

Kádár Pál dandártábornok:

GONDOLATOK A VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁS REFORMJÁNAK EGYES KÉRDÉSEIRŐL

DOI: 10.35926/HSZ.2022.1.1

ÖSSZEFOGLALÓ: Az Országgyűlés 2020. őszi ülészakán elfogadta az Alaptörvény kilencedik módosítását, amely a különleges jogrendre vonatkozó szabályrendszer alapjait 2023. július 1-jei hatállyal lényegesen megreformálja. Az alaptörvényi rendelkezés azonban csak az első lépése annak az átfogó jogalkotásnak és intézkedéssorozatnak, amely új alapokra helyezi a védelmi-biztonsági igazgatás egészét. A szerző áttekintést ad azokról a rendelkezésekről és jogalkotási lépésekről, amelyeken keresztül a védelmi-biztonsági szabályozás rendszere mélységében és működésében is megújul, és amelyek alapján a közigazgatás egésze felkészültebben nézhet szembe a 21. századi biztonsági kihívásokkal. A szabályozási reform következtében az ország védelmi képességei nem kizárólag a katonai vonatkozásban erősödnek, hanem a nemzeti ellenálló képesség megerősítésének követelményével összhangban komplexen, a teljes állami működésre kihatással fejleszthetők.

KULCSSZAVAK: különleges jogrend, válságkezelés, védelmi-biztonsági szabályozás, védelmi igazgatás, honvédelem, reziliencia, nemzeti ellenálló képesség

ELŐZMÉNYEK

Akik a védelmi igazgatás valamely szegmensében dolgoznak és figyelemmel kísérik a hazai jogalkotás kapcsolódó eseményeit, azok számára nem ismeretlen, hogy 2020 végén az Országgyűlés az Alaptörvény kilencedik módosításával egy olyan nagy jelentőségű változási folyamat első lépéséről döntött, amely alapjaiban reformálja meg a hazai jogrendszer védelemre és biztonságra vonatkozó szabályrendszerét. A felületes szemlélő számára csupán annyi látszik, hogy a különleges jogrendi szabályrendszer egyszerűsödik, és a végrehajtó hatalom néhány jogosítványában további felelősséget kap. Mindeközben a reform nem kizárólag erről szól, nem önmagáért való, mert fókuszában egy olyan államszervezési megfontolás és közigazgatási működés megalapozása áll, amely képes a válságmentes békeidőszakon túl is fenntartani az államszervezet folyamatos működését a válságkezelés és végső esetben a különleges jogrend adta rendkívüli jogalkotás eszközeivel, egyidejűleg rugalmasabb működési kereteket biztosít a rendvédelmi szerveknek és a Magyar Honvédségnek az állampolgárok élet- és vagyónbiztonsága, illetve az ország védelmének szavatolása érdekében.

A 21. századi kihívások komplexitásáról és az azok kezeléséhez rendelkezésre álló eszközrendszer hiányosságairól, a hibrid hadviseléssel szembeni fellépés jogállami követelményeknek

is eleget tenni képes állami reakciók kihívásairól számos szerző¹ értekezett már itthon és külföldön egyaránt, a hazai szabályozás azonban a rendszerváltásig visszatekintve lényegében csak eseményekhez kötött, *ad hoc* jellegű válaszokat volt képes megfogalmazni az egyes kérdések kapcsán – még ha ezt az alkotmányos rendszerünk legmagasabb vagy alacsonyabb² szintjén tette is. Nem került sor átfogó szabályozási reformra, a gyorsan változó és új típusú kihívásoknak³ adekvát, kellően komplex és rugalmasan alkalmazható válaszok megfogalmazására sem a szabályozás, sem a gyakorlatban alkalmazott műveleti eljárások terén.

Szilárd, magas szinten meghozott politikai döntésre, a központi közigazgatás valamennyi kulcsszereplőjére kiterjedő vizsgálatra, továbbá egyes nemzetközi példák⁴ elemzésére volt szükség ahhoz, hogy a rendszer átfogó felülvizsgálatát el lehessen végezni. A vizsgálat kiterjedt a védelmi-biztonsági szabályozás, a különleges jogrend és a válságkezelés jogszabályi szintjére, egyes kapcsolódó minősített dokumentumokra és a rendkívüli intézkedéstervezetekre is, valamint a közelmúlt különféle válsághelyzeteinek kezelése⁵ során szerzett tapasztalatok feldolgozására is. A 2019 második felében megkezdett szakmai feladatnak szomorú aktualitást adott a koronavírus-járvány, amely eddig nem látott terheléses próbának tette ki az államok és a szövetségi rendszerek működését, és a pandémia kezelésének hazai tapasztalatai is beépíthetők voltak a szabályozásba.

¹ Charles J. Dunlap Jr.: Lawfare 101: A Primer. Military Review, 2017/5–6., 8–17. <https://core.ac.uk/download/pdf/84098918.pdf>; Tawia Ansah: Lawfare: A Rhetorical Analysis. Case Western Reserve Journal of International Law, Vol. 43, 2010, 87–119. <https://scholarlycommons.law.case.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1145&context=jjl>; Rode F. Kittrie: Lawfare. Law as a Weapon of War. Oxford University Press, New York, 2016.; Aurel Sari: Blurred Lines: Hybrid Threats and the Politics of International Law. The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, Helsinki, 2018.; Aurel Sari: Hybrid Warfare, Law and the Fulda Gap. University of Exeter Law School, Exeter, 2017.; Farkas Ádám – Resperger István: Az úgynevezett „hibrid hadviselés” kihívásainak kezelése és a nemzetközi jog mai korlátai. In: Farkas Ádám – Végh Károly (szerk.): Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl. Intézményi és jogi kihívások. Zrínyi Kiadó, Budapest, 2020, 132–149.; Kádár Pál: A pandémia kezelése mint a nemzeti ellenálló képesség „tesztje”. Honvédségi Szemle, 2021/2., 3–13. <https://kiadvany.magyarhonvedseg.hu/index.php/honvszemle/article/view/435/417>; Hoffman István – Kádár Pál: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I. Védelmi-biztonsági Szabályozási és Normányzástani Műhelytanulmányok, 2021/2. http://real.mtak.hu/127878/1/Hoffman-Kadar_Akulonlegesjogre_nedvasalagsagkezeleskozigazgatasisjogikihivasail.2021_2.pdf (Letöltések időpontja: 2021. 09. 30.)

² A legmagasabb szintű beavatkozásra kétségek nélkül az alaptörvényi szintű korrekciók hozhatók fel példaként, különösen Magyarország Alaptörvényének hatodik módosítása (2016. június 14.), amely a terrorveszélyhelyzet jogintézményét vezette be, míg az alacsonyabb szintű reakciókra a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet (a 2007. évi LXXX. törvény módosítása a 2015. évi CXLII. törvénnyel), illetve az egészségügyi válsághelyzeti szabályozás (a 1997. évi CLIV. törvény módosítása a 2020. évi LVIII. törvénnyel) hozható példaként. Tágabb értelemben azonban idesorolhatjuk a kormányzintű döntéseket is, melyek egy-egy helyzet kezelését szolgálták (pl. 1012/2020. [I. 31.] Korm. határozat a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs felállításáról; 1101/2020. [III. 14.] Korm. határozat a koronavírus elleni védekezés kapcsán szükséges további intézkedésekről).

³ Lásd bővebben Michel Gueldry et al. (eds.): Understanding New Security Threats. Routledge, 2019.

⁴ Lásd bővebben Anna Khakee: Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2009. https://www.files.ethz.ch/isn/99550/PP30_Anna_Khakee_Emergency_Powers.pdf; Michael Head: Emergency Powers in Theory and Practice – The Long Shadow of Carl Schmitt. Routledge, 2016. Ezekon túl hazai kutatóintézetek is nagy mélységben feldolgozták a téma egyes elemeit, pl. Hojnyák Dávid – Ungvári Álmos: Az Európai Unió egyes tagállamainak koronavírus-járványra adott válasza, különös tekintettel a vizsgált államok által bevezetett különleges jogrendi szabályozásra. Miskolci Jogi Szemle, 2020/1., 122–138. https://www.mjst.uni-miskolc.hu/files/10860/10_ungvarhojnyak_t%C3%B6rdelt.pdf (Letöltések időpontja: 2021. 09. 30.)

⁵ Különösen emlékezetes a 2010-es vörösiszap-katasztrófa, az ukrán válság, az európai terrorhullám, a migrációs válság vagy legutóbb a pandémia kezelése.

A minősített információk biztonságához fűződő érdeket meg nem sértve annyi elmondható, hogy – bár a hazai szabályozás rendkívül sokrétű és számos rendelkezésében előremutató megoldásokat alkalmaz – a rendszer összetettsége és az új kihívások megjelenése, azok megjelenési formáinak gyors és nehezen prognosztizálható változásai, valamint a kapcsolódó döntéshozatali eljárások időigénye, a tárcaközi együttműködés és az összkormányzati, össz-társadalmi megközelítés⁶ követelménye felértékelődésének szükségszerű következménye lett egy, a rendszert alapjaitól újraépítő jogalkotási munka. A folyamat végén célként egy olyan államszervezet áll, amely a biztonságot nemcsak deklarációk szintjén kezeli komplexen, hanem szabályozásában, igazgatásában, eljárásaiban és a közigazgatás személyzetének felkészültségében, a lakosság biztonság tudatosságának magas fokában is, valamint a szükséges mértékben biztosítja a társadalom tagjainak tényleges bevonását a védelem és a biztonság kérdéseibe.

Ez azonban nem megy egyik napról a másikra, építkezni kell, fokozatosan kell egymásra húzni a szabályozás különböző szintjeit és biztosítani a megvalósítás teljes feltételrendszerét. Ezek mellett biztosítani kell a szabályrendszer tényleges alkalmazásához a megfelelő felkészülési időt is, hiszen a védelmi-biztonsági szabályrendszer működése nem tűri az intermezzót, annak folyamatosnak kell lennie, nem engedhető meg még átmeneti működési zavar sem. Egy ilyen „beesésnek” az ország működésére és a lakosság biztonságára közvetlen negatív visszahatása lenne, ami szélsőséges esetben szuverenitásunk közvetlen sérelméhez is vezethet.

A szabályozás fejlesztése – az építkezés – rendkívül alapos és összetett, legtöbbször a nyilvánosság számára nem megismerhető szakmai előkészítő munka, amely mind időben, mind szakmai tartalmában szükségszerűen fragmentált. A teljes kép ma még nem rajzolódik ki, azonban céljai a már megszületett szabályozásból – különösen a védelmi és a biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbö.) rendelkezéseiből – ma is jól azonosíthatók.

Ahogy azt a Vbö. indokolása is kiemeli: „*A magyar állam jogfejlődése a védelem és a biztonság területét érintően mérföldkőhöz érkezett. Az Alaptörvény kilencedik módosításának, a 21. századra jellemző új típusú válságok, hibrid fenyegetések hatékony kezelésének és az alapvető jogok minél szélesebb körű védelmének hármas feltételrendszere szükségessé tette a védelmi és biztonsági feladatok, illetve a különleges jogrend idején bevezethető intézkedések jogi szabályozásának megújítását.*”⁷

AZ ALAPTÖRVÉNY KILENCEDIK MÓDOSÍTÁSA

A védelmi-biztonsági szabályozás rendszere megújításának első látható eredménye az Alaptörvény kilencedik módosítása⁸ volt. A hazai különleges jogrendi szabályozás 1989 óta végbement fejlődése szinte kivétel nélkül valamely már bekövetkezett eseményhez vagy annak közvetlen veszélyéhez volt köthető.⁹ Kisebb részben maga az Alaptörvény kilencedik

⁶ Mindezek európai uniós megközelítéséről lásd Mikael Wigell et al.: Best Practices in the Whole-of-society Approach in Countering Hybrid Threats. European Parliament, 05. 2021. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/653632/EXPO_STU\(2021\)653632_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/653632/EXPO_STU(2021)653632_EN.pdf) (Letöltés időpontja: 2021. 09. 30.)

⁷ Törvényjavaslat a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról. Miniszterelnökség, 2021. 05. 11., 66. <https://www.parlament.hu/irom41/16221/16221.pdf> (Letöltés időpontja: 2021. 08. 24.)

⁸ Elfogadás napja 2020. december 22., a hatálybalépés időpontja 2023. július 1.

⁹ Jelen alcím egyes részeiben kismértékű átdolgozással átvétel Hoffman István – Kádár Pál: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I. című munkájából.

módosítása is ilyenek tekinthető ama vonatkozásban, hogy a világjárvány kezelése során megtapasztalt jogi korlátok és a védekezés gyakorlati tapasztalatai is generálták a módosítást, ugyanakkor vitán felül kijelenthető az is, hogy a módosítás további elemei, a különleges jogrendi esetszámok csökkenése, illetve a fogalmak pontosítása lényeges változások megalapozását és messzemenőig rugalmas különleges jogrendi működést tesznek lehetővé a jövőre nézve.

Az Alaptörvény kilencedik módosítása újradefiniálta az egyes különleges jogrendi helyzeteket, megnevezésében, tartalmában és a hozzá kapcsolódó joghatásokban is újdonságokat hozott, miközben az ilyen esetek számát mindösszesen háromra csökkentette. A nemzetközi összevetésben példátlanul sok a hazai hat különleges jogrendi eset, a döntéshozatali centrum meghatározása pedig egyes esetekben a ma hatályos Alaptörvényben könnyen beláthatóan nem a legpraktikusabb megoldást mutatja, ami adott esetben a védekezés elnehezülését eredményezheti.

Egyetérthetünk Dunlap azon megállapításával,¹⁰ hogy a nem megfelelő jogi szabályozási megoldás önmagában is kockázatot jelent az államműködés stabilitása és a védekezés megszervezetősége kapcsán. Szélsőséges esetben az is előfordulhat, hogy az elégtelen szabályozás miatt nem adható jogállami válasz a kihívásra, így a kilencedik módosítás alapvetése, e támadhatóság csökkentése, az operatív alkalmazhatóság fokozása mindenképpen üdvözlendő.

A kilencedik módosítással a különleges jogrendi esetek száma háromra csökken, amelyek a külső biztonság, a belső biztonság, valamint az élet- és vagyonszükséglet veszélyeztető súlyos események elleni védekezés mentén kategorizáltak.

A külső biztonság kapcsán az új tényállás a hadiállapot,¹¹ amely magába olvasztja a korábbi rendkívüli állapot valamennyi esetét és a korábbi megelőző védelmi helyzet egyes elemeit. A szabályozás új eleme, hogy 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 hadiállapot kihirdetését. Ebben a körben értelmezhető lehet akár a kibertámadás, de bármely más, ma még nem beazonosítható támadó magatartás is.

A hadiállapot kapcsán újdonság, hogy a megalakulás időigényére és döntéshozatali eljárásainak összetettségére, működési begyakorlottságára figyelemmel kevésbé operatívnak mondható Honvédelmi Tanács jogintézménye megszűnik, és helyébe a Kormány rendkívüli jogalkotási felhatalmazása lép. A Kormány e széles körű felhatalmazása azonban nem eredményez jogállami deficitet, mert az Országgyűlés a Kormány döntéseit bármikor hatályon kívül helyezheti,¹² és a jogorvoslati fórumként is működő Alkotmánybíróság működése különleges jogrendben is folyamatos. E folyamatos működés érdekében a Kormány maga is köteles intézkedéseket tenni.

Hadiállapot idején a kormány gyakorolja az Országgyűlés által átruházott jogokat, illetve az Alaptörvény nevesíti azokat a jogosítványokat, amelyeket kizárólag a Kormány gyakorol-

¹⁰ Bővebben erről lásd Charles Dunlap Jr.: Lawfare. In: John Norton Moore et al. (eds.): National Security Law, 2015, 823–838. https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=6100&context=faculty_scholarship (Letöltés időpontja: 2021. 08. 24.); Dunlap (2017): i. m.

¹¹ Alaptörvény 49. cikk (1): „Az Országgyűlés a) háborús helyzet kinyilvánítása vagy háborús veszély, b) külső fegyveres támadás, hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű cselekmény, valamint ezek közvetlen veszélye, vagy c) kollektív védelemre irányuló szövetségi kötelezettség teljesítése esetén hadiállapotot hirdethet ki.”

¹² Alaptörvény 53. cikk (3).

hat: döntés a Magyar Honvédség hazai és külföldi alkalmazásáról, békefenntartásban való részvételéről, külföldi hadművelleti területen végzett humanitárius tevékenységéről, külföldi állomásozásáról, valamint a külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazásáról és magyarországi állomásozásáról. Ez a megoldás alkalmas arra, hogy sarkalatos törvényben rögzített további jogosítványok mentén a teljes államszervezet és a lakosság rövid időn belül a védekezés szolgálatába legyen állítható. Itt kell utalnunk a Vbö. XI. fejezetének rendelkezéseire, amely az összehangolt védelmi tevékenység szabályait tartalmazza. Ez az új jogintézményként megjelenő jogosítványcsomag már békében is számos lehetőséget biztosít a védekezéssel összefüggésben a kormányzat számára, amelyekről a későbbiekben még szót ejtünk.

A belbiztonsági különleges jogrendi tényállás továbbra is a szükségállapot¹³ nevet viseli, tartalmát azonban szintén korszerűsítették. A fogalmi elemek közül kikerült a „*fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos*” fordulat, ehelyett elegendő „*az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető súlyos, jogellenes cselekmény*”, illetve a felsorolás kiegészült az alkotmányos rend „*felforgatására irányuló cselekménnyel*” mint lehetőséggel. Mindkét módosítás a hibrid, nem konvencionális kihívások kezelhetőségét szolgálja, rugalmas értelmezést tesz lehetővé, és ezekre alapozva az állam az olyan fenyegetéstípusokra is képes reagálni, amelyek a ma hatályos szöveg szerint nem lennének megnyugtatóan kezelhetőek.¹⁴

További lényeges változás, hogy a szükségállapotban 2023 júliusától a rendkívüli intézkedések kibocsátására már nem a köztársasági elnök jogosult, hanem a végrehajtó hatalom kap kiterjesztett jogosítványokat, hasonlóan más európai országok megoldásához. Eléggé kézenfekvő, hogy a mindenkori kormányzat képes a legoperatívabban meghozni a döntéseket, ehhez rendelkezik megfelelő apparátussal és eljárásrenddel, amelyeket azonnal képes alkalmazni. A ma hatályos szöveg alapján a szükségállapot kihirdetése valószínűsíthetően átmeneti zavart, de legalábbis lassulást okozna a döntéshozatalban, így az új szabály egyértelműen előremutató és célszerűnek tekinthető.

A szükségállapot 30 napra hirdethető ki, meghosszabbításához az országgyűlési képviselők kétharmados támogatása szükséges.

A harmadik, döntően az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos események, valamint ezek következményeinek kezelését szolgálni hivatott különleges jogrendi helyzet a veszélyhelyzet.¹⁵ A szabályozás – a koronavírus-járvány kezelésének gyakorlati tapasztalataiból merítve – 30 napban határozza meg azt az időtartamot, amelyen belül a Kormány az Országgyűlés külön felhatalmazása nélkül rendkívüli intézkedéseket vezethet be. A szabályozás újdonsága, hogy ez utóbbi felhatalmazást az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával adhatja meg, szemben a ma hatályos egyszerű többséggel. Ez a megoldás a jövőben biztosítja, hogy az Országgyűlésben

¹³ Alaptörvény 50. cikk (1): „Az Országgyűlés a) az alkotmányos rend megdöntésére, felforgatására vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló cselekmény, vagy b) az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető súlyos, jogellenes cselekmény esetén szükségállapotot hirdethet ki.”

¹⁴ Egy átfogó informatikai támadás például csak meglehetősen távoli analógiával lenne fegyveres és erőszakos elkövetésnek tekinthető, miközben ez a módszer kifejezetten alkalmas lehet az államszervezet bedöntésére, amire nyilván szükséges reagálni.

¹⁵ Alaptörvény 51. cikk (1): „A Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény – különösen elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség – esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdethet ki.”

a különleges jogrend meghosszabbítására vonatkozó döntés valamennyi esetben magas legitimitációval születhessen.

A 2023. július 1-jével belépő szabály a veszélyhelyzetre vonatkozó tényállást is pontosítja a „különösen” fordulat betűzésével, elkerülendő az olyan bizonytalanságokat,¹⁶ hogy vajon alkotmányosnak tekinthető-e a veszélyhelyzet kihirdetése járvány esetén, megengedhető-e, hogy a végrehajtást szabályozó törvény¹⁷ az alkotmányos szinthez képest további kiterjesztő értelmezést nyerjen.

A teljes *Különleges jogrend* fejezet kapcsán ki kell emelnünk azt, 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 ma hatályos szabály szerint csak a terrorveszélyhelyzet esetén alkalmazott megoldásra azért van szükség, mert a védekezés és a biztonság mint alapvető cél és érdek érvényesítése nem szenvedhet késedelmet, amint a szükséges alapinformáció rendelkezésre áll a fenyegetésről, illetve mert az azonnali beavatkozásra is szükség lehet. Nem szabad elfelejtenünk azt a tény sem, hogy a hadiállapot és a szükségállapot esetében feltétlen országgyűlési támogatottság szükséges, amely döntés meghozatala önmagában is időkésedelmet jelent. Nem megengedhető, hogy az Országgyűlés esetleges akadályoztatása vagy eljárásának időigénye miatt a védekezésre ne vagy csak jelentős késedelemmel kerüljön sor, ráadásul e különleges jogrendek esetén nem kizárható, hogy a jogellenes cselekmények éppen a népképviselői szerv működésének ellehetetlenítését célozzák. És ne legyen illúzióink, az ellenérdekeltek – különösen, ha valamely idegen állam támogatása áll mögöttük – valószínűleg sikerrel tennék ezt.

A VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁS SARKALATOS TÖRVÉNYI SZINTJE

A védelmi és biztonsági szabályrendszer megújításának következő szintjén a sarkalatos törvények megalkotása, módosítása áll.

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény

A szabályozási reform jelentős lépése volt a Vbő. elfogadása, amely korábban példa nélküli szintre emelte a védelmi-biztonsági igazgatás szabályozását. A példanélküliség nem a sarkalatoságban rejlik, hiszen az erre vonatkozó szabályok jelenleg is sarkalatos törvényekben – jellemzően a honvédelmi és a katasztrófavédelmi törvényben – kaptak helyet, hanem abban, hogy a Vbő. komplexitása és a kihívások kezelése kapcsán az összkormányzati szemlélet most jelenik meg először egységes és valamennyi ágazat számára meghatározó

¹⁶ Bővebben lásd Balázs István – Hoffman István: Közigazgatás koronavírus idején – a közigazgatási jog rezilienciája? MTA Law Working Papers, 2020/21. http://real.mtak.hu/118795/1/2020_21_Balazs_HoffmanMTALAWWORKING-Reziliencia.pdf; Szente Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *Állam- és Jogtudomány*, 2020/3., 115–139. <https://core.ac.uk/download/pdf/335374565.pdf> (Letöltések időpontja: 2021. 08. 25.)

¹⁷ A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény.

keretszabályként, amely zsinórmértékül szolgál a továbbiakban is.¹⁸ A Vbő. mindemellett a 21. századi kihívások sajátosságainak megfelelő rugalmas szabályokat tartalmaz a jogállami garanciarendszer egyidejű biztosításával.

Jelen cikknek nem célja a rendelkezések tételes ismertetése, kizárólag néhány olyan alapkérdésre kívánok rávilágítani, amelyekben tetten érhető az újszerű megközelítés.

A Vbő. meghatározza a védelem- és biztonságsvatolás alapelveit,¹⁹ amelyek nem kizárólag a Vbő. belső előírásaként értelmezendők, hanem valamennyi védelmi és biztonsági tevékenység szabályozásának keretét adnak.

A jogszabály a védelmi-biztonsági kötelezettségek teljes rendszerét is felvázolja,²⁰ a jelenlegi széttördelt szabályozást egységesíti, majd egyes kötelezettségek további részletezését más jogszabályokba utalja. Ez egyrésztől biztosítja az ágazati szakmai érdekek érvényesíthetőségét, jól szolgálja a szakmai célszerűség szempontjait, másrésztől azonban a keretjellegnek köszönhetően garantálja azt is, hogy a kötelezettségek teljesítése ne okozzon aránytalan terhelést, és azok ne konkuráljanak egymással. A polgári védelem egységes szabályozása azt hivatott erősíteni, hogy ez a jogintézmény nem kizárólag a honvédelemhez vagy a rendvédelemhez köthető, és a kérdést a védelem legszélesebb értelmezésében kell kezelni. A pandémia kezelésének tapasztalatai is arra mutatnak, hogy ennek a képességnek és a feladatnak a jelentősége egyre növekszik, ami a NATO új stratégiai koncepciója kimunkálása során²¹ sem hagyható figyelmen kívül.

A jogszabály újítása, hogy a védelmi-biztonsági célú tervezésnek a legmagasabb szinten ad kereteket. A lehető leghíresebb felkészülés szükséges annak érdekében, hogy az ország ténylegesen ellenálljon bármely válsághelyzet kihívásainak. Ennek megalapozását szolgálja a kialakított tervrendszer, amely áthatja az állami irányítás és a közigazgatás egészét, alkalmas a védelmi-biztonsági rendszer elveinek deklarálásán túl a kapcsolódó feladatok és költségek tervezésére és az együttműködés biztosítására. A tervrendszer megfelelő elemeinek kapcsolódnia kell a költségvetés tervezéséhez is, ezzel szavatolva a tervokmányok végrehajthatóságát.

A nemzetgazdaság mozgósítására és a tartalékolásra vonatkozó alapvető rendelkezések törvényi szintű megjelenése szintén kiemelt jelentőségű. Az erre vonatkozó rendelkezések jelentős része egy mára már meghaladott szakmai tartalmú kormányrendeletben²² szerepel. A Vbő. megalkotása lehetőséget ad az új elvek mentén egy korszerű végrehajtási szintű szabályrendszer megalkotására, amelynek középpontjában valamennyi védelmi-biztonsági megfontolásra és ágazati sajátosságra is figyelemmel az ország működőképességének fenntarthatósága áll.

A védelmi-biztonsági igazgatás összkormányzati szempontok szerinti fejlesztéséhez tartozik a központi szerv létrehozása,²³ amely erős igazgatási koordinációs jogkörökkel,

¹⁸ 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.”

¹⁹ A Vbő. 4. § alapján ezek: A szükségesség és arányosság követelménye, a védelmi és biztonsági szükségszerűség követelménye, a fokozatosság követelménye, az átfogó megközelítés elve, a közösségi mértékű biztonság elsőbbségének követelménye.

²⁰ Lásd Vbő. 6. § (1).

²¹ Ennek megalapozását szolgálja a NATO 2030: United for a New Era (Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General), 25. 11. 2020. https://www.nato.int/nato_static_files2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf (Letöltés időpontja: 2021. 08. 25.)

²² A nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása feladatai végrehajtásának szabályozásáról szóló 131/2003. (VIII. 22.) Korm. rendelet.

²³ Vbő. 52. §.

bizonyos esetekben pedig ellenőrzési jogkörrel rendelkeznek. Az állandó központi szerv megteremtése jelentős lépés a korábban jellemző *ad hoc* munkacsoportoktól a jogilag magas szinten szabályozott, ezáltal valós felkészülési lehetőséget biztosító szervezeti megoldás irányába. Ez a szervezet lesz hivatott a jövőben a felkészülés és a végrehajtás időszakában az együttműködő szervezetek közötti közvetítésre, a védelmi-biztonsági feladatok tervezésére, emellett a végrehajtás összehangolására, a tevékenységek folyamatos figyelemmel kísérésére és értékelésére, valamint egy összehangolt védelmi és biztonsági célú riasztási rendszer működtetésére. A kormányzati szinten kezelendő válsághelyzet és különleges jogrend időszakában ez a szervezet a döntéshozatal közvetlen támogatását végzi majd, továbbá bázist teremt az operatív irányításhoz.

A Vbő. által életre hívott új jogintézmény, az összehangolt védelmi tevékenység azt a célt szolgálja, hogy a súlyos, elhúzódó, kormányzati beavatkozást igénylő válsághelyzetekben az ország védelmét és biztonságát szolgáló erők közös, összehangolt igénybevétele – erre vonatkozó külön törvénymódosítások nélkül is – biztosított legyen. A Vbő. ennek kereteit teremti meg, a Kormány az adott helyzetben rendelettel dönthet arról, hogy összehangolt védelmi tevékenységet rendel el, amivel egyidejűleg meghatározza az irányítása alá tartozó szervek együttműködésének részletes szabályait. Az összehangolt védelmi tevékenység nem különleges jogrend, a válság kezelése érdekében azonban lehetőséget biztosít a Kormány irányítása alá tartozó erőforrások normál időszaktól eltérő igénybevételére és egyes korlátozó intézkedések bevezetésére.

A Vbő. legmeghatározóbb új eleme a különleges jogrendi rész, amely új megközelítésben szabályozza az elrendelhető rendkívüli intézkedéseket. A ma hatályos szabályok gyakorlati alkalmazása során számos esetben bebizonyosodott, hogy a tételesen felsorolt intézkedések túlságosan kötöttek, nem felelnek meg valamennyi szóba jöhető kihívásnak, illetve egyes esetekben előre nem is meghatározható pontosan, mire lehet szükség.²⁴ Erre való tekintettel a jogszabály témacsoportok szerint határozza meg, hogy a Kormány milyen szabályozási tárgykörökben függesztheti fel egyes törvények alkalmazását, térhet el törvényi rendelkezésektől, illetve hozhat egyéb rendkívüli intézkedéseket.

Szintén a fenti okokra visszavezethető az, hogy a jövőben a különleges jogrend kapcsán eltűnik a bevezethető intézkedések tételesen és egyes helyzetekhez kötötten előre meghatározott fokozatossága, azaz az egyes intézkedések valamennyi különleges jogrendben bevezethetők. Az egyetlen korlát az az alapelv, hogy az intézkedésnek szükségesnek és arányosnak kell lennie, vagyis ha a kívánt cél elérhető kevésbé súlyos jogkorlátozással is, akkor azt a megoldást kell alkalmazni.

A fentiek felvillantva is látható, hogy a Vbő. nem pusztán a különféle létező szabályok integrációja, hanem egy új védelmi-biztonsági szemléletmód kifejeződése is. A törvénytervezet jelentőségére és ciklusokon átívelő, rendszeralkotó szabályozási tartalmára figyelemmel – a kormányzati szakmai álláspont kialakítását követően, de még az Országgyűlés elé terjesztést megelőzően – hétpárti egyeztetésre is sor került.²⁵

A tervezet az elhangzott javaslatoknak megfelelően korrigálva került betérjesztésre az Országgyűléshez, majd 2021. június 15-én fogadták el.

²⁴ Ezt talán a legszembetűnőbbben azzal támasztható alá, ha megvizsgáljuk a koronavírus-járvány kapcsán kihirdetett törvényeket, a meghozott rendkívüli intézkedéseket és az ezzel összefüggésben felmerülő jogi aggályokat, amelyek a védekezés operativitására is hatást gyakoroltak.

²⁵ Hétpárti egyeztetés a Honvédelmi Minisztériumban. Magyarország Kormánya, 2021. 05. 09. <https://kormany.hu/hirek/hetparti-egyeztetes-a-honvedelmi-miniszteriumban> (Letöltés időpontja: 2021. 08. 25.)

A honvédelmi és a katasztrófavédelmi törvények

A szabályozási reform a Vbő. keretjellegrére és az Alaptörvény determinációira figyelemmel magával vonta a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (Hvt.), valamint a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (Kat.) szükségszerű felülvizsgálatát is.

A Hvt. vonatkozásában új törvény – amelynek tervezete jelen cikk írásakor még nem nyilvános – megalkotására van szükség, mert nem csupán az alaptörvényi rendelkezések terminológiai változását kell kezelni, hanem azt is, hogy az eddig a Kat. és a Hvt. között megosztottan szereplő különleges jogrendi intézkedésekre, illetve a védelmi-biztonsági tevékenységek irányítására, a védelmi igazgatás működésére vonatkozó szabályrendszer a jövőben egy jogszabályban, a Vbő.-ben kap helyet, így a hatályos Hvt. címének módosítása lenne szükséges. Mindemelllett a Vbő.-be átemelt és az egyes rendelkezések összkormányzati fókuszba helyezésével újragondolt jogintézmények olyan módon üresítenék ki a Hvt.-t, hogy annak érdemi újraalkotása nem elkerülhető.

A Hvt. kapcsán a szabályozás különös kihívása a korábban megelőző védelmi helyzethez vagy a váratlan támadás különleges jogrendi helyzethez kötött intézkedések részleges leképezése, a fegyveres védelmi tervre vonatkozó szabályok pontosítása és a honvédelmi veszélyhelyzet intézményének megreformálása.

Az új Hvt. megalkotása mindemelllett egyidejűleg lehetőséget biztosít a honvédelmi ágazatban az utóbbi időszakban – akár a pandémia, akár más kihívások kapcsán – érzékelt szabályozási hiátusok kezelésére, a mára már kevésbé időszerű rendelkezések újragondolására,²⁶ illetve a működés operativitásának fejlesztésére is.

A Kat. vonatkozásában nem feltétlenül szükséges új jogszabály megalkotása, az összhangot a Vbő.-vel azonban valamennyi rendelkezés esetén biztosítani kell. A jogalkotás jelenlegi fázisában az sem kizárt, hogy egyes válságkezelési szabályok a normál jogrendi működés részeként minden további intézkedés nélkül alkalmazhatók legyenek, erre figyelemmel minimálisan a katasztrófaveszély jogintézményének felülvizsgálata, valamint a védekezéssel összefüggő koordinációs és döntéshozatali szabályok korszerűsítése is célszerű. Ismételten ki kell emelni, hogy a Vbő. nem lép minden területen az általa érintett ágazati szabályok helyébe, pusztán egységes igazgatási rendszerbe szervezi az egyes működési elemeket, valamint intézményesíti a központi koordináció lehetőségét, erősíti az összkormányzati válságkezelés képességét. Ezek tükrében kell elvégezni a pontosításokat.

További sarkalatos törvények

Szintén jelentős kérdés az Alkotmánybíróság működésének szabályozása. Ennek felülvizsgálatára azért van szükség, mert az Alaptörvény kilencedik módosításából következően megjelenő esetleges döntések kapcsán – mivel a Kormány különleges jogrendi jogalkotóként

²⁶ A Hvt. számos rendelkezése abban az időszakban került a törvénybe és „ragadt ott”, amikor a teljes HM a Magyar Honvédség része volt, és a Honvéd Vezérkar szervezete a minisztériumban működött. Ebben az időszakban maga a miniszter látott el jó néhány olyan vezetői-irányítói feladatot, amelyek fenntartása az önálló Magyar Honvédség Parancsnokság megalakításával mára idejétmúlttá vált, és mely hatáskörök fenntartása nem feltétlenül szükséges a központi közigazgatási szerv szintjén.

a korábbinál jóval széles felhatalmazást kapott – a jogorvoslatot és a normakontrollt a szabályozási tárgynak megfelelő kiemelt sürgősséggel kell tudni kezelni. Az Alkotmánybíróság jelenlegi eljárásai kapcsán beazonosítható a megfelelő hatáskör, az eljárási határidők vonatkozásában azonban célszerű lehet valamiféle korlátot felállítani az utólagos normakontroll vagy az alkotmányjogi panasz²⁷ vonatkozásában, esetleg sajátos eljárási szabályt alkotni kifejezetten a különleges jogrendi jogalkotás és az annak következményeként hozott döntések kapcsán.

A szabályozás során lényeges szempont, hogy a Kormány döntései kontrolljának eljárása a lehető leggyorsabb legyen, mert a rendkívüli vagy válságkezelési intézkedések időbenisége alapvetően kihat az ország biztonságára.

A fentiekén túl az Alaptörvény rendelkezéseit tekintve a sajtószabadságra, a médiaszolgáltatókra, valamint a sajtótermékek és a hírközlési piac felügyeletét ellátó szervezetre vonatkozó szabályok kapcsán is felmerülhet a felülvizsgálat szükségessége. Ezek a jogszabályok különösen nagy jelentőséggel bírnak egy válsághelyzetben, hiszen a 21. századi fenyegetések kezelésében előkelő helyet foglalnak el az információs műveletek, amelyek kapcsán nem kerülhető meg, hogy egyes normál jogrendi szabályokban megismerhető és garanciákkal körülbástyázott módon megjelenjen az ezekhez kapcsolódó operatív intézkedések lehetősége.

Szintén a sarkalatos törvényi körbe tartozik a Vbő. összehangolt védelmi tevékenység (ÖVT) jogintézménye,²⁸ amely kapcsán a menedékjog szabályozása és az ehhez kapcsolt tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet jogintézményének felülvizsgálata megfontolás tárgyát képezheti. Az ÖVT²⁹ keretét biztosít gyakorlatilag valamennyi tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben lehetséges intézkedés meghozatalára, erre tekintettel azt kell mérlegelni, indokolt-e a szabályozás nevesített fenntartása lényegében azonos tartalommal.

Ugyancsak megvizsgálandók a sarkalatos törvények sorában a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetére, működésére vonatkozó szabályok, a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazásával, valamint a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő szabályok; ezek a szervezetek a Vbő. által megalapított rendszerben kiemelt jelentőséggel bírnak. Igaz, a Vbő. hatályba léptető rendelkezései elvégeznek néhány pontosítást e területeken is a jogrendszer koherenciája érdekében, mindemellett a Kat. és az új Hvt. érintkező újabb szabályaira való tekintettel szükségszerű lesz ezek ismételt áttekintése és rendszerszerű elemzése.

A VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁS KAPCSOLÓDÓ SZABÁLYRENDSZERE

Törvényi szint

A sarkalatos szintű jogszabályokon túl a védelmi-biztonsági szabályozási paradigmaváltáshoz számos további jogszabály korrekciója, de legalábbis érdemi áttekintése szükséges. Ezek a pontosítások nem kizárólag az Alaptörvény új fogalmainak átvezetését jelentik, hanem

²⁷ 2011. évi CL. törvény az Alkotmánybíróságról 24. §, 26. §.

²⁸ Vbő. 74. §.

²⁹ Vbő. 76. §.

valamennyi esetben érdemi vizsgálatot kell elvégezni abban a vonatkozásban, hogy az új különleges jogrendi esetkörök tartalmi változásai vagy a Honvédelmi Tanács kivétele a jogrendszerből vajon mennyiben érintik a szabályozás érdemi tartalmát, mennyiben szükséges kiegészítő szabályok megalkotása vagy esetleg dereguláció. Jelen alcím alatt a teljesség igénye nélkül néhány olyan jogszabályra kívánok rávilágítani, amelyek megítélésem szerint kiemelt jelentőséggel bírnak, mivel ezek konzekvens és összehangolt korrekciója a védelmi rendszer egészének működőképességét erősíti.

A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény háborúra, veszélyhelyzetre, szükségállapotra vagy rendkívüli állapotra vonatkozó értelmező rendelkezései³⁰ és az ezekhez fűződő tényállások szankciórendszere egészen biztosan érintettek lesznek a felülvizsgálatban, ahogy a honvédelmi kötelezettségekkel összefüggő tényállások is. Ezek elvégzése nem csupán a terminológiai pontosítások miatt szükséges: érdemes azt is megvizsgálni, indokolt-e újabb tényállások megalkotása annak érdekében, hogy a biztonságunk mint védendő érték megfelelően érvényesíthető legyen.

Célszerűnek mutatkozik továbbá egyes eljárási szabályok újragondolása is, hiszen az összehangolt védelmi tevékenység jogintézménye kapcsán praktikusnak tűnhet például néhány különös szabály megalkotása az eljárások felgyorsítása érdekében válsághelyzet vagy különleges jogrend esetére. Igaz, hogy a különleges jogrend lehetőséget ad rendkívüli jogalkotással is ilyenek megalkotására, viszont ha ezek a szabályok bizonyos feltételekkel már békében is megismerhetők, akkor a végrehajtás valamennyi feltételét meg lehet teremteni már a válságmentes időszakban is, ami az alkalmazhatóságot fokozza és tehermentesíti az államszervezetet a krízis időszakában. A szabályozás előkészítése során érdemes lehet támaszkodni a pandémiával összefüggésben kihirdetett veszélyhelyzet alatt megalkotott rendeletek egyes szabályaira,³¹ amelyek a különleges jogrendre figyelemmel jó néhány rendkívüli intézkedést érvényesítettek a gyakorlatban, és amely szabályok általánosság tétele bizonyos feltételek mellett szintén segítheti a válságok gördülékeny kezelését.

A Vbő. kapcsán indokolt továbbá áttekinteni a védelmi-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 villamosenergia-ellátási, a kőolaj- és kőolajtermék-ellátási, illetve a földgázellátási válsághelyzetre vonatkozó szabályok,³² amelyek összefüggéseit a Vbő.-vel tisztázni szükséges.

Úgy vélem, hogy az egészségügyi válsághelyzetre vonatkozó szabályozásnak kifejezetten alapos vizsgálat tárgyát kell képeznie, hiszen az elmúlt időszak okozta valós kihívás élesben tette próbára a szabályozást, és viszonylag gyorsan be is igazolódott, hogy a minisztériumi irodákban korábban megalkotott szabályok egy ilyen kézzelfogható és valószínű katasztrófánál nem voltak megfelelőek, azokat módosítani kellett. Mindemellett az is megállapítható, hogy

³⁰ Btk. 433. §; 459. § 10. pont.

³¹ Lásd pl. a védelmi intézkedések ideiglenes szigorításáról szóló 104/2021. (III. 5.) Korm. rendelet vagy a veszélyhelyzet során érvényesülő egyes eljárásjogi intézkedések újbóli bevezetéséről szóló 112/2021. (III. 6.) Korm. rendelet rendelkezéseit.

³² 2013. évi XXIII. törvény a behozott kőolaj és kőolajtermékek biztonsági készletezéséről, 2008. évi XL. törvény a földgázellátásról, 2007. évi LXXXVI. törvény a villamos energiáról, 1996. évi CXVI. törvény az atomenergiáról.

a módosítás ez alkalommal is magának a helyzetnek szólt,³³ arra reagálva igyekezett gyors megoldást találni, és a rendszerszerű jogintézmény-korszerűsítés nem is volt cél. Mindez azt vetíti előre, hogy egyes esetekre vélhetően az Eütv. vonatkozó szabályai továbbra sem lesznek megfelelően alkalmazhatók, indokolt lenne az átfogó felülvizsgálat, amelyre a Vbő. hatálybalépése önmagában is kiváló szakmai indokot kínál.

A fentiekén túl a Vbő. számos több rendelkezése kifejezetten kapcsolódik a közlekedéshez: a védelmi-biztonsági feladatok ellátásában 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 törvényeket³⁴ annak érdekében, hogy kapcsolódásuk a Vbő. szabályrendszerével maradéktalanul megvalósuljon, a válságkezelési szabályok és különösen a védelmi-biztonsági igazgatás központi szervével történő együttműködés biztosított legyen.

A Vbő. és általában a válságkezelés, illetve a különleges jogrendi működés kapcsán indokoltnak látom a postatörvény³⁵ felülvizsgálatát is, továbbá annak meghatározását, hogy a védelmi-biztonsági feladatokban mely postai szolgáltatók vesznek részt, és mi a feladatuk. A 21. századi technológiai fejlődés ugyan számos hagyományos postai szolgáltatást képes kiváltani, de éppen ez adja a rendszer sérülékenységet is, hiszen például egy átfogó kibertámadás eredményeként számos olyan szolgáltatás lehetetlenülhet el, amelyeket rövid távon a klasszikus postai szolgáltatásokkal kell kiváltani. Erősen valószínű, hogy hadiállapotban a behívóparancsokat nem az ügyfélkapun keresztül fogja kiküldeni a katonai igazgatási szerv, és az ilyen jellegű tevékenységre nemcsak a jogi szabályozás megfelelő kialakításával, hanem a megfelelő végrehajtó állomány biztosításával is fel kell készülni.

Rendeleti szint és a közjogi szervezetszabályozó eszközök, belső szabályozók

A védelmi-biztonsági szabályozás reformját nyilvánvalóan a szabályozórendszer teljes mélységében el kell végezni. Ennek hiányában a törvényi szintű szabályokra inkább csak deklarációként tekinthetünk, azok végrehajtása a részletek kimunkálása hiányában elmaradna.

A hatályos jogi környezetben számos olyan idejétmúlt rendelkezés van, amely sem szakmai tartalmában, sem kapcsolódásaiban nem alkalmazható hatékonyan az új megközelítésben, és 2023. július 1-jét követően már tételesen is szembefutna az akkor hatályba lépő, a jogforrások hierarchiájában magasabb szinten elhelyezkedő új szabályokkal. Ezek közül talán az egyik legmeghatározóbb a nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása feladatai

³³ Ezt támasztja alá az a sajátos szabályozási megoldás, amely az eü. törvény szövegében több helyen kifejezetten nevesíti a SARS-CoV-2 vírust. Ez nyilvánvalóan elégtelen megközelítés, hiszen egyes védekezési szabályok generális alkalmazását nem teszi lehetővé, kizárólag ezzel vírussal kapcsolatban szab feladatot. Lásd pl. 1997. évi CLIV. törvény 244/I. §; 244/J. §; 244/K. §.

³⁴ Ezek: a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény; a légiközlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvény; a vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény; a víziközlekedésről szóló 2000. évi XLII. törvény.

³⁵ A postai szolgáltatásokról szóló 2012. évi CLIX. törvény.

végrehajtásának szabályozásáról szóló 131/2003. (VIII. 22.) Korm. rendelet, amelynek kidolgozására közel két évtizede került sor, egy olyan alkotmányos, biztonsági és gazdasági környezetben, amikor a Magyar Honvédségre vonatkozó szabályok egészen más fókuszot mutattak, a hadkötelezettség alapján békében teljesített katonai szolgálat része volt a mindennapjainknak, ennek megfelelően a Magyar Honvédség és a nemzetgazdaság, illetve a polgári lakosság kapcsolata is egészen más szintű volt, mint napjainkban. A Vbő. hatálybalépése önmagában is arra készíteti a kidolgozásért felelős szakmai szervezetet – ez esetben a belgazdaságért felelős miniszter apparátusát –, hogy újraértékeljék az ezzel összefüggő célkitűzéseket, megvizsgálják a szükségleteket és megtalálják azt az utat, ahogy a nemzetgazdaság működése a válsághelyzetekben is folyamatosan képes biztosítani a megfelelő háttérrel a haderő és a lakosságellátás számára.

A rendeleti szintű szabályok sorában szintén kiemelt jelentősége lesz a védelmi-biztonsági szegmensben a Hvt. végrehajtási rendeletének, hiszen maga az alapjogszabály, a Hvt. is újrakodifikálásra kerül, illetve a Kat.-hoz kapcsolódó új szabályoknak is, továbbá valamennyi olyan, akár ágazati rendeletnek, amely az összkormányzati válságkezelés eszköztárában vagy a nemzeti ellenálló képesség biztosításában értelmezhető. Ezek számossága és mélysége akkor válik behatárolhatóvá, amint megismerjük a fentebbi pontban jelzett törvényi szintű szabályok tartalmát.

Kifejezetten komoly szakmai kodifikációs feladat lesz a Vbő. végrehajtási rendeleteinek kimunkálása, amelyeket egy érvényes, de még nem hatályos szabályozási keretre figyelemmel kell kidolgozni. A ma ismert szöveg szerint³⁶ ez a rendeletcsomag minimálisan 18 szakmai területet ölel fel a védelmi-biztonsági kötelezettségekkel összefüggő részletes szabályoktól kezdődően, a védelmi-biztonsági tartalékolással összefüggő részletes szabályokon vagy a védelmi-biztonsági igazgatás központi szervére, a védelmi-biztonsági igazgatási feladatokat ellátó szervek és személyek feladataira, működési rendjére, valamint a védelmi-biztonsági igazgatás szakmai irányítására vonatkozó szabályokon át a tervezés és ellenőrzés részletes szabályaiig.

A végrehajtási rendeletek szövegének összehangolását követően kerülhet sor a további belső szabályozók és közjogi szervezetszabályozó eszközök előkészítésére. Ez a feladat sem kevésbé összetett, mint a fentiek, láthatóságuk azonban korlátozott, egyes esetekben kifejezetten minősített tartalmú dokumentumokra van szükség. E körbe tartoznak azok a kormányhatározatok, miniszteri utasítások, védekezési, készletképzési, felkészítési, ellátási stb. tervek, amelyek összessége biztosítja a védelmi-biztonsági rendszer teljes működését, az ezekben foglaltak tehetik teljessé a védelem totális megközelítésének érvényesítését. Ezek az okmányok nemcsak 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.

Szintén ebbe a körbe sorolandók a védelmi és biztonsági tervezés alapdokumentumai: az Országgyűlés által kibocsátott biztonság- és védelempolitikai alapelvek,³⁷ a Kormány által jóváhagyott nemzeti biztonsági stratégia,³⁸ továbbá az integrált védelmi-biztonsági

³⁶ Vbő. 83. §.

³⁷ Jelenleg a 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről.

³⁸ 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról.

iránymutatás, valamint az ágazati törvényekben és a Kormány rendeletében előírt további ágazati, illetve kihívás- vagy fenyegetésközpontú, továbbá kockázatelemzésen alapuló stratégiák, alaptervek, intézkedési tervek.

Egy gondolat erejéig érdemes azt is kiemelnünk, hogy a válságkezelésre és a különleges jogrendi működésre a lehető legteljesebb mélységben és alapossággal a válságmentes időszakban kell felkészülni. Ez azt jelenti, hogy a különleges jogrend időszakában alkalmazandó rendkívüli intézkedések tervezeteit szintén ki kell dolgozni, és szükséges biztosítani azok összehangoltságát is. Az elmúlt időszakban a biztonsági környezetben bekövetkezett gyors változások és a pandémia napi válságkezelési feladatai miatt valószínűsíthetően nem minden esetben került sor ezek pontosítására, naprakésszé tételére; mindezeket el kell végezni.

Egyértelműen részletszabály, viszont meghatározó jelentőségű a kormányügyeleti rendszer és a védelmi-biztonsági riasztás rendszerének összehangolása is. Ezeknek a rendelkezéseknek a megfelelősége teszi lehetővé a teljes védelmi-biztonsági szervezetrendszer megmozdítását, a döntési mechanizmus beindítását. Ha a válságszituációra vonatkozó alapinformációk nem jutnak el a döntéshozóig, akkor a védelmi-biztonsági rendszerbe épített automatizmusok csak bizonyos szintig képesek fenntartani a működést, a helyzet élesedésével előbb-utóbb nem lesz megkerülhető magas szintű közjogi döntés meghozatala.³⁹

KÉPZÉS, FELKÉSZÍTÉS

A védelmi-biztonsági szabályozás reformja kapcsán azt is le kell szögeznünk, hogy önmagában nem elégséges a szabályrendszer korszerűsítése; annak végrehajtására valamennyi szervezeti szinten fel kell készülni. Ez a felkészítés azonban nem korlátozódhat a védelmi-biztonsági szervezetek, azaz a haderő, a rendvédelmi szervek, a nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint az Országgyűlési Őrség⁴⁰ állományára és eljárásaira. A biztonság komplex rendszerében és a „*total defence – whole of government approach*” gondoltságában ennél jóval többre van szükség.

A képzés és a felkészítés rendszerének magában kell foglalnia a védelmi-biztonsági igazgatás valamennyi érintett szervezetét, ideértve a védekezésben érintett végrehajtókat, a döntés-előkészítésben foglalkoztatottakat jogállásra tekintet nélkül (katonákat, rendőröket, kormánytisztviselőket, rendvédelmi igazgatási alkalmazottakat, honvédelmi alkalmazottakat stb.) a politikai és a szakmai felső vezetők és közjogi méltóságok személyes felkészítését, illetve a különféle eljárások begyakoroltatását is. Kevés veszélyesebb dolog történhet annál, mint amikor egy jól összehangolt és felkészített szervezet védekezési eljárásába akár operatív szinten beavatkozik egy szakmailag nem felkészült döntéshozó, vagy információhiány miatt olyan döntést hoz, amely végrehajtásának feltételrendszere nem biztosított. Ezek a beavatkozások a kihívás súlyossága és összetettsége függvényében egyre nagyobb károkat képesek okozni, szélsőséges esetben el is lehetetlenítik a védekezést.

Annak érdekében, hogy az Alaptörvény kilencedik módosítása és a Vbö. 2023. július 1-jei hatálybalépése felkészülten érje a védekezésben érintett valamennyi szervezetet és közreműködőt, az ezt megalapozó képzéseket már 2021–2022-ben meg kell kezdeni, és a lehető legszélesebb körben biztosítani kell a hozzáférést az alapinformációkhoz. A védelmi-

³⁹ Ilyen lehet akár a különleges jogrend kihirdetése vagy ennek kezdeményezése a Kormány által, de ebbe a körbe sorolható a Magyar Honvédség készenlétének fokozására vonatkozó döntés meghozatala is.

⁴⁰ Vbö. 5. § 18. pont.

biztonsági rendszer működésének folyamatossága alapvető nemzeti érdek, az ennek a követelménynek való megfelelést minden körülmények között biztosítani kell. Megfontolásra javasolt a közigazgatás felkészítési rendszerébe már a következő évtől beemelni ezeknek a területeknek a szakmai ismereteit, illetve 2023-ban akár egy átfogó rendszergyakorlattal is igazolni a működőképességet és a megfelelést.

ZÁRÓGONDOLATOK

Jelen cikk keretei nem teszik lehetővé a védelmi-biztonsági szabályrendszer egészének elemzését és a jövő valamennyi kihívására az adekvát igazgatási válasz megfogalmazását. Írásomban arra szerettem volna felhívni a figyelmet, hogy a jogalkotó 2021-ben olyan rendszer alapjait rakta le az Alaptörvény kilencedik módosításával, illetve a védelmi-biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény megalkotásával, amely végre érdemben ad lehetőséget a védelmi-biztonsági rendszerünk tényleges korszerűsítésére, a paradigmaváltásra. Mindannyiunk – szakemberek és vezetők – felelőssége, hogy ezzel a lehetőséggel képesek legyünk élni, hogy ne adjunk sablonválaszokat a felmerült kérdésekre, és hogy legyen bátorságunk megfogalmazni a kidolgozandó szabályozók és eljárások kapcsán is mindazokat a javaslatokat, amelyek a korábban elképzelhetetlen kihívásokra is megfelelő válaszokat jelenthetnek. Nagyon valószínű, hogy a 20 évvel ezelőtti személyes tapasztalatokra történő visszautalás, az „így szoktuk” vagy az „eddig is jó volt ez így” megközelítés nem lesz elég. Mindannyiunknak tudomásul kell vennie, hogy a világ felgyorsult, megváltozott. Egy megváltozott környezetben a válaszaink sem lehetnek azonosak a korábbiakkal. Ha azonosak, akkor nagy valószínűséggel helytelenek. Előre kell gondolkodnunk, a szabályozás eszközével élve meg kell előznünk a válsághelyzetek bekövetkezését, vagy ha már bekövetkeznek, a teljes államszervezetben el kell kerülnünk azok kezelhetetlenségét.

FELHASZNÁLT IRODALOM ÉS JOGSZABÁLYJEGYZÉK

- 104/2021. (III. 5.) Korm. rendelet a védelmi intézkedések ideiglenes szigorításáról. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A2100104.KOR>
- 112/2021. (III. 6.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet során érvényesülő egyes eljárásjogi intézkedések újbóli bevezetéséről. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A2100112.KOR>
- 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A20H1163.KOR&txtrefere=00000001.txt>
- 131/2003. (VIII. 22.) Korm. rendelet a nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása feladatai végrehajtásának szabályozásáról. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0300131.kor>
1988. évi I. törvény a közúti közlekedésről. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=98800001.tv>
1995. évi XCVII. törvény a légit közlekedésről. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99500097.tv>
1996. évi CXVI. törvény az atomenergiáról. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99600116.tv>
1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99700154.tv>
2000. évi XLII. törvény a víziközlekedésről. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0000042.tv>
2005. évi CLXXXIII. törvény a vasúti közlekedésről. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0500183.tv>
2007. évi LXXXVI. törvény a villamosenergiáról. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0700086.tv>
2008. évi XL. törvény a földgázellátásról. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0800040.tv>
2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100151.tv>

2011. évi CXXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100128.tv>
2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1200100.tv>
2012. évi CLIX. törvény a postai szolgáltatásokról. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1200159.tv>
2013. évi XXIII. törvény a behozott kőolaj és kőolajtermékek biztonsági készletezéséről. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1300023.tv>
2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról. [https://hirlevel.egov.hu/2021/06/27/2021-evi-xciii-torveny-a-vedelmi-es-biztonsagi-tevekenysegek-osszehangolasarol/94/1998.\(XII.29.\)OGYhatározat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapeveiről. <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=998h0094.OGY>](https://hirlevel.egov.hu/2021/06/27/2021-evi-xciii-torveny-a-vedelmi-es-biztonsagi-tevekenysegek-osszehangolasarol/94/1998.(XII.29.)OGYhatározat%20a%20Magyar%20Köztársaság%20biztonság-és%20védelempolitikájának%20alapeveiről)
- Ansah, Tawia: *Lawfare: A Rhetorical Analysis*. Case Western Reserve Journal of International Law, Vol. 43, 2010, 87–119. <https://scholarlycommons.law.case.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1145&context=jil>
- Balázs István – Hoffman István: *Közigazgatás koronavírus idején – a közigazgatási jog rezilienciája?* MTA Law Working Papers, 2020/21. http://real.mtak.hu/118795/1/2020_21_Balazs_HoffmanMTALAWWORKING-Reziliencia.pdf
- Dunlap, Charles J. Jr.: *Lawfare 101: A Primer*. Military Review, 2017/5–6., 8–17. <https://core.ac.uk/download/pdf/84098918.pdf>
- Dunlap, Charles Jr.: *Lawfare*. In: John Norton Moore et al. (eds.): *National Security Law, 2015*, 823–838. https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=6100&context=faculty_scholarship
- Farkas Ádám – Resperger István: *Az úgynevezett „hibrid hadviselés” kihívásainak kezelése és a nemzetközi jog mai korlátai*. In: Farkas Ádám – Végh Károly (szerk.): *Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl. Intézményi és jogi kihívások*. Zrínyi Kiadó, Budapest, 2020, 132–149.
- Gueldry, Michel – Gokcek, Gigi – Hebron, Lui (eds.): *Understanding New Security Threats*. Routledge, 2019.
- Head, Michael: *Emergency Powers in Theory and Practice – The Long Shadow of Carl Schmitt*. Routledge, 2016.
- Hétpárti egyeztetés a Honvédelmi Minisztériumban. Magyarország Kormánya, 2021. 05. 09. <https://kormany.hu/hirek/hetparti-egyeztetes-a-honvedelmi-miniszteriumban>
- Hoffman István – Kádár Pál: *A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I*. Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok, 2021/2. http://real.mtak.hu/127878/1/Hoffman-Kadar_AkulonlegesjogrendesavalsagkezeleskozigazgatasisjogikihivasaiI.2021_2.pdf
- Hojnyák Dávid – Ungvári Álmos: *Az Európai Unió egyes tagállamainak koronavírus-járványra adott válasza, különös tekintettel a vizsgált államok által bevezetett különleges jogrendi szabályozásra*. Miskolci Jogi Szemle, 2020/1., 122–138. https://www.mjzs.uni-miskolc.hu/files/10860/10_ungvarhojnyak_t%C3%B6rdelt.pdf
- Kádár Pál: *A pandémia kezelése mint a nemzeti ellenálló képesség „tesztje”*. Honvédségi Szemle, 2021/2., 3–13. <https://kiadvany.magyarhonvedseg.hu/index.php/honvszemle/article/view/435/417>, DOI: 10.35926/HSZ.2021.2.1
- Khakee, Anna: *Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2009. https://www.files.ethz.ch/isn/99550/PP30_Anna_Khakee_Emergency_Powers.pdf
- Kittrie, Rode F.: *Lawfare. Law as a Weapon of War*. Oxford University Press, New York, 2016.
- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.). <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv>
- NATO 2030: United for a New Era (Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General). 25. 11. 2020. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf

- Sari, Aurel: *Blurred Lines: Hybrid Threats and the Politics of International Law*. The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, Helsinki, 2018.
- Sari, Aurel: *Hybrid Warfare, Law and the Fulda Gap*. University of Exeter Law School, Exeter, 2017.
- Szente Zoltán: *A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái*. Állam- és Jogtudomány, 2020/3., 115–139. <https://core.ac.uk/download/pdf/335374565.pdf>
- Törvényjavaslat a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról. Miniszterelnökség, 2021. 05. 11. <https://www.parlament.hu/irom41/16221/16221.pdf>
- Wigell, Mikael – Mikkola, Harri – Juntunen, Tapio: *Best Practices in the Whole-of-society Approach in Countering Hybrid Threats*. European Parliament, 05. 2021. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/653632/EXPO_STU\(2021\)653632_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/653632/EXPO_STU(2021)653632_EN.pdf)