások összehangolhatóak-e, vagy pedig az elvárások részben csak egymás rovására érvényesíthetőek, illetve
- az első kérdésre adott megengedő válasz nem jár-e más alkotmányos értékek sérelmével.

Megítélésünk szerint elsődleges közelítésben a felgyorsított kormányzati reakcióképesség igényében összehangolható a három eredendő elvárás, azonban a hatékonysági szemlélet ára mindenképpen a garanciák fenntarthatósága szempontjából, másodlagosan pedig a hatalomkoncentráció bírálata szempontjából jelen van. Ezek a kiegészítő szempontok a viták tanulságai alapján visszatérő jelleggel felmerültek, ugyanakkor – végső soron – a hadsereg bevetettségével kapcsolatos axióma elfogadhatóságában összegződnek. Rátérve Farkas Ádám szabályozási célcsoportjaihoz, az első év fejleményei az alábbiakban összegezhetők.

Ad 1) A különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítése

A béke – „*előszoba*” – különleges jogrendi csoportosítás alaptörvényi szabályozását követően a küszöb alatti és küszöb feletti válságkezelési tényállások elhatárolása, valamint mindezek kapcsolódása a politikai vita fókuszába került. Az ellenzéki értékelések központi kategóriája az „*állandósult kivételesség*” szempontja, amely szerint a járványkezelés első veszélyhelyzet lezárulását követő, kivezető törvény által intézményesített egészségügyi válsághelyzet, különösen annak hatálya alatt a veszélyhelyzet ismételt kihirdetése végső soron a rendeleti kormányzás lehetővé tételében összegezhető.

A bírálat további kiindulási pontja a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet szerinti békeszabályokhoz képest szigorított államhatár-védelmi intézkedési csomag, amely a járványkezeléssel párhuzamosan is hatályban van. Ha ezek modellje alapján a Vbö. szerinti összehangolt védelmi tevékenység kihirdetése a Kormány mérlegelési jogkörében egzakt feltételek hiányában megvalósítható, végső soron szükségtelen a különleges jogrendi szabályozás minősített országgyűlési többséghez kötődő intézményrendszere, mivel az akár

meg is kerülhető.²¹ Az összehangolt védelmi tevékenység, a kvázi-különleges jogrendi hatalomgyakorlás bírálata ezen érvrendszerből kiindulva az új Hvt. javaslatának tárgyalását is beárnyékolta.

Az összefoglalt bírálatok szerint végső soron az Országgyűlés a különleges jogrendi jogköreinek gyakorlásán alapuló kontroll-szerepéből ki is szorítható, ha az eltérített hatalomgyakorlás módszerével a rendeleti kormányzás megvalósulhat, amelyhez képest csak bizottsági beszámolási kötelezettségek igénye merülhet fel.²² A Vbö. harmadik része szerinti új kvázi-különleges jogrend, az összehangolt védelmi tevékenység kiemelt célja a béke időszaki válságkezelés idővesztés nélküli reagálást megvalósító eszközének kialakítására irányul, amely a Vbö. 74-75. §a szerint a kormányzati alárendeltségbe tartozó képességek egyszerűsített igénybevételét engedi, és amely csak a 76. § szerinti körben és feltételekkel eredményez másodlagos hatást az állampolgárok vonatkozásában, az alapvető jogot lehetőség szerinti érintetlenségére törekedve.

E vonatkozásban tehát elsődleges a cél és eszköz elkülönítése: ellenzéki olvasatban a koncentrált hatalomgyakorlás öncél, a kormányzati céltételezés szerint ugyanakkor az csak a válságkezelést kiváltó okok következménye, mint a reagáló képesség megkerülhetetlen eleme. Mivel a reform során a még ki nem alakult veszélyekre reagálást is lehetővé tevő korszerűségi elvárás rugalmas reagálási intézményrendszere is cél,²³ a fogalmak mérlegelési tartományának teljes kizárása, valamint taxatív felsorolások kizárólagos alkalmazása eleve elképzelhetetlen. Ebből a szempontból az új intézmények hipotetikus gyakorlatára analógiák alapján irányuló bizalmi vita szakmailag nem értékelhető, hitvita-jellegű, a szabályozási koncepció lényegét megkérdőjelező érvelés.

Az összehangolt védelmi tevékenység további rendszerépítési célja²⁴ szerint a béke időszaki válságkezelés gyűjtőkategóriájaként is szolgált volna. Ehhez képest 2021 decemberéig csak az új Hvt. javaslatában korábban kiemelt részleges igazodás nyomai mutathatók ki, ugyanakkor az 59. § szerinti feladatrendszer – az összehangolt védelmi tevékenység honvédelmi válsághelyzetben belüli célzatosan részleges elkülönítése körén túl is – továbbra is hordozni kényszerül két különálló kvázi-különleges jogrendi közreműködés nyomait, ugyanakkor a közreműködési feltételrendszer egységesítésére irányuló szabályozási törekvés legalább a 60-62. §-ban kimutatható. Mindez kapcsolódik a Vbö. 76. § (5) bekezdése szerinti utaló

²¹ A problémafelvetést – az Alaptörvény C) cikk (2) bekezdése szerinti ellenállási jog „törvényes úton” kitételéből adódó megszorító értelmezés mellőzésével – lásd: VÖRÖS Imre: *Különleges jogrend katonákkal – mindörökké?* http://ekint.org/lib/documents/1610007006-Publ_Voros_Imre_Kulonleges_jogrend_katonakkal.pdf 13. és 38.

²² DR. HARANGOZÓ TAMÁS, az MSZP vezérszónoka, valamint DR. VADAI ÁGNES, a DK vezérszónoka hozzászólása a T/17432. számú törvényjavaslat vitájában, Országgyűlési Napló, 2018-2022. országgyűlési ciklus Budapest, 2021. november 9. kedd 221. szám, 32249. és 32255.

²³ KÁDÁR (2020): im 8-10.

²⁴ „A Javaslat szerinti keretszabályok nem jelentik az ágazati válsághelyzeti vagy veszélyhelyzeti szabályok megszüntetését, azonban lehetőséget teremtenek arra, hogy az ágazati szabályozás körében egy szakmaspecifikus szabályozás jelenjen meg, amihez a közös, ágazatokon átívelő háttér az összehangolt védelmi tevékenység szabályai tudják biztosítani arra az esetre, ha az adott esemény kezelése ágazatokon átívelő fellépést tesz szükségessé.” Végső előterjesztői indokolás a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényhez 74-76. § Indokolások Tára 2021. évi 83. szám 1220. <https://magyarkozlony.hu/dokumentumok/0ca2a03a8ea176657811dbff2ac36fd26fc9487d/megtekintes>

szabályhoz, amely szerint összehangolt védelmi tevékenység időszakában a Magyar Honvédség rendőrségi feladatokban történő közreműködésének részletes szabályozása törvényi tárgykör. E szabályozási cél ugyanakkor egyrészt nem kizárólag a honvédelmi törvényben rendezhető,²⁵ másrészt viszont korábban alkotmányos kihatású definíciók átértelmezését feltételezi.

Míg ugyanis az AT9M a Magyar Honvédség tevékenységére utaló alaptörvényi megfogalmazások köréből egyaránt hatályon kívül helyezte a felhasználás és a közreműködés fogalmát, utóbbi – immáron alkotmányos determináció nélkül – a Magyar Honvédség alaprendeltetésen túli feladat-ellátásának gyűjtő-kategóriájává vált az új Hvt. javaslatában. E szegmensben tehát az új Hvt. javaslata részlegesen idomult a Vbő-szerinti elvárásokhoz, a kapcsolódó törvények összhangba hozása ugyanakkor egyelőre még nem zárult le. Ha ennek során a Kat. által választott elkülönítő technika válik a szabályozási mintává, az új Hvt. javaslatának 59. §-a szerint differenciált feladatrendszeri felsorolás indokoltan marad fenn. Az egyes feladat-elemek esetleges kiürülése azonban a kapcsolódó törvények függvénye: migrációs, vagy egészségügyi válságkezelési feladat a továbbiakban is önálló jogcímként szükséges maradhat, valamint terror-elhárítási tárgyú szabályozási igény is felmerülhet.

Szűk értelmű katonai szempontból ugyanakkor fenn kellett tartani a megvalósult váratlan támadással szembeni ellentevékenység lehetőségét attól függetlenül, hogy az AT9M ennek önálló különleges jogrendi jogcímét kiiktatta. A kiváltó esemény, a biztonsági kockázat lehetősége ugyanis az alaptörvényi minősítés hiányában sem eredményezhet reakció-képességi csökkenést. Formál logika alapján, ha a légierő 2001 óta modellezett fegyverhasználatának lehetősége végső esetben béke időszakában is visszaigazolható, az Országgyűlés sarkalatos törvényben megjelenő döntése megalapozhatja a fogalmilag fegyverhasználatot feltételező önálló katonai válságkezelési alakzatot is az alkalmazási fogalomkör részeként. Ráadásul ennek törvényi kapcsolódása is adott, mivel az Rtv. 8. § (9) bekezdés a) pontja az intézmény-közi információáramlást jelenleg is intézményesíti.

Összességében a kategóriarendszer alkotmányos szintjének három esetkorre szűkülése a sarkalatos törvényi szinten eredendően kiváltotta a béke idejű válságkezelés intézkedései között helyettesítő jogkörök kialakítását. Mindez ugyanakkor az AT9M 9. cikkhez fűzött indokolásának fokozatossági, különösen válságkezelési elvárásából levezethető,²⁶ így csak látszólag ellentétes elem a szabályozási koncepció szűkítési vonulatával szemben. A béke időszaki válságkezelés új intézmények alkotmány-konformitása ugyanakkor eredményezhet jövőbeli alkotmánybírói vitákat az ellenzék egységes kívülállására tekintettel.

²⁵ A honvédségi közreműködési feladatok terjedelme szempontjából a felforgatás értelmezési tartományának pontosítása elősegítette volna a kapcsolódó szabályok előkészítését.

²⁶ „A rendelkezés átfogóan módosítja az Alaptörvény különleges jogrendre vonatkozó szabályait. A Javaslattal rendszerszintű célja, hogy a különleges jogrendi szabályozás átláthatóbb legyen, a normál jogrendi működés és válságkezelés szabályaihoz igazodva illeszkedjen a fokozatosság elvéhez és ezáltal a legsúlyosabb kihívásokra és fenyegetésekre fókuszáljon, de mindezt korszerű módon, a változó biztonsági környezethez igazodva és a hatályos szabályozáshoz mérten további garanciák beiktatásával valósítsa meg.” AT9M Indokolás a 9. cikkhez, 1897.

Ad 2) A katonai műveleti részvételi fókusz helyett a válságkezelési szabályok differenciálása a katonai szektoron túlterjedő módon

A közreműködés és felhasználás terminológiáinak alaptörvényi deregulációját követően tehát az alkalmazás és a felhasználás fogalmának elkülönítése a Magyar Honvédség rendeltetésétől, Alaptörvényben nevesített elsődleges felelősségétől függő megjelöléssé vált. Az új Hvt. javaslata ugyanakkor nem tartalmazza a különleges jogrendi fegyverhasználat eltérő szükségességi és arányossági standardjainak részletezését: mindez korlátozná egyrészt az Alaptörvényből eredő kormányzati szabályozási szabadságot, másrészt a politikai vitát olyan kis valószínűséggel megvalósuló események szélsőséges határhelyzeteire fókuszálta volna, amelyben csak hibás szabályozási alternatíva választható a szükségesség, arányosság és fokozatosság szempontjából.

Az új Hvt. javaslata ugyanakkor a részletes szabályzás során a hatályosnál nagyobb terjedelemben érinti, különösen a fegyverhasználat körében a külföldi műveleti részvétel sajátosságait. A missziók esetében ugyanis a belföldi béke időszaki szabályozási környezet az alaphelyzet, amelyhez képest a különleges jogrendi rendeleti eltérő szabályok használata nem alkalmazható szabályozási technika. Alapvető fogalmi korrekciót eredményez ugyanakkor, hogy a műveleti terület fogalma a 3. § 24. pontjában a külföldi leszűkítő jelző nélkül szerepel, így a további hét előfordulás esetében a rendelkezés külföldi és belföldi szolgálatteljesítésre egyaránt vonatkozhat. Szélsőséges esetben tehát a szükségállapot eltérő szabályok viszonyítási pontja a műveleti területi szabályrendszer lehet, de a műveleti terület fogalma akár az összehangolt védelmi tevékenység szempontjából is jelentőséget nyerhet, és a korrekciónak az alapvető jogok gyakorlását érintő közvetlen kihatása is lehet.

Összességében az új Hvt. javaslatának egyik sarokpontja a honvédségi feladatrendszer belföldi, fegyverhasználatot megengedő szegmensének kiterjesztése a felhasználás korábbi alaptörvényi akadályainak és feltételeinek megszűnésére tekintettel. Mindez a védelmi és biztonsági reform koncepciójából eredő következmény, azonban a korábban jelzett, Vörös Imre értelmezésére alapozott bírálati iránynak is központi eleme, így alkotmányossági kontrollja – különösen fegyverhasználati szituáció tényleges előfordulása esetén – valószínűsíthető.

Ad 3) Az alapjogi korlátozások pontosítása

E tárgykört az AT9M közvetlenül nem érintette, a Vbő. viszont radikálisan szakított a korlátozható tárgykörök felsorolásának addigi taxációs technikájával, amelynek hiányosságai *a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény* és Kat. kettős felsorolására épített rendszerével szemben a járványkezelési bírálatok körében már bebizonyosodtak.²⁷

²⁷ A bírálat vizsgálatunk szempontjából releváns két tárgyköre az alaptörvényi veszélyhelyzet-fogalom Kat. útján történő kiterjesztése, valamint a törvényben sem szereplő eszközök alkalmazása volt. SZENTE ZOLTÁN: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái; *MTA Law Working Papers* 2020/9. <https://jog.tk.mta.hu/mtalwp/a-2020-marcius-11-en-kihirdetett-veszelyhelyzet-alkotmanyossagi-problemai-16-17>. A jelen vizsgálat szempontjából másodlagos jelentőségű, hogy e tanulmány volt-e a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény „Felhatalmazási Törvény” minősítésének elsődleges előfordulása (2. lap), vagy pedig ezt megelőzte a probléma nemzetköziesítése.

A korlátozhatóság szükségességi és arányossági feltételrendszerének újra-alkotása ugyanakkor kiegészült olyan további mérlegelési szempontok beemelésével, mint a célhoz kötöttség szigorúbb (leszűkítő?) értelmezése, a kevésbé korlátozó alkalmas eszköz választásának kötelezettsége, a közösségi szintű biztonság elsődlegessége vagy az átfogó megközelítés előírása az időhatár nélküli követelményeket tartalmazó alapelvek 4. § szerinti felsorolásában. A tárgykör ráadásul kétszer is visszatér a Vbö. különös részében: az alapjogok korlátozhatóságának eufemisztikus kizárásával a harmadik, válságkezelési részben, majd különleges jogrendi fókusszal ismételt a negyedik részben.

Az összehangolt védelmi tevékenység részletszabályai között a 76. § (1) bekezdés i) pontja tartalmazza azt a kiutalást, amely tételesen kizárja az alapjogok korlátozhatóságát a külön törvényben meghatározott ágazati esemény-kezelő intézkedések körében. Feltéve, de nem megengedve, hogy a Vbö. 76. § (1) bekezdése szerinti konkrét intézkedések nem alapjogkorlátozó jellegűek önmagukban is, a kiutalás többlet-korlátozási értelme gyakorlatilag kizárná az új Hvt. javaslatának 107. § (4) bekezdés i) pontja szerinti helyszínek megközelítési tilalmi rendelkezését. Megítélésünk szerint ugyanakkor az alapvető jogok Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés szerinti általános béke időszaki standardja sem zárja ki abszolút értelemben alapvető jog korlátozhatóságát, amelyhez képest a konkrét körülmények között kényszerítővé váló konkuráló érdekek nagyobb mértékű korlátozhatóságot is védhetővé tehetnek. Így a Vbö. más törvényekre korlátozást tartalmazó szabálya legfeljebb alkotmányos szintű önkorlátozás lehetne, törvények vonatkozásában viszont nehezen védhető. Ehhez képest elégséges lenne a Vbö. 76. § (2)-(4) bekezdés szerinti közvetlen összefüggési és elengedhetetlen szükségességi mérték, a céllal való arányosítás és az intézkedések ellensúlyozásának követelménye a területi és időbeli korlátozások előírása mellett.

A Vbö. különleges jogrendi 80. § (2) bekezdése ezzel szemben a g) pont szerinti közvetlenül összefüggő szabályozási tárgykörök oldaláról nyitottá teszi az intézkedési felsorolást mindhárom különleges jogrendi időszakra, valamint a kihirdetés-kezdeményszerzési időszakokra is amellet, hogy a (3) és (4) bekezdés ismételt a célhoz kötött arányosság és okokhoz igazodó szükségesség kérdéseit hangsúlyozza, a kezdeményszerzési időszak azonnali reagálási feltételét némileg szigorúbbra vonva. Utóbbi követelmény ugyanakkor érdemben nem lép túl az Alaptörvény új 54. cikk (1) bekezdése szerinti korlátozás tartalmán. Ehhez képest a 81. § az alapvető jogokra fókuszált korlátozhatósági elvek között ismétli meg az alapvető jog korlátozásának feltétlenül szükséges mértékét és célhoz viszonyított arányosságát amellet, hogy a felfüggesztés vonatkozásában a korlátozási szint alkalmatlansága is feltétellé válik. A (3) bekezdés az egyébként is kógens szabályoktól nem enged eltérést és megismétli az okafogyott vagy mértéken túli korlátozás megszüntetésének kötelezettségét.

Nem vitatva, hogy a különösen Sente Zoltán hivatkozott cikke után a válságkezelő és különleges jogrendi intézkedések alapjogi korlátozásokhoz képest szükséges és arányos

jellegének vizsgálata nemzetközi jogállamisági²⁸ és hazai alkotmányossági szempontból²⁹ is meghatározó kérdéssé vált, azonban a részlegesen eltérő törvényi szintű mérlegelés követelmények többszörös ismétlése a Vbö-ben vélhetően nem segíti elő az egyértelmű és egységes végrehajthatóságot: az alkotmányos mérlegelési elvek törvényi szintű pótlása nem egyértelműen támogatható út, különösen, ha az Alkotmánybírósági gyakorlat a korlátozás és tilalom fokozatossági összevetést az időlegesség szempontjával időközben felülírta.³⁰

Ehhez képest az új Hvt. javaslata az alapjogi korlátozhatóság szempontjából további értelmezési kereteket támaszt. Mindez a honvédelmi érdek prioritizálása szempontjából – különösen a fegyverhasználat szükségességével járó feladatok időszakában – indokoltnak tűnik, azonban a 2. § a) pontja szerinti más szempontrendszerű szükségességi és arányossági mérlegelés, különösen pedig ennek összekapcsolása az e) pontban a védelmi és biztonsági érdekekhez képest előnyben részesített honvédelmi érdek-sérelemi tilalommal végső soron nehezen kezelhető mérlegelési szituációba hozza a lehetőséget tartalmazó absztrakt és a szituációban konkrét parancs kiadóját, valamint annak végrehajtóját.³¹

²⁸ EU jogállamisági országjelentések 2020-2021: Brüsszel, 2020.9.30. SWD(2020) 316 final BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM 2020. évi jogállamisági jelentés Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon 18-21 és Brüsszel, 2021.7.20. SWD(2021) 714 final BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM 2021. évi jogállamisági jelentés Országfejezet - A jogállamiság helyzete Magyarországon 21-28.

²⁹ E vonatkozásban lásd TILL SZABOLCS PÉTER: Az Alkotmánybíróság döntése a közérdekű adatigénylések eljárási határidejéről / Alapjogok korlátozása különleges jogrendben, *Jogesetek Magyarázata* 2021/4. (megjelenés alatt)

³⁰ Lásd 23/2021. (VII. 13.) AB határozat Indokolás [28], ABK 2021. szeptember, 2269. E szempontból értékelhető újabb fejlemény, hogy a TASZ megteremtette a kormányzati *amicus curiae* beadványok ellenérdekű beavatkozási műfaját is, amely az eredeti beadvány kezdeményezésének eltérítésére irányult.

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/F842CEAF58CA79B4C12587640033D130?OpenDocument> Ugyancsak a kötelező oltási ügyben tiltakozó utcai demonstrációra is sor került. A IV/3010/2021. AB határozatot e körülmények érdemben nem befolyásolták az elutasítás során.

https://www.alkotmanybirosag.hu/uploads/2021/12/sz_iv_3010_2021.pdf

³¹ „2. § A honvédelem szervezése és az e törvényben meghatározott honvédelmi feladatok ellátása során az érintett szervezetek és természetes személyek különösen a következők szerint kötelesek eljárni:

- a) a honvédelmi feladatok ellátásához szükséges intézkedések, erők és eszközök jellege, mértéke és eljárásai a megelőzni, elhárítani vagy felszámolni kívánt hátránnyal vagy sérelemmel arányosan, a honvédelmi érdekek megóvásához és helyreállításához szükséges mértékben alkalmazandók,
- b) a honvédelmi érdek megóvását, előmozdítását szolgáló döntéshozatal, valamint a feladatellátás, továbbá az ezek felülvizsgálatára, ellenőrzésére irányuló eljárások során az alapul vett honvédelmi célok elsődlegességét a civil irányítás folyamatossága mellett kell biztosítani,
- c) a honvédelmi feladatellátás során az azonos eredményt biztosító jogkorlátozások közül a kisebb mérvű korlátozással járót kell választani,
- d) a honvédelmi érdeket érintő tervezés, döntéshozatal és feladatellátás során – a Vbö.-ben meghatározottakra figyelemmel – a katonai jellegű veszélyek és fenyegetések sajátosságaihoz alkalmazkodó eljárások elsődlegességét kell érvényesíteni,
- e) a honvédelmi feladatok tervezése és végrehajtása tekintetében a jogok érvényesülését a védelmi és biztonsági érdekre figyelemmel, a honvédelmi érdek sérelmének megelőzését biztosítva kell eljárni,
- f) a honvédelmi szervezetek feladatellátása tekintetében a feladatok meghatározása és végrehajtása során egyaránt biztosítani kell az ellenőrizhetőséget, a döntéshozói és végrehajtói szintű egyéni felelősség elhatárolhatóságát.”

Nem elég ugyanis, ha a konkrét szituáció önvédelemből vagy a fegyverhasználatot megengedő feladatok közé sorolást tartalmazó 59. § (1) bekezdés következtében általában visszaigazolja a fegyverhasználatot, a 60-62. § szerinti közreműködési általános követelmények, valamint a szituáció különös fegyverhasználati szabályai alapvetően befolyásolhatják az általános szabályok érvényesülését. Ezt egészítik ki a szükségességi, arányossági és lehetséges legkisebb korlátozásra irányuló mérlegelési szempontok, amelyhez képest az alárendelt katona helyzetét megkönnyítő egyetlen egyszerűsítő tényező az Rtv. 13. § (1) bekezdése szerinti, szolgálaton kívül is érvényesülő halaszthatatlan intézkedési kötelezettség hiánya. Az önvédelmi jog mérlegelésén túl így a fegyverhasználat csak parancsra történhet a katonai életviszonyok között. E probléma kezelésének szükségessége ugyanakkor legalább annyira kiképzési, mint további szabályozási kérdésként várhatóan végig fogja kísérni az új Hvt. javaslatának hatályba lépéséig fennálló bő másfél évet.

Összességében a Vbő. azon koncepcionális váltása, amely a taxációs technika alkalmazása helyett az irányok és alkalmazási keretek mérlegelése felé fordult, elsődlegesen a különleges jogrendi szabályok béke időszaki alapjog-korlátozási tesztjének eltérése, valamint a sarkalatos törvényi keretek kellő részletessége szempontjából vizsgálható. A járványkezelés miatt kihirdetett veszélyhelyzeti szabályok egyedi alkotmányossági kontrollja a kodifikációs tevékenységgel párhuzamosan zajlik, így a még jelenleg hatályos alaptörvényi rendelkezésekhez képest épül ki a korlátozások megengedhetőségére és indokolhatóságára vonatkozó elvárásrendszer dogmatikája. A konstrukció egészének rendszerszerű visszaigazoltsága mellett sem zárható ki olyan egyedi korlátozási ügy felbukkanása, ahol a célhoz kötöttség, az arányosság vagy a szükségesség valamely eleme az alkotmányos értelmezési tartomány kijelölésén túl is beavatkozást eredményez.

Ad 4) A Kormány védelem-irányítási központ-szerepének kinyilvánítása, védelmi igazgatási súlypont kialakítása

A tárgykör makro-szintje a hatalommegosztás kérdéskörébe esik, a bürokratikus oldala pedig a kormányzati szervezet-alkotási szabadság egyik szegmensként írható le. Utóbbi kérdést rövidre zárva, a védelmi és biztonsági igazgatás Vbő-ben nevesített, de közelebbről meg nem jelölt központi szerve koordinációs feladatainak felsorolásán túl a törvény kormányrendeleti szabályozási tárgykörként határozta meg a konkrét kijelölést, így a „védelmi igazgatási súlypont” szervezeti jellege végső soron csak a kormányzati szervezet-alkotási szabadság részeként a sarkalatos fázist követően rögzülhet, viszonylag tartósan függő kérdés marad. Folyományi kérdése ugyanakkor a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve, valamint a honvédelmi igazgatási intézményrendszer kapcsolódása és feladat-megosztása: a Vbő. átvette ugyan a védelmi bizottsági rendszer felépítési, valamint működési rendjét a Kat-tal kiegészített, *a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvényen* alapuló korábbi rendszerből, azonban a honvédelmi és katonai igazgatás fogalomrendszere az új Hvt. javaslatának 3. §-a szerinti, a honvédelmi jogszabályok irányában egységesen meghatározott marad, sarkalatos törvényi fogalomrendszerben. Tekintettel a Magyar Honvédség irányításával, illetve feladatrendszerével összefüggő alaptörvényi rendelkezésekre, a védelmi és biztonsági reformot megvalósító törvények részleges sarkalatossága a jelenleginél nagyobb jelentőséget

nyerhet, továbbhatva a végrehajtási szabályozás szintjeire is. Amíg a központi szerv kijelölése nem rögzül, az együttműködés meghatározása többváltozós feladvány marad.

A szervezet-alakítási determinációk vagy szabadság szempontjából azonban jelen időpillanatban is értelmezhető az a visszautaló felvetés is, hogy a Honvédelmi Tanács megszűnése 2023. július 1-jével kényszer-e egyáltalán, vagy pedig az ellenzéki kormányzati hatáskör-bővítési olvasata lenne az autentikus,³² illetve nem eredményezhet-e mégis tartalmi szabályozási szükségletet annak ellenére, hogy a Vbö. előíranyozta *a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény* tárgykört érintő fejezeteinek hatályon kívül helyezését. Bár a Honvédelmi Tanács jövőjével kapcsolatos elsődleges viszonyítási pont az AT9M következetes deregulációs technikája: kifejezetten ugyanakkor nem nevesíti a Honvédelmi Tanács megszűnését, csak az addigi feladatai további gyakorlásának módjára utalva kivezeti azt, és kiegészítő érveket az indokolás sem tartalmaz. A döntéshozatali rendszer alaptörvényi szintje ugyanakkor a korábbi honvédelmi tanácsi kompetenciákat hiánytalanul szétosztja: megjelenik benne általános elvárásként a folyamatos országgyűlési üléselés igénye, valamint egyes jogkörök nevesített áthelyezése.

Az inkompatibilitás vizsgálatának elsődleges kiinduló pontja így az Alaptörvény AT9M által megállapított 45. cikk (2) bekezdése lehet, amely szerint a Magyar Honvédséget irányító alkotmányos szervek és közjogi méltóságok felsorolása négy eleművé szűkült. Mivel a Magyar Honvédség irányítására vonatkozó felsorolás az Alaptörvényben zárt, az Országgyűlésen, a köztársasági elnökön, a Kormányon és a feladat- és hatáskörrel rendelkező miniszteren kívül további szerv vagy személy irányítási jogkörbe sarkalatos törvény útján sem vonható be. A működés-irányítás 45. cikk (3) bekezdésbe átemelt, de változatlan viszonyítási pontja a Kormány szubszidiáriusan érvényesülő működés-irányítási jogköre.

Így a Vbö. elfogadása során *a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvénynek* eredetileg kihirdetett, 2023. július 1-jével hatályba léptetni tervezett szövege a Honvédelmi Tanácsra vonatkozó fejezetek hatályon kívül helyezésére irányult, és ezen az új Hvt. javaslata sem változtatott. Ebből a szempontból az AT9M alkotmányos intézményi determinációnak tűnt, azonban a szabályozási koncepció visszacsatolásaként vizsgálható, hogy a jelenleg még *a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvényben* nevesített honvédelmi tanácsi jogkörök felülvizsgálata nem indokolna-e esetleges további szabályozást.

<i>a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény</i>	AT	VBÖ	T/17432 új Hvt. javaslat
30. § (1) A Honvédelmi Tanács az Alaptörvényben meghatározott feladatain túl a) meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit,	45. cikk (2) A Magyar Honvédség irányítására - ha nemzetközi szerződés másként nem rendelkezik - az Alaptörvényben és sarkalatos	A Honvédelmi Tanácsra vonatkozó bármely rendelkezés AT 45. cikk (2) sértő lenne a Magyar	

³² Vesd össze: DR. SIMON MIKLÓS a Fidesz, illetve DR. HARANGOZÓ TAMÁS az MSZP és DR. VADAI ÁGNES a DK vezérszónoka hozzászólása a T/17432. számú törvényjavaslat vitájában, Országgyűlési Napló, 2018-2022. országgyűlési ciklus Budapest, 2021. november 9. kedd 221. szám, 32239, 32247-32248. és 32254.

<i>a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény</i>	AT	VBÖ	T/17432 új Hvt. javaslat
b) a békeszerződés kivételével megkötö a nemzetközi szerződéseket,	törvényben meghatározott keretek között az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Honvédelmi Tanács , a Kormány, valamint a feladat- és hatáskörrel rendelkező miniszter jogosult. (3) A Magyar Honvédség működését a Kormány irányítja.	Honvédség irányítása vonatkozásában, mivel az alkotmányos intézmény megszűnik, feladatait az AT9M folytán a Kormány, illetve ellenőrzési / felülbírálati vonatkozásban az OGY veszi át	
c) gondoskodik a nemzetközi szerződésen alapuló szövetségi kötelezettségvállalásból eredő feladatok ellátásáról,			
d) feloszlatja az Alaptörvénnyel vagy a Honvédelmi Tanács rendeletével ellentétesen működő képviselő-testületet,			
e) meghatározza a közigazgatás területszervezésének rendkívüli rendszerét,			
f) közkegyelmet gyakorol.			
(2) Az (1) bekezdésben meghatározottakon kívül a Honvédelmi Tanács ellátja és gyakorolja az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó valamennyi feladat- és hatáskört, ha azokat az Országgyűlés - akadályoztatása miatt - nem tudja ellátni vagy gyakorolni.			

1. Táblázat: Egyes honvédelmi tanácsi jogkörök jövője
(szerzői összeállítás kiemelésekkel, első közlés)

E felsorolásból *a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény* 30. § (2) bekezdése automatikusan kizárható, mivel az Országgyűlés akadályoztatására épített szubszidiárius hatáskör lehetősége ellentétes lenne az Alaptörvény 52. cikk (3) bekezdése alapján a Kormány elsődleges különleges jogrendi felelősségével az Országgyűlés folyamatos működésének szavatolása érdekében. A 49. cikk (3) bekezdésének első fordulata utal ugyan átruházható jogkörökre, azonban ezek csak tételesen nevesíthetők, így az általános akadályoztatási szabály nem lenne összeegyeztethető az országgyűlési kontroll-funkcióval, az a hatalommegosztás elvének tényleges feladását jelentené. Tekintettel ugyanakkor arra is, hogy a Vbö. 80. § (2) bekezdése a különleges jogrendi felkészülésre és a különleges jogrend során érvényesülő kormányzati jogköröket meglehetősen nyitott módon³³ határozza meg, a szubszidiáris rendelkezés ténylegesen céltalan is lenne.

A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 30. § (1) bekezdés szerinti felsorolásának elemei az egyedi hatáskörök szempontjából a Honvédelmi Tanácsban összevont valamennyi hatalmi

³³ „(2) A Kormány az (1) bekezdés szerinti hatáskörét
a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő,
b) a gazdaság- és ellátásbiztonsággal összefüggő,
c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő,
d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő,
e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő,
f) az országvédelemmel és országmozgósítással összefüggő,
g) az a)-f) pontban nem szereplő egyéb, a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzésével, kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával közvetlenül összefüggő szabályozási tárgykörökben gyakorolhatja.”

centrum irányából tartalmaznak elemeket, amelyek gyakorlására – eltérő rendelkezés hiányában – az általános alaptörvényi szabályok vonatkoznak a Kormány 53. cikk (1) bekezdése szerinti különleges jogrendi rendelet-alkotási felhatalmazása alapján korrigálható módon.³⁴ Így

- a korlátozott nemzetközi szerződés-kötési tárgykörben mind az Országgyűlés, részben a köztársasági elnök, mind pedig a Kormány érintett lehet,³⁵
- országgyűlési kompetencia az önkormányzat-felosztás a Kormány javaslatvételi és az Alkotmánybíróság véleményezési joga mellett,³⁶ valamint önállóan a közkegyelem gyakorlása,³⁷
- a köztársasági elnök jogkörébe tartozik a területszervezési kérdés,³⁸
- a kormányzati feladat-csomag – a törvényhozási szegmensén túl – a szervezet-alakítás szabadság körébe tartozó kérdés, policy-kialakítási szempontból ráadásul eredendő miniszterelnöki jogkörben,³⁹
- a szövetségi kötelezettségek esetében pedig Kormány-kompetencia mutatható ki, mivel az Országgyűlés 49. cikk (3) bekezdés c) pontja szerinti kollektív védelmi kötelezettségre alapított hadiállapot-kihirdetési jogköre időben korábbi döntés.⁴⁰

E felsorolásból egyedül a szövetségi kötelezettségek esete az, amellyel összefüggésbe hozható jogutódlási szabályozási tárgykör kimutatható a Vb. összehangolt védelmi tevékenységre vonatkozó 74. § (1) bekezdése szerinti NATO Válságkezelési Rendszerhez kapcsolódó szegmensben, valamint – ezt mintegy kibővítve – az új Hvt. javaslata szerinti honvédelmi válsághelyzet NATO és EU válságkezelésre felkészülést biztosító 107. § (2) bekezdés c) pontja szerinti fordulatban. Ezen túlmenően ugyanakkor szükségtelen kiegészítő rendelkezések meghatározása, az AT9M-szerinti modellben a korábban egyedileg eltérített jogkör-gyakorlás fenntartása szükségtelen, nem marad kompetencia hatáskör-gyakorló nélkül.

A védelmi és biztonsági kontextus, valamint a honvédelmi funkció szempontjából legfeljebb egy limitált funkciójú konzultatív szervezet további működtetése lehetne elképzelhető, azonban konzekvensebb szabályozási törekvés – az Alaptörvény Magyar Honvédség irányítására vonatkozó 45. cikk (2) bekezdése szerinti korlátozás és a Kormány különleges jogrendi hatáskör-kiterjesztésének összevetése alapján – a béke időszaki hatáskör-megosztás érintetlenül hagyása. Ha az Országgyűlés valóban működik a konzultatív funkciót a Vb. 43. §-

³⁴ (1) A Kormány különleges jogrendben rendeletet alkothat, amellyel - sarkalatos törvényben meghatározottak szerint - egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

³⁵ Lásd az Országgyűlés vonatkozásában az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés d) pontját, a köztársasági elnök vonatkozásában a 9. cikk (4) bekezdés a) pontját, illetve a Kormány esetében negatív oldalról meghatározva a 22. cikk (1) bekezdését.

³⁶ Lásd Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés g) pont a 35. cikk (5) bekezdésére is figyelemmel.

³⁷ Lásd Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés j) pont.

³⁸ Lásd Alaptörvény 9. cikk (4) bekezdés h) pont.

³⁹ Lásd az Országgyűlés vonatkozásában az Alaptörvény 17. cikk (1) bekezdését, a Kormány vonatkozásában a 15. cikk (1) bekezdését és 18. cikk (2) bekezdését, valamint a miniszterelnöki jogkör vonatkozásában a 18. cikk (1) bekezdését.

⁴⁰ A Kormány jogkörébe tartozó privilegizált csapatmozgások: 47. cikk (3) bekezdés.

a szerinti Nemzeti Védelmi és Biztonsági Fórum – hadiállapoton túlmutató időbeliséggel – egészítheti ki. A Honvédelmi Tanács részleges túlélésének igénye így kizárható.

A tárgykör további két, honvédelem szempontjából meghatározó következményi kérdése a honvédelmi és honvédségi irányításban részt vevők feladat-és hatásköreinek elemzése, valamint a védelmi és biztonsági igazgatás intézményrendszerének viszonya a honvédelmi igazgatás megmaradó feladataihoz. Mint arra a Honvédelmi Tanács esetében már utaltunk, a Magyar Honvédség irányításában részt vevők felsorolása alaptörvényi tárgykör. Fenntartotta ugyanakkor az Alaptörvény azt a szabályozási mozgásteret, amely a honvédelem és Magyar Honvédség irányítása szempontjából a tágabb, funkcionális fogalom szabályozási szabadságát eredményezte két szempontból is az intézmény-kötött szegmenshez képest:

- a honvédelem önmagában nem sarkalatos tárgykör, a kiemelt, kötelezettségi, alapjogkorlátozási vagy szervezeti elemeinek kivételével, valamint
- nem érvényesül a 45. cikk (2) bekezdés szerinti taxáció lezáró hatása sem.

E két szempont együttesének a köztársasági elnök különleges jogrenddel, illetve a honvédelemmel összefüggő egyes jelenlegi jogköreinek jövője szempontjából lett érdemi jelentősége, mivel az alaptörvényi dereguláció nem kényszerítő módon eredményezi a törvényi szintű hatáskörök szűkítését, bár a kormányzati súlyponti szerep ez irányú kiindulást valószínűsített. A fegyveres védelmi terv-jóváhagyási vita ugyanakkor szorosan kötődik az ellenőrzési funkcióhoz, ezért a következő pontban tárgyaljuk.

A jelen részben indokolt ugyanakkor a Vbő. és az új Hvt. javaslatának összevetése az Országgyűlésnek *a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény* szerinti jogköreivel kapcsolatban, mivel az ellenzéki bírálókat egy része az országgyűlési jogkörök kiüresítésére vonatkozott. Mellőzve most az AT9M országgyűlési jogkörök változtatását érintő szűkítő szabályai között az egyes csapatmozgásokat érintő kérdéseket, valamint a különleges jogrendi időszakok kihirdetésének vagy meghosszabbításának minősített többséghez kötését, a felvetés két elemre, a Vbő. szerinti összehangolt védelmi tevékenység korábban jelzett kihirdetésére, illetve *a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény* szerinti országgyűlési döntési jogkörök sorsára fókuszálható.⁴¹ Utóbbi az alábbiak szerint foglalható össze:

⁴¹ Utóbbi szempontból mellőzhető kérdés, hogy *a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény* 19. § (1) bekezdésének jelenleg már nem hatályos változata a Magyar Honvédség létszámával kapcsolatos országgyűlési jogköröket korábban részletesebb módon, tágabb körben emelte ki a működés-irányítási szabadság köréből.

<p>A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 2021. november 22-én hatályos szövege</p>	<p>Vbő</p>	<p>Új Hvt. javaslata</p>
<p>19. § (1) Az Országgyűlés állapítja meg a) Magyarország biztonság- és védelempolitikájának alapelveit, valamint az azokban előírt feladatok végrehajtásának főbb irányait és feltételeit,</p>	<p>22. § (3) A Biztonság- és Védelempolitika Alapelvei a Kormány által előkészített, az Országgyűlés által meghatározott és elfogadott, hosszú távra vonatkozó, elvi szintű, nyilvános védelmi és biztonsági tervdokumentum, amely a) az ország és a nemzet helyzetének és fenyegetettségének értékelése alapján, b) a védelmi és biztonsági képességek és az ezzel összefüggésben tervezett fejlesztések alapulvételével, c) az ország geostratégiai lehetőségeire figyelemmel meghatározza a Kormány számára, hogy az irányítása alá tartozó szervek irányítása, valamint a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő szervekkel, szervezetekkel való együttműködés keretében mely fő elvek, irányok és célok szerint tervezze és hajtsa végre az ország védelmi és biztonsági célú felkészítését, illetve képességeinek fejlesztését, fenntartását és működtetését. 44. § Az Országgyűlés a) a Kormány javaslata alapján meghatározza a Biztonság- és Védelempolitika Alapelveit és azok végrehajtásának főbb irányait, 46. § (1) A Kormány a védelmi és biztonsági feladatok összehangolt irányítása és ezzel összefüggésben a Kormány irányítása alá nem tartozó szervekkel való együttműködés biztosítása érdekében a) az Országgyűlés elé terjeszti a Biztonság- és Védelempolitika Alapelveiről szóló határozati javaslatot és irányítja a védelmi és biztonsági célú tervezés további dokumentumainak kidolgozását,</p>	
<p>19. § (1) Az Országgyűlés állapítja meg b) a Honvédségnél rendszeresíthető beosztások számát.</p>		<p>4. § (1) Az Országgyűlés állapítja meg a Honvédségnél rendszeresíthető beosztások számát.</p>

A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 2021. november 22-én hatályos szövege	Vbő	Új Hvt. javaslata
<p>19. § (2) Az Országgyűlés honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága folyamatosan figyelemmel kíséri a Honvédség feladatainak megvalósítását, felkészültsége és felszereltsége színvonalát, a rendelkezésre bocsátott anyagi erőforrások felhasználását.</p>	<p>44. § Az Országgyűlés b) a tárgykör szerint hatáskörrel rendelkező bizottságai útján figyelemmel kíséri a Kormánynak a védelmi és biztonsági tevékenységek irányítása körében meghozott intézkedéseit,</p>	<p>4. § (2) Az Országgyűlés honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága folyamatosan figyelemmel kíséri a Honvédség feladatainak megvalósítását, felkészültsége és felszereltsége színvonalát, a rendelkezésre bocsátott anyagi erőforrások felhasználását.</p>
<p>19. § (3) Az Országgyűlés honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága a Magyar Honvédség parancsnokának jelölt személyt kinevezése előtt meghallgatja, és alkalmasságáról véleményt nyilvánít.</p>		<p>4. § (3) Az Országgyűlés honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága a Magyar Honvédség parancsnokának jelölt személyt kinevezése előtt meghallgatja, és alkalmasságáról véleményt nyilvánít.</p>
	<p>44. § Az Országgyűlés c) az ország védelmével és biztonságával összefüggésben gyakorolja az Alaptörvény és a törvények által meghatározott további döntési, beszámoltatási, ellenőrzési jogosítványait.</p>	
<p>21. § (4) A Kormány évente köteles a honvédelmi feladatok megvalósításáról, a Honvédség felkészítéséről, állapotáról és fejlesztéséről beszámolni az Országgyűlésnek.</p>	<p>46. § (4) A Kormány évente beszámol a védelmi és biztonsági célú felkészítés és feladatellátás összkormányzati feladatainak megvalósításáról, valamint az ország védelmi és biztonsági felkészültségéről és állapotáról az Országgyűlés tárgykör szerint feladatkörrel rendelkező bizottságai előtt.</p>	<p>6. § (5) A Kormány – a védelmi és biztonsági célú felkészítésről szóló beszámolóval összehangolt módon – évente köteles a honvédelmi feladatok megvalósításáról, a Honvédség felkészítéséről, állapotáról és fejlesztéséről beszámolni az Országgyűlésnek.</p>
<p>21. § (5) A Kormány évente egyszer jelentést tesz az Országgyűlés honvédelemmel foglalkozó bizottságának és külügyekkel foglalkozó bizottságának a) a külföldi fegyveres erők magyarországi jogállását szabályozó nemzetközi szerződések végrehajtásáról és</p>		<p>6. § (6) A Kormány igény szerint jelentést tesz az Országgyűlés a) honvédelemmel foglalkozó bizottságának és külügyekkel foglalkozó bizottságának a külföldi fegyveres erők magyarországi jogállását szabályozó nemzetközi szerződések végrehajtásáról, műveletheiről.</p>
<p>21. § (5) A Kormány évente egyszer jelentést tesz az Országgyűlés honvédelemmel foglalkozó bizottságának és külügyekkel foglalkozó bizottságának b) a Magyar Honvédség külföldön végrehajtott műveletheiről.</p>		<p>6. § (6) A Kormány igény szerint jelentést tesz az Országgyűlés b) honvédelemmel foglalkozó bizottságának, külügyekkel foglalkozó bizottságának és nemzetbiztonsági ügyekkel foglalkozó bizottságának a Honvédség külföldön végrehajtott műveletheiről.</p>

<p>A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 2021. november 22-én hatályos szövege</p>	<p>Vbő</p>	<p>Új Hvt. javaslata</p>
<p>21/A. § (4) A honvédelmi veszélyhelyzet kihirdetéséről és annak okairól a Kormány haladéktalanul köteles tájékoztatni a köztársasági elnököt, valamint az Országgyűlés honvédelemmel foglalkozó állandó bizottságát.</p>	<p>74. § (3) Az összehangolt védelmi tevékenység elrendeléséről, annak okairól és a Kormány által az összehangolt védelmi tevékenység foganatosításával összefüggésben tervezett főbb döntésekről a Kormány köteles tájékoztatni a köztársasági elnököt és az Országgyűlés tárgykör szerint feladatkörrel rendelkező bizottságát.</p>	
<p>21/A. § (5) A honvédelmi veszélyhelyzet meghosszabbítását megelőzően a Kormány beszámol az Országgyűlés honvédelemmel foglalkozó állandó bizottságának a honvédelmi veszélyhelyzet keretében megtett intézkedésekről, valamint a honvédelmi veszélyhelyzet meghosszabbításának indoklásáról. Ha az Országgyűlés honvédelemmel foglalkozó állandó bizottsága a beszámolót nem fogadja el, a Kormány a honvédelmi veszélyhelyzetet nem hosszabbíthatja meg.</p>	<p>76. § (4) A Kormány az (1) bekezdés szerinti intézkedéseket az elrendelésre okot adó körülményekhez igazodó módon, az ország meghatározott földrajzi területére, meghatározott időre, de legfeljebb három hónapra vezetheti be. A bevezetett intézkedések hatályát a Kormány szükség szerinti alkalommal három hónappal meghosszabbíthatja, a meghosszabbítás okairól azonban köteles a köztársasági elnököt és az Országgyűlés tárgykör szerint feladatkörrel rendelkező bizottságát tájékoztatni.</p>	
<p>37. § (3) A 36. § (1) bekezdés <i>h)</i> és <i>k)</i> pontja szerinti közreműködői feladat során meg kell határozni az igénybevétel pontos célját, időtartamát, a kirendelt erők feladatait, létszámát és eszközeit, fegyverzetét, továbbá földrajzilag körülírt területét. A 36. § (1) bekezdés <i>h)</i> és <i>k)</i> pontjában és a 36. § (2) bekezdésében meghatározott feladatok teljesítésére alárendelt honvédségi szervezeteitől legfeljebb 200 fő 21 napi időtartamot meg nem haladó igénybevételéről - a (3a) bekezdésben meghatározott kivétellel - a Magyar Honvédség parancsnoka, az ezt meghaladó létszámú vagy időtartamú igénybevételről a honvédelemért felelős miniszter dönt. A 3000 főt meghaladó igénybevételről a honvédelemért felelős miniszter - a döntéssel egyidejűleg - az Országgyűlés honvédelemmel foglalkozó bizottságát tájékoztatja.</p>		<p>60. § (2) Az 59. § szerinti közreműködői feladat teljesítésére alárendelt honvédségi szervezeteitől legfeljebb 200 fő és huszonegy napi időtartamot meg nem haladó igénybevételéről – a (3) bekezdésben meghatározott kivétellel – a Magyar Honvédség parancsnoka, az ezt meghaladó létszámú vagy időtartamú igénybevételről a honvédelemért felelős miniszter dönt. A 3000 főt meghaladó igénybevételről a honvédelemért felelős miniszter – a döntést követő huszonnégy órán belül – az Országgyűlés honvédelemmel foglalkozó bizottságát tájékoztatja.</p>

A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 2021. november 22-én hatályos szövege	Vbő	Új Hvt. javaslata
62. § (8) A (3)-(7) bekezdés szerinti eseményekről haladéktalanul jelentést kell tenni a honvédelemért felelős miniszternek, aki tájékoztatja a miniszterelnököt. Az eseményről és a megtett intézkedésekről a Kormány az Országgyűlést és a köztársasági elnököt haladéktalanul tájékoztatja.		102. § (10) A (3)–(9) bekezdés szerinti eseményekről haladéktalanul jelentést kell tenni a honvédelemért felelős miniszternek, aki tájékoztatja a miniszterelnököt. Az eseményről és a megtett intézkedésekről a Kormány az Országgyűlést és a köztársasági elnököt haladéktalanul tájékoztatja.
	34. § (5) A gazdaságmozgósítással összefüggő szerződéskötések körében, amennyiben az tényleges kapacitás lekötést jelent, közbeszerzési eljárást kell lefolytatni, kivéve az EUMSZ 346. cikke alapján azokat a beszerzéseket, amelyek esetében a beszerzésre vonatkozó törvény szabályainak alkalmazása olyan információk átadására kötelezné Magyarországot, amelyek felfedése ellentétes a biztonságához fűződő alapvető érdekeivel, és amely beszerzések megrendelésére az Országgyűlés feladatkörrel rendelkező bizottsága jogszabályban meghatározott feltételeknek megfelelő kezdeményezés alapján hozott előzetes döntésében a beszerzésre vonatkozó törvény alkalmazása alól felmentést adott.	
		19. § (2) A hadkötelezettség általános kötelezettség, de a katonai szolgálatra alkalmas hadkötelesek közül katonai szolgálatra az Országgyűlés által meghatározott keretek között a Honvédség katonai szakmai igénye szerinti létszámú és összetételű állomány kerül hadköteleztként behívásra.

2. Táblázat: Az Országgyűlési jogkörök összevetése (szerzői összeállítás kiemelésekkel, első közlés)

A táblázat elemei alapján megállapítható, hogy a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény hatályos szabályaihoz képest az új Hvt. javaslata nem szűkítette érdemben az országgyűlési jogköröket, pusztán a Vbő. időközi szabályozására figyelemmel technikailag rendszerezte a máshol nem szabályozott, döntően bizottsági jogköröket, az egyes évenként külön jelentések

gyakoriságát viszont feltételelessé tette. A Vbö-vel együttesen vizsgálva ugyanakkor nincs olyan tárgykör, amelyet elhagyna az új szabályozási rendszer, legfeljebb a kibővített kontextusra tekintettel a jogintézmények egyes részletszabályai maradnak el, vagy jelennek meg. Ebből a szempontból legfeljebb a honvédelmi válsághelyzet meghosszabbítását megakadályozó bizottsági szavazás elhagyása tűnhet érdemi hatásköri csökkentésnek, a konstrukció eredeti működőképességével kapcsolatban ugyanakkor nem állnak rendelkezésre tapasztalatok.

Összességében a koncepció ezen elemében sem mutatható ki törés: a sarkalatos szabályok az Országgyűlés jogköreit fenntartva érvényesítették a kormányzati centrum-szerep igényét. A feladat összkormányzati versus ágazati szegmensében mutathatók ki azok a korrekciós elemek, amelyek – a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve rögzítését megelőzően – részleges ágazati szempontú visszarendeződésekre utalnak a Vbö. eredeti törekvéseivel szemben.

Ad 5) A köztársasági elnöki szerep ellenőrzési irányba korrigálása

E szabályozási irányban a különleges jogrendi szerep szűkítésének deregulációs oldala volt az alaptörvényi determináció a kormányzati tájékoztatási kötelezettség visszatérő elemén túl: ha az AT9M szerint a szükségállapotban nem a köztársasági elnök a hatalmi súlypont, illetve hadiállapotban sem elnökölheti a megszűnő Honvédelmi Tanácsot, így szerepe mindkét esetben a helyettesítési jogkörű, feltételektől függő kihirdetésre vonatkozó döntésre korlátozódik, a hatáskör-szűkítés elkerülhetetlen.

A trendhez képest ugyanakkor már érdemi szabályozási kérdéssé tehető, hogy a váratlan támadás tényállásának Alaptörvényből kikerülése⁴² folytán determinációs jellegét elvesztő, az ország fegyveres védelmi tervére vonatkozó jóváhagyási jogkör jogutódlása,⁴³ vélelmezve a terv fenntartásának szükségességét. A 48/1991. (IX. 26.) AB határozat továbbhatása ugyanis a működés-irányítási jogkör szubszidiárius értelmezésével csak az annak rovására történő, analogikus értelmezésre épített hatáskör-bővítést zárna ki, önálló irányítási jogkörök sarkalatos törvényi nevesítését viszont nem. A következmények elemzését megelőzően ugyanakkor elsődlegesen az Országgyűlés és Kormány közötti hatáskörmegosztási kitekintést kell tenni a védelmi és tervezési alapidokumentumok vonatkozásában, a fegyveres védelmi terv funkciójának ezektől való elhatárolása érdekében.

Az egyes kiemelt tervezési dokumentumok⁴⁴ kormányzat-centrikus rögzítése a Vbö-ben nehezen vitatható azzal, hogy a dokumentumok Kormány jogköreit korlátozó elemeinek kiemelése megengedett, de nem szükségszerű elem. A Vbö. 22. § (3) bekezdése átvette a

⁴² A fegyveres védelmi terv köztársasági elnöki jóváhagyási aktusára az Alaptörvény 52. cikk (1) bekezdése 2023. július 1-ig a váratlan támadás elhárításával összefüggésben, megszűnő különleges jogrendi esettel összefüggésben utal.

⁴³ Lásd HOFFMAN ISTVÁN – KÁDÁR PÁL: „A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I.”, *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2021/2.* NKE VBSZKK. 36-37.

⁴⁴ 22. § (1) A védelmi és biztonsági tervezés rendszerének főbb dokumentumai

a) a Biztonság- és Védelempolitika Alapelvei,

b) a Nemzeti Biztonsági Stratégia,

c) az Integrált Védelmi és Biztonsági Iránymutatás, valamint

d) ágazati törvényben és a Kormány rendeletében előírt ágazati, illetve kihívás- vagy fenyegetésközpontú, továbbá kockázatelemzésen alapuló stratégiák, alaptervek, illetve intézkedési tervek.

honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény intézményét, de a Biztonság- és Védelempolitikai Alapelvek szerepét védelmi és biztonsági kontextusba helyezte, emellett rögzítette azokat a tartalmi elemeket, amelyeknek a NATO-csatlakozás időpontja óta változatlan dokumentum hosszú időtávú és nyilvánosságra hozható modernizált változatának meg kell felelnie. A Vbö. 44. § a) pontjának ehhez kapcsolódó szabályából további két formai követelmény is adódik: az új Alapelvek elfogadását csak a Kormány kezdeményezheti, ahhoz ugyanakkor nem kapcsolódik minősített többségi követelmény, tehát eleve sem konszenzus-orientált intézmény. Tartalmi szempontból a 22. § (3) bekezdése szerinti további elvárások:

- a szituáció és fenyegetettség kettős szemléletű, országban és nemzetben is vizsgált mátrixa,
- a védelmi és biztonsági tevékenységhez rendelt képességek és kiemelt fejlesztések rögzítése,
- a geostratégiai lehetőségek értékelés az ország szempontjából,
- mindezek alapján elvi és megvalósítási, valamint működtetési és együttműködési feladatszabás a Kormány irányába, végső soron tehát működés-irányítás korlátok meghatározása.

A tervezési dokumentum-rendszer további, evidensen kormányzati szintjei a Nemzeti Biztonsági Stratégia, valamint a – minősítési követelményeknek is eleget tevő – Integrált Védelmi és Biztonsági Iránymutatás, amelyeket további ágazati stratégiák egészíthetnek ki, egészen a (2) bekezdés szerinti miniszteri utasításokon alapuló tervezési dokumentumokig. E rendszerbe kapcsolhatta be az új Hvt. javaslata a Nemzeti Katonai Stratégiát,⁴⁵ a (2) bekezdés d) pontja szerinti ágazati törvényben előírt, fenyegetettség értékelésén alapuló és céltételezési hangsúlyú tervezési dokumentumként.

Az új Hvt. javaslata mellett, hogy a 8. § (3) bekezdés b) pontjában honvédelmet érintő feladatként rögzíti a honvédelmi miniszter Nemzeti Katonai Stratégia előkészítéséért viselt felelősségét, végső soron ugyanakkor nem írja elő a dokumentum kiadásának szintjét: mivel sem a Vbö, sem pedig az új Hvt. javaslata nem tartalmaz egyértelmű feladatszabást, a kormányzati és miniszteri szintű szabályozásra is találhatók érvek, ugyanakkor bármelyik törvény esetleges kiegészítése, vagy akár a Biztonság- és Védelempolitikai Alapelvek hatályoshoz hasonló kiutalása is változtathat az eddig követett kormányhatározati szinten, amely viszont legalább deregulációs szempontból elvárt.

Nem része ugyanakkor az ország fegyveres védelmi terve a Vbö. 22. §-án alapuló tervdokumentációs rendszernek. Az új Hvt. javaslata rögzíti ugyan, hogy a 10. § (2) bekezdés szerint a dokumentum köztársasági elnöki jóváhagyás helyett miniszterelnöki jogkörben kerül a Kormány tagjaként jóváhagyásra, ugyanakkor a dokumentum tartalmára vonatkozó normaszöveg-szintű utalást csak a 64. § (2) bekezdés a) pontja tartalmaz a Magyar Honvédség parancsnoka kidolgozói felelőssége, valamint a 108. § (1) bekezdése – az Alaptörvény jelenleg még hatályos 52. cikk (1) bekezdésének egyszerűsített parafrázisaként – a váratlan támadás elhárításának keretei vonatkozásában betöltött szerepet érintően. A köztársasági elnöki

⁴⁵ Jelenleg a Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról szóló 1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat <https://magyarkozlony.hu/dokumentumok/2a94d595e4bc33b3515c09b0f6f04c4ca3df69c6/megtekintes>

jogkörök közül törvényi szinten mindez tényleges feladatkör-csökkentést jelent, amelyet viszont a védelmi és biztonsági kontextusú, valamint a honvédelmi tárgyú tájékoztatási kötelezettség rendszerének kétszintű kialakítása ellensúlyoz, külön kiemelve a Biztonság- és Védelempolitikai Alapelvek és a Nemzeti Biztonsági Stratégia hivatkozását.

A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 2021. november 22-én hatályos szövege	Vbő	Új Hvt. javaslata
20. § (1) A köztársasági elnök a honvédelemért felelős miniszter előterjesztésére a) jóváhagyja az ország fegyveres védelmének tervét,		ME jogkör: 10. § (2) Az ország fegyveres védelmi tervét a honvédelemért felelős miniszter felterjesztése alapján a miniszterelnök hagyja jóvá.
b) kinevezi és felmenti a Magyar Honvédség parancsnokát,		5. § (1) A köztársasági elnök a honvédelemért felelős miniszter előterjesztésére a) kinevezi és felmenti a Magyar Honvédség parancsnokát
c) a honvédségi szervezetek részére okirattal csapatzászlót adományoz.		b) okirattal csapatzászlót adományoz.
(2) Az adományozó, vagy nevében képviselője a csapatzászlóra az átadás alkalmával zászlószalagot köt.		(2) A köztársasági elnök, vagy nevében képviselője a csapatzászlóra az átadás alkalmával zászlószalagot köt.
(3) A köztársasági elnök a Honvédség működését érintő bármely ügyben tájékoztatást kérhet a Kormánytól.	45. § (2) A köztársasági elnök soron kívül tájékoztatást kérhet a Kormánytól az ország védelmével és biztonságával összefüggő bármely ügyben.	(3) A köztársasági elnök a Honvédség működését érintő bármely ügyben tájékoztatást kérhet a honvédelemért felelős minisztertől.
(4) A köztársasági elnök e § szerinti döntéseihez és intézkedéseihez ellenjegyzés nem szükséges.		(4) A köztársasági elnök e § szerinti döntéseihez és intézkedéseihez ellenjegyzés nem szükséges.
	45. § (1) A köztársasági elnök az elfogadásukat megelőzően áttekinti és véleményezi a 22. § (1) bekezdés a) és b) pontja szerinti dokumentumokat.	

3. Táblázat: Az Országgyűlési jogkörök összevetése (szerzői összeállítás kiemelésekkel, első közlés)

A tájékoztatási kötelezettségek kiterjesztése és kétszintűvé tétele a köztársasági elnöki ellenőrzési funkció érvényesítésének eszköze. A fegyveres védelmi tervre vonatkozó jóváhagyási jogkör áthelyezhetőségével kapcsolatban ugyanakkor a konstrukció külön értékelése indokolt arra is figyelemmel, hogy a *honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény* 20. § (1) bekezdés a) pontja szerinti felterjesztési rendben ugyanúgy nem szerepel a miniszterelnök, mint az Alaptörvény 45. cikk (2) bekezdése szerinti irányítók felsorolásában sem, ugyanakkor egy összkormányzati súlypontú rendszerben szerepe viszont megkérdőjelezhetetlen. Vizsgálandó tehát, hogy az ellenőrzési jogkör nem sérül-e a

jóváhagyási jogkör hiányában, illetve megengedhető-e egyáltalán a miniszterelnöki jogkör nevesítése.

Az első kérdés vizsgálata az egyszerűbb: ha az ellenőrzési jogkör a cél, ezzel a jóváhagyás esetleges megtagadásának korrekciós feltételekhez kötése hasonló vita-szituációt eredményezhetne, mint ami a 48/1991. (IX. 26.) AB határozatot kiváltotta. A köztársasági elnöki jogkör kizárása tagadhatatlan hatásköri korlátozás, ugyanakkor az elnöki jogkör gyakorlásának nem feltétlenül szükséges eszköze, ráadásul amíg marad Alaptörvényben vagy sarkalatos törvényben nevesített döntési jogkör (például a tábornokokkal összefüggő jogkörök gyakorlása), a felsorolás elvben szűkíthető.

A miniszterelnöki jóváhagyási jogkör konstrukciójának alkotmányossága szempontjából ugyanakkor az új Hvt. javaslat 10. §-hoz fűzött indokolás – közzétételét követően kötőerővel bíró – részletezése informatív, amely szerint e dokumentumnak

- érintenie kell „a fegyveres küzdelem megvívásának, minden oldalú biztosításának és a hadszíntér – amely alatt védelmi hadműveletek esetén az ország területe értendő – előkészítésének kérdéseit,”
- konkretizálnia kell a honvédelemben közreműködők feladatait,
- erősítenie kell az összkormányzati szemléletmódot, valamint
- figyelemmel kell lennie a megvalósíthatósági szempontokra.

E konstrukció honvédelem versus Magyar Honvédség összevetésében tehát a feladat szerinti közelítés szerepe túlmutat az Alaptörvény 45. cikk (2) bekezdése szerinti szervezet-irányítási taxáció határain: a dokumentum valószínűsíthetően minősített, szabhat feladatokat a katonai tevékenység elősegítése érdekében a védelmi és biztonsági tevékenységben érintett más szervek számára, szabályozása viszont fogalmilag nem igényelhet sarkalatos támogatottságot. Mindez ugyanakkor illeszkedik az új Hvt. javaslatának címét, valamint szerkezeti tagolását is meghatározó honvédelem – honvédség elkülönítési törekvéshez, amely a Vbö. 3. § (1) bekezdés a) pontja szerinti különbségtételre is áthat. Nem egyedi megoldásról van tehát szó, annak innovatív jellege ugyanakkor vitathatatlan.

Összességében a köztársasági elnök védelmi és biztonsági feladatokat, ennek részeként a honvédelmet érintő jogköreiben az első szabályozási évben markáns és konzekvens elmozdulás mutatható ki a döntéshozatali hatáskörök szűkülése, ugyanakkor a kontroll-funkció erről leválasztott erősítése irányba. E vonatkozásban az alaptörvényi korrekciók sarkalatos törvényi végrehajtása ellentétes irányú korrekció nélkül zajlott le.

Ad 6) Egyes honvédelmi kötelezettségek honvédelmi érdekkörön túli kiterjesztése és a tartalékos rendszer

A honvédelmi kötelezettségek védelmi kötelezettségekké konvertálása, amelyre az AT9M 4. cikkhez fűzött Indokolása is utal,⁴⁶ alkotmányos szinten limitált az elkülönített célrendszerek, valamint a hadkötelezettség és a honvédelmi munkakötelezettség hadiállapokra korlátozása által. A tartalékos rendszer átalakítása ugyanakkor az új Hvt. javaslatán is túlmutató, tehát

⁴⁶ „A módosítás a különleges jogrendi szabályozás változására figyelemmel módosítja az állampolgárokat érintő védelmi kötelezettségek rendszerét.” AT9M Indokolás a 4. cikkhez, 1895.

különösen jogállási és szolgálatteljesítési szempontból további törvényi szabályozást igénylő tárgykör, hasonlóan a honvédelmi munkakötelezettség és katonai szolgálatteljesítési kötelezettség új Hvt. javaslat 109. §-ában felvállalt részlegességéhez.

E feladat-csomag legalább három irányú vizsgálatot követel:

- a honvédelmi kötelezettségek érvényesülésének szegmensét a szűk értelemben vett honvédelmi feladatok vonatkozásában,
- a kötelezettségrendszer elemeinek összehangolását, valamint
- a kötelezettségek honvédelmi értelmezési tartományon kívüli érvényesíthetőségét.

Elsődleges következtetésünk szerint az AT9M a katonai szolgálati kötelezettség lehetőségét távolította, ugyanakkor a katasztrófavédelmi célú kötelezettségeket nem érintette. Ehhez képest a szabályozási cél kiterjesztési mozzanata elsődlegesen a törvényi szabályozási szintet érintette.

Az alaptörvényi szabályozás deregulációs jellegű volt. Bár a megelőző védelmi helyzet 2004-es intézményesítésének meghatározó indoka egy felkészülési időszak kialakítására irányult, annak kivezetése új szabályozási problémát eredményezett: ha béke időszakában nem lehet kötelezettség, csak önkéntes vállalás alapján katonai szolgálatot teljesíteni, a biztonságpolitikai körülmények esetleges romlása esetén mégis biztosítani kell a felkészítési időt. Azzal, hogy az AT9M a szolgálati kötelezettséget a hadiállapot kihirdetéséhez kötötte, az értelemszerű időbeli szűkítésen túl azt is mérlegelni kellett, hogy elképzelhető-e *a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény* szerinti sorozás különleges jogrenden kívül, mert a hadiállapot kihirdetésétől a bevonultatást biztosítani kell. E feladat megoldása az új Hvt. javaslatára hárult, végső soron a járulékos, törvényi szintű kötelezettségi elemek időbeli kiterjesztésével.

A Vbö. a másik két részfeladatra vállalkozott: honvédelmi helyett védelmi és biztonsági kontextusba helyezte a kötelezettségek rendszerét, valamint a polgári védelmi szabályozást és a mindkét célrendszerre igénybe vehető gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettséget az alapvető kötelezettségi részébe átemelte. Így alakult ki a Vbö. 6. § (1) bekezdésének kettős rendszere:⁴⁷ míg a katonai szolgálati, valamint honvédelmi munka-kötelezettség szempontjából a honvédelmi törvény az elsődleges szabályozás, a 7. § (1) bekezdése szerint mégis a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve dönt a személyes kötelezettségek sorrendiségének érvényesítésében. Mivel azonban ez az egyidejűségi jogcím-halmaz csak hadiállapotban merülhet fel, vélelmezhető a férfiak esetében a katonai szolgálati

⁴⁷ 6. § (1) A védelmi és biztonsági kötelezettségek a következők:

- a) hadiállapot idején, a honvédelemről szóló törvényben meghatározottak szerint bevezethető fegyveres vagy fegyver nélküli katonai szolgálat,
- b) polgári védelmi kötelezettség,
- c) hadiállapot idején a honvédelemről szóló törvényben meghatározottak szerint bevezethető honvédelmi munkakötelezettség,
- d) gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség,
- e) védelmi és biztonsági célú bejelentési kötelezettség.

(2) Az e törvényben meghatározott egyes védelmi és biztonsági feladatkörökkel összefüggő ágazati törvény - e törvény rendelkezéseire figyelemmel - a védelmi és biztonsági kötelezettségek tekintetében sajátos ágazati szabályokat határozhat meg.

kötelezettség elsődlegessége a meghagyás értelmezési tartománya kivétel. Indokolt volt ugyanakkor a Vbő-ben a polgári védelmi kötelezettség teljes mélységű szabályozása, mivel annak érvényesítése a különleges jogrendi kontextuson kívül is felmerülhet.

A kötelezettségek honvédelmi értelmezési tartományon túli érvényesülése vonatkozásában így – végső soron – az Alaptörvény szerint konkuráló célokból igénybe vehető két kötelezettségen, a polgári védelmi kötelezettségen, valamint a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségen fogalmilag nem terjeszkedett túl a Vbő.: ezekre korlátozódik tehát a 7. § (2) bekezdése is az aránytalan sérelemmel vagy jelentős késedelemmel járó helyettesíthetőség szempontrendszerével. A 10. § (2) bekezdése szerinti munkakör ellátásával teljesítettnek tekintett polgári védelmi kötelezettség intézménye miatt ugyanakkor a fegyveres erő és a rendvédelmi szervek, valamint a nemzetbiztonsági szolgálatok állománya egyénileg nem, csak a szervezeti úton vonható be a feladatok teljesítésébe. Mindez a Magyar Honvédség szempontjából az új Hvt. javaslat 59. § (2) bekezdés a) pontja szerinti közreműködési feladatot, nem pedig a katona állampolgári kötelezettség útján történő bevonását eredményez. A bevonási cél tehát szervezeti szinten valósul meg. Semmi sem tiltja a változatlan alaptörvényi feltételrendszerhez képest a polgári védelmi kötelezettség katasztrófavédelmi célú béke időszaki aktiválását, az erre vonatkozó precedens kialakulása szempontjából ugyanakkor a politikai mérlegelés lesz a meghatározó, nem pedig a kötelezettség védelmi és biztonsági érdekűvé átminősítése.

A katonai szolgálat kötelezettség és a honvédelmi munkakötelezettség összevetése alapján további alapvető alkotmányossági eltérés, hogy az egyik egy kiválasztással kombinált, mégis a feltételeknek megfelelő férfiak esetében általános kötelezettség, szemben a munkakötelezettség hadiállapotban is csak mérlegelhető elrendelési lehetőségével. Ennek megfelelően az új Hvt. tervezete mélyebben fókuszál a szolgálati kötelezettségrendszer intézményesítésére és csak a szolgálatteljesítés jogállási részletezését mellőzi, szemben a honvédelmi munkakötelezettség szempontjából alapvető szolgálati formák meghatározására irányuló, részleges törvényi szabályozással. Mint erre már korábban utaltunk, mindkét szabályozás részleges, de a nyitott kérdések köre a honvédelmi munkakötelezettség vonatkozásában szélesebb.

Az új Hvt. javaslata ugyanakkor a 71. § (7) bekezdése alapján a különleges jogrendi önkéntes szolgálatteljesítést előnyben részesíti a kötelezettségen alapuló szolgálattal szemben: „népfelkelőként” csatlakozhat a hadkötelezettség hatálya alá nem tartozó, de korábban katonai kiképzést nyert hölgy ugyanúgy, mint ahogyan a férfi hadköteles is „beelőzheti” a katonai szolgálat tervezése során kialakított behívási rangsort. Utóbbi kérdéssel függ össze, hogy az új Hvt. javaslata mindössze a 25. § (1) bekezdés b) pontjában, és retrospektív értelemben használja a sorozás kifejezést, ténylegesen ugyanakkor biztosítja és béke időszakban is alkalmazhatóvá teszi a járulékos kötelezettségek érvényesítését, biztosítva így a szükséges előkészületi időt. Ennek korlátja ugyanakkor az Alaptörvény: katonai szolgálatra behívás csak a hadiállapot hatálya alatt valósítható meg, azonban például az alkalmasságvizsgálat a 22. § (2) bekezdése alapján a hadiállapot kezdeményezésének pillanatától már megszervezhető.

Összességében a koncepció ezen elemében a katonai érdekkörön túli célú kiterjesztés során inkább formai, mint tartalmi eltérések mutathatók ki: a változatlan alaptörvényi szabályok

mellett a Vbö. a kötelezettségük kettős szabályozásának súlypontját áthelyezte, de érdemben nem korrigálta. Az új Hvt. ugyanakkor érdemi, de részleges korrekciókat valósított meg a tartalékos szolgálat, valamint a honvédelmi kötelezettségek leszűkített időszakú érvényesítésének biztosíthatósága érdekében.

Ad 7) A „fegyveres védelem sajátos igazságszolgáltatási kontrolljának alkotmányos megalapozása”

E tárgykör értékelése szempontjából elsődlegesen rögzíteni szükséges, hogy az igazságszolgáltatási kontroll értelmezési tartományába ugyanúgy beletartozik az alkotmánybíróság, mint a haderővel összefüggő bírósági és ügyészségi tevékenység, ráadásul a katonai büntető anyagi és eljárási jogi fogalmainak eltérése a sarkalatos szabályozási tartományon messze túlmutat.

Arra már a korábbiakban is utaltunk, hogy az Alkotmánybíróság tevékenysége a járványkezelés ideiglenes intézkedéseiből eredő sürgősség folytán veszélyhelyzet-orientálttá vált, megkezdve a különleges jogrendi eltérő alapjog-korlátozási feltételrendszer dogmatikájának – az AT9M időszakára is átható – kimunkálását. Ezen túlmenően az AT9M az eddig is meglévő akadályozási tilalmat pozitív kormányzati tevékenységgé is tette az Alkotmánybíróság tevékenységének segítése vonatkozásában a kezdeményezési időszakok (54. cikk (7) bekezdés) és a kihirdetett különleges jogrend (52. cikk (4) bekezdés) esetében egyaránt. Ráadásul a COVID-19 veszélyhelyzeti szabályozás körében intézményesült az Alkotmánybíróság tevékenységének elektronikus tanácskozási módszerekkel történő biztosítása, amely a sürgősségi ügyek elbírálásának előfeltétele. Az országgyűlési távsvavazás kizárásától eltérő szabályozást ráadásul a „jelenlevő” szövegrész e szegmensre nem vonatkozó jellege indokolhatóvá is tette. Mindezekre tekintettel a tárgykör Alkotmánybíróságra vonatkozó értelmezési tartománya – érdemi sarkalatos szabályozási szakasz nélkül is – lezártnak tekinthető.

Bonyolultabb szabályozási feladat a szűkebb értelmű fegyveres védelem sajátos igazságszolgáltatási kontrolljának kérdése, mivel az Alaptörvény nyolcadik módosítása folytán kikerült a 25. cikkből a különbíróságok létesítését megengedő fordulat: erre tekintettel – szigorú jogértelmezés esetén – még rendkívüli állapotban sem létesíthetők így katonai bíróságok, mint sajátos katonai igazságszolgáltatási intézmények, ellentétben a *honvédelemről, a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény* jelenleg még hatályos 75.§-a szerinti feladatszabással. Az új Hvt. tervezete – hasonlóan az Alkotmánybíróság hivatkozásaihoz – tipikusan a meghagyás intézménye körében érinti a bíróságokat és az ügyészi szervezetet, azonban mindez inkább folyamatos működést biztosító általános, mint katonai igazságszolgáltatási különös szabály.

Az alcím szerinti célhoz ugyanakkor a második BM salátatörvény tervezete sem visz közelebb: míg a T/17429. számú törvényjavaslat médiatörvényt korrigáló 9. alcímében megjelennek a honvédelemmel összefüggő kiegészítések, különösen a váratlan támadás elhárításával összefüggő információáramlás vonatkozásában, a *legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény* módosítása a 10. alcímében a hadiállapot terminológiájának átvezetésére korlátozott.

Kimutatható tehát sarkalatos törvényi korrekció, csak annak iránya nem hozható összefüggésbe az igazságszolgáltatási kontroll sajátos intézményeivel.

E vonatkozásban ugyanakkor szükséges arra is utalni, hogy az Alkotmánybíróság a 3072/2015. (IV. 23.) AB határozatban elvetette a katonai ügyészségi tevékenység sajátképi megvalósításának igényét a katonai bírósági integrációhoz viszonyítva, de az ügyész szerepéhez képest a bírói sajátosságokat szembe állítva, visszaigazolván a kettős szervezeti integráció irányát.

Összességében a koncepció ezen eleme vonatkozásában az összes szabályozási irány közül a legalacsonyabb a megvalósíthatóság esélye a jelenlegi alaptörvényi szabályozási környezetben.

Ad 8) A Magyar Honvédség béke időszaki feladatrendszerének kiterjesztése az együttműködési körben

E szabályozási irány az AT9M felhasználás és közreműködés alaptörvényi használatának deregulációjára irányuló, és a sarkalatos törvényi felsorolás szerepére indokolásában kiutaló⁴⁸ döntései mellett a COVID-19 válságkezelés veszélyhelyzeti szabályozása során folyamatosan napirenden volt, így a Vbő. által kialakított szöveg eleve ideiglenesnek (szükséges, de nem elégséges) volt tekinthető.⁴⁹ Vizsgálatunk így a Vbő-által korrigált feladatrendszeri katalógus és az új Hvt. javaslata 59. §-ának összevetésére irányul: mennyiben ítélte az új Hvt. javaslata kiegészítendőnek, illetve felülvizsgálandónak a feladatrendszert, a fegyverhasználatot megengedő vagy kizáró feladatcsoportok szerinti alapvető tagolás fenntartása mellett.

E vizsgálat során a feladatok logikai sorrendje szempontjából az új felosztáshoz igazítjuk a korábbi beazonosítható feladatokat, mivel a többször módosított szöveg szerkezete eshetőlegesebb az új Hvt. javaslatához képest, mivel utóbbi a fegyverhasználatot megengedő (1) bekezdés második felében foglalja össze az Alaptörvény 45. cikk (1) bekezdése szerinti rendeltetéshez képest a mások tevékenységét elősegítő, közreműködési típusú feladatokat.

A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény Vbő-vel korrigált szövege (36. §)	Új Hvt. javaslata (59. §)
<i>(1) A Honvédség fegyverhasználati joggal látja el a következő feladatokat:</i>	<i>(1) A Honvédség fegyverhasználati joggal látja el a következő feladatokat:</i>
a) a Magyarország függetlenségének, területének, légterének, lakosságának és anyagi javainak külső támadással szembeni fegyveres védelme,	a) a Magyarország függetlenségének, területének, légterének, lakosságának és anyagi javainak külső támadással szembeni fegyveres védelme,

⁴⁸ „Az Alaptörvényből kikerül a katasztrófavédelmi közreműködés sajátos szabálya, tekintettel arra, hogy törvényi szinten a védelmi és biztonsági szervek közti normál jogrendi együttműködés egyébként is lehetséges. A katasztrófavédelmi feladatok megjelenítése önmagában nem szükséges, hiszen a Magyar Honvédség alapfeladatain kívüli tevékenységet szélesebb körben a rá vonatkozó sarkalatos törvényi szabály alapján is gyakorolhat, ezeket nem az Alaptörvény szintjén szükséges megjeleníteni.” AT9M Indokolás a 9. cikkhez, 1897

⁴⁹ Elemzését lásd: TILL Szabolcs Péter: A Magyar Honvédség feladatrendszerének perspektivikus irányai a 2021-2030 időtávban, kapcsolódva a NATO új stratégiai koncepciójának víziójához; *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2021/1.* NKE VBSZKK, valamint PETRUSKA FERENC – TILL Szabolcs – BALOGH András József: A veszélyhelyzet katonai, honvédelmi feladatainak jogi háttere; In: KOLTAY András – TÖRÖK Bernát (szerk.): *Járvány sújtotta társadalom / A koronavírus a társadalomtudományok szemüvegén keresztül* (Budapest: Ludovika Egyetemi Könyvkiadó 2021): 99-107.

A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény Vbő-vel korrigált szövege (36. §)	Új Hvt. javaslata (59. §)
b) a Szent Korona és a hozzá tartozó egyes jelvények őrzése és védelme,	b) a Szent Korona és a hozzá tartozó egyes jelvények őrzése és védelme,
	c) váratlan támadás esetén a felkészített erőkkel arányos ellentevékenységgel végrehajtása,
c) a szövetségi és nemzetközi szerződésből eredő egyéb katonai kötelezettségek - különösen a kollektív védelmi, békefenntartó, válságkezelési és humanitárius feladatok - teljesítése,	d) a szövetségi és nemzetközi szerződésből eredő egyéb katonai kötelezettségek – különösen a kollektív védelmi, békefenntartó, válságkezelési és humanitárius feladatok – teljesítése,
d) a honvédelem szempontjából létfontosságúnak kijelölt rendszerelemek, illetve a honvédelem szempontjából fokozott védelmet igénylő létesítmények őrzése és védelme,	e) a honvédelem szempontjából létfontosságúnak kijelölt rendszerelemek, illetve a honvédelem szempontjából fokozott védelmet igénylő létesítmények, valamint a Kormány által kijelölt egyéb létesítmények és rendezvények őrzése és védelme,
e) egyes kijelölt létesítmények őrzése és védelme,	f) a felkészített erőkkel védett személyek személykísérésében való részvétel,
g) talált robbanótestek tűzszerészeti mentesítése, és egyéb tűzszerészeti feladatok tényleges végrehajtása,	g) a talált robbanótestek tűzszerészeti mentesítése, és egyéb tűzszerészeti feladatok végrehajtása,
j) honvédelmi veszélyhelyzet idején az államhatár ellenőrzésében való részvétel,	h) honvédelmi válsághelyzetben az államhatár ellenőrzésében való részvétel,
h) a menedékjogról szóló törvény szerinti tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején közreműködés az államhatár őrzésében, az államhatár rendjét közvetlenül veszélyeztető konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezeléséhez szükséges intézkedések végrehajtásában, valamint az államhatár rendje ellen irányuló erőszakos cselekmények elhárításában,	i) közreműködés a menedékjogról szóló törvény szerinti tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején az államhatár őrzésében, az államhatár rendjét közvetlenül veszélyeztető konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezeléséhez szükséges intézkedések végrehajtásában, valamint az államhatár rendje ellen irányuló erőszakos cselekmények elhárításában,
i) - a hatályos nemzetközi normák betartásával - közreműködés a magyar állampolgárok életét, testi épségét Magyarország területén kívül közvetlenül fenyegető háborús cselekmények, fegyveres konfliktusok esetén a bajba jutott magyar állampolgárok mentésében, hazatérésük biztosításában, az evakuálás végrehajtásában,	j) közreműködés – a hatályos nemzetközi normák betartásával – a magyar állampolgárok életét, testi épségét Magyarország területén kívül közvetlenül fenyegető háborús cselekmények, fegyveres konfliktusok esetén a bajba jutott magyar állampolgárok mentésében, hazatérésük biztosításában, a kimenekítés végrehajtásában,
f) részvétel a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény szerinti védelmi és válságkezelési feladatokban,	k) közreműködés egyes szükségállapotú feladatokban,
	l) közreműködés a Vbő. szerinti védelmi és válságkezelési feladatokban, különösen a közrendet és a közbiztonságot jelentős mértékben veszélyeztető fenyegetések kezelése és az összehangolt védelmi tevékenység során,
k) a Kormány döntése alapján közreműködés különleges jogrend szerinti veszélyhelyzettel (a továbbiakban: veszélyhelyzet) és az egészségügyről szóló törvény szerinti egészségügyi válsághelyzettel (a továbbiakban: egészségügyi válsághelyzet) kapcsolatos feladatokban.	m) közreműködés a Kormány döntése alapján a veszélyhelyzettel, valamint az egészségügyről szóló törvény szerinti egészségügyi válsághelyzettel (a továbbiakban: egészségügyi válsághelyzet) kapcsolatos feladatokban.
(2) A Honvédség fegyverhasználati jog nélkül látja el a következő feladatokat:	(2) A Honvédség fegyverhasználati jog nélkül látja el a következő feladatokat:
a) közreműködés a katasztrófavédelemmel összefüggő feladatok végrehajtásában,	a) közreműködés az (1) bekezdés m) pontjába nem tartozó, katasztrófavédelemmel összefüggő további feladatok végrehajtásában,
b) katonai szakértelmet és speciális eszközöket igénylő feladatokban, a honvédelem szempontjából	b) közreműködés a katonai szakértelmet és speciális eszközöket igénylő feladatokban,

A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény Vbő-vel korrigált szövege (36. §)	Új Hvt. javaslata (59. §)
létfontosságúnak kijelölt rendszerelemek működtetésében való közreműködés,	c) közreműködés a honvédelem szempontjából létfontosságúnak kijelölt rendszerelemek működtetésében,
c) részvétel az állami protokolláris feladatok teljesítésében,	d) részvétel az állami protokolláris feladatok teljesítésében,
d) közreműködés a nemzetközi megállapodásban vagy jogszabályban meghatározott hadisírok, katonai és hősi emlékművek fenntartásával kapcsolatos feladatok végrehajtásában és a kegyeleti tevékenységben,	e) közreműködés a nemzetközi megállapodásban vagy jogszabályban meghatározott hadisírok, katonai és hősi emlékművek fenntartásával kapcsolatos feladatok végrehajtásában és a kegyeleti tevékenységben,
e) közreműködés az állami közfoglalkoztatás feladatainak végrehajtásában,	
f) az élet, az anyagi javak és objektumok oltalmazása érdekében az elektromágneses spektrumot kihasználó támadó, információszerező, felderítő eszközök elleni aktív elektromágneses műveletek végzése,	f) Magyarország biztonságát, honvédelmi érdekeit sértő, veszélyeztető támadás esetén az élet, az anyagi javak és az objektumok oltalmazása érdekében az elektromágneses spektrumot kihasználó támadó, információszerező, felderítő eszközök elleni aktív elektromágneses műveletek végzése, passzív védelmi rendszabályok alkalmazása,
g) a Magyarország biztonságát, honvédelmi érdekeit sértő, veszélyeztető, katonai jellegű kibertér műveletek, kibertérre ható cselekmények vagy kibertámadások elleni fellépés, illetve az ezekkel összefüggő szövetségi, illetve nemzetközi együttműködési keretben megvalósuló feladatok,	g) a Magyarország biztonságát, honvédelmi érdekeit sértő, veszélyeztető, katonai jellegű kibertér műveletek, kibertérre ható cselekmények vagy kibertámadások elleni fellépés, illetve az ezekkel összefüggő szövetségi, illetve nemzetközi együttműködési keretben megvalósuló feladatok ellátása,
h) a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény szerinti feladatok katonai szakértelemmel és speciális eszközökkel történő támogatása.	h) a Vbő. szerinti feladatok katonai szakértelemmel és speciális eszközökkel történő támogatása,
	i) az (1) bekezdésben és a g) pontban meghatározott feladatokkal összefüggő műveletek előkészítéséhez és végrehajtásához szükséges információs műveletek teljesítése,
	j) közreműködés – a hatályos nemzetközi normák betartásával – a fegyveres összeütközések időszakában végrehajtandó polgári védelmi feladatokban.

4. Táblázat: A Magyar Honvédség feladatrendszeri alternatíváinak összevetése (szerzői összeállítás kiemelésekkel, első közlés)

A fegyverhasználatot megengedő (1) bekezdés feladatai közül

- a c) pont gyakorlatilag a váratlan támadás elhárítását, valamint az erre a célra erők tervezését és felkészítését előíró katonai válságkezelési szabály,
- az e) pont kiegészítő eleme a szabadtéri rendezvények biztosításában megjelenő, katonai rendészeti jellegű tevékenység egyértelműsítése,
- az f) pont a katonai rendészet és a különleges műveleti tevékenység átfedő értelmezési tartományába eső atipikus körülmények között megvalósuló személyi védelem,
- a k) és l) pont a rendvédelmi közreműködés kiváltó okának súlyossága szerint az egyébként nyitott, utaló tényállás differenciálhatóságát megalapozó mérlegelési elem,
- a felsorolás többi eleme tartalmi szempontból ugyanakkor megegyező.

A fegyverhasználatot kizáró (2) bekezdés feladatai közül

- elhagyásra került az állami közfoglalkoztatásra utaló kitétel,

- az a) pontban a katasztrófavédelmi közreműködés a fegyverhasználatot kivételesen megengedő járványügyi feladatoktól lehatárolva került rögzítésre,
- az f) és i) pont esetében differenciálásra került az információs műveletek megengedett cél- és eszközrendszere, valamint
- a j) pontba a fegyveres összeütközések időszakának kiemelt polgári védelmi feladatai is megjelentek.

Összességében – figyelemmel a közreműködői feladatok szabályainak 60. § szerinti összehangolására – az új Hvt. javaslata úgy terjeszti ki a védelmi és biztonsági együttműködés kereteit, hogy a korábbi változathoz képest bővíti az önállóan is ellátható rendészeti feladatok körét is, illetve a nyitott tényállások esetében a jogcímek elkülönítésével a szükségesség pontosabb mérlegelhetőségét alapozza meg. Nem mellőzhető ugyanakkor annak jelzése sem, hogy az 59. § (4) bekezdése körében közérdekből megengedett együttműködési lehetőséggel együtt vizsgálva sem lehetetleníthetik el a közreműködési feladatok az Alaptörvény 45. cikk (1) bekezdése szerinti feladatok ellátását, mivel ennek elsőbbségét az 59. § (5) bekezdése kifejezetten rögzíti. Megítélésünk szerint ez az elsődleges garanciája – a jogcím-differenciálási elemeken túl – a korábban a célrendszer szempontjából nyitott módon meghatározott, rugalmas módon meghatározott tényállásokkal összefüggő elvárásnak.⁵⁰

Összességében tehát e tárgykörben az új Hvt. javaslata fenntartva a szabályozási koncepciót, érdemi hozzáadott értékkel bír: bővítette és egységesítette a közreműködés szabályrendszerét, ugyanakkor megerősítette a katonai alapfeladatokra felkészítés hangsúlyozását.

Ad 9) A rendőrségi és nemzetbiztonsági kooperáció béke-időszaki kiterjesztése

Az elemzés ezen szegmensében az első átmeneti év végén az alapvető szabályokat is érintve valószínűsíthető további szabályozási fázis. A Vbö. korábban jelzett szabályozási technikája a rendvédelmi és nemzetbiztonsági általános együttműködési feladatszabáson túl további sarkalatos szabályozást valószínűsített. Ehhez képest az első BM salátatörvény első alcíme az Rtv. esetében csak a különleges jogrendi rendvédelmi feladatokra, valamint a hadiállapot határőrizettel összefüggő egyes feladatokra, az Nbtv. módosítására irányuló harmadik alcím pedig a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ koordinációs szerepére alapozta meg az összehangolt védelmi tevékenység időszakára, valamint a különleges jogrenddel összefüggő szituációk kezelését. Ennél lényegesen részletesebb együttműködési szabályokra irányul a második BM salátatörvény interoperabilitási része, azonban mindezt a védelmi és biztonsági reformtól független, azt megelőző időtávú EU-jogharmonizációs projektként.

Megítélésünk szerint szükséges arra is utalni, hogy a kapcsolódó törvények és kormányrendeletek jövője szempontjából mind a szükségállapot és veszélyhelyzet alaptörvényi fogalmának módosulása, mind pedig a rendkívüli állapotnak a hadiállapot fogalmával való kiváltása az utaló szabályok további felülvizsgálatát igényli, mivel a formai szempontú felülvizsgálat önmagában nem lehet elégséges különösen a szükségállapot kiterjesztett fogalmi elemeinek kezelésére. E vonatkozásban valószínűleg a felforgatás

⁵⁰ TILL (2021) Im. 25-26.

Alaptörvény 50. cikk (1) bekezdés a) pontjába épülő fogalmának kezelése igényelte volna az összehangolt rendészeti és nemzetbiztonsági szemléletet. A honvédelmi szegmens újra-szabályozásának mélységéből kiindulva valószínűsíthető, hogy a végrehajtási szabályozás második évében merülnek majd fel olyan rendészeti szabályozási kérdések, amelyek végrehajtási rendeleti szinten nem lesznek kezelhetők.

Összességében a koncepció nemzetbiztonsági és rendvédelmi kooperációs elemében sem mutatható ki törés, azonban elmozdulás sem elég mélyen: mintha az Országgyűlés által egyidejűleg tárgyalt két salátatörvény csak karcolta volna a kapcsolódó kérdések felszínét, pedig például a polgári védelmi intézményrendszer jövője visszatérő jelleggel merült fel pártállástól függetlenül.

Előzetes következtetések az átmenet első évének végén

Az AT9M elfogadását követően a szabályozási átmenet első évének kezdetekor az akkor nyitottnak tűnő kérdéseket egy korábbi tanulmányban értékeltük.⁵¹ Az akkor – pusztán az AT9M és Farkas Ádám értékelési rendszerének összevetése alapján rögzített várakozásainkkal szemben a sarkalatos szabályok rögzítésének időszaka néhány szempontból korigálta a hangsúlyokat, több esetben pedig lényeges hozzáadott értékkel bír.

Ennek során az összkormányzati szemlélet erősödése – az ellentétes irányú korrekciók ellenére is – kiemelést érdemlő fejlemény, amelynek egyik szimbóluma a védelmi és biztonsági kontextus alaptörvényi indokolást meghaladó mértékű jogrendszerbe épülése.

A deregulációs oldalról megalapozott Alaptörvény-korrekciók közül a legmélyebb változást a különleges jogrendi szabályrendszer Vbő-ben megvalósult szabályozási módja, illetve a Magyar Honvédség feladatrendszerének két körben megvalósult felülvizsgálata eredményezte. E két tényező tette szükségessé az új Hvt. javaslatának betervezését, amely alkalmat adott a honvédelmi kötelezettségekkel kapcsolatos szabályok rendszerszintű felülvizsgálatára is.

Az első évi szabályozás leginkább innovatív elemeinek a védelmi és biztonsági tervrendszer szerkezeti és követelmény-rendszerének kialakítása, illetve arról leválasztva az ország fegyveres védelmi tervével összefüggő hatásköri dilemma feloldása tekinthető.

Összességében az AT9M deregulációs vagy szabályozási módszere, illetve az alaptörvényi korrekció szükségtelensége sem vált a szektorális korrekciók mélysége szempontjából meghatározó tényezővé: az alaptörvényi szabályok egyszerűsödése egyes témák sarkalatos szabályozásának bővülését váltotta ki, azonban a rendszer kiépítettsége még nem tekinthető teljesnek.

Mindezen értékelésekkel együtt megállapítható, hogy az előkészítés első éve érdemi elmozdulásokat eredményezett a védelmi és biztonsági szabályozási reform 2023. július 1-i hatályba lépése érdekében, annak tényleges sikere ugyanakkor jelentős mértékben a

⁵¹ TILL SZABOLCS, A honvédelmi alkotmányosság tematikus trendjei és hangsúly-változásai I., *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 9:1 (2021) http://www.hadjog.hu/wp-content/uploads/2021/05/Katonai-szemle-2021_1_final.pdf#page=9-7-42., különösen 22-26.

jogállamisági viták kimenetétől, valamint a további szabályozási folyamatokra épített felkészítési rendszer hatékonyságától függ.

