

Kádár Pál

A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapelgondolásának elemzése és lehetséges perspektívái¹

1 Bevezetés

2020. december 22-én az Országgyűlés elfogadta az Alaptörvény kilencedik módosítását, amellyel hivatalosan is láthatóvá vált annak a megkerülhetetlenül szükséges és a rendszerváltás óta először napirendre kerülő korszerűsítési folyamatnak az első eleme, amely a védelmi és biztonsági szabályozás teljes hazai rendszerére kiterjed és amely elsőként a különleges jogrendi szabályozás alapelemeit érintette. Az akkor elfogadott szöveg módosítását is jelenti az Alaptörvény tizedik módosítása tárgyában előterjesztett T/25 számú javaslat, amely a veszélyhelyzeti tényállás további pontosításával még nagyobb nyomatékot adott annak a megállapításnak, hogy a kilencedik módosítás szükséges és indokolt volt, a ma hatályos Alaptörvény korlátozottan képes megfelelni a 21. századi biztonsági fenyegetések kezelési kihívásainak.

A védelmi-biztonsági szabályozás sajátossága, hogy a szabályrendszer megalapozásául szolgáló események, a szabályozási kényszerhelyzetet vagy a fejlesztés szükségességét megalapozó történések sok esetben a közvélemény számára nem feltétlenül látható térben történnek, vagy ha a nyilvánosság előtt zajlanak is, mélyebb elemzés nélkül számos alkalommal nem láthatóak át azok az összefüggések, amelyek a korrekcióhoz vezetnek. A mögöttünk hagyott több mint 30 esztendő során a védelmi és biztonsági szabályozás jellemzően a már bekövetkezett vagy magas valószínűséggel bekövetkező események kezelése érdekében mintegy ad hoc beavatkozásként módosult. Ezzel a trenddel szakít a 2020-ban megindult szabályozási felülvizsgálat, amely jelenleg is folyamatban van, egyes elemei még most kerülnek a kidolgozás fázisába annak érdekében, hogy 2023. július 1-jére, az Alaptörvény kilencedik módosításának hatályba lépésének időpontjára a teljes szabályozórendszer rendelkezésre álljon. A reform szakmai időszerűségét támasztja alá a COVID pandémia és az ukrán válság kezelése során szerzett tapasztalatok sora is.

Jelen tanulmányomban arra vállalkozom, hogy a szabályozási reform alapelemeit áttekintsem, a minősített információk védelmének sérelme nélkül nagyvonalakban bemutassam a miérteket és a hogyanokat, majd rávilágítsak a fejlesztés esetleges további lépéseire vagy ezek elmaradásának kockázataira.

2 A védelmi biztonsági szabályozás és a reform alapelemei

2.1 A védelmi biztonsági szabályozás elemei

A védelmi biztonsági rendszer összetett, klasszikusan több szintű és számos önállóan is vizsgálható elemből áll. A rendszer alapjait maga a szabályozás adja meg, amely lényegében valamennyi egyéb elemre – az irányításra, a jogosítványok és kötelezettségek rendszerére, a szervezetre, a személyzetre, az eljárásokra, az erőforrásokra és a tervezésre – kiterjedően meghatározza a működés kereteit.

Maga a szabályozás is összetett, amelyen belül jól elhatárolható csoportot alkotnak a jogszabályok, ezen belül a sarkalatos és az egyszerű többséggel elfogadható törvények, valamint a végrehajtási rendeletek, továbbá a kapcsolódó közjogi szervezetszabályozó eszközök és egyéb terv- és munkadokumentumok, amelyek a végrehajtás részletszabályait tartalmazzák.

¹ A mű TKP2021-NVA-16 számú projekt keretében, a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a Tématerületi Kiválósági Program 2021 pályázati program finanszírozásában valósult meg.



A védelmi-biztonsági rendszer alapelveit a lentiek szerinti logikán végig haladva, az egyes elemeknél az új elemeket és a változásokat kiemelve mutatjuk be.

2.2 A szabályozás szintjei

2.2.1. Az Alaptörvény

Az állam alapintézményeit keretbe foglaló szabályok sorában a nemzetközi példákat figyelembe véve nem feltétlenül tipikus megoldás, hogy a különleges jogrendi vagy a védelmi kérdések részletszabályai alkotmányos szintű szabályozásban jelenjenek meg². Egyes alkotmányokban a hazaihoz hasonlóan kiterjedt szabályozást találhatunk, ilyen például a német Grundgesetz, a spanyol Constitución Española, a lengyel Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej és a görög Σύνταγμα της Ελλάδος vagy a portugál Constituição da República Portuguesa szabályrendszere, míg más esetekben egyáltalán nem – Egyesült Királyság –, vagy csak minimális szabályokat találunk e vonatkozásban az alkotmányos szinten. Ez utóbbira példaként hozható az osztrák Bundesverfassung, a belga La Constitution Belge, vagy a dán Grundloven rendszere, de vannak köztes megoldások is. A teljesség igénye nélkül: Bulgária, Franciaország, Hollandia, Málta, Románia, Szlovákia, Szlovénia, Olaszország és Svédország esetében a szabályozás az alkotmányos szinten már túlmutat a különleges jogrend mint lehetőség megemlékezésén, de a részletezettség nem éri el a német vagy a magyar megoldás szintjét.³

A hazai szabályozási hagyományok a rendszerváltást megelőző időszakig visszatekintve tartalmazzák ugyan a védelmi szabályozás alapvetéseit, azonban ezek szabályozási mélysége az idők során folyamatosan változott. A kezdeti széttagolt és hiányos szabályozás⁴ mára kifejezetten nagy mélységű és jelentős terjedelmű különleges jogrendre és a védelmi-biztonsági rendszerre vonatkozó szabályozással fejlődött. Az Alaptörvény az államszervezet strukturális és hatásköri szabályai, az alapvető jogok korlátozhatósága mellett tartalmazza a különleges jogrendi szabályrendszert is.

Önmagában a jogelmélet is több féle megközelítéssel foglalkozik a különleges jogrend megítélésével, ezen a területen sem beszélhetünk egységes megközelítésről. Kojá és Schmitt szerint a kivételes hatalomgyakorlás jogrenden kívüli állapotot jelent⁵, míg Kelsen vagy Dicey szerint ez is része a jognak.⁶

E sorok írója úgy véli, hogy a különleges jogrend nem jogon kívüli állapot, pusztán csak az állam önvédelmi mechanizmusaként egy sajátos és ideiglenes működési szabályrendszer lehetőségét emeli alkotmányos szintre annak érdekében, hogy az ország szuverenitása, működési rendje, az állampolgárok élete és vagyónbiztonsága a szélsőséges fenyegetés vagy veszély esetén is megvédhető legyen.

Itt kell kiemelnünk azt a tényt is, hogy a 21. századra a különleges jogrendi esetkörök tételezését, túlzott részletezését az élet egyre inkább meghaladni látszik, tekintettel a gyorsan változó biztonsági

² Lásd erről bővebben KHAKKEE, Anna: Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Policy Paper – No.30, Geneva, 2009. https://www.files.ethz.ch/isn/99550/pp30_anna_khakee_emergency_powers.pdf és NAGY Zoltán-HORVÁTH Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei; Mádl Ferenc Intézet, Budapest, 2021 http://real.mtak.hu/133292/1/MFI-TK04-Kulonleges_jogrend_00_web1.pdf

³ Lásd erről bővebben Hoffman István-Kádár Pál: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I.; NKE Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2021/2.; [VBSZK Műhelytanulmányok 2021_2_Hoffman István-Kádár Pál_A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I..pdf \(uni-nke.hu\)](http://real.mtak.hu/133292/1/MFI-TK04-Kulonleges_jogrend_00_web1.pdf)

⁴ Lásd az 1949. évi XX. törvény rendelkezéseit

⁵ KOJA, Friedrich: „Állami szükségállapot és a szükségállapotra vonatkozó jog” [ford. JAKAB András] in: TAKÁCS Péter (szerk.): Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből (Budapest: Szent István Társulat 2003) 797-817. o. és SCHMITT, Carl: Politikai teológia, Akaprint, 1992, Budapest, 5. o.

⁶ KELSEN, Hans: Tiszta jogtan, Budapest 2001, Rejtjel; és DICEY, Albert Venn: Bevezetés az angol alkotmányjogba, 1902, Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 174-194. o. (http://real-eod.mtak.hu/3303/1/MTA_Konyvek_800238_000808456.pdf)

kihívásokra és azok előzetes feltérképezési lehetőségeinek szűkülésére. Az elmúlt 10 év tapasztalatai alapján⁷ feltételezhető, hogy ezen szabályok alkalmazása vagy egyre gyakoribbá válik, vagy a jövőben olyan módon alakul át a szabályozás filozófiája, hogy a különleges jogrendi eszközrendszer egyes elemei a normál időszakos működésbe kerülnek át, egy veszélyesebb világban a mindennapok eszközzé⁸ válnak.

Az Alaptörvény 2011 óta önálló fejezetet szentel a különleges jogrendnek, amely azonban 2023. július 1-jétől alapjaiban megújul az Alaptörvény kilencedik módosítása értelmében⁹.

A kilencedik módosítás legfontosabb eredménye egyrészt, hogy a különleges jogrendi esetek számát háromra csökkentette, melyek tipizálása a külső és belső biztonság valamint az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos események elleni védekezés mint cél mentén végezhető el. Másik jelentős eredmény, hogy az egyes tényállások megfogalmazása és differentia specifikai lényegesen rugalmasabbak a korábbiaknál, így olyan kihívások kezelésére is megfelelő jogi háttérrel jellemezhetők, amelyek ma még nem beazonosíthatóak¹⁰.

Tanulmányomnak nem célja az alkotmányos szabályok nagy mélységű értékelése, kutatásunk¹¹ elsődlegesen a védelmi-biztonsági szabályrendszer reformjának alapvetéseit és törvényi szintű nívóját, a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényt helyezi középpontjába, azonban e helyütt mégis ki kell emelnünk azt az üdvözlendő alkotmányos eredményt, hogy az Alaptörvény kilencedik módosítása értelmében az egyes krízishelyzetekben mindig ugyanazon döntési centrum, – jelesül a Kormány – kerül a rendkívüli intézkedések meghozatalára jogosult pozícióba. A hazai közjogi rendszerben ma is egyértelműen a végrehajtó hatalom letéteményese az a szerv, amely a legoperatívabban képes meghozni a döntéseket, ehhez rendelkezik megfelelő apparátussal és eljárásrenddel, amelyeket azonnal képes alkalmazni. Bármely más döntési centrum – Országgyűlés, Honvédelmi Tanács, köztársasági elnök – vagy nem rendelkezik megfelelő válságkezelési gyakorlattal, vagy szakapparátusa kevésbé felkészült a krízishelyzetek kezelésére, vagy a különleges jogrendre történő áttérés, a jogosítványok átvételével járó időkéselem, esetleg az államszervezet egészének a különleges jogrendi működésre történő átállásából eredő bizonytalansága nehezítené el a tényleges védekezési feladatokat.

A védelmi és biztonsági reform egyik alapvetése kétségkívül a fentiekben azonosítható be, azaz a mindenkori végrehajtó hatalom kapja meg a lehetséges legtágabb felhatalmazást a védekezési

⁷ A teljesség igénye nélkül: a 2010-es évek közepén Európán végigsöprő terrorhullám kezelésének kérdése, ezzel összefüggésben a terrorveszélyhelyzet különleges jogrend kodifikálása, az „arab tavaszhoz”, a szíriai harcokhoz és az afganisztáni műveletekhez egyaránt köthető tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet jogintézményének kialakítása, a 2014-es ukrán válság, a Krím annexiója, majd 2022-ben az orosz-ukrán háború, vagy a 2019-es COVID pandémia kezeléséhez továbbá a technológiai fejlődéssel összefüggésben a kibertérben jelentkező új veszélyekhez fűződő jogi megoldások.

⁸ Lásd COVID kapcsán kihirdetett veszélyhelyzet egyes intézkedéseit, amelyek praktikus fenntartásukkal a normál jogrendben. A rendkívül összetett szabályrendszert – amely a jogállási szabályoktól kezdődően a polgári jogi anyagi és eljárási jogi rendelkezéseken át, a pénzügyi szolgáltatásokon és a közigazgatás szervezetrendszerén keresztül számos területet érint – a veszélyhelyzettel összefüggő átmeneti szabályokról szóló 2021. évi XCIX. törvény tartalmazza. Mindezek mellett nem csak a pandémia hatása marad(hat) velünk hosszú távon, hanem más biztonsági kihívások kapcsán is szükséges lehet az eltérő megközelítés és egyes korlátozó vagy rendkívüli válságkezelési szabályok megalkotása (pl global warming, különféle ellátási válságok stb).

⁹ A 2022 májusában T/25 számon előterjesztett tizedik Alaptörvény módosítás szintén érinti a különleges jogrendi szabályozást, melynek elfogadása a módosító indítványokkal együtt a hatályba lépési dátumot is korábbi időpontra módosíthatja.

¹⁰ Példaként álljon itt az Alaptörvény 49. cikk szerinti hadiállapot tényállása, amely a 21. századi kihívásoknak megfelelő rugalmasságot biztosít azzal a megfogalmazással, amely „hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű cselekmény, valamint ezek közvetlen veszélye” esetére is lehetővé teszi a kihirdetést. Ebben a körben értelmezhető lehet a kibertámadás, de akár a vízbázis mérgezése vagy szándékos katasztrófa előidézése, vagy bármely más, ma még nem beazonosítható támadó magatartás. Hasonló flexibilitás azonosítható a veszélyhelyzet és a szükségállapot fogalmi elemeiben is.

¹¹ A kutatás az Innovációs és Technológiai Minisztérium Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból nyújtott támogatásával, a TKP 2021-NVA-16 pályázati program finanszírozásában valósult meg.

feladatok ellátására, az ehhez szükséges jogi lehetőségek ne jelenthessenek akadályt az állampolgárok biztonságának szavatolása terén. Ezt a szabályozási megközelítést tekinthetjük egyben a lawfare¹² elleni fellépés hazai megvalósulásának is, amelyet a 2020-23 közötti szabályozási reformfolyamat szintén célul tűzött ki.

Az Alaptörvény Különleges jogrend fejezete kapcsán ki kell emelnünk azt is, hogy a Kormány az egyes különleges jogrendek kihirdetésére vonatkozó indítványával egyidejűleg már felhatalmazást nyer – eltérő országgyűlési döntés hiányában legfeljebb 60 napra – a rendkívüli intézkedések megtételére. Erre a korábban csak a terrorveszélyhelyzetnél alkalmazott megoldásra azért van szükség, mert a védekezés és a biztonság mint alapvető cél és érdek érvényesítése nem szenvedhet késedelmet, amint a szükséges alpinformáció rendelkezésre áll a fenyegetésről, az azonnali beavatkozás is szükséges lehet.

2.2.1.1. Az Alaptörvény kilencedik módosításának kritikái

A fentiek szerinti széleskörű és nagymélységű jogi eszköztár, amely a Kormány rendelkezésére áll a krízisek kezelésére, felvetheti a túlzott hatalomkoncentráció, a jogállamiság sérelmének gyanúját. Tekintsük át, milyen kritikák érték vagy érhetik az Alaptörvény kilencedik módosítását a védelmi-biztonsági területen, s ezek kapcsán milyen szakmai ellenérvek hozhatóak fel.

a) Legitimációs deficit gyanúja a Honvédelmi Tanács megszüntetése miatt

Az Alaptörvény kilencedik módosításával hatályba lépő szabályozás megszünteti a Honvédelmi Tanács jogintézményét. Ez a lépés számos kritikai észrevételt kapott¹³ a jogalkotás során arra hivatkozással, hogy csökken a legitimációja a különleges jogrendi döntéshozónak, hiszen a jövőben nem az Országgyűlés által létrehozott Honvédelmi Tanács lesz jogosult a törvénytől eltérő rendkívüli intézkedések meghozatalára, hanem a Kormány.

Előljáróban le kell szögeznünk, hogy nem beszélhetünk legitimációs deficitről csak amiatt, ha az új szabály nem ugyanazt a személyi-szervezeti kört vonja be a döntéshozatalba. Jogos az az észrevétel, hogy egy kétharmados parlamenti többséggel rendelkező párt esetében az alkotmányozás akár formalitásnak is lenne tekinthető, hiszen nincs olyan jogszabály, amelyet formálisan ne alkothatna meg. Ugyanakkor ez nem lehet érv a szabályozás szükségszerű korszerűsítése ellen. Azt is ki kell emelni, hogy a módosítás a jogállami keretek között, jogszerűen megválasztott Országgyűlés döntése volt, igaz érdemi politikai-szakmai vitára nem került sor¹⁴.

¹² A joggal való hadviselés (lawfare) melynek elméletét nyugaton Dunlap munkáiból ismerhetjük meg a legjobban, lásd: Charles DUNLAP: Law and Military Interventions: Preserving Humanitarian Values in 21st Conflicts, 2001 [dunlap.pdf](https://scholarship.law.duke.edu/) (duke.edu); DUNLAP, Charles Jr., Lawfare, in National Security Law 823-838 (John Norton Moore et al. eds., 2015) https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=6100&context=faculty_scholarship és DUNLAP, Charles Jr.: Lawfare 101 A Primer, Military Review 8-17 (May-June 2017) https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=6434&context=faculty_scholarship. Ugyanakkor ki kell emelnünk, hogy a fogalom első használója nem ő volt, lásd John CARLSON - Neville YEOMANS, Whither Goeth the Law—Humanity or Barbarity, in The Way Out—Radical Alternatives in Australia, 155 (Margaret Smith & David Crossley eds.) 1975. Melbourne: Lansdowne Press; www.laceweb.org.au/whi.htm

¹³ Lásd például: Eötvös Károly Intézet: Gombócból is sok - A kilencedik módosítás és környéke, <http://www.ekint.org/alkotmanyossag/2020-12-16/gombocbol-is-sok-a-kilencedik-modositas-es-kornyeke-velemeney>; NAGY Attila Tibor: Az Orbán-féle szükségállapot; 2020. 12.09. Népszava | Az Orbán-féle szükségállapot (nepszava.hu); SZABÓ Zoltán: Alkotmányozás a koronavírus árnyékában - Az alkotmányoknak is meg kell küzdeniük a vírussal?; MTA Jogtudományi Intézet, 2021; <https://jog.tk.hu/blog/2021/12/alkotmanyozas-a-koronavirus-arnyekaban>; SZENTE Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái, MTA Law Working Papers A Jogtudományi Intézet műhelytanulmányai; (MTA Law Working Papers | TK Jogtudományi Intézet)

¹⁴ A kilencedik módosítás nem csak ezt a területet érintette, a figyelem sokkal inkább más területre – anya/nő, apa/férfi – fókuszálódott, az elfogadásra és kihirdetésre pedig a teljes parlamenti vitával együtt alig valamivel kevesebb, mint másfél hónap alatt került sor. Maga a különleges jogrend a teljes szakmai-politikai folyamatban nem kapott kiemelt figyelmet.

Azt is el kell mondanom, hogy a Honvédelmi Tanács összetétele sok tíz éve és jelenleg is olyan, hogy abban a kormányzati szereplők túlsúlya meghatározó befolyást eredményez, így megszüntetése e vonatkozásban a meghozott döntések súlypontja terén valószínűsíthetően nem hoz jelentős változást. A frakcióvezetők, az OGY elnöke, vagy a köztársasági elnök kikerülése a rendkívüli jogalkotásból azonban lényegesen felgyorsítja a döntéshozatalt, nincs átmeneti állapot, amelyet hadiállapotban vagy annak kihirdetését közvetlenül megelőzően az ellenfél kihasználhat, a békében is működő Kormány a begyakorlott és felkészült szakapparátusával gyakorlatilag azonnal képes beavatkozni, ha a helyzet azt kívánja. Ez a megoldás válasz a 21. századi kihívások gyors változásaira, a fenyegetések kiszámíthatatlanságának erősödésére.

A legitimitáció fenntartását szolgálja az a rendelkezés, hogy bár Honvédelmi Tanács nincs, de az Országgyűlés működése folyamatos, azaz a bizottságok és a plenáris ülés munkáján keresztül teljes mértékben érvényesülhet a kontroll funkció. Az új szabályozási keretek között az Országgyűlés jól felfogott érdeke, hogy felkészüljön egy ilyen időszaki működésre, erre minden jogi lehetősége adott, illetve amennyiben valamely területen eljárásait korszerűsítenie kell, azt saját hatáskörében a Házzsabály módosításával meg képes teremteni.

b) Legitimációs deficit gyanúja a köztársasági elnök jogosítványainak szűkülése miatt

A köztársasági elnök jogosítványainak szűkülésére vonatkozó megállapítás két vonatkozásban helytálló. Egyrészt a fentiek szerinti Honvédelmi Tanács vezetési jogosítványai kapcsán, másrészt a szükségállapot rendkívüli intézkedésre jogosult jogalkotói minőség vonatkozásában.

A Honvédelmi Tanáccsal összefüggő előzőekben tárgyalt érveken túl, ki kell emelnünk azt a szempontot, hogy a magyar jogi berendezkedésben a köztársasági elnök hagyományosan nem bír operatív beavatkozási lehetőséggel a folyamatokba. Ez nem csak abban merül ki, hogy napi működési gyakorlatának nem része a végrehajtói típusú döntések meghozatala, a döntéselőkészítés során a viták lefolytatása, koordinációja, amely nyilvánvalóan megkerülhetetlen egy krízis esetén, hanem abban is, hogy az így meghozandó döntések kapcsán az elnöki sérthetlenség, összeférhetlenség¹⁵ és felelőtlenség intézménye is kérdéseket vet fel¹⁶.

Önmagában az a megoldás, hogy az Alaptörvény úgy rendelkezik, hogy az egyes közjogi szereplők közti feladatmegosztás súlypontjai a Kormány felé mozdulnak, nem jelenti a jogállami fékek és ellensúlyok rendszerének sérelmét. Ha a nemzetközi példákat is figyelembe vesszük, az országok jelentős többségében a végrehajtó hatalom kezében összpontosulnak a kríziskezelés jogosítványai¹⁷, amely mellett megfelelő szabályozási és szervezeti kontrollmechanizmus működik¹⁸.

A köztársasági elnök szerepe mindemellett továbbra is meghatározó a különleges jogrend kapcsán, hiszen ő jogosult a hadiállapot kihirdetésére, a szükségállapot kihirdetésére és meghosszabbítására, valamint arra, hogy felhatalmazza a Kormányt a veszélyhelyzet meghosszabbítására, ha az Országgyűlés akadályoztatva van, ezzel biztosítva a szükséges közjogi felhatalmazást a védekezés érdekében meghozandó rendkívüli intézkedésekre.

c) Az alapvető jogok nemzetközi jogi védelme és a korlátozás lehetőségei

¹⁵ Alaptörvény 12. cikk (1) és (2) bek. rendelkezései tükrében, vajon milyen felelősége van a különleges jogrendben meghozott alapvetően jogalkotási vagy végrehajtási jellegű döntéseinek következményeiért? Mi a tartalma és a határa a politikai felelősségnek, lehet-e és milyen vonatkozásban büntetőjogi vagy kárfelelősségről beszélni az ilyen elnöki döntések esetében?

¹⁶ Lásd erről FARKAS Ádám, TILL Szabolcs: A honvédelmi alkotmány és alkotmányosság alapkérdései Magyarországon, In FARKAS Ádám, KÁDÁR Pál (szerk.): Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai, Zrínyi Kiadó, Budapest, 46–50. o

¹⁷ Lásd NAGY-HORVÁTH (szerk.) i. m. 257–264. oldalak

¹⁸ Ilyen intézmény a különleges jogrend feltételhez kötöttsége, határozott időre szóló intézkedések, az alkotmányos normakontroll intézményének fenntartása, vagy a parlament feloszlásának tilalma.

A különleges jogrendre vonatkozó módosítások esetében az egyik legfontosabb felmerülő kérdés a jogkorlátozások mélysége és feltételrendszere. Az Alaptörvény kilencedik módosítás szakmai tartalma megfelel a jogállamiság követelményeinek azáltal, hogy a különleges jogrendi jogkorlátozások vonatkozásában zsinórmértékül szolgáló Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának¹⁹ rendelkezései is elismerik annak a lehetőségét, hogy bizonyos esetekben az egyezményekben garantált emberi jogok gyakorlását korlátozzák, illetve bizonyos jogok gyakorlását felfüggeszsek. Az Egyezségokmány kimondja, hogy a „nemzet létét fenyegető és hivatalosan kihirdetett szükségállapot idején” bizonyos alapjogok gyakorlása felfüggeszthető, illetve rögzíti, hogy melyek esetében nem képzelhető el korlátozás²⁰.

Hasonló megoldást alkalmazott az Európai Emberi Jogi Egyezmény²¹ is, amely „háború vagy a nemzet létét fenyegető más rendkívüli állapot” esetén teszi lehetővé a különleges jogrendhez kötődő alapjogkorlátozást, megfelelő bejelentési kötelezettség teljesítése mellett.

Az Alaptörvény kilencedik módosítása ezeket a jogi határokat következetesen figyelembe veszi, nem fogalmaz meg jelentősebb jogkorlátozást az alapvető jogok vonatkozásában, mint azt az eddig hatályos szöveg tette.

d) A szükségesség, arányosság tesztje

Az Alaptörvény kilencedik módosításával és az ennek végrehajtását szolgáló törvények megalkotásával a jogalkotó különösen nagy szerepet szán az alkotmányosság szükségesség-arányosság tesztjének, az ehhez fűződő követelmények érvényesítésének. Az Alkotmánybíróság ítélezési gyakorlata a rendszerváltás óta töretlen abban a vonatkozásban, hogy az egyes jogkorlátozó intézkedések vizsgálatánál azt helyezi a középpontba, hogy az adott intézkedéssel bevezetett jogkorlátozás elkerülhetetlen volt-e és amennyiben igen, a korlátozás mélysége, az okozott sérelem arányban állt-e a védendő értékkel²². Ez a teszt nem csak az egyes különleges jogrendi intézkedések esetében alkalmazandó, hanem a különleges jogrend kihirdetésének mérlegelése során is. Amennyiben a fennálló fenyegetés kezelhető különleges jogrend kihirdetése nélkül vagy az így bevezetett intézkedések elérhetőek lettek volna más jogi eszközzel, a döntés jogellenessége megállapítható. Figyelemmel arra, hogy mindkét esetben jogszabályban kihirdetett döntésről beszélünk, a normakontroll elvégzése az Alkotmánybíróság feladata. Mindezek mellett az új szabályozás és a COVID pandémia időszakában kialakulni látszó gyakorlat azt is előrevetíti, hogy a jövőben az Alkotmánybíróság vagy lazít majd az arányossággal összefüggő vizsgálati gyakorlatán, vagy ki kell alakítania azt a szakmai képességet, amely már nem csupán jogszabály értelmezést és az alaptörvényi megfelelőséget vizsgálja, hanem bizonyos szakmai kérdések tartalmát és megfelelőségének értékelését is elvégzi²³.

¹⁹ 1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről 4. cikk 1., 2. pontjai

²⁰ ezek a következők: élethez való jog, halálbüntetéssel összefüggő korlátozások, kínzás tilalma, kegyetlen és megalázó bánásmód tilalma, rabszolgaság és rabszolgakereskedelem tilalma, nullum crimen sine lege elv, gondolat, lelkiismeret és vallásszabadság, jogképesség védelme

²¹ 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről 15. cikk

²² Lásd erről bővebben BALOGH Zsolt: Alapjogok korlátozása az új alkotmányban; in Pázmány Law Working Papers, 2011/19; különösen 7-10. oldal; POZSÁR-SZENTMIKLÓS Zoltán: Érvelés alapjogi jogvitákban; in Iustum Aequum Salutare 2017/2.; 105–119. oldal; GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: „Az alapjogok korlátozása” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/az-alapjogok-korlotozsa> (2020). [40]–[51].

²³ Az arányosság vizsgálata a kormányzati döntések kapcsán egy kihirdetett különleges jogrendben azért is érzékeny kérdés, mert a döntéshozó végrehajtó hatalom nyilvánvalóan szélesebb információs bázissal rendelkezik, amikor döntéseit előkészíti, egyes információk jelenleg a minősítés okán nem is hozzáférhetőek az AB munkáját támogató szakértők számára.

e) Az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság folyamatos működése

Szintén lényeges szempont, hogy a különleges jogrend kihirdetése esetén az Országgyűlés munkája nem korlátozott, jogköreinek gyakorlása minden tekintetben biztosított és a Kormány által biztosítandó. Ki kell emelnünk, hogy a Kormány rendkívüli felhatalmazása a különleges jogrend idején kizárólag a kihívással összefüggésben szükséges intézkedések meghozatalára vonatkozik, minden más kérdésben nincs speciális szabály, azaz az Országgyűlés gyakorolhatja valamennyi egyéb jogosítványát.

Az Országgyűlés fontos jogosítványa, hogy a Kormány által különleges jogrend idején alkotott rendeletet hatályon kívül helyezheti. A hatályon kívül helyezett rendeletet a Kormány azonos tartalommal nem alkothatja meg újra, kivéve, ha azt a körülmények jelentős változása indokolja.

Azáltal, hogy a Kormány mind az Országgyűlés mind az Alkotmánybíróság esetében köteles minden olyan intézkedést megtenni, amely ezek folyamatos működését biztosítja, a jogállami államszervezet valamennyi lényeges szervének működése biztosítható. Adott a jogalkotó, a rendkívüli intézkedésre jogosult végrehajtó hatalom és a normakontrol szerve – az Alkotmánybíróság –, amely a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját.

f) Az Alaptörvény felfüggeszthetősége különleges jogrendben

Garanciális jelentőségű az Alaptörvény azon rendelkezése, amely még különleges jogrend idején sem teszi lehetővé az Alaptörvény alkalmazásának felfüggesztését. Éppen ez az egyik olyan alaprendelkezés, amely miatt a különleges jogrendre vonatkozó szabályozás felülvizsgálata és körültekintő újraszabályozása indokolt volt. A jogállami működés megköveteli, hogy az állam létét vagy a közbiztonságot érő fenyegetés esetén a normál működés helyreállításához szükséges intézkedések is jogszerűek legyenek, ne kelljen jogon kívüli válaszokra kényszerülnie a döntéshozónak. Amennyiben az alkotmányos kereteket tartani kívánjuk, olyan különleges jogrendi szabályozás szükséges, amely nem állít indokolatlan korlátozást a védekezés útjába, esetkörei felölelik valamennyi elképzelhető kihívás kezelését. Az Alaptörvény kilencedik módosítása ezt szem előtt tartva fogalmazza meg az új különleges jogrendi esetköröket és a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény különleges jogrendi fejezete is ennek megfelelően került megalkotásra. Mindezekre figyelemmel az új szöveg olyan jogi konstrukciót alkot, amely rugalmassága miatt már nem képezheti akadályát a szükséges rendkívüli intézkedések meghozatalának.

g) A Velencei Bizottság megállapításai

Az Európa Tanács független alkotmányjogászokból álló tanácsadó szerve szintén górcső alá vette az Alaptörvény kilencedik módosítását²⁴. A Velencei Bizottság üdvözölte a különleges jogrendi esetkörök számának csökkentését, megállapította, hogy az új szabály egyszerűbb és egyértelmű, mikor van lehetőség rendkívüli felhatalmazásra. A Bizottság kiemeli azt a változást is, amely szerint a korábbi feles többséghez képest a kihirdetett veszélyhelyzet meghosszabbításához a jövőben kétharmados felhatalmazás szükséges, amellyel kapcsolatban megállapítja, hogy e rendelkezések összhangban vannak a demokrácia tiszteletben tartásáról szóló ajánlásával²⁵.

A Bizottság jelzi, hogy a különleges jogrendi intézkedésekre vonatkozó részletszabályok ismerete nélkül nem lehet megállapítani, hogy fennáll-e jogállamisági kritérium sérelme, tekintettel arra, hogy

²⁴ European Commission For Democracy Through Law: Opinion on the Constitutional Amendments Adopted by the Hungarian Parliament In December 2020;

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)029-e)

²⁵ Opinion On The Constitutional Amendments Adopted By The Hungarian Parliament In December 2020; 76.

point; [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)029-e#page=18&zoom=100,92,450](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)029-e#page=18&zoom=100,92,450)

ezeket a szabályokat külön sarkalatos törvény szabályozza és nem az Alaptörvény. Megfogalmazza azt az ajánlást is, hogy ezeket a szabályokat alapos konzultációt követően célszerű elfogadni, felajánlja saját közreműködését is²⁶. Mindemellett a Honvédelmi Tanács megszüntetését és a Kormány központi szerepbe emelését különleges jogrend időszakában önmagában nem ítéli aggályosnak jogállamiság szempontjából, azonban az ehhez fűzött indokolás hiányát a szükségességről és az arányosságról nem tartja „biztató jelnek”.

h) A különleges jogrendi tényállások megfogalmazásának túlzott rugalmassága

Az új szabályozás olyan kritikát is kaphat, amely szerint a rugalmas fogalmak aláássák a jogbiztonságot, nem biztosítanak egyértelmű és pontosan beazonosítható tényállási elemeket az egyes különleges jogrendi esetekben. Ilyen kritikusnak tekinthető jogszabályhely a veszélyhelyzetre vonatkozó tényállás megfogalmazásába a felsorolás elé bekerült „különösen” szócska, amely így nem zárja le a felsorolt esetekkel a kihirdetés alapjául szolgáló helyzeteket.

Ez a kritika csak annyiban alapozható meg és az egyes különleges jogrendi kategóriák tartalma annyiban lehet strikt, amennyiben a világban jelentkező fenyegetések és az államszervezetet és a polgárok élet- és vagyónbiztonságát fenyegető veszélyek is azok. Nem kérdés, hogy egy hazánkat érő nyílt külső fegyveres támadás milyen jogi megítélés alá kell essen, erre a ma hatályos szabályok is választ adnak. A 21. században azonban egyre többször találkozunk olyan fenyegetéssel és történésekkel, amelyek az ún. szürke zóna sajátjai. A magyar Országgyűlés az Alaptörvény kilencedik módosításával amellet tette le voksát, hogy nem lehet olyan védelmi szabályrendszert fenntartani, amely az egyébként rendelkezésre álló védekezési eszközrendszert nem engedi alkalmazni egy zárt felsorolás vagy idejét múlt megfogalmazás miatt. Az is igaz, hogy a rugalmas fogalmak szándékolt félreértelmezése valós elvi kockázatot jelenthet, így az egyes különleges jogrendi helyzetek kihirdetése során fokozott a felelőssége a mindenkor Országgyűlésnek és a Kormánynak, a kihirdetést követően pedig az Országgyűlés folyamatos működése és a rendkívüli intézkedések alkotmánybírósági normakontrollja, illetve az egyedi döntések bíróság előtti megtámadhatósága jelenti a féket és az ellensúlyt a rendszerben.

2.2.2. A védelmi-biztonsági reform sarkalatos törvényi szintje

Az Alaptörvényen túl – ahogy arra a Velencei Bizottság is rámutatott – meghatározó szerepe van a sarkalatos törvényeknek. A védelmi-biztonsági szabályrendszer reformja szükségképpen érintette a különleges jogrendi szabályokat magában foglaló a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvényt, amely a veszélyhelyzeten kívül magában foglalja valamennyi különleges jogrendi helyzet szabályait. A veszélyhelyzet idején alkalmazható rendelkezéseket a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (Kat.) határozza meg, melynek korrekciója szintén szükséges volt.

A védelmi biztonsági szabályozási reform központi eleme az Alaptörvény szintje alatt a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény elfogadása, amely korábban példa nélküli szintre emelte a védelmi és biztonsági igazgatás szabályozását. A példa nélküliség nem a sarkalatosságban rejlik, hiszen az erre vonatkozó szabályok jelenleg is sarkalatos törvényekben – jellemzően a honvédelmi és a katasztrófavédelmi törvényben – kaptak helyt, hanem abban, hogy a Vbő. komplexitása és kihívások kezelése kapcsán az összkormányzati szemlélet most jelenik meg először egységes és valamennyi ágazat számára meghatározó keretszabályként, amely

²⁶ Itt kell megjegyeznünk, hogy a Velencei Bizottság véleménye még nem tér ki a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény tartalmára, szakmai előkészítésének folyamatát sem vizsgálja, amely egy közel két éves előkészítő munka eredménye, s amelynek szövegét az előterjesztést megelőzően hétpárti egyeztetés zárta le. A kép teljességéhez hozzátartozik, hogy az egyeztetésen az ellenzéki pártok nem jelentek meg, ugyanakkor a parlamenti szakaszban kifejtették politikai és szakmai álláspontjukat.

zsinórmértékül szolgál a továbbiakban is.²⁷ A Vbő. mindemellett a 21. századi kihívások sajátosságainak megfelelő rugalmas szabályokat tartalmaz a jogállami garanciarendszer egyidejű biztosításával. A törvény rendelkezéseit, amely a fenti két sarkalatos törvény szabályozási párhuzamait megszüntetve alapvetően újítja meg a rendszert, lentebb külön is tárgyaljuk, jelen alcím alatt azon sarkalatos szabályokat mutatjuk be, amelyek megalkotása a Vbő-re figyelemmel megkerülhetetlen volt.

A fentiekre figyelemmel talán a leglátványosabb lépés a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény (új Hvt.) megalkotása volt. Az új törvény kifejezetten a honvédelemre és a Magyar Honvédségre vonatkozó szabályokat tartalmazza, szemben a 2011. évi CXIII. törvénnyel, amely az irányítás és az igazgatás valamint a különleges jogrend szabályozását is felölelte. Az új jogszabály megalkotására nem csak azért volt ebben a formában szükség, mert az Alaptörvény kilencedik módosítás terminológiai változásait át kellett vezetni, hanem, mert a Vbő. mint keretszabály egyfajta ernyőt von a védelmi-biztonsági szabályozás egészére, sajátos „mini-alkotmányként” jelenik meg a szakterületen, átítelve a korábban ágazatközi kérdéseket.

Az új Hvt. kapcsán lényeges elem, hogy a korábban a megelőző védelmi helyzethez vagy a váratlan támadás különleges jogrendi helyzetekhez kötött intézkedéseket, a fegyveres védelmi tervre vonatkozó szabályokat és a honvédelmi veszélyhelyzet intézményének megreformálását részleteiben is el kellett végezni, hiszen a Vbő. hatályba lépését követően ezek a szabályok már csak az új alkotmányos kereteken belül, a Vbő-re figyelemmel értelmezhetőek. Egyes jogintézmények alaptörvényből való törlése arra is sarkallta a jogalkotót, hogy ezek szükségességét és szakmai tartalmát tételesen felülvizsgálja²⁸.

A védelmi biztonság szabályozás reformja keretében a Kat. vonatkozásában nem került sor teljesen új jogszabály megalkotására, azonban a Vbő-vel való összhangot biztosítani kellett. Ennek keretében került ki a szabályozásból számos olyan elem, amely a ma hatályos Hvt.²⁹ szabályozásával párhuzamosságot mutatott, vagy a Vbő-ben jelent meg, illetve került sor a katasztrófaveszély jogintézményének felülvizsgálatára is, figyelemmel arra, hogy a Vbő. alapján a katasztrófa és annak veszélye védelmi és biztonsági eseménynek³⁰ minősül, amely esetben az összkormányzati koordinációs feladatokat a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve látja el. Ez a változás alapozta meg a kiterjedt káresemény fogalmának bevezetését³¹, amely lehetővé teszi a helyzet kezelését abban az időszakban is, amikor a központi szerv még nem vette át az eseménykezelést.

²⁷ Vbő. 1. § „Magyarország védelme és biztonsága nemzeti ügy, amelyen a nemzet fennmaradása és fejlődése, a közösségi és az egyéni jogok érvényesülése alapszik, ezért a magyar nemzet védelmével és biztonságának fenntartásával és fejlesztésével összefüggő jogszabályi rendelkezéseket e törvényre figyelemmel kell meghatározni.”

²⁸ Példaként álljon itt a honvédelmi válsághelyzet jogintézménye (Hvt. 107. §), amely a jövőben a Vbő. szerinti összehangolt védelmi tevékenység keretében és azon túlmutató intézkedési lehetőségekkel lesz elrendelhető, azonban a korábbi honvédelmi veszélyhelyzettel összevetve is szélesebb korlátozásokat tesz lehetővé, áthidalva a megelőző védelmi helyzet megszűnéséből eredő változásokat.

²⁹ 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről

³⁰ Vbő. 5. § 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.

³¹ Kat. 3. § 11. pont és 43. §

A fentiekén túl a védelmi biztonsági reform további sarkalatos törvényeket is érintett, mint például a médiatörvény³², a rendőrségről³³, vagy a nemzetbiztonsági szolgálatokról³⁴ szóló törvények, amelyek esetében elsődlegesen a terminológiai pontosításokat kellett végrehajtani.

2.2.3. A védelmi biztonsági reform törvényi szintű következményei

A sarkalatos szintű jogszabályokon túl a védelmi és biztonsági szabályozási paradigmaváltáshoz számos további jogszabály korrekciója is szükséges volt. Nem elégséges önmagában az alaptörvényi és sarkalatos szabályok módosítása, hiszen számos olyan jogszabály van, amely elfogadásához nem szükséges a minősített többség. Ezek a pontosítások nem kizárólag az Alaptörvény új fogalmainak átvezetését jelentik, hanem valamennyi esetben érdemi vizsgálatot kellett elvégezni a vonatkozásban, hogy az új különleges jogrendi esetkörök tartalmi változásai vagy a Honvédelmi Tanács kivezetése a jogrendszerből vajon mennyiben érintik a szabályozás érdemi tartalmát, mennyiben szükséges kiegészítő szabályok megalkotása vagy esetleg dereguláció.

A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény háborúra, veszélyhelyzetre, szükségállapotra vagy rendkívüli állapotra vonatkozó értelmező rendelkezései és az ezekhez fűződő tényállások szankciórendszere érintett a felülvizsgálatban, ahogy a honvédelmi kötelezettségekkel összefüggő tényállások is. Ezek elvégzése nem csupán a terminológia pontosítások miatt volt szükséges, azt is meg kellett vizsgálni, indokolt-e újabb tényállások megalkotása annak érdekében, hogy a biztonságunk mint védendő érték védelme megfelelően érvényesíthető legyen.

Célszerűnek mutatkozott továbbá egyes eljárási szabályok újragondolása is, hiszen az összehangolt védelmi tevékenység jogintézménye kapcsán praktikusnak tűnt néhány különös szabály megalkotása az eljárások felgyorsítása érdekében, válsághelyzet/különleges jogrend esetére. Igaz, hogy a különleges jogrend lehetőséget ad ilyenek megalkotására is rendkívüli jogalkotással, azonban, ha ezek a szabályok bizonyos feltételekkel már békében is megismerhetőek, a végrehajtás valamennyi feltételét meg lehet teremteni a válságmentes időszakban is, amely az alkalmazhatóságot fokozza és tehermentesíti az államszervezetet krízis időszakban. Kéziratunk összeállítása időpontjában még nem ismert, végül milyen mélységű újraszabályozást tart indokoltnak a jogalkotó, de azt kijelenthetjük, hogy a megkezdett szabályozási reform és az alapjaiban új szakmai megközelítés kiváló alkalmat teremt ezen kapcsolódó területek fejlesztésére is.

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

Kiemelt jelentőségű az Eütv. egészségügyi válsághelyzetre vonatkozó szabályozása, hiszen 2020-2022 között a COVID pandémia „élesben” tette próbára a szabályozást és viszonylag gyorsan be is igazolódott, hogy a minisztériumi irodákban korábban megalkotott szabályok egy ilyen kézzelfogható és valóságos katasztrófánál nem megfelelőek, azokat módosítani volt szükséges. Mindemellát az is megállapítható, hogy a módosítás ez alkalommal is magának a helyzetnek szólt, arra reagálva igyekezett gyors megoldást találni, a rendszerszerű jogintézmény-korszerűsítés nem is volt cél. Mindezekén túl önmagában maga a Vbö. későbbi időpontra időzített hatálybalépése is kiváló szakmai lehetőséget kínált az Eütv. vonatkozó szabályainak átfogó felülvizsgálatára. Ennek megvalósulását jelzi az az előterjesztett törvényjavaslat (ún. kivezető törvény), amely a kihirdetett veszélyhelyzet 2022. június 1-jei hatályú megszűnése kapcsán fogalmazza meg a rendkívüli

³² 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról

³³ 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről

³⁴ 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról

jogalkotás termékeként megjelent kormányrendeletekből törvényi szintre emelendő és hatályban maradó szabályokat³⁵.

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

2.2.4. A védelmi-biztonsági tárgyú végrehajtási rendeletek, közjog szervezetszabályozó eszközök

A védelmi biztonsági szabályozás reformja csak annyiban lehet teljes, ha a szabályozórendszer teljes mélységében megújul. Ennek hiányában a törvényi szintű szabályokra inkább csak deklarációként tekinthetünk, azok végrehajtása a részletek kimunkálása hiányában elmaradna. Kulcskérdés tehát, hogy a kapcsolódó végrehajtási szabályok a törvényi szintű rendelkezések alapfilozófiáját átveve, az operativitást és az ágazatközi együttműködés képességének fokozását a középpontba állítva készüljenek el. Jelen tanulmány összeállítása idején³⁶ ezek a részletszabályok még nem ismertek, valószínűsíthető, hogy a hatályos jogi környezetben fellelhető idejétmúlt rendelkezések, amelyek szakmai tartalma már nem felel meg az új megközelítésnek, deregulációra kerülnek és egyes esetekben az alapoktól újra kell építeni a végrehajtási szabályrendszert is, ahogy a törvényi szinten megjelenő szabályok azt megkövetelik.

Fontos kiemelni, hogy ezek sorában nem kizárólag a Vbö. végrehajtási rendeleti felhatalmazásairól³⁷ van szó, amelyek keretében szabályozásra kerülnek:

- a) a védelmi és biztonsági kötelezettségekkel összefüggő részletes szabályok,
- b) a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítése, a gazdaságmozgósítás és az annak keretében bevezethető intézkedések részletes szabályai,
- c) a védelmi és biztonsági tartalékolással összefüggő részletes szabályok,
- d) a gazdasági társaság honvédelmi, rendvédelmi, nemzetbiztonsági, valamint egyéb állami fegyveres szervek részére előírható ellátási kötelezettségének részletes szabályai, az ellátási kötelezettség körébe tartozó termékeket és szolgáltatásokat, valamint ezeknek a honvédelmi, és rendvédelmi, nemzetbiztonsági, valamint egyéb állami fegyveres szervek részére való átadásának-átvételének és azok ellentételezésének rendje,
- e) a gazdasági és anyagi szolgáltatás elrendelése érdekében vezetett nyilvántartásban kezelt ingatlanra, szolgáltatásra, technikai eszközre vonatkozó műszaki adatok,
- f) a védelmi és biztonsági célú felkészítésen és továbbképzésen kötelezően résztvevők köre, továbbá a képzési rendszerrel összefüggő részletes szabályok,
- g) a Kormány és a kormányzati igazgatás működési folytonosságát szolgáló létesítmények, eljárások, működési feltételek fenntartásával, fejlesztésével és üzemeltetésével, továbbá a kapcsolódó speciális működési feltételekkel összefüggő részletes szabályok,

³⁵ A veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő szabályozási kérdésekről szóló T/27 számú törvényjavaslat (00027.pdf (parlament.hu))

³⁶ 2022 májusa

³⁷ A Vbö. 83. § szerinti felsorolás talán túlzottan is részletes, számos elemében összevonható lenne, egyes elemeinek rendeleti szintű szabályozása nem feltétlenül szükséges, tekintettel arra, hogy az államszervek belső együttműködését szervező szabályokat elegendő lehet kormányhatározat szinten rögzíteni.

- h) a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervére, a védelmi és biztonsági igazgatási feladatokat ellátó szervek és személyek feladataira és működési rendjére, valamint a védelmi és biztonsági igazgatás szakmai irányítására vonatkozó részletes szabályok,
- i) a védelmi és biztonsági igazgatási feladatok ellátásával összefüggő minősített adatközlési feltételek kialakítására és fenntartására, a védett kommunikáció kialakítására és működtetésére, valamint az érintett kormányzati igazgatási szervek kijelölésére vonatkozó szabályok,
- j) a védelmi és biztonsági bírság mértékét, megállapításának szempontrendszerét, a bírság megfizetése módjának és a kapcsolódó eljárást meghatározó szabályok,
- k) a nemzeti ellenálló képesség fokozásához szükséges programok, eljárások és támogatások részletes szabályai,
- l) a Nemzeti Védelmi és Biztonsági Fórum működésének részletes szabályai,
- m) a védelmi és biztonsági célú ellenőrzések eljárási szabályai,
- n) a védelmi és biztonsági célú gyakorlatok tervezésének, szervezésének és végrehajtásának szabályai,
- o) az összehangolt védelmi tevékenységgel összefüggő állami szervek közötti együttműködés és koordináció, továbbá a nemzeti eseménykezelő központ működésének részletes szabályai,
- p) a NATO Válságreakálási Rendszerével összefüggő döntéshozatal és feladatellátás részletes szabályai, valamint az ezzel összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer alkalmazásával összefüggő szabályok,
- q) az EU válságkezelés nemzeti feladataival összefüggő alapvető szabályok, Magyarország képviseletének rendje az EU szervezeteinek döntés-előkészítési, vagy döntéshozatali szerveiben, valamint az EU egyes szervezeteivel történő kapcsolattartás és információcsere rendje,
- r) a védelmi és biztonsági tervezés részletes szabályai.

A fenti, Vbö. alapú felhatalmazásokon túl valamennyi más kapcsolódó jogszabály rendeleteinek megalkotása is feladat, kiemelten a Hvt.vhr. és a Kat.vhr. elfogadása, korrekciója.

A végrehajtási rendeletek szövegének összehangolását követően kerülhet sor a további belső szabályozók és közjogi szervezetszabályozó eszközök előkészítésére. E körbe tartoznak azok az országgyűlési határozatok, kormányhatározatok, miniszteri utasítások, amelyek összességében biztosítja a védelmi-biztonsági rendszer teljes működését, az ezekben foglaltak teljes mértékben a védelem totális megközelítésének érvényesítését. Ezek az okmányok nem csak a szervezetek belső működését vagy a felkészülést hivatottak ütemezni, koordinálni, hanem egyben olyan közelebbi célmeghatározást és módszereket tartalmazhatnak a védelmi-biztonsági szervezetek számára, amelyek végrehajtásának eredményeképpen a társadalom valamennyi szegmense végül részesévé válik a tágabb értelemben vett biztonságunk szavatolásának.

Ebbe a körbe sorolandók a védelmi és biztonsági tervezés alapidokumentumai: az Országgyűlés által kibocsátott biztonság és védelempolitikai alapelvek³⁸, a Kormány által jóváhagyott nemzeti biztonsági stratégia³⁹ továbbá az integrált védelmi és biztonsági iránymutatás⁴⁰, valamint az ágazati törvényekben és a Kormány rendeletében előírt további ágazati, illetve kihívás- vagy fenyegetésközpontú, továbbá kockázatelemzésen alapuló stratégiák.

2.2.5. A védelmi-biztonsági reform szabályozási rendszerének alacsonyabb szintű végrehajtási dokumentumai

³⁸ Jelenleg a 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről

³⁹ 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról

⁴⁰ Vbö. 22. § (1) bekezdés c) pont

A rendszer megújítása nem nélkülözheti a nem jogszabályban vagy közjogi szervezetszabályozó eszközben megjelenő végrehajtási dokumentumok megújítását sem. Ebbe a körbe tartoznak a különféle intézkedési-, alkalmazási-, veszélyelhárítási tervek, de maga az ország fegyveres védelmi terve is, amely ma nem közjogi formába öntött dokumentum, tartalma azonban mégis meghatározó jelentőségű a védekezés megszervezésében és végrehajtásának egyes területein. Ugyancsak ebbe a körbe tartoznak az egyes szervezetek vezetői által kiadott belső intézkedések, utasítások, amelyek a védelmi biztonsági feladatok ellátásához kapcsolódóan határoznak meg helyi szabályokat.

Míndezek összessége képezi azt a szabályozói keretet, amely végrehajtásának begyakorlása és a kapcsolódó feltételrendszer kialakítása szavatolni képes az ország biztonságát.

2.3 A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény mint a szabályozás központi eleme

2.3.1. A Vbő. alapelgondolásának elemei

2.3.1.1. A megváltozott biztonsági környezethez történő alkalmazkodás

A Vbő. alapvetése azon, a 21. század második dekádjára nyilvánvalóvá vált biztonság- és védelempolitikai változásokból, az újszerű fenyegetések gyors eszkalációjának lehetőségéből valamint a továbbra is fennálló hagyományos fenyegetések hatásaiból táplálkozik, amelyeket kutatásunk önálló tanulmányban is elemez, így ezekről ehelyütt külön nem értekezem.

2.3.1.2. A védelmi alkotmány fejlesztése

Az Alaptörvény kilencedik módosítása és a Vbő. szervesen illeszkedik abba a történelmi folyamatba, amely a védelmi és biztonsági szabályozás elmúlt másfél évszázados fejlődését jellemzi. A 19. századi szervezet- és tevékenység centrikus államépítés időszakában jelentek meg az olyan, ma is működő alapfunkciókat megtestesítő szervezetek, mint a honvédség majd a rendvédelmi szervek, illetve a 20. század elején ezek nemzetbiztonsági funkciókat ellátó szervezeti egységei, amelyek fokozatosan önálló tevékenységgé nőttek ki magukat. A 20. század közepétől a szervezethez kötődő szabályozás egyre inkább ágazat specifikussá vált, elváltak a honvédelem, a rendvédelem és a nemzetbiztonságra vonatkozó szabályozások, az addig lényegében katonai központú védelem-szabályozás tartalmában mindinkább komplexsége vált. Az ágazati megosztást mindemellett 1989 után erős korlátozások és elhatárolások jellemezték, az egyes szereplők együttműködése meglehetősen korlátozott, esetenként szükségtelenül túlszabályozott volt⁴¹. A Vbő. ebben a fejlődési vonalban szintet kíván lépni, az ágazatok és szervezetek közötti együttműködést kifejezetten kívánatosnak tartja és további jogintézmények megalkotásával⁴² erősíti ennek érvényesülését, melyek a Vbő. nyomán megalkotott további törvényekben – különösen az új Hvt-ben – is tetten érhetőek. A törvénnyel a jogalkotó az eddigi ágazati működést világosan kiegészíti az összkormányzati koordinációval, kiemelt területté téve a társadalom felkészültségének és biztonságtudatosságának erősítését, továbbá a normál jogrendi válságkezelés és a különleges jogrendi szabályozás hatékonyabbá tételét.

A Vbő. kifejezett célja a védelmi biztonsági szabályozás átfogó megreformálása, egy többszintű kodifikációs folyamat megindítása és azon gyakorlati nehézségek kiküszöbölése, amelyek a ma hatályos szabályrendszer alkalmazása során napvilágra kerültek vagy legalább beazonosíthatóak, illetve azon hiátusok felszámolása is, amelyek abból erednek, hogy az elmúlt évtizedek béke éveiben ez a szabályozási terület kevésbé kapott figyelmet, nem volt cél az átfogó korszerűsítés, így egyes

⁴¹ Lásd példaként a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek együttműködésének kereteit. A szabályozás olyan megkötésekkel zárult a 2000-es évek elejére, amelyek adott esetben az egyébként kézenfekvő kölcsönös segítségnyújtást is speciális feltételek fennállásához kötötték, indokolatlanul kihasználatlanul hagyva egyes képességeket. Ezen a helyzeten hozott részben változást a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet, a katasztrófákkal szembeni védekezéssel összefüggő együttműködés vagy a terrorizmus elleni fellépés együttműködési szabályozása.

⁴² Ilyen például a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve, vagy az összehangolt védelmi tevékenység

elemeiben meglehetősen „papírszagú”, irodának való megoldások érhetőek tetten, szemben a szükséges és gyakorlatban hatékonyan működő megoldásokkal.

A védelmi alkotmány fejlesztését szolgálja a különleges jogrendi és válságkezelési szabályozás megújítása is, melyekről a későbbiekben még szó lesz.

2.3.1.3. A végrehajtó hatalom mozgásterének növelése és a válságkezelés operativitásának fokozása

A Vbő. alapelgondolásának következő, talán legmeghatározóbb eleme az alaptörvényi szabályozás megújításából is következik. Erre figyelemmel a válságkezelés és a különleges jogrendi működés középpontjába a kormány kerül, a végrehajtó hatalom letéteményeseként gondoskodik a felkészülésről és a tényleges védekezés megszervezéséről, végrehajtásáról. A végrehajtó hatalom ilyen fajta helyzetbe hozatala azért is üdvözlendő, mert a különféle válsághelyzetek és különleges jogrendi helyzetek kezelésére az elmúlt harminc évben kialakított jogi megoldások, a hatáskörök diverzifikálása és az ehhez kapcsolódó döntéshozatali eljárások olyan fokú összetettséget mutatnak, amelyek mára már a hatékonyság rovására mennek, megnehezítik a felkészülést és költséghatékonyság szempontjából sem tekinthetőek optimálisnak⁴³.

A hatályos szabályok alapján a rendkívüli intézkedések, illetve a válságkezelési intézkedések meghozatalának joga indokolatlanul fragmentált. Az ilyen intézkedések meghozatala ma a kialakult helyzet függvényében a Honvédelmi Tanács, az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Kormány vagy valamely miniszter felelőssége is lehet. Önmagában a helyzet beazonosítása és a megfelelő induló közjogi háttér megteremtése – valamely különleges jogrend vagy válsághelyzet kihirdetése és a megfelelő állami szerv felhatalmazása az intézkedés meghozatalára – is időbeni késedelmet jelent, amely veszélyeztetheti a védekezés eredményességét. Mindezekre figyelemmel az Alaptörvény kilencedik módosítása és a Vbő. olyan módon került megalkotásra, hogy a kormánynak minden esetben lehessen lehetősége az azonnali szükséges és arányos mértékű beavatkozásra.

Más országok hasonló válságkezelési rendszereit áttekintve megállapítható, hogy nincs egységes modell a fenti probléma megoldására és nem is minden esetben a kormány az az entitás, amely a felhatalmazást megkapja. Az ugyanakkor elmondható, hogy ahol nem a kormány kapja a felhatalmazást, ott az alkotmányos berendezkedés középpontjában minden esetben az uralkodó vagy a köztársasági elnök vagy más olyan állami szerv/testület áll, amely érdemben képes gyors döntést hozni, azaz az operatív beavatkozás minden esetben biztosított. A 21. századi kihívások esetében azonban ma már nem pusztán teoretikusan, hanem a gyakorlatban is kipróbálni kényszerült módon igazolást nyert – gondoljunk csak a koronavírus pandémiára vagy az ukrán-orosz háború kezelésére –, hogy a hatékony válságkezelés záloga a gyors és megfelelően előkészített döntés meghozatala, amely rövid időn belül és egyértelműen jut el a végrehajtókhoz⁴⁴, így olyan döntési centrumokkal tervezni krízis idejére, amelynek nincs megfelelő működési gyakorlata vagy struktúrája nem képes azonnali aktivitásra a biztonsági kihívás jelentkezésekor, nem célszerű.

2.3.1.4. A védelem és biztonság szabályozásának keret-kódexszerű megközelítése

⁴³ A ma hatályos törvényekből következő hatáskörök mentén csak jelentős költséggel lehetne korszerűsíteni azt a kiszolgáló infrastruktúrát (objektumok, vezetési létesítmények, minősített hálózatok, digitális jogalkotási rendszerek, stb), amely a döntéshozatalhoz kapcsolódóan nélkülözhetetlen. Ráadásul ezek egyes elemeit olyan szervezetekre és szervekre is ki kellene terjeszteni és folyamatosan készenlében tartani, amelyek a válságmentes időszakban kihasználatlanok, fizikai és informatikai szempontból sérülékenyek, valamint biztonsági kockázatot is jelenthet az illetéktelen hozzáférés veszélye az egyes érintetti kör alacsonyabb fokú biztonságtudatossága miatt.

⁴⁴ Mindez a gyakorlatban olyannyira fontos szemponttá vált, hogy a világ országainak többségében sor került lex COVID típusú törvények megalkotására annak érdekében, hogy a védekezés operativitását fokozni lehessen. Lásd erről bővebben: HOJNYÁK Dávid-UNGVÁRI Álmos: Összegzés – A koronavírus-járvány kezelésének tapasztalatai a vizsgált államokban; in NAGY Zoltán-HORVÁTH Attila (szerk). i. m. 610-618. o.
http://real.mtak.hu/133292/1/MFI-TK04-Kulonleges_jogrend_00_web1.pdf

A Vbő. alapvetéseinek beazonosítása kapcsán árulkodó maga a törvény szerkezete is. A jogszabály a hazai jogrendben a védelem és biztonság területén elsőként alkalmaz olyan átfogó kódexszerű megközelítést, amely az alapelvektől kiindulva a védelmi és biztonsági kötelezettségek rendszerén át, a tervezés, a nemzeti ellenálló képesség és a nemzetgazdaság felkészítésének kapcsolódó kérdésein keresztül valamennyi alapvető szabályt megjelenít. A jogszabály szintén meghatározza a védelmi és biztonsági igazgatás legszélesebb értelemben vett rendszerét, annak irányítási, ellenőrzési és gyakoroltatási szegmenseit is ideértve, szakítva azzal a jelenlegi gyakorlattal, amely az egyes elkülönült ágazatokon keresztül közelíti meg ezeket. Mindezekre figyelemmel a törvény jelentős deregulációt is elvégez a Hvt. és a Kat. kapcsolódó fejezetei vonatkozásában. A Vbő. külön fejezetet szentel a különleges jogrendi intézkedéseknek és megalapozza az összkormányzati válságkezelés intézményrendszerét is.

A komplex megközelítés mellett azonban a Vbő. nem törekszik valamennyi védelmi és biztonsági kérdés kimerítő mélységű szabályozására, ugyanakkor egyfajta keretként szolgál valamennyi ilyen esemény kezelésére, a kapcsolódó igazgatási rendszert pedig egységesen határozza meg. A Vbő. hatályba lépésétől kezdődően valamennyi, a magyar nemzet védelmével és biztonságának fenntartásával és fejlesztésével összefüggő jogszabályi rendelkezést erre a törvényre figyelemmel kell meghatározni. A törvény és az azóta már erre figyelemmel megalkotott új Hvt., illetve a módosított Kat. is érvényesíti azt az elvet, hogy az ágazati válságkezelés szabályrendszere nem kerül felszámolásra, mindaddig, amíg a kormányzat nem hoz döntést a védelmi és biztonsági esemény összkormányzati kezeléséről, az ágazati rendszerek változatlanul működnek.

A Vbő. megalkotása a fentiekén túl annyiban is hozzájárul az ország biztonságának fokozásához, hogy pusztán a létével és a kapcsolódó szabályozás megújításával, a téma előtérbe helyezésével felhívja a figyelmet a terület fontosságára, lehetőséget ad arra, hogy a tudományos kutatások és szakmai kritikák kereszttüzebe kerülve a rendszer továbbfejleszhető legyen.

2.3.1.5. A különleges jogrendi intézkedéskatalógus és a válságkezelés megújítása

A törvény abban is új megközelítést alkalmaz, hogy valamennyi különleges jogrendre vonatkozó intézkedés-csoport ebben a jogszabályban kapott helyet, szemben a ma hatályos Hvt. és Kat. széttagolt rendszerével. A Vbő. alapvetése e vonatkozásban az, hogy nem csupán a szabályok egyhelyre rendezése volt a cél, hanem annak lényegesen rugalmasabbá tétele is. Figyelemmel arra, hogy az eddig kialakult válsághelyzetek rendre bebizonyították, hogy a legkörültekintőbb strikt szabályozás sem képes megoldást kínálni a váratlanul felmerülő új kihívások megoldására – miközben az operativitás a válságok kezelése során mindennél fontosabb szempont –, a Vbő. teljesen új alapokra helyezte a különleges jogrendi intézkedés katalógust. Az eddigi zárt és merev, az egyes különleges jogrendi helyzetekhez képest differenciált tartalmú és egyfajta fokozatosságot rögzítő felhatalmazási rendszer helyett egy generálisan, valamennyi különleges jogrendben egységesen alkalmazható rugalmas témacsoport felsorolássá egyszerűsítette⁴⁵. Mindezekén túl a témacsoport felsorolás kiegészül egy nyitott felhatalmazással, amely indokolt esetben a célhoz kötöttség mellett bármely más intézkedést is lehetővé tesz. A lehetséges intézkedéseknek kizárólag az Alaptörvény jogkorlátozást megengedő vagy kizáró rendelkezései szabnak határt⁴⁶.

A különleges jogrendi időszakokon túl a Vbő. tartalmaz jó néhány válságkezelési intézkedés-lehetőséget is, új jogintézményként bevezetve az összehangolt védelmi tevékenységet, amely az

⁴⁵ Vbő. 80. §

⁴⁶ Ezek összhangban vannak a tárgybeli nemzetközi egyezményekkel, melyeknek részese hazánk is: alapvető jog korlátozható más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával. Különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – az Alaptörvény II. III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)-(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszhető vagy korlátozható.

elhúzódó vagy különösen súlyos válságok összkormányzati szemléletű kezelését teszi lehetővé.⁴⁷ Ez a jogintézmény is azt hivatott kifejezni és azon helyzetekre kínál megoldást, amelyek az utóbbi időben egyre jellemzőbben jelentkeznek szakmai igényként, ti. hogy az egyes ágazatokon átívelő fenyegetéseket, kihívásokat még a különleges jogrendi szintet el nem érő jogkorlátozással képes legyen kezelni a végrehajtó hatalom, melynek érdekében számos olyan intézkedésre nyílik lehetőség, amelyet válságmentes időszakban a kormánynak nem lenne lehetősége érvényesíteni.⁴⁸

2.3.1.6. A fegyveres védelem pillérei és az együttműködés

A törvény egyértelművé teszi, hogy a védelem és biztonság szabályozása rendkívül komplex, abban valamennyi állami és nem állami szereplő valamilyen módon vagy „szolgáltatóként”, együttműködőként vagy kötelezettként szerepet tölt be. A védelem és biztonságsvavatolás kiterjedt feladatrendszerén belül megkülönböztetett felelőssége van a Magyar Honvédségnek, a rendvédelmi szerveknek, valamint a katonai és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknak mint a fegyveres védelem pilléreinek, amelyekkel a jogszabály értelmében minden közigazgatási szerv köteles együttműködni.

2.3.1.7. A védelmi és biztonsági szabályozás alapelveinek meghatározása

Lényeges vezérlő elv a teljes szabályozásban a fokozatosság, a szükségesség és az arányosság elvének, valamint az átfogó megközelítés elvének és a közösségi mértékű biztonság elsőbbségi elvének érvényesítése. Az öt alapelv⁴⁹ többsége alapvető alkotmányos követelményként jelenik meg a különféle jogkorlátozások kapcsán, amelynek a teljes védelmi és biztonsági igazgatási rendszerben és a válságkezelés gyakorlati megvalósítása során is meghatározó szerepe van. A szükségesség-arányosság-fokozatosság követelményhármasság külön is kiemeltetést kapott a jogszabály szövegében, amely így – a Vb. 1. §-ra figyelemmel⁵⁰ – áthatja a védelmi szabályozás egészét, túlmutatva a törvény keretein.

Az átfogó megközelítés követelményének előírása⁵¹ azt teszi egyértelművé, hogy a védelmi és biztonsági tevékenységek a tervezéstől a felkészülésen és döntéshozatalon át egészen a feladat végrehajtásig az egyes szakterületeken átívelő megközelítéssel valamennyi biztonsági aspektus figyelembe vételével kerüljenek megvalósításra. A comprehensive approach nem újkeletű, kifejezetten slágertémának tekinthető az elmúlt húsz év szakirodalmát vizsgálva. A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy az átfogó megközelítés sokkal inkább elvi deklaráció szintjén maradt meg, a szabályozás területén kevés olyan rendelkezés található, amely ennek valóban érvényt szerezne, jellemzően ágazati fókuszú megoldásokat találhatunk az egyes kihívásokra.

A közösségi mértékű biztonság elsőbbségének követelménye azt fogalmazza meg, hogy az adott védelmi-biztonsági esemény kezelése során olyan megoldásra kell törekedni, amely a legszélesebb körben erősíti vagy védelmezi a biztonságot.

⁴⁷ A Vb. 74. § szerinti összehangolt védelmi tevékenység a békeműködés része ugyan, azonban számos olyan többletjogosítványt biztosít a végrehajtó hatalomnak, amellyel a kialakult válságszituáció hatásai enyhíthetőek, adott esetben elkerülhető a további eskaláció és a különleges jogrend kihirdetése.

⁴⁸ A Vb. 76. § tartalmazza az elrendelhető intézkedések listáját, amellyel összefüggésben nem lehet nem észre venni, hogy egyfajta kumulációja az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény és a menedéjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény válságkezelési intézkedéseinek

⁴⁹ Vb. 4. §

⁵⁰ Vb. 1. § Magyarország védelme és biztonsága nemzeti ügy, amelyen a nemzet fennmaradása és fejlődése, a közösségi és az egyéni jogok érvényesülése alapszik, ezért a magyar nemzet védelmével és biztonságának fenntartásával és fejlesztésével összefüggő jogszabályi rendelkezéseket e törvényre figyelemmel kell meghatározni.

⁵¹ A comprehensive approach a NATO Strategic Concept alapvetése is egyben. Bővebben lásd:

TARDY, Thierry: NATO and the Comprehensive Approach: Weak conceptualization, political divergences, and implementation challenges; in HERD, Graeme P.; KRIENDLER, John (szerk.): Book Understanding NATO in the 21st Century Alliance Strategies, Security and Global Governance; London, Routledge 2012; 108-125. o.

2.3.1.8. Az összkormányzati szintű válságkezelés erősítése

A Vbö. alapelgondolásának lényegi eleme az összkormányzati megközelítés érvényesítése. Az egyes válsághelyzetek kezelése nem lehet ágazati belügy, figyelemmel arra, hogy a súlyos vagy elhúzódó válságok kezelése nem lehetséges egy-egy ágazat önálló intézkedéseivel. Legutóbb a gyakorlatban a COVID pandémia tapasztalatai mutattak rá szerte a világban, hogy a járvány mint egészségügyi kihívás kezelése önmagában nem elégséges, számos gazdaságbiztonsági, működésszervezési és ellátási kérdés kapcsolódik a problémához, melyek kezelése sok esetben összetettebb feladat, mint egy oltási kampány megszervezése és véghezvitele.

Az összkormányzati megközelítés szükségességét erősíti az is, hogy a közigazgatásnak képesnek kell lennie a gyorsan kialakuló krízisek hatásainak összehangolt kezelésére is, amely egy szigetszerű szervezett igazgatási rendszerben nem hozza meg a várt hatékonyságot.

Adott esetben a válság kezeléséhez, az eszközláció elkerüléséhez szükséges lehet az állami eszközrendszer elemeinek legszélesebb spektrumú megmozdítási képessége, a szakmai részképességek illeszkedése. Ezen elemek felkészítése és előzetes begyakoroltatásuk kulcskérdés, így a szabályozás eszközeivel is biztosítani kell ezek összehangolását. Ennek a felkészítésnek, a felkészülés áttekinthető szabályrendszerének jogi megalapozása tekinthető a szabályozás másik fő céljának.

2.3.1.9. A nemzeti ellenálló képesség és a 'whole of society' megközelítés fokozása

A Vbö. alapelgondolása szintén kiemelt figyelmet szentel a hazai szabályozásban eddig meg nem jelenő nemzeti ellenálló képesség (resilience)⁵² kérdésének. Az ellenálló képesség területeit jogszabályi szintre emelve⁵³ immár nem csak a szűk szakmai közönség számára váltak megismerhetővé és kötelezettséggé azon követelmények, amelyek mentén egy ország biztonsága, működésének folyamatossága fenntartható, hanem a legszélesebb csoportok számára is. Mindaz, ami eddig egy-egy tárca szakmai részterülete volt, a Vbö. hatályba lépésétől kezdődően egy összegzett szempontrendszer, olyan információ és fejlesztési követelmény, amely a teljes államszervezetben megismerhető és érvényesítendő.

A Vbö. a fentiekén túl a „total defence” és a „whole of society” megközelítés⁵⁴ felé is elmozdulást kívánt generálni. Ez összességében szintén annak kifejezését jelenti, hogy a védelem és biztonság területe nem a belügyi, honvédelmi vagy a nemzetbiztonsági szakma magánügye, annak egyes elemei a teljes államszervezetet és a teljes társadalmat átható összefüggések felismerését és a felmerülő kérdések komplex kezelését igénylik. Ennek érvényre juttatásában nem csak a jogszabály általános megközelítése, hanem az olyan jogintézmények életre hívása is segít, mint a Nemzeti Védelmi és Biztonsági Fórum⁵⁵, amely a jövőben szervezett lehetőséget biztosít a nemzeti ellenálló képesség fejlesztésével összefüggő állami és nem állami kérdések megvitatására a közigazgatás szereplőin túlmutató körben is. Ez egyfajta „társadalmisítás”, nyitás, amely segít abban, hogy

⁵² A nemzeti ellenálló képesség általános alapvetéseit a NATO is megfogalmazta, lásd: Jamie SHEA: Resilience: a core element of collective defence, NATO Review 2016.03.30.

<https://www.nato.int/docu/review/articles/2016/03/30/resilience-a-core-element-of-collective-defence/index.html>, illetve: Resilience and Article 3 https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm

⁵³ Vbö. 42. §

⁵⁴ A total defence koncepció nemzetközi gyökerei a második világháborúig nyúlnak vissza, megvalósulása országoként eltérő. A koncepció középpontjában a civil és a katonai védelmi képességek összehangolása áll, melynek során a társadalom széles köreinek bevonására törekszenek. A total defence megközelítést alkalmazza többek között Ukrajna, Finnország, Norvégia, Ausztria, Svájc, Dánia vagy Oroszország. Bővebben példaként lásd a norvég megoldást: Support and Cooperation - A description of the total defence in Norway; Norwegian Ministry of Defence, 2018 [Support and Cooperation \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no) vagy a svéd modellt: Björn von SYDOW: Resilience: Planning for Sweden's "Total Defence"; NATO Review, 2018.04.04. ([NATO Review - Resilience: Planning for Sweden's "Total Defence"](https://www.nato.int/docu/review/articles/2018/04/04/resilience-planning-for-sweden-s-total-defence/index.html))

⁵⁵ Vbö. 43. §

valamennyi szereplő és érintett össznemzeti és közös ügyként tekinthessen a védelem és biztonságág kérdéseire.

2.3.1.10. Az ágazati válságkezelési képességek fenntartása és fejlesztése

A Vbő. következő alapvetése, hogy az ágazati védelmi és biztonsági, válságkezelési képességeket az összkormányzati fókuszú komplex megközelítés megalapozása mellett sem indokolt felszámolni. Azon helyzetek, amelyek nem igénylik a magas szintű koordinációt, vagy hatásaik várhatóan nem jelentkeznek súlyos következményként az ország egészére nézve, továbbra is elláthatóak lesznek a megszokott keretek között. Ugyanakkor a fragmentált, párhuzamos, néhol egymást keresztező szabályozási megoldásokat – különösen a katasztrófavédelem és a honvédelem területén, úgy mint a polgári védelem vagy a gazdasági anyagi szolgáltatási kötelezettségek szabályozása – a védelmi szabályozási reform felszámolja, egységesen új alapokra helyezi. A jogszabály mindemellett követelményként fogalmazza meg az egyes képességek fejlesztését és ezek összehangolását, amelynek egyik eszköze maga a tervezés, amely korábban nem is mert részletességgel és fontosabb elemeit tekintve a legmagasabb szinten, törvényben szabályozva jelennek meg⁵⁶.

3 A védelmi biztonsági szabályozás perspektívái

A védelmi-biztonsági szabályozás reformjának lehetséges folytatása több forgatókönyv szerint is elképzelhető, melyek alapvető irányairól és lehetséges következményeiről tárgyalunk az alábbiak szerint.

3.1. Átfogó és teljes mélységű szabályozási reform és következményei

Amennyiben az Alaptörvény kilencedik módosításával és a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény megalkotásával megkezdett szakmai folyamat teljes mélységében végrehajtásra kerül, az jelentős és korszakosnak tekinthető változásokat eredményez majd az államszervezet egészének működésében.

A változás nem pusztán a sarkalatos vagy az egyszerű többséggel elfogadható törvények cseréjét, módosítását jelenti, a változás a működés legmélyebb rétegeit is érinti, amelynek eredményeképpen már középtávon jelentkezik az ország védelmi képességeinek és a nemzeti ellenálló képesség erősödése.

A reform egyik következménye várhatóan az lesz, hogy a komplex és összkormányzati együttműködést igénylő kihívások kezelése hatékonyabbá válik, gyorsabban és a helyzetnek adekvát szakmai tartalommal születhetnek meg a magas szintű politikai és szakmai döntések. Ezek sorában nem csak a különleges jogrendi helyzetet elérő szituációk kezelése jelenik meg, hanem az úgy nevezett küszöb alatti fenyegetések és kihívások, válságok kezelésének hatékonysága is fokozódik. Mindennek az a garanciája, hogy az egységes igazgatási rendszer és a védelmi és biztonsági igazgatás tervezett központi szerve érdemi szakmai koordinációs centrumként lesz működtethető, a rendszerben megszülető javaslatok előkészítése és összehangolása folyamatosan valósul meg, így valamennyi feladat felelőshöz és határidőhöz kötött lesz, a sürgős, sok esetben csak látszólagos pozitív vagy negatív hatásköri összeütközés lehetősége kiküszöbölésre kerül.

A megtisztított, egyszerűsített és észszerűsített jogi szabályozói környezet azt is eredményezi, hogy az egyes kapcsolódó eljárások is egyszerűbbé válnak, amely nem csak a döntéshozatalt gyorsítja, hanem a felkészülés, felkészítés feltételeit is jelentősen képes optimalizálni. A közigazgatás egészének és a védelmi és biztonsági szervezetrendszer valamennyi elemének felkészítése a teljes mélységben végrehajtott szabályozás alapján hatékonyan végezhető el, biztosítható az egyes szcenáriókra történő felkészülés és a tevékenységek begyakorlása. A megfelelő szintű begyakorlás a rendszer éles működése során további hatékonyság fokozó tényezőként jelentkezik.

⁵⁶ Vbő. 22. §

A reform végrehajtása nyilvánvalóan szervezettebbé teszi majd a különféle válságokra történő felkészülést ágazati szinten is, amely így a jelenleginél nagyobb mélységű koordinációval történhet meg. Az egyes ágazatok védekezési-, válságkezelési tervei egymásra figyelemmel és összehangoltan kerülhetnek kidolgozásra, minimalizálható egyes képességek kettős lebiztosítása valamely egymástól eltérő, de adott esetben egy időben jelentkező feladat kapcsán.

A felkészülést erősíti a védelmi és biztonsági célú készletképzés és a nemzetgazdasági tartalékolás, valamint a nemzetgazdaság mozgósításának szükségszerű korszerűsítése is, amelyre vonatkozó szabályrendszer érdemben közel 20 éve nem módosult⁵⁷, egyes alapvetései még a tervgazdálkodás időszakát idézik, miközben a világ kétség kívül jelentősen megváltozott. A Vbö. szövegéből adódóan ezen szabályozók teljes kiváltása és elveinek újraértékelése is szükségessé vált, amelynek eredményeként egy hatékonyabb és krízis helyzetben is fenntartható állami működést várhatunk a jövőre nézve.

A kiterjedt szabályrendszer rendelkezésre állása emellett a kapcsolódó infrastrukturális feltételek optimalizálást is biztosítja. Az egyes ágazatok képesek lesznek saját válságkezelési infrastruktúrájukat abban az irányban fejleszteni, amely megfelel a rendszerben rájuk rótt felelősségnek, nem fordulhat elő, hogy esetleges ad hoc döntések miatt képesnek kelljen lenniük az ágazaton túlmutató kihívások kezeléséhez megfelelő feltételek biztosítására vagy olyan kapacitások fenntartására, amelyek végül sosem kerülnek alkalmazásra, mert egy másik ágazatnál is rendelkezésre állnak. Ne feledjük, a 21. századi követelményeknek megfelelő és megfelelően védett, hálózatszerűen működni képes vezetési infrastruktúra kiépítése és fenntartása rendkívül költséges. A technológiai fejlődés gyors üteme nem teszi lehetővé a feladat egyszeri beruházással történő kipipálását, annak folyamatos fejlesztése szükséges, amely 8-10 minisztérium és szinte megszámlálhatatlan alacsonyabb szintű ágazati szerv esetében csak aránytalan mértékű ráfordítással végezhető el megfelelő színvonalon valamennyi helyszínen, így érdemes a képességeket a szakmai szempontok és a fenyegetettség szerint megfelelően diverzifikálni, és adott csomópontokban összpontosítani valamennyi követelmény megvalósítási képességét.

A védelmi és biztonsági reform maradéktalan végrehajtása a társadalom szélesebb bevonását és a társadalmi igények közvetlenebb becsatornázását is képes biztosítani. Ennek szervezett formája a fentebb már tárgyalt Nemzeti Védelmi és Biztonsági Fórum, de ezen túlmutató elemek kiépülése is várható. Amennyiben a Fórum működése az államszervezeti működés mindennapjainak részévé válik, valószínűsíthető, hogy az ezt is tápláló think-tank jellegű intézmények, társadalmi szervezetek, kutatóintézetek, egyetemi kutató közösségek ezirányú működése is megerősödik, amelyek nyomán a szakmai döntések és javaslatok színvonalának emelkedése is prognosztizálható mind a kormányzati szférában, mind az államszervezet más elemeinél, de még az ellenzéki politikai erők szakmai háttérszervezeteiben, javaslataiban is. Mindezeket keresztül az ország biztonsága és védekezési képességének hatékonysága fokozható, biztosíthatóak hazánk realitásokhoz közeli reakciói az egyes kihívásokra, melyet a közvélemény támogatása is övez. Ez utóbbi kulcskérdés, társadalmi támogatottság nélkül nincs hatékony védekezési rendszer.

A fentiekre figyelemmel a védelmi és biztonsági reform egyfajta trigger is a hazafias nevelés kapcsán. Lényeges elem, hogy a társadalom tagjai minél szélesebb körben értsék meg, hogy a biztonságunk nem a kormányzat valamely szervének belügye, az eredményességhez mindenképpen szükséges valamennyiünk tevőleges vagy legalább „támogató tőrésben” megnyilvánuló közreműködése. Az érték, amelyet a védelmi és biztonsági igazgatás rendszere véd, a nemzeti szuverenitás védelme és a polgárok biztonságának megőrzése. Biztonság hiányában semmilyen más rendszer sem képes működni, veszélybe kerülnek a vállalkozások, a munkahelyek, az ellátás, az oktatás, az alapvető szükségletek kielégítési képessége és legrosszabb esetben az önálló állami létünk is. Mindezekre figyelemmel a Vbö. kapcsán széleskörű programokat is el kell indítani, amelyek ezek

⁵⁷ A nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása feladatai végrehajtásának szabályozásáról szóló 31/2003. (VIII. 22.) Korm. rendelet

megértését, a kérdés köztudatba történő átmenését eredményezik. Ezek programelemek nem csak spontán és önszerveződő módon kell megjelenjenek, hanem adott esetben a nevelésben az iskolai oktatásban és a felsőoktatásban valamint a közigazgatási felkészítés, továbbképzés rendszerében is meg kell teremteni ezek hátterét, amely szintén a reform teljes körű megvalósulásának eredménye.

Szintén a reform hozadéka lesz az a tervdokumentum rendszer, amely átfogja a teljes védelmi-biztonsági szakterületet az országgyűlési szinttől a végrehajtási dokumentumokig. Ezek a tervdokumentumok azért szükségesek, hogy a rendszer valamennyi szereplője számára világos legyen a hová is tartunk, milyen védendő értékeink vannak, ezekre milyen módon kívánunk vigyázni, milyen prioritásokat állítunk fel és milyen erőforrásokat, milyen ütemezéssel szánunk mindezekre. A megfelelő és összehangolt, visszacsatolásokkal rendelkező tervezési rendszer nélkül, valamennyi védelmi-biztonsági fejlesztés csak ad hoc reakciónak tekinthető, a szakmai célok nem összehangolhatóak. Egy olyan rendszerben, amely alapvetően forráskorlátokkal kényszerül működni – és az államszervezeti működés tipikusan ilyen –, mindenképpen szükséges a tervezés annak érdekében, hogy a megfelelő eredmény elérhető legyen, egyszerűen fogalmazva: ne csak „menjünk előre”, hanem oda is érjünk valahová... Amennyiben a tervezés során a kihívások kezelése kapcsán nem megfelelő prioritizálás történik, az a védelmi képességek deficitjét eredményezné egyes területeken, így a reform következetes végrehajtásának egyik várható eredménye a költséghatékony védekezési rendszer, amely az elvi alapoktól, a szabályozáson és a felkészülésen át, a közigazgatási és védelmi infrastruktúra fejlesztéséig bezárólag biztosítja a megfelelő feltételeket és erősíti a nemzeti ellenálló képességet.

A védelmi és biztonsági szabályozás reformjának kulcsszereplője a Vb. 52. §⁵⁸ szerinti központi szerv, amelynek döntően koordinációs szerepköre lesz és amely mint ilyen, valamennyi biztonsági kihívás kezelési képességét központba állító funkció, jelenleg teljesen hiányzik a hazai jogrendszerből. A központi szerv nem csupán egy koordinációs szerv, amely a különböző válsághelyzetekre történő felkészülés feladatait hangolja össze, hanem ennek útján történik majd meg a jövőben egységes elvek és követelmények alapján a területi védelmi bizottságok Kormány általi szakmai irányítása, illetve ez a szervezet biztosítja a szakminisztériumok közreműködésével az összkormányzati válságkezeléshez és a különleges jogrendi működéshez szükséges döntések előkészítésének szakmai hátterét, de a kapcsolódó tervezési feladatok összhangját és a tervezett feladatok ellátási képességének ellenőrzését is.

⁵⁸ Vb.52. § A védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve

- a) összehangolja a Magyarország biztonsági és védelmi érdekeivel összefüggő igazgatási feladatokat és azok ellátását,
- b) a Kormány irányítói jogkörének érvényesítése érdekében koordinálja az e törvényben meghatározott védelmi és biztonsági tervezési feladatait,
- c) nemzeti eseménykezelő központot működtet, amelynek fő feladata az összkormányzati válságkezelés, illetve a különleges jogrendi feladatellátás szakmai koordinációja és összehangolása felkészülési időszakban, valamint védelmi és biztonsági esemény idején,
- d) koordinálja az összehangolt védelmi tevékenységre történő összkormányzati felkészülést,
- e) előkészíti a védelmi és biztonsági szervezetek, valamint a közigazgatás állományának védelmi és biztonsági célú felkészítésének követelményeit,
- f) összehangolja a nemzeti ellenálló képesség előmozdításával és fejlesztésével összefüggő feladatok tervezését és ellátását,
- g) kormányrendeletben meghatározottak szerint koordinálja a Kormány válsághelyzeti és különleges jogrendi működéséhez szükséges speciális feltételek kialakítását és fenntartását, továbbá javaslatot tesz az e célra szükséges költségvetési forrásokra,
- h) figyelemmel kíséri és feladatkörét érintően támogatja a védelmi és biztonsági érdekek érvényesítését, illetve az ezekkel összefüggő fejlesztéseket segítő, valamint a biztonsági és védelmi összefüggésű technológiai, illetve társadalmi kihívások beazonosításához hozzájáruló tudományos kutatásokat,
- i) ellenőrzi a védelmi és biztonsági célú feladatellátást és az arra való felkészülést a minisztériumok, a Miniszterelnöki Kormányiroda, kormányzati főhivatalok és központi hivatalok tekintetében,
- j) koordinálja a különleges jogrendi felkészülés ágazati feladatainak ellátását, valamint
- k) ellátja a jogszabályban részére meghatározott további feladatokat.

Az új szabályrendszer meghatározó eleme a Vbö. 74. § szerinti összehangolt védelmi tevékenység intézményének életre hívása, amely a megfelelően kidolgozott végrehajtási szabályozókkal és kialakított válságkezelési rutinnal a jövőben számos esetben elkerülhetővé teszi a különleges jogrend kihirdetését, mégis megfelelően szabályozott és hatékony kereteket biztosít a védekezés megszervezésére és végrehajtására. Ennek a jogintézménynek ilyen önálló megnevezéssel a hazai szabályozásban történeti hagyománya nincs, az egyes ágazati válságkezelési szabályok eredőjeként kell kezelnünk, amelynek szabályozása azért vált szükségessé, mert a gyakorlati tapasztalataink azt erősítik, hogy az egyes ágazati válságkezelési szabályok önmagukban sok esetben nem elegendőek a kihívások kezeléséhez, az összkormányzati válságkezelés összekapcsolt és koordinált intézkedésrendszere – amely elemeiben a COVID pandémia időszakában valós körülmények között is megmérettetett – azonban alkalmassá tehető a feladat megoldására. Az összehangolt védelmi tevékenység mint válságkezelési keret hangsúlyosan jelenik meg az új honvédelmi törvény szabályozásában is, a honvédelmi válsághelyzet elrendelése is ehhez kötött jogintézmény lesz⁵⁹.

Természetesen a fenti változások nem egyik napról a másikra jelentkeznek, több éves munka és koherens szakmai építkezés végig vitele szükséges a kívánt eredmény eléréséhez. A teljes körű megvalósítást nehezíti, hogy a rendszer nem statikus környezetben alakítható, a külső és belső feltételrendszer folyamatos mozgásban van, a biztonsági kihívások súlypontjai és jellege a 21. században már-már megszokott módon gyors változást mutatnak. Elég, ha csak a 2015-ös migrációs válságtól, a 2019-es koronavírus pandémián keresztül, a 2022 februárjában kirobbant orosz-ukrán háborúig terjedő kihíváshalmazra gondolunk – és akkor még nem beszéltünk mindazon hasonlóan veszélyes kihívásokról – mint például a globális felmelegedés lehetséges hatásai, élelmiszer- és vízhiány, ellátási problémák, az ország energiaszükségletének kielégítése, a globális infokommunikációs infrastruktúra elemeit érintő támadások vagy egyéb negatív hatások, stb. –, amelyek hosszabb távon meghatározhatják országunk biztonságát.

3.2. Részleges szabályozási reform és következményei

Nem kizárható az a lehetőség – mi több, ismerve az alapjaiban szakmai-kodifikációs elvi alapokon nyugvó fejlesztési elgondolások megvalósulási realitását, ez a valószínűbb –, hogy a kormányzat által kitűzött célok elérésére első lépésben csak részben kerül sor. Ez a részbeni megvalósulás a fentebb részletezett előnyöket és változásokat ennek megfelelően csak bizonyos hiányosságokkal, részeredményekkel tudja biztosítani. Az, hogy miért, mikor és milyen mélységben következik be eltérés az eredeti szakmai célkitűzésektől, meghatározza a reform eredményességét.

Egy elvi forgatókönyv szerint nem kizárt, hogy felgyorsult világunkban olyan biztonsági helyzet változás áll elő globálisan vagy regionális szinten, de akár csak belbiztonsági téren is, amely szakmai szempontból is kikényszeríti a 2020 elejére megszületett elgondolástól való eltérést. A folyamatban lévő orosz-ukrán háború ma még nem beazonosítható biztonságpolitikai változásokat is valószínűsít, amelyek természetüket tekintve nem csak és nem feltétlenül a katonai biztonság területén gyakorolják a legmeghatározóbb hatást. Nagy valószínűséggel már rövid távon, de középtávon egészen biztosan átalakulnak térségünk energia- és ellátásbiztonsági viszonyai, melynek megfelelően az ezekhez a területekhez kapcsolódó válsághelyzetek kezelésére is fel kell tudni készülni, a Vbö. végrehajtása során a védelem és biztonság ezen szegmenseihez kapcsolódó döntéshozatalra és felkészülésre a jelenleginél nagyobb hangsúlyt kell fektetni. Hasonlóan nem kizárható az európai/transzatlanti és a globális biztonsági egyensúly átalakulása, amelyben a NATO és az EU mint nemzetközi szervezetek, szupranacionális jellegű szervezetek, illetve az egyes államok érdekei is differenciálódnak, amely kihathat az egyes nemzetek biztonsági percepciójára is. Ez az átalakulás szintén súlypont változást hozhat a Vbö. végrehajtása során, adott esetben új elemek beépítését sem lehet kizárni.

⁵⁹ 2021. évi CXL. törvény 107. §

A belpolitikai szempontokat sem lehet kihagyni a felsorolásból. Egy bármely okból megváltozó kormányzati politika prioritásai a védelem és biztonság területét akár kimondatlanul is hátrébb sorolhatják a döntés-előkészítés és a végrehajtandó feladatok listáján, megváltozhat az állami szerepfelfogás ezen a területen, amely így a sarkalatos törvényi szintű szabályozók megszületését követően esetleg a végrehajtási rendeletek szintjén csak a feltétlenül szükséges szövegkoherenciát biztosítja, s nem használja ki azt a lehetőséget, amelyet a magasabb szintű rugalmas szabályozás kínál: az érdemi és a hatékonyságot, egyszerűsítést középpontba helyező új rendszer megalkotását, működtetését.

Lényeges szempont a végrehajtás kapcsán a kapcsolódó társadalmi támogatottság kérdése. Amennyiben a szakmai-politikai érveket már a szabályozás folyamatában nem sikerül olyan módon széles körben elfogadtatni a társadalom tagjaival, ahogy ez szükséges lenne, érthető módon nem lesz olyan politikai erő, aki egy bármennyire is előremutató szakmai fejlesztést az őt megválasztók akarata ellenére megvalósítaná. Amennyiben ezt kizárólag „erőből” próbálná a jogalkotó megtenni, a szabályok tényleges érvényesülése a végrehajtás során komoly kívánnivalót hagyna maga után, a védelmi rendszer legitimitációja és elfogadottsága nem érné el a megfelelő szintet, amely így nem jelentene valós képességnövekedést. Mindezekre figyelemmel a reformot kísélnie kell egyfajta társadalmassító kampánynak is.

A védelmi és biztonsági reform következő peremfeltétele a megvalósítás pénzügyi háttere. A reform nem csak szabályok megalkotását jelenti, ezek végrehajtásához jelentős forrásszükséglet is társul. Ezen források többségét az államszervezet általános működésére szánt források terhére kell biztosítani, amelynek elégségesnek kell lennie a teljes igazgatási rendszer működtetésére úgy infrastrukturális, mint humán feltételrendszer oldaláról. Maga az új rendszer számos elemében a már rendelkezésre álló infrastruktúra kereteiben képes működni, de egyes vonatkozásokban – mint pl. a központi szerv, a nemzeti eseménykezelő központ kialakítása, a kapcsolódó és megfelelően védett informatikai infrastruktúra kiterjesztése és fejlesztése, stb – nem megkerülhető a további beruházások elvégzése sem. Bár a hazai GDP növekedése az elmúlt években a COVID okozta visszaesésen túl is biztató jeleket mutatott, az ukrán-orosz háború hazánkat közvetlenül is érintő hatásaira is gondolva, nem zárhatjuk ki annak a lehetőségét, hogy ez a folyamat nem lesz mindig ilyen egyértelmű, így egyes területek finanszírozása komoly gazdasági-politikai mérlegelés tárgya lesz. Ez a körülmény szintén befolyásolhatja a védelmi-biztonsági szabályozási reform megvalósulását. Természetesen ez nem azt jelenti, hogy a teljes folyamat leáll, ennek valószínűsége alacsony, de egyes elemek megvalósítása – például a központi szerv tárcáktól független önálló infrastruktúrájának kialakítása vagy a védelmi-biztonsági gyakorlatok rendszerének bevezetése a közigazgatás teljes mélységében vagy a társadalmassítást szolgáló programok egyes elemei, stb. – késedelmet szenvedhet vagy azok megvalósítására csak részben, csökkentett szakmai tartalommal kerül sor.

Amennyiben a reform csak részlegesen kerül végrehajtásra, de a részleges tartalom elemeinek koherenciája biztosítható, az így várható szakmai eredmények még így is kedvezőbb helyzetbe hozzák az ország védelmi rendszerét, mint amilyen a jelenlegi, elsődlegesen a 20. századi kihívásokra felkészített struktúra, hiszen az Alaptörvény kilencedik módosításának hatályba lépését követően az új törvényi szintű szabályozásban rejlő rugalmasság olyan szinten tudja biztosítani még a ma ismert szervezetek működésének irányítását és tevékenységük összehangolását is, amelyre vonatkozóan ma még nincs jogi lehetőség.

3.3. A szabályozási reform esetleges sikertelensége

A szabályozási reform nem várt és nem megengedhető kudarca rendkívül kockázatos helyzetet eredményezne. Amennyiben a megindult szakmai fejlesztési folyamat fő elemeiben nem fut végig minimálisan a törvények és a végrehajtási rendeletek szintjén, a jogrendszer olyan zárványokat tartalmazna, amelyek 2023. július 1-jét követően sem terminológiai sem működési szempontból nem megengedhetőek. Ezek sorában olyan alapvető ellentmondások alakulnának ki, mint az

Alaptörvény kilencedik módosításában megjelenő új, módosuló tartalmú vagy eltűnő fogalmak további szabályozásának hiánya (pl. hadiállapot, terrorveszélyhelyzet, váratlan támadás, megelőző védelmi helyzet, stb.) Ezek egy része az alacsonyabb szintű szabályozásban ma még egyáltalán nem jelenik meg, így ezek „üres” rendelkezések lennének, míg a Vbö. Hvt-t és Kat-ot érintő deregulációs rendelkezéseire figyelemmel a Vbö. végrehajtási szintű további részletszabályozása nélkül a védelmi igazgatás rendszer nem lenne képes működni, azaz éppen az alapvető cél, a rendszer hatékonyságának fokozása maradna el.

Figyelemmel arra, hogy az országnak egy védelmi és biztonsági igazgatási rendszere van, mely működésének az államszervezet folyamatos működését is biztosítania kell, ezen a területen nem engedhető meg a szabályozatlanság vagy a sehová nem mutató hivatkozások, az inkohérens szakmai tartalom. A szabályozás teljességének eléréséhez nem csupán a meglévő eljárások áttranszformálása szükséges az új keretek közé, hanem lehetőség szerint el kell végezni azok érdemi megújítását és egyszerűsítését is, amelyre a hatályba lépésig rendelkezésre álló egy év nem biztos, hogy teljes mélységben elegendő, várhatóan több lépésbe jutunk el a teljes struktúra megújításához.

Mindezekre figyelemmel meggyőződésem, hogy a védelmi és biztonsági reform-folyamat megtörése közvetlenül is veszélyeztetné hazánk és polgáraink biztonságát, így politikai és szakmai meggyőződéstől függetlenül egyetlen magyar sem lehet abban érdekelt, hogy a folyamat kudarcot valljon – legfeljebb súlypontjai és ütemezése módosíthatóak⁶⁰.

4 Összefoglalás: a védelmi reform alapvetései

Szintetizálva valamennyi fentiekben tárgyalt elemet, a védelmi reform alapvetéseit – a kutatásunkban külön tárgyalandó alaptörvényi szinten túl – az alábbiakban foglalhatjuk össze.

- a) Magyarország védelme és biztonsága nemzeti ügy, ennek megfelelően nem kizárólag a szabályozás szintjén, de ebben a körben megkerülhetetlenül érvényesíteni szükséges ezt a megközelítést, ki kell szélesíteni az együttműködést az állami szervek belső viszonyaiban és a lakosság irányában is, erősíteni kell a „whole of society” megközelítést;
- b) A 20. századi fenyegetésekre alapított védelmi-biztonsági architektúrát fel kell váltania egy egyszerűbb, párhuzamos szabályozásokat nélkülöző struktúrának és eljárásrendnek, melyen belül a végrehajtó hatalom összkormányzati válságkezelési képességét meg kell erősíteni;
- c) A célok eléréséhez a 21. századi kihívások gyors változására figyelemmel rugalmas jogi keretek szükségesek, amely alapvető szintű keretszabályként is érvényesül valamennyi krízis kezelésére;
- d) Az erős végrehajtói hatalom és kiterjedt – gyakorlatilag a védekezés érdekében kizárólag a nemzetközi jog által behatárolt – különleges jogrendi felhatalmazás biztosítása meghatározó jelentőséggel bír, ennek megfelelően rugalmas felhatalmazások szükségesek, a védekezés megszervezésének és végrehajtásának nem lehet jogi akadálya;
- e) A lehető legnagyobb mértékben biztosítani kell, hogy az egyes válsághelyzetek a normál jogrendi válságkezelés keretei között kezelhetőek legyenek, alapvető jog korlátozására csak kivételes esetben kerüljön sor;
- f) A védekezés hatékonyságának fokozása érdekében erősíteni kell a felkészülést és a tervezést, kerülni kell az ad hoc megoldásokat, mindemellett szabályozás az ilyen megoldásokat sem zárhatja ki;

⁶⁰ Az ukrán-orosz háború a védelmi-biztonsági szabályozás kapcsán valószínűsíthetően felértékeli a fegyveres konfliktusok és azok humanitárius következményeinek kezelési képességeit, valamint az ezekből adódó globális és hazai szinten jelentkező gazdasági hatások kezelhetőségének követelményét.

- g) Az összkormányzati együttműködés erősítése mellett fenn kell tartani az ágazati válságkezelés lehetőségét és képességét is, minden esetben lehetővé téve a védekezés irányításának magasabb szintre emelését, amennyiben ez szükséges;
- h) A szabályozásnak képesnek kell lennie a nemzeti ellenállóképesség szempontrendszerének érvényesítésére a jogalkotás és az alkalmazói igazgatás eszközeivel.

Mindezen célkitűzéseket egybe vetve látható, hogy a 2020 decemberében elfogadott Alaptörvény kilencedik módosításával megkezdett szabályozási reform nem egyszerűen a szabályozás megújításáról szól, nem csupán egy jogi projekt, hanem bizonyosfajta, a szakértők által már korábban igényként megfogalmazott szemléletváltás⁶¹ kezdetét is jelenti, melynek elmaradása vagy késedelme, esetleges meg nem értése közvetlenül is az ország biztonságának csökkenését eredményezné. Lényeges elem a reform kapcsán, hogy a kormányzati szándék és politikai-szakmai igény fókuszpontja megőrizhető legyen, a rendszerszerű építkezést ne akadályozza az esetlegesen kialakult pillanatnyi biztonsági helyzet kezelésének praktikuma, kényszerűsége. Hogy ez mennyire valós tényező, mi sem mutatja jobban, minthogy 2022. május 3-án az igazságügyminiszter az Országgyűlés elé terjesztette az Alaptörvény tizedik módosítására vonatkozó javaslatot, amely a veszélyhelyzeti különleges jogrendi tényállás pontosítását végzi el az ukrán-orosz háború kapcsán jelentkezett és nem várt hazai – kifejezetten nem honvédelmi, sokkal inkább humanitárius és gazdasági jellegű – hatások kezelhetősége érdekében. Ezzel a fogalmi pontosítással a tizedik módosítás gyakorlatilag beelőzi a korábbi kilencedik Alaptörvény módosítást, hiszen hatályba lépésére korábban kerül sor és a javaslat szerinti szöveg a kilencedik módosítást is érintő módon pontosítja a veszélyhelyzeti tényállást.

⁶¹ FARKAS Ádám: Szemléletváltást védelmi aspektusban! Pázmány Law Working Papers, 2015/18, Budapest [2015-18_Farkas_.pdf \(plwp.eu\)](#)

Irodalom és forrásjegyzék

- BALOGH Zsolt: Alapjogok korlátozása az új alkotmányban; in Pázmány Law Working Papers, 2011/19
- CARLSON, John – YEOMANS, Neville: Whither Goeth the Law—Humanity or Barbarity, in *The Way Out—Radical Alternatives in Australia*, 155 (Margaret Smith & David Crossley eds.) 1975. Melbourne: Lansdowne Press; www.laceweb.org.au/whi.htm
- DICEY, Albert Venn: Bevezetés az angol alkotmányjogba, 1902, Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, (http://real-eod.mtak.hu/3303/1/MTA_Konyvek_800238_000808456.pdf)
- DUNLAP, Charles Jr., Lawfare, in *National Security Law 823-838* (John Norton Moore et al. eds., 2015) https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=6100&context=faculty_scholarship
- DUNLAP, Charles Jr.: Lawfare 101 A Primer, *Military Review* 8-17 (May-June 2017) https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=6434&context=faculty_scholarship
- DUNLAP, Charles: Law and Military Interventions: Preserving Humanitarian Values in 21st Conflicts, 2001 [dunlap.pdf \(duke.edu\)](http://dunlap.pdf(duke.edu));
- FARKAS Ádám: Szemléletváltást védelmi aspektusban! Pázmány Law Working Papers, 2015/18, Budapest 2015-18_Farkas_.pdf (plwp.eu)
- FARKAS Ádám, TILL Szabolcs: A honvédelmi alkotmány és alkotmányosság alapkérdései Magyarországon, In FARKAS Ádám, KÁDÁR Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*, Zrínyi Kiadó, Budapest
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: „Az alapjogok korlátozása” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/az-alapjogok-korltozsa> (2020)
- HOFFMAN István-KÁDÁR Pál: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I.; NKE Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2021/2.; VBSZK Műhelytanulmányok 2021_2_Hoffman István-Kádár Pál_A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I..pdf (uni-nke.hu)
- HOJNYÁK Dávid-UNGVÁRI Álmos: Összegzés – A koronavírus-járvány kezelésének tapasztalatai a vizsgált államokban; in NAGY Zoltán-HORVÁTH Attila (szerk). i. m. 610-618. o. http://real.mtak.hu/133292/1/MFI-TK04-Kulonleges_jogrend_00_web1.pdf
- KHAKKEE, Anna: Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Policy Paper – No.30, Geneva, 2009. https://www.files.ethz.ch/isn/99550/pp30_anna_khakee_emergency_powers.pdf
- KELSEN, Hans: *Tiszta jogtan*, Rejtjel 2001, Budapest
- KOJA, Friedrich: „Állami szükségállapot és a szükségállapotra vonatkozó jog” [ford. JAKAB András] in: TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből* (Budapest: Szent István Társulat 2003)
- NAGY Attila Tibor: Az Orbán-féle szükségállapot; 2020. 12.09. Népszava | Az Orbán-féle szükségállapot (nepszava.hu);
- NAGY Zoltán-HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*; Mádl Ferenc Intézet, Budapest, 2021 http://real.mtak.hu/133292/1/MFI-TK04-Kulonleges_jogrend_00_web1.pdf
- POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: Érvelés alapjogi jogvitákban; in *Iustum Aequum Salutare* 2017/2.
- SCHMITT, Carl: *Politikai teológia*, Akaprint, 1992, Budapest

SHEA, Jamie: Resilience: a core element of collective defence, NATO Review 2016.03.30.
<https://www.nato.int/docu/review/articles/2016/03/30/resilience-a-core-element-of-collective-defence/index.html>

SYDOW von, Björn: Resilience: Planning for Sweden's "Total Defence"; NATO Review, 2018.04.04. (NATO Review - Resilience: Planning for Sweden's "Total Defence")

SZABÓ Zoltán: Alkotmányozás a koronavírus árnyékában - Az alkotmányoknak is meg kell küzdeniük a vírussal?; MTA Jogtudományi Intézet, 2021;

<https://jog.tk.hu/blog/2021/12/alkotmanyozas-a-koronavirus-arnyekaban;>

SZENTE Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái, MTA Law Working Papers A Jogtudományi Intézet műhelytanulmányai; (MTA Law Working Papers | TK Jogtudományi Intézet)

TARDY, Thierry: NATO and the Comprehensive Approach: Weak conceptualization, political divergences, and implementation challenges; in HERD, Graeme P.; KRIENDLER, John (szerk.): Book Understanding NATO in the 21st Century Alliance Strategies, Security and Global Governance; London, Routledge 2012; 108-125. o.

Resilience and Article 3 https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm

European Commission For Democracy Through Law: Opinion on the Constitutional Amendments Adopted by the Hungarian Parliament In December 2020; [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)029-e)
Opinion On The Constitutional Amendments Adopted By The Hungarian Parliament In December 2020 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)029-e#page=18&zoom=100,92,450](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)029-e#page=18&zoom=100,92,450)

Eötvös Károly Intézet: Gombócból is sok - A kilencedik módosítás és környéke, <http://www.ekint.org/alkotmanyossag/2020-12-16/gombocbol-is-sok-a-kilencedik-modositas-es-kornyeke-velemeney;>

Support and Cooperation - A description of the total defence in Norway; Norwegian Ministry of Defence, 2018 Support and Cooperation (regjeringen.no)

MAGYARORSZÁG ALAPTÖRVÉNYE

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

2021. évi XCIX. törvény a veszélyhelyzettel összefüggő átmeneti szabályokról

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

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

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

2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról

2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról

1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről

1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról

1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről

1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában,

1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről

1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről 31/2003. (VIII. 22.) Korm. rendelet a nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása feladatai végrehajtásának szabályozásáról

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

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