

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

---

**VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS**  
**KORMÁNYZÁSTANI MŰHELYTANULMÁNYOK**

2023/7.

**DR. PUSKÁS ANNA**

*Az új honvédelmi törvény és a védelmi és biztonsági szabályozás  
reformjának összefüggései*



## 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 tegyék, 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 2023/7**

## **Szerző:**

*Dr. Puskás Anna, egyetemi tanársegéd, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Honvédelmi Jogi és Igazgatási Tanszék*

## **Szerkesztő:**

*Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok*

## **Kiadja**

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

## **Kiadó képviselője**

*Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok*

## **ISSN szám**

*2786-2283*

*A kézirat lezárva: 2023. október 10.*

## **Elérhetőség:**

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

## AZ ÚJ HONVÉDELMI TÖRVÉNY ÉS A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁS REFORMJÁNAK ÖSSZEFÜGGÉSEI

### Bevezetés

Az utóbbi évek kiszámíthatatlan és hatásaiban számos szektorra kiterjedő biztonsági kihívásai (az orosz-ukrán válság és a hibrid hadviselés a(z akár politikai, jogi, gazdasági dimenzióban megjelenő vagy a kibertérben beazonosítható) rendszerszintű sérülékenységeket célzó eszköztára,<sup>2</sup> a COVID-19 világjárvány és annak egészségügyi, gazdasági, társadalmi hatásai, a migrációval összefüggő kihívások<sup>3</sup> stb.) jelentősen átformálták a biztonsági környezetet, illetve a biztonságról való egyéni és közösségi szintű gondolkodást. Ezzel együtt rávilágítottak a rugalmas reagálást és a különböző szektorok (magán- és közszféra, illetve a különböző ágazatok egyes szereplői) közötti, összehangolt együttműködést igénylő – „összkormányzati”, sőt még inkább „össztársadalmi” – megközelítés fontosságára, az ehhez szükséges jogi és intézményi keretek és képességek kialakítására.

A biztonsági környezet változásaira reflektálva a védelmi-biztonsági szektor jogi szabályozása Magyarország tekintetében is jelentős reformon ment keresztül, amely a korábbiaknál átfogóbb, átláthatóbb, az összehangolt felkészülést és fellépést erősítő jogi keretek felállítását célozta. A reform magját az Alaptörvény 9. illetve 10. módosítása képezi, amelyet törvényi szinten „a védelmi és biztonsági feladatok és a különleges jogrend idején bevezethető intézkedések jogi szabályozásának megújítását”<sup>4</sup> célzó új kerettörvény, a 2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról (a továbbiakban: Vb.), a honvédelmi szektor szabályozásának megújítását szolgáló 2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről (a továbbiakban: Hvt2021.), valamint két, a védelmi-biztonsági szektor reformjával érintett további ágazati törvények módosítását célzó salátatörvény egészített ki. A 2022. november 1-jétől hatályba lépett új jogszabályi keretek egymáshoz való relációjában a korábbi védelmi szabályozáshoz viszonyítva három szinten történtek koncepcionális változások:

<sup>1</sup> Egyetemi tanársegéd, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Honvédelmi Jogi és Igazgatási Tanszék. ORCID: 0000-0003-3947-3684

<sup>2</sup> Erről lásd bővebben: Giannopoulos, Georgios – Smith, Hanna – Theocharidou, Maranthi: The landscape of Hybrid Threats: A conceptual Model. European Union and Hybrid CoE, 2021. február 5.; Petruska Ferenc – Vikman László: Egy formabontó hírszerzési nyilatkozat a jogi sérülékenységek szempontjából. Military and Intelligence CyberSecurity Research Paper, 2021/4.

<sup>3</sup> Petruska Ferenc: A védelmi-biztonsági szabályozás eszköztára a migráció új kihívásainak kontextusában. In: Petruska Ferenc – Ujházi Lóránd (szerk.): Vallás és biztonság kapcsolatának egyes kérdéseiről. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2021., pp. 37-50.

<sup>4</sup> Indokolás a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényhez

1. A korábban az Alaptörvény által, különleges jogrendi keretek között rögzített egyes tényállások normál jogrenddé történő „visszaminősítése”, sarkalatos törvényben történő szabályozása, a normál jogrendi válságkezelés összkormányzati megközelítésének (összehangolt védelmi tevékenység) bevezetése.

2. Az ágazati törvények közötti párhuzamosságok megszüntetése, egységes keretszabály létrehozása a védelmi és biztonsági szektor tekintetében: a korábban a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvényben (a továbbiakban: Kat.) és/vagy a Hvt.-ben tagoltan szabályozott területek Vbö.-be történő átemelése, így különösen:

- a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítése és mozgósítása;<sup>5</sup>
- a védelemmel és biztonsággal összefüggő egyes kötelezettségek;<sup>6</sup>
- a különleges jogrendi felkészülés és működés általános szabályai;<sup>7</sup>
- a védelem és biztonság irányítását érintő egyes kérdések;
- a védelmi és biztonsági igazgatási szervezetrendszer szabályozása és központi koordinációja.

3. Honvédelmi ágazati törvények „profilisztítása”: egyes rendelkezések más ágazati jogszabályba történő áthelyezése:

- A korábban a Hvt.-ben rögzített adatkezelési szabályok a 2022-ben elfogadott, az ágazati adatkezelés egységes rendszerét kialakítani célzó új Haktv.-be (2022. évi XXI. törvény a honvédelmi adatkezelésekről) kerültek át.<sup>8</sup>
- A hadkötelezettség korábban a Haktv.-ben<sup>9</sup> szabályozott járulékos kötelezettségei Hvt.-be történő átemelése, így az összes alaptörvényi sarkalatos törvényi felhatalmazás Hvt. keretein belül történő szabályozása.

Jelen tanulmány az Alaptörvény 9. (és 10.) módosítása, valamint a Vbö. és a Hvt2021. kapcsolatára kíván rávilágítani elsősorban a honvédelmi ágazat szemszögéből, a fentiek mentén kiemelve azokat a legfontosabb elemeket, amelyeket a védelmi és biztonsági szabályozás reformja új struktúrába helyezett. A különleges jogrendi reformmal összefüggő széles szakirodalmi bázisra tekintettel az Alaptörvény-módosítások kapcsán csupán a törvényi szinten megjelenő reformokkal való relációkra térek ki.

<sup>5</sup> Korábban: Hvt2011. III/C. Fejezet, Jelenleg: Vbö. IV. Fejezet

<sup>6</sup> Korábban: Hvt2011. I. Fejezet, Kat. VI. Fejezet (2022.10-31-én hatályos állapot), Jelenleg: Vbö. II. Fejezet, Hvt2021. III. Fejezet, Kat. VI. Fejezet

<sup>7</sup> Korábban: Hvt2011. IX. Fejezet, Kat. 44-51/A. § (2022.10-31-én hatályos állapot), Jelenleg: Vbö. XIII. Fejezet

<sup>8</sup> T/17432. számú törvényjavaslat indokolással - a honvédelemről és a Magyar Honvédségről. Általános indokolás

<sup>9</sup> 2013. évi XCVII. törvény a honvédségi adatkezelésről, az egyes honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos katonai igazgatási feladatokról



## 1. Változó határvonalak a különleges és normál jogrend között: új alaptörvényi és sarkalatos törvényi keretek

Az Alaptörvény korábbi, hat típusú különleges jogrendet tartalmazó katalógusát a jogalkotó az Alaptörvény 2020. december 15-én elfogadott – és a 10. módosítás eredményeképpen 2022. november 1-jével hatályba léptetett – 9. módosításával háromra csökkentette, amely részben egyes kategóriák egybeolvasztásával, részben egyes tényállások normál jogrendi keretek közötti, törvényi szintű szabályozásával (lásd váratlan támadás) ért el. A katalógus megkurtításával párhuzamosan az egyes jogrendi esetekhez kapcsolódó rendkívüli intézkedések alkalmazhatóságát – a rugalmasabb reagálás érdekében – a kihirdetés Kormány általi kezdeményezését követő időszakra is kiterjesztette a jogalkotó (e lehetőség korábban csak a terrorveszélyhelyzet kapcsán volt biztosított). A Hvt2011. (illetve a veszélyhelyzet esetében a Kat.) által kínált korábbi taxatív felsorolás<sup>10</sup> helyett a Vbö. a Kormány rendkívüli intézkedési hatásköre tekintetében csupán a tárgyköröket rögzíti mindhárom különleges jogrendi működés tekintetében egységesen egyfajta horizontális korlátként, míg az intézkedések vertikális korlátját a szükségesség, arányosság, célhoz kötöttség követelményei adják.<sup>11</sup>

A módosítással a jogrendből kivezetett megelőző védelmi helyzet tényállási elemeit részben a hadiállapot keretében, részben a későbbiekben említendő honvédelmi válsághelyzet tényállási elemeként – tehát az alaptörvényi szint helyett (sarkalatos) törvényi szinten – helyezte el a jogalkotó. Megjegyzendő, hogy a szövetségesi kötelezettségek körében csupán a kollektív védelemre irányuló kötelezettségek teljesítése vált a hadiállapot részévé, vagyis annak más formái (amelyek eddig a megelőző védelmi helyzet keretében voltak teljesíthetők) ezt követően főszabály szerint békeidőszaki működés alá<sup>12</sup> esnek. (lásd 1. számú ábra) A korábban különleges jogrendnek minősülő váratlan támadás normál jogrendi keretek között és eszközökkel (tehát szintén törvényi szintre „csúsztatva”) került újraszabályozásra a Hvt2021.-ben. A terrorveszélyhelyzet egyes elemei pedig implicit módon a hadiállapotba, illetve a szükségállapotba épültek be.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Hvt2011. IX. Fejezet, Kat. 44-51/A. §

<sup>11</sup> Vbö. XIII. Fejezet

<sup>12</sup> Horváth Attila: A különleges jogrend fejlődése Magyarországon a kilencedik Alaptörvény-módosítás tükrében. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei. MFI Tudományos Közleményei 14., Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Budapest, 2021., 122-148. o.

<sup>13</sup> Csink Lóránt: Mi lesz velünk terror esetén? Gondolatok a terrorveszély-helyzet kivezetésével összefüggésben. Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok, 2021/4.

<p style="text-align: center;">Alaptörvény</p> <p style="text-align: center;">Hatályos: 2022. október 31-ig</p>	<p style="text-align: center;">Hvt2021.</p> <p style="text-align: center;">Hatályos: 2022. október 31-től</p>
<p>A váratlan támadás</p> <p>52. cikk (1) A Kormány külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, Magyarország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő készülségi erőkkel való oltalmazására, a törvényes rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében – szükség esetén a köztársasági elnök által jóváhagyott fegyveres védelmi terv szerint – a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig a támadással arányos és arra felkészített erőkkel azonnal intézkedni köteles.</p>	<p>3. § 29. <i>váratlan támadás</i>: katonai felszereléssel ellátott külső fegyveres csoportnak Magyarország területére történő váratlan betörése vagy Magyarország területén végrehajtott fegyveres cselekménye.</p> <p>XVI. Fejezet</p> <p>A váratlan támadás elhárítása</p> <p>108. § (1) A Kormány váratlan támadás esetén a támadás elhárítására, Magyarország területének oltalmazására, a törvényes rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében – az ország fegyveres védelmi terve szerint – a szükségállapot vagy a hadiállapot kihirdetésének kezdeményezését megelőzően is a támadással arányos és arra felkészített erőkkel azonnal intézkedni köteles.</p>

1. ábra: A váratlan támadás intézményének korábbi és hatályos szabályozása (saját szerk.)

## 2. Kvázi különleges jogrend a Vbő.-ben és a Hvt2021.-ben – az összehangolt védelmi tevékenység és a honvédelmi válsághelyzet

A Hvt2011. által 2018-ban beiktatott *honvédelmi veszélyhelyzetet* a Hvt2021.-ben a *honvédelmi válsághelyzet* intézménye váltotta fel. A békeidőszaki kormányzati válságmegelőzési és -kezelési kategória bevezetését akkor a honvédelmi miniszter javaslatában úgy indokolta, hogy „[a]z elmúlt években olyan új jelenségek jelentek meg, (pl. a hibrid hadviselés), amely kihasználja az államok védelmi szabályozásának gyengeségeit, illetve a korábbi biztonsági környezethez igazított kööttségeit. Erre figyelemmel szükséges, hogy Magyarország önálló és nemzeti szintű védelme, mint az Észak-atlanti Szerződés Szervezetében vállalt szövetségesi kötelezettségeink hatékonyabb teljesíthetősége érdekében felkészüljünk az új típusú „szürke zónás” kihívások hatékony kezelésére a szabályozás terén

is”.<sup>14</sup> Bár eredeti funkcióját megőrizte, a Hvt2021.-ben rögzített honvédelmi válsághelyzet – a honvédelmi ágazat kihívásaira reflektáló kvázi különleges jogrendi állapotként – a Vbö. által bevezetett *összehangolt védelmi tevékenység* egyik alkategóriájává, formájává vált,<sup>15</sup> így a korábbi Hvt.-beli szabályozás egyes általános, eljárást érintő elemei is a Vbö.-be kerültek át.

Az összehangolt védelmi tevékenység mint új jogintézmény kodifikálásának célja – építve az utóbbi évek válságainak gyakorlati tapasztalataira<sup>16</sup> – egy ágazatokon átívelő háttér biztosítása a különböző ágazati válsághelyzetek, összkormányzati megközelítést igénylő, súlyos vagy elhúzódó védelmi és biztonsági események hatékonyabb, ágazatok közötti együttműködést is lehetővé tevő kezelése érdekében.<sup>17</sup> A honvédelmi válsághelyzet mellett az egészségügyről szóló 1997. CLIV. törvény 2022-es módosítását követően az egészségügyi válsághelyzet is összehangolt védelmi tevékenységnek (ÖVT) minősül,<sup>18</sup> azonban a további ágazati válsághelyzettípusok esetén<sup>19</sup>, így például a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet tekintetében is – bár egyes szerzők az ÖVT intézményével fennálló párhuzamosságokra figyelemmel a menedékjogi törvényben szabályozott válsághelyzet felülvizsgálatát javasolták<sup>20</sup> – fennmaradt a korábbi szabályozási tagoltság.

Az ÖVT ernyőfogalmának létrehozása és egyes ágazati válsághelyzetek ÖVT-nek minősítése mellett a védelmi-biztonsági szabályozási reform jelentősen bővítette a Kormány által e válsághelyzethez köthetően bevezethető általános (Vbö.)<sup>21</sup> és ágazatspecifikus (Hvt2021.)<sup>22</sup> rendkívüli intézkedések körét.

A honvédelmi válsághelyzet Hvt2021.-ben rögzített tényállási elemei tekintetében a 2018-ban törvénybe iktatott honvédelmi veszélyhelyzetéhez képest két újdonság emelendő ki. Egyrészt a szövetségesi kötelezettségek érdekében való életbe léptethetősége kapcsán a korábban a NATO Alapokmányának 4. és 5. cikkére való hivatkozás kiegészült az Európai Unió vonatkozásában fennálló – a lisszaboni szerződéssel bevezetett – kötelezettségek (szolidaritási [EUMSZ 222. cikk] és kölcsönös védelmi [EUSZ 42. cikk (7)] klauzula) katonai dimenziójával. Másrészt, a korábban különleges jogrendi szabályozás (megelőző védelmi helyzet) alá eső – de a releváns fenyegetések tekintetében kibővített – tényállás („*külső fegyveres támadás vagy hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű, részben vagy egészben katonai jellegű cselekménnyel való fenyegetés*”) is a kvázi különleges jogrendi szabályozás körébe, így az Országgyűlés helyett a Kormány döntési hatáskörébe „csúszott vissza” (2. számú ábra). A nem

<sup>14</sup> T/3291. számú törvényjavaslat egyes törvényeknek a Magyar Honvédség új szervezeti rendjének kialakításával összefüggő módosításáról (Benyújtás dátuma: 2018.10.31.)

<sup>15</sup> Hvt2021. 107. § (1)

<sup>16</sup> Kádár Pál: A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapelgondolásának elemzése és lehetséges perspektívái. Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok, 2022/8.

<sup>17</sup> Indokolás a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényhez, Részletes indokolás, 74–76. §

<sup>18</sup> 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről, 228. §

<sup>19</sup> Erről bővebben lásd: Kádár Pál – Hoffmann István: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai: a „kvázi különleges jogrendek” helye és szerepe a magyar közigazgatásban. Közjogi Szemle, 14. (2021), 3., 1-11. o.

<sup>20</sup> Kádár Pál: A védelmi-biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdései az Alaptörvényen túl. Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok, 2021/11.

<sup>21</sup> Vbö. 76. §

<sup>22</sup> Hvt. 107. § (4)



csak külső fegyveres támadásokra szorítkozó tényállás-bővítés jelentősége – hasonlóan a hadiállapot tekintetében a korábbi rendkívüli állapothoz köthető szabályozáshoz képest történt módosításhoz –, hogy a 21. századi biztonsági kihívások diverzitására reflektálva különböző esetekben (akár kibertámadás, szándékos katasztrófa előidézése stb.)<sup>23</sup> is beavatkozási lehetőséget biztosít. Az érintetlenül maradó, szomszédos államban kialakult katonai válságkezelést is igénylő válság hazai hatásait kezelni célzó tényállás kapcsán az Alaptörvény 10. módosítása azonban elmosza a határt a honvédelmi válsághelyzet és a veszélyhelyzet intézményének új tényállása között.<sup>24</sup>

A honvédelmi válsághelyzet hadiállapottal, valamint szükségállapottal egyidőben nem rendelhető el/tartható fenn, veszélyhelyzet fennállása – az előzményként szolgáló jogintézményhez hasonlóan – nem kizáró ok.<sup>25</sup>

Alaptörvény (Hatályos: 2022. október 31-ig)	Hvt2021. (Hatályos: 2022. október 31-től)
A megelőző védelmi helyzet  51. cikk (1) Az Országgyűlés külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében meghatározott időre kihirdeti a megelőző védelmi helyzetet, ezzel egyidejűleg felhatalmazza a Kormányt sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetésére. A megelőző védelmi helyzet időtartama meghosszabbítható.	107. §  (2) Honvédelmi válsághelyzet (...)  b) külső fegyveres támadás vagy hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű, részben vagy egészben katonai jellegű cselekménnyel való fenyegetés esetén vagy (...)  rendelhető el.

2. ábra. A megelőző védelmi helyzet és a honvédelmi válsághelyzet tényállásának összevetése. (saját szerk.)

### 3. A védelmi és biztonsági kötelezettségek rendszerével összefüggő jogi keretek változása

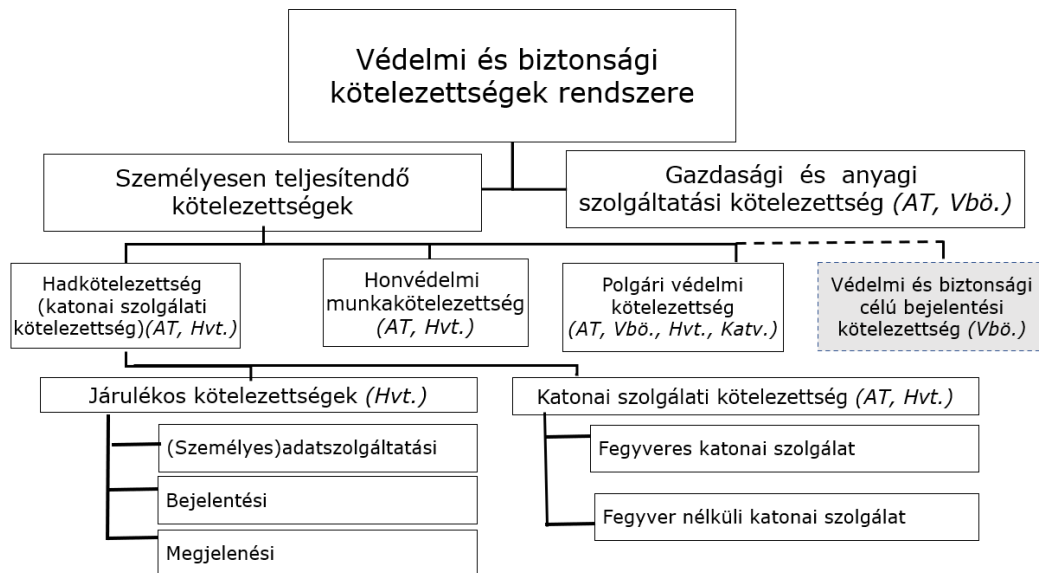
Az Alaptörvény XXXI. cikke által rögzített, az állampolgárok a haza védelmére vonatkozó kötelezettségeinek kereteit a Vbö. a(z) – új jogi terminusként bevezetett – védelmi és biztonsági kötelezettségek körében határozza meg, amely magában foglal minden, „az ország és a nemzet védelme és biztonságának fenntartása és fejlesztése érdekében az állam által természetes személyek, jogi személyek, valamint jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek részére meghatározható kötelezettség”-et. Az Alaptörvény személyesen

<sup>23</sup> Hoffmann István – Kádár Pál: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I. Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok, 2021/2.

<sup>24</sup> Vö. Hvt2021. 107. § (2) a) pont, valamint Alaptörvény 51. cikk (1) bekezdés

<sup>25</sup> Hvt2021. 107. § (3). A Hvt2011. szerint rendkívüli állapot, megelőző védelmi helyzet, szükségállapot, váratlan támadás és terrorveszélyhelyzet esetében nem lehetett honvédelmi veszélyhelyzetet kihirdetni, illetve kihirdetett honvédelmi veszélyhelyzetet haladéktalanul meg kellett szüntetni. (Hvt2011. 21/A. § (2))

teljesítendő kötelezettségeként a hadkötelezettséget, a honvédelmi munkakötelezettséget és a polgári védelmi kötelezettséget, valamint a mindenkire kiterjedő, vagyoni szolgálattal teljesítendő gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettséget nevesíti. Bár az alaptörvényi katalógust a reform érintetlenül hagyta, a listát a Vbö. új elemként egy kvázi-kötelességgel, a védelmi és biztonsági célú bejelentési kötelezettséggel toldotta meg. A kötelezettségek rendszerét, valamint szabályozásuk forrását a 3. számú ábra foglalja össze.



3. ábra: Védelmi és biztonsági kötelezettségek rendszere (saját szerk.)

Míg korábban a kötelezettségek rendszerének részletszabályait a Kat. és a Hvt2011., valamint azok végrehajtó rendeletei külön-külön – és helyenként átfedésben – szabályozták, a katasztrófavédelmi és a honvédelmi ágazati törvények a reform eredményeképpen csupán a szakterületi sajátosságok tekintetében őrizték meg az önálló szabályozási hatáskörüket, a közös elemek esetében a Vbö. vált irányadóvá. A korábbi tagolt szabályozás egységesítése során a Vbö. az elrendelés esetleges párhuzamosságait is kiküszöböli azzal, hogy meghatározza, a személyes kötelezettségek közül „ugyanazon természetes személyre egyazon időszakra nézve csak egy kötelezettség teljesítése rendelhető el”, „az elrendelésre okot adó körülmények és a kötelezett viszonyainak együttes értékelése” mentén. A Vbö. a működését 2022. október 1-jével megkezdő Védelmi Igazgatási Hivatalt ruházta fel hatáskörrel ajánlások megfogalmazására e tekintetben az elrendelésre jogosult szervek részére.<sup>26</sup>

Bár a Vbö. rögzíti a védelmi és biztonsági kötelezettségek katalógusát, a kifejezetten honvédelmi jellegű, különleges jogrendhez kötődő kötelezettségeket – így a hadkötelezettséget (katonai szolgálati kötelezettséget) és a honvédelmi munkakötelezettséget – továbbra is a honvédelmi ágazati törvény szabályozza. E tekintetben alaptörvényi szinten – a különleges jogrendi katalógus lefelezésével – is történtek változások: míg a hadkötelezettség (mind a katonai szolgálati kötelezettség mind a járulékos kötelezettségek) korábban rendkívüli állapotban, valamint az Országgyűlés döntése alapján megelőző védelmi helyzetben, a honvédelmi kötelezettség pedig rendkívüli állapotban (azok

<sup>26</sup> Vbö. 7. §

bevezetését követően) volt elrendelhető, addig az Alaptörvény 9. módosításával a katonai szolgálati, illetve a honvédelmi munkakötelezettség hadiállapotban, illetve hadiállapot kihirdetésének Kormány általi kezdeményezését követően irándó/írható elő.<sup>27</sup>

Három változás törvényi szinten is kiemelendő: egyrészt új elemként a Hvt2021.-ben kerültek rögzítésre a hadkötelezettség – korábban a Haktv. által rögzített<sup>28</sup> – járulékos (adatszolgáltatási, bejelentési, megjelenési) kötelezettségeinek főbb szabályozási elemei. Másrészt e járulékos kötelezettségek teljesítésének elrendelését a jogalkotó a továbbiakban nem köti a hadkötelezettség bevezetéséhez,<sup>29</sup> vagyis különleges jogrend fennállásához (kivéve a megjelenési kötelezettség egyes eseteit). Ennek oka, hogy az elsősorban felkészítési funkciókat szolgáló megelőző védelmi helyzet kivezetése a különleges jogrendi katalógusból, ezzel a szolgálati kötelezettség a hadiállapotra (illetve annak a kihirdetési időszakra kiterjesztett időszakára) korlátozódott.<sup>30</sup> Így a járulékos kötelezettségek alkalmazhatóságának békeidőszakra való kiterjesztése vált szükségessé, hogy a katonai szolgálati kötelezettség esetleges életbe léptetését azonnal naprakész nyilvántartásokra lehessen alapozni, azonban természetesen teljesítésük elrendelése szolgálatra való behívást nem eredményezhet (a hadiállapot kihirdetésének kezdeményezését követő időszak kivételével)<sup>31</sup>. Harmadrészt, bizonyos rendelkezések a korábbi törvényi szinthez képest alacsonyabb jogforrási szintre kerültek át, például a behívási akadályok – az életkori korlátok, valamint abszolút egészségügyi akadályok<sup>32</sup> rögzítésén kívül – rendeleti szinten kerültek szabályozásra.<sup>33</sup>

A korábban mind a Kat.-ben, mind a Hvt2011.-ben elkülönítetten szabályozott polgári védelmi kötelezettség tekintetében az általános szabályokat a Vbő. rögzíti, a Hvt2021. csupán a fegyveres összeütközések időszakával összefüggő eltérő szabályokra tér ki. Így a Vbő.-be került át a polgári védelmi kötelezettség céljának deklarálása, a feladatok „hierarchiáját” felállító rendelkezés, amely szerint a „*polgári védelmi kötelezettséghez kapcsolódó feladatok ellátását fegyveres összeütközés idején a honvédelmi feladatok ellátásának elsődlegességével kell megszervezni*”.<sup>34</sup> A Kat.-ből a Vbő. átemelte a kötelezettség alóli mentesség, illetve azon személyek körének rögzítését, akik munkakörük ellátásával, közmegebízatás gyakorlásával látják el e kötelezettségüket, az elrendelés menetét, jogosultjait és időbeli korlátait, a részkötelezettségeket, valamint a kiképzésre és gyakorlatra vonatkozó szabályokat. A Kat.

<sup>27</sup> A hadkötelezettség (katonai szolgálati kötelezettség) automatikusan „aktiválódik” a hadiállapot bevezetésével, míg a honvédelmi munkakötelezettség csupán „alkotmányos lehetőség”, ez esetben a Kormány mérlegelési jogkörrel rendelkezik annak bevezetésére.

<sup>28</sup> 2013. évi XCVII. törvény a honvédségi adatkezelésről, az egyes honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos katonai igazgatási feladatokról, VI. Fejezet (36-39. §) (2022.10.31-én hatályos állapot)

<sup>29</sup> Hvt2021. 19. § (4)

<sup>30</sup> Balogh András József – Till Szabolcs Péter: Új szabályozás, régi gondolatok, avagy aktuális kérdések a (hon)védelmi tevékenység hatékonyságának jogi alapjai kapcsán. Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok, 2022/29.

<sup>31</sup> T/17432. számú törvényjavaslat indokolással - a honvédelemről és a Magyar Honvédségről. Általános indokolás; Részletes indokolás 19. §

<sup>32</sup> Hvt2021. 37. §

<sup>33</sup> 614/2022. (XII. 29.) Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról, 20. §

<sup>34</sup> Vbő. 8. § (4)

szabályozza azonban továbbra is a polgári védelmi szervezetrendszer struktúráját és működésének fő vonalait.<sup>35</sup>

A korábban a honvédelmi és katasztrófavédelmi törvényi szabályozásban szintén párhuzamosan kezelt gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség mind a Hvt.-ből, mind a Kat.-ból teljes egészében átkerültek a Vbő.-be, a részletszabályok tekintetében pedig annak végrehajtási rendelete<sup>36</sup> vált egységesen irányadóvá.

A védelmi és biztonsági célú bejelentési kötelezettség – alapozva a Kat. keretében már korábban is létező jelzési kötelezettségre, azt kiegészítve az átfogó védelmi és biztonsági megközelítés szempontjaival<sup>37</sup> – „lex imperfecta”-ként szankciót magával nem vonó, a társadalom biztonságtudatosságát erősíteni, helyes magatartás felé orientálni kívánó elemként került beemelésre a Vbő.-be.<sup>38</sup>

## Összefoglalás

A fentiekből kirajzolódó, 2020-ban megkezdett jogszabálmódosítási hullám mind strukturális, mind az egyes jogintézményeket érintő tartalmi módosításokat hozott a védelmi és biztonsági szektor tekintetében. A korábbi ágazati szabályozási, illetve bizonyos szempontból intézményi széttagozottságot kívánja csökkenteni a biztonság lehető legszélesebb spektrumú megközelítésével, amelyet többek között a különleges jogrendi katalógus újragondolása és a normál jogrendi válságkezelés szabályozásának kibővítése és egyes válságkezelési mechanizmusok összehangolt szabályozása, a védelmi és biztonsági kötelezettségekre vonatkozó előírások Vbő. általi megállapítása (a honvédelmi kötelezettségek kivételével), valamint a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének felállítása is szolgál. Az ágazati szabályozások tekintetében tudatosabb határ-megvonási koncepciót követő reform és a Vbő. központi, keretszabályként, – egyes szerzők szerint védelmi-biztonsági „mini-alkotmányként”<sup>39</sup> – funkcionáló szerepe az ágazati sajátosságok tekintetében azonban fenntartotta a saját hatáskörben történő szabályozást, illetve egyes esetekben a Vbő.-független szabályrendszer kialakítását is (például járulékos kötelezettségek rendszere, váratlan támadás),<sup>40</sup> valamint az ÖVT intézménye sem vált egy – az ágazati válságkezelési formáját teljes skáláját magába olvasztó – átfogó mechanizmussá.

<sup>35</sup> Kat., VI. Fejezet, 52-72. §

<sup>36</sup> 428/2022. (X.28.) Korm. rendelet a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség szabályairól

<sup>37</sup> Indokolás a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényhez, Részletes indokolás, 19. §

<sup>38</sup> Kádár Pál – Till Szabolcs: A védelemmel és biztonsággal összefüggő kötelezettségek – a Vbő. II. fejezete. In: Kádár Pál (szerk.): A védelmi és biztonsági szabályozás magyarországi reformja. NKE, Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely, Budapest, 2023. 114-143. o.

<sup>39</sup> Kádár i. m., 2022.

<sup>40</sup> Balogh – Till i. m., 2022.



## Felhasznált források

1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről

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

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

2013. évi XCVII. törvény a honvédségi adatkezelésről, az egyes honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos katonai igazgatási feladatokról

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

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

2022. évi XXI. törvény a honvédelmi adatkezelésekről

428/2022. (X.28.) Korm. rendelet a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség szabályairól

614/2022. (XII. 29.) Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról

Balogh András József – Till Szabolcs Péter: Új szabályozás, régi gondolatok, avagy aktuális kérdések a (hon)védelmi tevékenység hatékonyságának jogi alapjai kapcsán. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/29.

Csink Lóránt: Mi lesz velünk terror esetén? Gondolatok a terrorveszély-helyzet kivezetésével összefüggésben. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021/4.

Giannopoulos, Georgios – Smith, Hanna – Theocharidou, Marianthi: The landscape of Hybrid Threats: A conceptual Model. *European Union and Hybrid CoE*, 2021. február 5.

Hoffmann István – Kádár Pál: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021/2.

Horváth Attila: A különleges jogrend fejlődése Magyarországon a kilencedik Alaptörvény-módosítás tükrében. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. MFI Tudományos Közleményei 14., Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Budapest, 2021., 122-148. o.

Indokolás a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló [2021. évi XCIII. törvényhez](#). Részletes indokolás, 74–76. §

Kádár Pál – Hoffmann István: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai: a „kvázi különleges jogrendek” helye és szerepe a magyar közigazgatásban. *Közjogi Szemle*, 14. (2021), 3., 1-11. o.

Kádár Pál – Till Szabolcs: A védelemmel és biztonsággal összefüggő kötelezettségek – a Vbö. II. fejezete. In: Kádár Pál (szerk.): *A védelmi és biztonsági szabályozás magyarországi reformja*. NKE, Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely, Budapest, 2023. 114-143. o.

Kádár Pál: A védelmi-biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdései az Alaptörvényen túl. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021/11.

Kádár Pál: A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapelveinek elemzése és lehetséges perspektívái. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/8.

Petruska Ferenc: A védelmi-biztonsági szabályozás eszköztára a migráció új kihívásainak kontextusában. In: Petruska Ferenc – Ujházi Lóránd (szerk.): *Vallás és biztonság kapcsolatának egyes kérdéseiről*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2021., pp. 37-50.

Petruska Ferenc – Vikman László: Egy formabontó hírszerzési nyilatkozat a jogi sérülékenységek szempontjából. *Military and Intelligence CyberSecurity Research Paper*, 2021/4.

T/17432. számú törvényjavaslat indokolással - a honvédelemről és a Magyar Honvédségről

T/3291. számú törvényjavaslat egyes törvényeknek a Magyar Honvédség új szervezeti rendjének kialakításával összefüggő módosításáról (Benyújtás dátuma: 2018.10.31.)

