

## **5. Összegzés**

Az ellenálló képesség (reziliencia) érdekében megtett hazai lépések nemzetközi összefüggésben való értelmezése kulcsfontosságú. Ennek nyilvánvaló magyarázata az, hogy Magyarország az Európai Unió tagja és a NATO szövetséges állama. Ezen túlmenően azonban világosan kell látni, hogy jelentős történelmi változásoknak vagyunk tanúi. Napjainkban – a két- vagy többpólusúvá váló világban – egyetlen ország sem, és a NATO vagy az EU sem tudja önállóan garantálni biztonságát, védelmét. Történelmileg nem példátlan, hogy két- vagy többpólusú a világrend, de a világ soha nem volt ennyire komplex, valós időben és kölcsönösen összekapcsolt.

A föld klímájának változása, a technológia rohamtempójú fejlődése és a politikai rendszerek versengése sem ismer határokat. A változásokhoz igazodóan a reziliencia fejlesztésének tematikája fokozatosan nyert teret a fejlett világban, majd Oroszország Ukrajna elleni háborújával, a COVID-19 pandémiával és Kína határozott gazdasági, katonai erősödésével berobbant életünkbe. Mára egyértelművé vált: a hidegháború utáni negyedszázad félelme volt, hogy a nyugati országok a határaiktól távol tudják garantálni saját biztonságukat.

Az elmúlt évtizedben ugyancsak világossá vált, hogy a biztonsági és védelmi szektor nemzeti szinten történő átfogó újra értelmezése, szabályozása és koordinálása sürgetővé vált. A nemzeti fejlesztések hatékonysága azonban meghatározó módon függ a nemzetközi szövetségi, partneri rendszerekhez igazodástól, az azokkal való összehangoltságtól. Ez kivételesen nehéz feladat, mivel Oroszország és Kína a nyugati világ által preferált jelenlegi szabályokon alapuló világrend megváltoztatását célozza. E rend minden bizonnyal változni is fog, hiszen jelenleg egyre kevésbé funkcionálnak a második világháború után kialakult rendszerek. Ugyanakkor a NATO, az EU és benne Magyarország számára egzisztenciális jelentősége van annak, hogy milyen mértékben, miként változnak az erőviszonyok és így a szabályok.

Szövetségi rendszerünkben az országok között jelentős eltérések vannak, a nemzeti érdekek jelentős különbségeket mutatnak az ellenálló képesség fejlesztésének súlypontjait illetően. A szövetséges államok Oroszországtól való fizikai távolsága, gazdasági függősége, természeti változásokkal való érintettsége (pl. aszály, tengerszint emelkedés), technológiai fejlettsége, innovativitása jelentős eltéréseket mutat. Ugyanakkor a NATO és az Európai Unió hosszú évtizedek alatt felhalmozott tapasztalata, felépített adaptív intézményrendszere lehetőséget biztosít minden érintett koordinált együttműködésére az ellenálló képesség fejlesztése érdekében. Az új körülményekhez való sikeres igazodáshoz nélkülözhetetlen a nemzeti ellenálló képességi tervek kialakítása és folyamatos összevetése, a tanulságok beazonosítása, az ígéretes gyakorlatok meghatározása és megosztása, valamint a finanszírozási stratégiák kialakítása. Kétségtelen, hogy a magyar nemzeti ellenálló képesség szabályozása és megszervezése jelentős előrelépést tett az elmúlt években, azonban e munka folytatása továbbra is igényli a NATO és az EU gyors tempóban fejlődő mechanizmusainak értelmezését és a folyamatokban való aktív részvételt.

## **Irodalom és forrásjegyzék**

BOGNÁR Balázs – BONNYAI Tünde (szerk.): Kritikus infrastruktúrák védelme I., Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019;

CSIKI Tamás – MOLNÁR Ferenc – VARGA Gergely: Az Egyesült Államok védelmi stratégiai irányváltásának háttere, elemei, valamint hatásai Európára és Magyarországra, Nemzet és Biztonság, 2012.4.

Climate Signals, Hurricane Katrina, 2021. october 15.

FARKAS Ádám: Az alaptörvény új, védelmi és biztonsági tárgyú rendelkezéseinek elemzése I. Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/38.

HARNISCH-THIES-FRIEDRICH: The logic of resilience in transatlantic relations, in The Politics of Resilience and Transatlantic Order – Enduring Crisis? London: Routledge (2019)

HORVÁTH Attila (szerk.): Fejezetek a kritikus infrastruktúra védelemből, Budapest: MHTT, 2013.

KÁDÁR Pál: A hibrid kihívások és a működő államszervezet – gondolatok egy konferencia margójára, Honvédségi Szemle, 2020. 4.

KÁDÁR Pál: A pandémia kezelése mint a nemzeti ellenálló képesség „tesztje”, Honvédségi Szemle, 2021.2.

KESZELY László: Az átfogó megközelítés elméleti alapjai. In: Keszely László (szerk.): Az átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás. Zrínyi Kiadó, 2013

KISS J. László: A globális pénzügyi válság a geopolitikai változások tükrében in: Nemzet és Biztonság, 2009. 2.

MOLNÁR Ferenc: Kockázatok, stratégiák és a gazdasági válság, Nemzet és Biztonság, 2012. 3.

Marc OZAWA (ed.): War changes everything: Russia after Ukraine, NDC Research Paper No.28, 2023

POUNDS, EL ALAM, KEIJZER: Military Contribution to State Resilience: Afghanistan and Lebanon in: Cusumano – Corbe (Eds.) A Civil-Military Response to Hybrid Threats, Palgrave Macmillan, 2018.

Robert B. ZOELLICK: Before the Next Shock - How America Can Build a More Adaptive Global Economy, in: Foreign Affairs, March/April 2022.

Robert D. KAPLAN: The Coming Anarchy - How scarcity, crime, overpopulation, tribalism, and disease are rapidly destroying the social fabric of our planet, The Atlantic, 1994. February

SZÉKELY Zoltán – UJHÁZY László: Strengthening the resilience of the Hungarian society using volunteer reserves, Vojenské Reflexie 15. 2020,

Rear Admiral John W. TAMMEN: NATO's Warfighting Capstone Concept: anticipating the changing character of war, NATO Review, 2021.07.09.

TÁLAS Péter (szerk.): Válaszok a terrorizmusra I-II, Budapest: SVKI, 2002, 2006

NATO 2030: United for a New Era, Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General, 2022. 11.25.

[https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf)

Az Európai Parlament és a Tanács (Eu) 2022/2557 Irányelve (2022. december 14.) a kritikus szervezetek rezilienciájáról és a 2008/114/EK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-51-2022-INIT/hu/pdf>

A Tanács ajánlása a kritikus infrastruktúrák rezilienciájának megerősítését célzó összehangolt uniós megközelítésről

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15623-2022-INIT/hu/pdf>

Deputy Secretary General addresses NATO Resilience Symposium 2022,  
[https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_195051.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_195051.htm?selectedLocale=en)

Joint declaration on EU-NATO Cooperation by the President of the European Council, Donald Tusk, the President of the European Commission, Jean-Claude Juncker, and the Secretary General of NATO, Jens Stoltenberg, Warsaw, 08 July, 2016, <https://www.consilium.europa.eu/media/21481/nato-eu-declaration-8-july-en-final.pdf>

Joint declaration on EU-NATO Cooperation, 10 July, 2018  
[https://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato\\_eu\\_final\\_eng.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato_eu_final_eng.pdf)

Közös jövőkép, közös fellépés: Erősebb Európa,  
[https://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_hu\\_.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_hu_.pdf)

NATO Deterrence and Defence, 12 Sep. 2022.

[https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_133127.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_133127.htm)

Report of the United Nations Conference on Environment and Development, New York, 1993  
[https://undocs.org/en/A/CONF.151/26/Rev.1\(vol.I\)](https://undocs.org/en/A/CONF.151/26/Rev.1(vol.I))

NATO Wales Summit Declaration, 2014.09.05.  
[https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_112964.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm)

NATO Secretary General Jens Stoltenberg and the EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, Federica Mogherini sajtónyilatkozata, 2015. 12.02.  
[https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_125361.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_125361.htm)

NATO Warsaw Summit Communiqué

[https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133169.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm)

NATO Commitment to Enhance Resilience,  
[https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133180.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm)

NATO Resilience, Civil Preparedness and Article 3  
[https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics\\_132722.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_132722.htm?selectedLocale=en)

NATO Strengthened Resilience Commitment,  
[https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_185340.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_185340.htm)

NATO Resilience and Article 3

[https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_132722.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm)

NATO's military presence in the east of the Alliance,  
[https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_136388.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_136388.htm)

NATO New NATO Force Model

[https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/220629-infographic-new-nato-force-model.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/220629-infographic-new-nato-force-model.pdf)

NATO Strategic Concept 2010

[https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_82705.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_82705.htm)

NATO 2022 Strategic Concept

[https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf)

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

## **XVII.**

### **A védelmi biztonsági igazgatás rendszer működésének hatásai a kormányzat egyes kiemelt területeire és a védelmi és biztonsági szervezetek működésére**

#### **1. Bevezetés**

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbő.) e fejezet szerinti elemzése a címből adódóan két eltérő fókusszal is rendelkezik: megjelenik benne egyrészt a törvény végrehajtására elsődlegesen hivatott védelmi és biztonsági szervezetek működése, másrészt viszont figyelmet fordít a védelmi és biztonsági igazgatási rendszer működésének áttételes hatásaira is, amelyek a kormányzat, valamint a tágabb értelemben az önálló hatalmi ágakba is sorolt tágabb értelmű államszervezet távolabbi kapcsolatban álló szektorait is érinti.

A Vbő. eredetileg elfogadott törvénytövege szerint az első vizsgálati körben érdemben módosította a korábbi honvédelmi törvényt, kisebb terjedelemben a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvényt (Kat.), valamint minimálisan a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényt (Rtv.), és a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvényt (Nbtv.). Tekintettel arra, hogy a Vbő. 5. § 18. pontja szerinti védelmi és biztonsági szervezetek körébe a Magyar Honvédség a rendvédelmi szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok tartoznak, kiegészítve az Országgyűlési Őrséggel, e törvénymódosítások jelentős részben az új kategória bevezetésével hozhatók összefüggésbe. Kialakult tehát az a szabályozási mag, ahol a Vbő. a védelmi és biztonsági feladatok végrehajtására elsődlegesen hivatott szervezetek körét kijelölte.

Ha a vizsgálat körébe ugyanakkor az egyes törvényeknek a honvédelemmel, a gazdaságfejlesztéssel, valamint a kormányzati igazgatással összefüggő módosításáról szóló 2022. évi VII. törvényt (a továbbiakban: 2022. évi VII. törvény) is bevonjuk, az abban érintett, és nem elsődlegesen a honvédelmi törvény hivatkozása következtében módosult szabályozásokat vizsgáljuk, végső soron beazonosítható azon további törvények köre is, amelyek a Vbő. végrehajtása szempontjából jelentőséget nyertek.

Van ugyanakkor a szabályozásoknak egy további csoportja is, amely a védelmi és biztonsági reform szempontjából elsődlegesen nem a Vbő. által meghatározott, hanem már az Alaptörvény kilencedik módosítása következtében kialakuló, tehát a szabályozási környezet tágabb értelmezésébe tartozó módosítási szükségletek megjelenítését hordozza, amelybe a különleges jogrendi fogalomrendszer elemeinek felülvizsgálatával összefüggő korrekciók tartoznak. E szektor annyiban mégis kapcsolódik a Vbő.-höz, hogy a különleges jogrendre vonatkozó törvényi szabályok meghatározása az alaptörvényi keretfeltételek végrehajtása körében a Vbő. tárgya, ennek megfelelően az Alkotmánybíróság különleges jogrendi szabályozási tartalmak elbírálási rendjére vonatkozó gyakorlata éppúgy kapcsolódik a Vbő. meghatározott fejezetéhez, mint ahogyan a pénzügyi alkotmányosság különleges jogrendi sajátosságainak rögzítése is végső soron az Alkotmánybíróság által keretbe foglalt védelmi és biztonsági tárgykör.

E körben a Vbő. hatása túl is mutat a ténylegesen elvégzett kodifikációs tevékenységen: a jogrendszerre gyakorlat hatás szempontjából az alkotmánybírósági jogfejlesztés bírói jogalkotás

körébe sorolható szegmensére is kitekintést kell tennünk. E szempontból ugyanakkor zárójelbe tehetjük azt a vitát, amely a Vbő. szerepét az ernyő, abroncs, illetve habarcs/malter analógiákkal<sup>1</sup> jellemezve a törvény determináló szerepének szigorúságát érintette: bármilyen mélységet is tulajdonítunk ugyanis az összkormányzatisággal jellemezhető szabályozási szemléletmódnak, végső soron annak determináló szerepe a sarkalatos törvények esetében is egyértelműen kimutatható, a Vbő. részleges kétharmadosága ellenére is.

A jelen fejezet mégsem vállalkozhat terjedelmi okokból a védelmi és biztonsági tevékenységek államszervezet szempontjából fennálló kapcsolódásainak teljes körű feltárására, mindössze a kapcsolatrendszer elkülöníthető szintjei példaszerű bemutatására arra is figyelemmel, hogy lezárult jogfejlődésről sem kodifikációs, sem pedig bírói jogalkalmazási értelemben nem beszélhetünk. A fejezet a különböző szabályozási csoportokba sorolható tárgykörök példáinak bemutatására törekszik annak jelzésével, hogy a védelmi és biztonsági reform fejlődése által érintett területek megjelenítése nem választható el magától a reform folyamatába épített visszacsatolásoktól.

Az első alcímben a honvédelmi és a belügyi jogalkotás által választott két eltérő szabályozási technika felvázolására törekszünk, bemutatva a közvetlenül érintett jogterületek legfontosabb változásait. Ezt követően térünk rá a védelmi és biztonsági reform azon szegmensére, ahol a Vbő. maga módosult, tipikusan már a hatályba lépését megelőzően. A tágabb értelemben érintett jogterületek talán legizgalmasabb vetületeként ezt követően a riasztási rendszer újraalkotásával összefüggő módosítások példáit elemezzük. A fejezet zárásaként – az összegzést megelőzően – az Alkotmánybíróság néhány legutóbbi végzését érintve az állampénzügyi és általános alapjogi dogmatikai értelmezési keretek 2022. november elsejét követő rögzítésének példáit mutatjuk be vázlatosan.

## **2. A Vbő. közvetlen kapcsolódásai**

A honvédelemről és Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény (Hvt.) létében is a Vbő. által determinált. Ahogy arra több szerző is utalt,<sup>2</sup> a Vbő. eredeti koncepciója szerint módosított korábbi honvédelmi törvény, *a honvédelemről és a magyar honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi XCIII. törvény* nem volt fenntartható szabályozási koncepció, mivel a címében szereplő három szabályozási tárgykör közül a különleges jogrendi keretek meghatározása kiszorult a törvény szabályozási rendszeréből. Mindez olyan terjedelmű és jelentőségű szabályozási koncepcióváltás, amely nem tette lehetővé a módosításokra épülő szabályozási technika felvállalását. E vonatkozásban tehát a honvédelmi és belügyi<sup>3</sup> szabályozási

<sup>1</sup> KÁDÁR Pál – TILL Szabolcs Péter: A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának biztosítékai a Vbő. tükrében; VBSZK Műhelytanulmányok 2022/21. <https://tinyurl.com/ycym3ceh> 10-16. o. vs. BALOGH András József – TILL Szabolcs Péter: Új szabályozás – régi gondolatok, avagy aktuális kérdések a (hon)védelmi tevékenység hatékonyságának jogi alapjai kapcsán (A honvédelem közjogi kereteinek kapcsolódása a védelmi és biztonsági reformhoz); VBSZK Műhelytanulmányok 2022/29. <https://tinyurl.com/4vhxab76> 10-11. o.

<sup>2</sup> BALOGH – TILL im. 5-6. és KÁDÁR Pál: A védelmi-biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdései az Alaptörvényen túl; VBSZK Műhelytanulmányok 2021/11. <https://tinyurl.com/54spenbn> 9. o.

<sup>3</sup> E fejezetben a „belügyi” terminológiát a 2022. tavaszán kialakított kormányzati szerkezetet megelőző rendszeti értelemben használjuk, beleértve a nemzetbiztonsági tárgyköröket, ugyanakkor a korabeli Emberi Erőforrások Minisztériuma alá rendelt egészségügyi és oktatási területeket kizárva. Utóbbiak nem védelmi és biztonsági szervezetek, azonban a Vbő. 49. § (1) bekezdése szerinti felsorolás elemeiként részt vesznek egyes védelmi és biztonsági feladatok ellátásában.

módszertan alapvető eltérése determinált volt. Míg a tág értelemben vett rendészeti jogalkotás során elégségesnek bizonyult a szabályozásmódosítási technika a Vbö.-re történő több körös visszacsatolás során, a honvédelmi tárgykörökben az újraszabályozással születő szöveg vált a későbbi visszacsatolások kiindulópontjává.

A jelen fejezetnek nem tárgya e két szabályozási koncepció előnyeinek és hátrányainak részletezése, mivel e vonatkozásban a megállapításokat már rögzítettük.<sup>4</sup> Összegzésül annyi azért megismételhető, hogy a módosításra alapított technika legnagyobb előnye a meglévő intézmények folytonossága és a létező működési gyakorlat „kis lépések technikájával” történő finomhangolása, kimutatható ugyanakkor a technika veszélye a pontszerű módosítások hiányosságai esetében.

Az új törvényre épített szabályozási megoldás előnye ezzel szemben a rendszerszintű innovációk nagyobb mértékű érvényesíthetősége. E megoldás kihívása azonban a korábban evidenciának tűnő és ezért fenntartani javasolt szabályozási elemek utólagos megkérdőjelezésének lehetősége: az „ügy szoktuk” kezdetű „*business as usual*” rendszerfenntartó gyakorlat egyáltalán nem érvényesülhet ilyen környezetben.

A védelmi és biztonsági reform első két szabályozási évének (2021–2022) ismeretében megállapítható, hogy a szabályozási koncepció választásától függetlenül mindkét megoldás több visszatérő korrekcióhoz vezetett, amely a koncepció időközi fejlődésén túl a folyamatba épített visszacsatolások és elsődlegesen a reformot kiváltó biztonsági környezet további változására is visszavezethető. Visszatekintve tehát sem az új törvényre alapított szabályozási megoldás, sem pedig a hatályos törvények módosításaira épített változat nem ítéltető minőségileg jobb megoldásnak: a szabályozási módszer megválasztása elsődlegesen a szabályozási keret által determinált kényszerpálya volt, amely végső soron hasonló mélységű, és mindkét esetben lényeges változásokat eredményezett.

A különleges jogrendi küszöb magasabb szintre helyezésének eredeti szabályozási célja különösen a katonai célú válságkezelés Hvt.-be épült két elemében ragadható meg. Korábban a váratlan támadás elhárítása 1994-től kezdődően önálló különleges jogrendi tényállás volt, amely később a váratlan betörés szárazföldi és légierős altípusaként egyaránt fegyverhasználathoz kötött, béke időszaki katonai válságkezelési feladattá vált. A megelőző védelmi helyzet pótlása ennél összetettebb szabályozási következményekkel járt a Hvt. szempontjából: a honvédelmi válsághelyzet feladatrendszerének jelentős része, beolvadva a Vbö. szerinti összehangolt védelmi tevékenységbe a felkészülési feladatok jelentős részét átveszi, ugyanakkor a hadkötelezettség hadiállapotú visszaállíthatóságával kapcsolatban a fogalomrendszer alapvető felülvizsgálata, ennek során részkötelezettségek – korábban elképzelhetetlen – béke idejű feladattá konvertálása, vagy kezdeményezési időszakhoz kapcsolt megvalósulása törvényi feladatszabássá vált. E vonatkozásban a 2004-ben a hadkötelezettség előszobájaként, valamint szövetségi felkészülési feladatok megvalósulása érdekében létrehozott különleges jogrendi kategória eredeti két alapvető okcsoportja a kezelés szempontjából vált ketté.

---

<sup>4</sup> TILL Szabolcs: Az Alaptörvény kilencedik módosítása szerinti intézményrendszer előzetes értékelése a megvalósítási átmeneti idő első évi fejleményei alapján; VBSZK műhelytanulmányok 2021/19. <https://tinyurl.com/2a7awwrv> 7-9., BALOGH – TILL im. 5-6. és KÁDÁR – TILL im. 14-16. o.

Mindezzel együtt ugyanakkor a Vbő. által megvalósított elsődleges szabályozási korrekció inkább a Magyar Honvédség rendészeti feladatokba való fokozottabb bevonását lehetővé tevő szabályozási céllal volt beazonosítható. A korábban bírálati értelemben használt „kiképző hadsereg”, ennek részeként pedig a szűk értelmű katonai feladatok valós követelménnyé válása és ezzel összefüggésben a rendvédelmi szervek ilyen feladatokba történő bevonásának lehetősége inkább az Alaptörvény tizedik módosításától vált fókuszált területté.

Míg a Hvt. előkészítése során a hibrid kihívásokra való reagálás tűnt az elsődleges együttműködést szükségessé tevő sajátos feladatnak, az orosz-ukrán háború 2022. februári kitörését követően a megváltozott értelmű veszélyhelyzet-fogalom átértékelte a szűk értelmű katonai tevékenységek szükségességét, ezáltal közvetve a katasztrófavédelmi tevékenység polgári védelmi szegmensének fontosságát is. Az ukrajnai tapasztalatok bizonyították, hogy a honvédelem és katasztrófavédelem polgári védelmi határterületére eső, és meglehetősen költségigényes óvóhely-kialakítási tevékenység az ellenálló képesség és felkészültség szempontjából alapvető túlélést biztosító szerepet nyerhet, ellentétben a korábbi jogtörténeti intézményként beazonosító értékeléssel. Ha a történelem visszavág, és az országok közötti háború valószínűsége értékelhető kihívás, annak kezelése korábban mellőzhetőnek vélt eszközök reaktiválását, és ezek kialakítása érdekében költségek ráfordítását is igényli.

E határterületi hangsúlyeltolódási kérdésfeltevés a rendészeti és nemzetbiztonsági tevékenységek közötti határmegvonás Vbő. által felvállalt elemére is igaz. A rendészeti és a nemzetbiztonsági terület szabályozásának módszertani hasonlósága ellenére egy alapvető eltérést is hordoz tartalmi szempontból: míg a rendvédelem és ezen belül a katasztrófavédelmi tevékenység szempontjából egyértelmű a védelmi és biztonsági kontextus hatálya alá tartozás, a szűk értelemben vett nemzetbiztonsági tevékenységnek megmaradt egy sajátképi szabályozási magja, amely a védelmi és biztonsági ellenőrzések során sem érinthető, és amelyhez képest a védelmi és biztonsági érdek diszpreferált. A szűk értelemben vett felderítés, illetve elhárítás olyan tevékenységi szegmens, amelynek megismerhetőségét és annak mélységét a nemzetbiztonsági szakmai követelmények determinálják. Utóbbi legjobb példája az ellenőrzésekre vonatkozó kormányrendelet nemzetbiztonsági tevékenység ellenőrizhetőségét kizáró rendelkezése.<sup>5</sup>

Ezzel összefüggésben változatlanul fenntarthatónak tűnik az az értelmezési keret, amely szerint a Vbő. eredeti változatának módosító rendelkezései nem irányultak mélyebb korrekcióra, mint a rendvédelmi szervek fogalmának újraalkotásából eredő kapcsolódások kialakítása, a Kat.-ból átvett kötelezettség deregulációja, illetve a védelmi és biztonsági tevékenységek ellátása során az együttműködési kötelezettség minden oldali megjelenítése. Utóbbi körbe volt sorolható az Rtv. és az Nbtv. módosítása, a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény és a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény pontosítása, vagy éppen a köztársasági elnök jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CX. törvény új bekezdéssel történő kiegészítése.

<sup>5</sup> Az Nbtv. 9. § b) pontjába beépült, a Vbő.-re kiutaló feladatelem tartalmazza a Vbő.-ben is öt alkalommal visszatérően alkalmazott, a nemzetbiztonsági érdek elsőbbségére utaló fordulatot. Lásd még a védelmi és biztonsági célú ellenőrzésekről szóló 403/2022. (X. 24.) Korm. rendelet 2. § (4) bekezdése szerinti leszűkítő ellenőrizhetőségi felsorolást.

Végső soron már a Vbö. 5. § 8. pontja szerinti fogalommeghatározás eredményezte a vám- és pénzügyőrök rendvédelmi szerv fogalom alá vonására, illetve a nemzetbiztonsági szolgálatok állományának kizárására irányuló kettős korrekcióját, ez azonban a Hvt. megfogalmazása során, valamint a kapcsolódó technikai módosításokkal vált hangsúlyossá. Utóbbi sorba tartozik a 2022. évi VII. törvény úthasználati díj alóli mentességi jogutódlással összefüggő szabálya, amely az autópályák, autótutak és főutak használatáért fizetendő, megtett úttal arányos díjról szóló 2013. évi LXVII. törvény módosítását érintő 32. alcímében végső soron a Vbö. szerinti fogalom helyett a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény továbbható fogalmának a Vám- és Pénzügyőrséggel kiegészített változatát építette be.

A Kat. egy későbbi módosítása ezek közül a korrekciók közül annyiban emelkedik ki, hogy határvonalat kellett húzni az ágazati szabályozás keretén belül kezelhető, kisebb kiterjedésű üzemzavarok, valamint a védelmi és biztonsági esemény minősítést elérő nagyobb hatású, és kormányzati eszközök igénybevételét, tárcaközi koordinációt szükségessé tevő katasztrófaesemények között. Az egyes belügyi tárgyú törvényeknek az Alaptörvény kilencedik módosításával, valamint a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2021. évi CXXI. törvény e körben építette be a fokozatossági szemlélet érvényesítésével a Kat. 5. §-a szerinti definíciók közé a kiterjedt káresemény fogalmát a Vbö. szerinti védelmi és biztonsági események részkategóriájaként, de a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének aktiválását kiterjedtség vagy időbeliség miatt nem igénylő, így ágazati koordinációval megvalósuló összehangolt reagálásként, kiváltva a katasztrófaveszély fogalmát.

Hasonló fokozatossági szabályként értékelhető a terrorelhárítás körében az Rtv. 7/E. §-ának a Magyarország biztonságát szolgáló egyes törvények módosításáról szóló 2022. évi L. törvénnyel megvalósult kiegészítése, amely a terrorizmust elhárító szervet jelöli ki elsődleges beavatkozást irányító szervként a terrorbiztonsági eseményként összefoglalt, a terrortámadás bekövetkezésével, illetve annak jelentős veszélyével összefüggő védelmi és biztonsági esemény esetén a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve koordinációs tevékenységének a megkezdéséig.

E két, a Vbö. hatályba lépésén részlegesen túl is nyúló fokozatossági szabály megjelenése is demonstrálja, hogy a védelmi és biztonsági esemény Vbö. 5. § 15. pontja szerinti fogalma<sup>6</sup> mennyire kiterjedt, és intézményi mérlegelést is szükségessé tevő szabály, amelynek ágazati szintű kezelése esetén is szükséges az elsődleges beavatkozó és a koordinációért felelős intézmények meghatározása.

Az összkormányzati válságkezelés kormányzati mérlegelést megengedő alsó belépő szintjének utólagos törvényi szintű differenciálásához képest ugyanakkor a Vbö. külső környezetként, a

<sup>6</sup> „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;”



védelmi és biztonsági reform felülvizsgált koncepcionális elemeként értékelhető a szürke zónás kormányzati válságkezelést lehatároló különleges jogrendi küszöb sorsa.

### **3. A Vbő. szabályozási visszacsatolásai**

A Vbő. eredeti változatában úgy törekedett a szabályozás egyszerűsítésére és korszerűsítésére, hogy a korábban kapacitáshiányként azonosított területek felszámolása mellett egyértelműen rögzítésre kerüljenek azok az alapvető fogalmak és alapelvek, amelyek mentén a beazonosított döntési centrumok a válság eszkalálódása nélkül képesek annak kezelésére. Ennek során az eltérő érdekek összemérése a tervezési, felkészítési és begyakorlási tevékenység kiemelt elemét képezi. A rugalmas rendszernek a reagáló képességet a jogállami követelményekhez mérten folyamatosan biztosítania kell:

*„E szabályozási koncepció a mindenkori kormányzati felelősség jegyében, az intézkedési lehetőségek szükséges és arányos alkalmazhatóságára irányul annak érdekében, hogy a kormányzati reagáló képesség emelését a jogállamiság követelményével, különösen a parlamenti és alkotmánybírósági kontroll által ellenőrizhető módon biztosítsa. (...) A szabályozás fokozatossági és arányosítási elemeinek célja abban foglалható össze, hogy a többféle egyidejű kibívás kezelésére is alkalmassá tett állami válságkezelési rendszer működése biztosítsa a társadalom folyamatos működését, lehetőség szerint a különleges jogrendi szabályok bevezetése nélkül is.”<sup>7</sup>*

Mindez voltaképpen a Nemzeti Biztonsági Stratégiáról szóló 1163/2020. (IV. 24.) Korm. határozat 142. pontjának végrehajtása, amely szerint

*„[a]z állam külső és belső biztonságáért felelős szervek, a fegyveres és a rendvédelmi szervek és a polgári hatóságok tevékenységének összehangolására napjainkban nagyobb szükség mutatkozik, mint valaha. Ezzel összhangban folytatni és erősíteni kell a külügyi, a honvédelmi, a rendvédelmi, a nemzetbiztonsági, a bűnüldözési, az igazságszolgáltatási, a gazdasági és pénzügyi, a közegészségügyi és járványügyi, az élelmiszerbiztonságért felelős, a katasztrófavédelmi és a polgári válságkezelési szervek közötti koordinációt és együttműködést.”*

Szükséges figyelemmel lennünk azonban arra, hogy a védelmi és biztonsági reform nem légüres szabályozási térben zajlott le, így a 2022. évi választások eredményeképpen létrejött új kormányzati struktúra, valamint a horizontális reformok is alapvető módon befolyásolták a Vbő. hatályba lépésének lehetőségét. E szempontból elsődlegesen a megváltozott biztonsági környezetre kell utalnunk, amely az összkormányzati fókusz fenntartása mellett a törvény fokozatossági elvének részleges korrekcióját tette szükségessé, különösen a veszélyhelyzet küszöbszintjének ártértékelése következtében.

E vonatkozásban a szükségesség és arányosság elveinek újraértelmezésére is sor került: nagyobb jelentőséget nyert a célhoz kötöttség leszűkítőbb értelmezése, így a korábbi járványkezelésre adaptált veszélyhelyzeti szabályozási rendszert a határon átható másodlagos háborús hatások kezelhetősége érdekében újra kellett gondolni. E vonatkozásban a Vbő. szerinti keretrendszer veszélyhelyzeti szabályai az Alaptörvény tizedik módosítása folytán megváltozott

<sup>7</sup> Hétpárti egyeztetés a Honvédelmi Minisztériumban <https://honvedelem.hu/hirek/hetparti-egyeztetes-a-honvedelmi-miniszteriumban.html> HM kommuniké 2021. május 8.

fogalomrendszerben érvényesültek, hogy végül a veszélyhelyzet száznyolcvan napos időkerete a Vbö. 82/A. §-ába épüljön be képviselői kezdeményezésre a Vbö. veszélyhelyzet meghosszabbításával összefüggő módosításáról szóló 2022. évi XXXII. törvény következtében.

Összehasonlítva a COVID-járványkezelés és az ukrán menekültek ellátását szolgáló intézkedések, főleg a különleges jogrendi eltérő költségvetési szabályok érvényesülésének gyakorlatát, a formálisan azonos intézkedések eltérő célból történő alkalmazása az alkotmányossági felülvizsgálat szempontjából meghatározó jelentőséget nyert.

A módosítás ugyanakkor a veszélyhelyzet szabályait a másik két különleges jogrendi feltételrendszer között egy sajátosan köztes irányába mozdította el: a mintegy féléves időtartamú hosszabbítási felhatalmazás, különösen ismételhetsége esetén így a hosszabb tartam szempontjából hasonlítható a hadiállapot szabályaihoz, mivel ott a különleges jogrendi szabályozás hatálya a konfliktus időtartamához igazodva határozatlan időre kihirdetett lehet, ugyanakkor az Alaptörvény által determinált harminc napos kiinduló időtartam a szabályozási vélelem kiindulópontjának a rövidebb időtartamot tételezi. Bár a háborús körülmények határon áterjedő hatásainak kezelése során a veszélyhelyzet végső soron az új fogalmi elemek beépítésével a hadiállapot tényleges előszobátényállásává is válhat, a határozott idejű meghosszabbítás alaptörvényi absztrakciójának törvényi szintű lehatárolása a különleges jogrend lezárásának igényét mégis erősíti.

A veszélyhelyzeti fogalom kiegészítése ugyanakkor a célhoz kötöttség pontosításán túl rendszerszinten úgy hatott vissza a Vbö. szerinti szabályozási koncepcióra, hogy szűkítette az összehangolt védelmi tevékenység mint a béke időszaki válságkezelés összefoglalása céljából kialakított jogi kategória érvényesítésének lehetőségét: e körben a fokozatosság különleges jogrendi küszöbszintje alacsonyabbra került a 2022. november 1-i hatálybalépés előtt.

A honvédelmi szabályozási rendszer megújításának új törvényekhez kötött szabályozási megoldása a 2022. évi ütemében lehetőséget biztosított arra, hogy a Vbö. szerinti adatkezelési szabályok, valamint az eseménykezelés intézményrendszere részletesebben szabályozott módon, illetve a fokozatosságot és lehetővé tevő megoldással lépjen hatályba.

Míg tehát a nemzetbiztonsági és rendészeti területen a módosításokra épített szabályozási megoldás eleve karakterisztikusnak tekinthető, a honvédelmi szabályozási szegmensben ez az eszköz a Vbö.-re magára visszahatva is kimutatható, amely a szűk értelmű honvédelmi tevékenység feltételezett szerepének időközi felértékelődéseként is értékelhető. A védelmi és biztonsági tevékenységek rendszerén belül a honvédelmi típusú kihívásokra való felkészülés jelentősége abból a szempontból is kimutatható, hogy a Vbö. védelmi és biztonsági feladatok költségvetési fedezetének tervezésére vonatkozó rendelkezéseihez képest Hvt.-ben is találhatók a honvédelmi célhoz kötött tervezési és tartalékolási feladatok.

E vonatkozásban sajátos kordokumentumnak tekinthető a 2022. október 21-i Magyar Közlöny, amely azonos lapszámban tartalmazta a védelmi felkészítés egyes kérdéseiről szóló 1508/2022. (X. 21.) Korm. határozatot és a Vbö. kormányrendeleteinek jelentős részét. A Korm. határozat melléklete szerinti 2022. évi védelmi felkészítési feladatterv 4. pontja az ország védelmének és biztonságának rendszerszintű fejlesztésével összefüggésben tartalmazta a védelmi és biztonsági igazgatás megújításának feladatát, a kormányzati szintű összehangolás különleges jogrendre és válságkezelési feladatokra irányuló szakmai ajánlásai előkészítését a Miniszterelnöki Kormányiroda

koordinációja mellett, valamint a különleges jogrendi intézkedések előkészítése során a 2022. november 1-jén megújuló szabályozási rendszer által szükségessé tett követelmények megjelenítését. A Korm határozat további részeiben is kimutatható a válságkezelési intézkedések katonai és polgári szakértelmet igénylő szegmensei vonatkozásában az együttműködési kötelezettség hangsúlyozása, amely a hibrid fenyegetések elleni védelem körében a közös begyakorlása feladatát is tartalmazta.

Mindezek alapján a védelmi és biztonsági reform hatályba lépése időpontjában a reform fő célkitűzéseként az összkormányzatiság mellett a védelmi és biztonsági kontextus bevezetésén túl a védelmi és biztonsági szervezetek együttműködésének kétirányúvá tétele is rögzíthető: már nem csak a Magyar Honvédség bevonása a cél a katasztrófavédelmi és a tágabb értelmű rendészeti kihívások kezelésébe, hanem ezeknek a katonai feladatok ellátását biztosító alapfeladatokra tekintettel lehet csak megvalósulniuk. A megváltozott biztonsági környezet értékeléséből adódóan ugyanakkor nem zárható ki annak a lehetősége, hogy a szűk értelemben vett katonai feladatok ellátása napirendre kerülhet, amely a rendvédelmi szervek együttműködését, Magyar Honvédséget támogató szerepét eredményezi.

E kihívások ráadásul folyamatos újraértékelését igényelnek, amelynek során a késedelem nélküli reagálás követelménye az összkormányzati mérlegelés és felkészültség alapvető szempontjává válik. Az állami működés folyamatossága olyan alapvető elvárás, amely a NATO nemzeti ellenálló képességi követelményeinek<sup>8</sup> való megfelelésen túl az állam és ezáltal a társadalom túlélőképességének elsődleges eszköze. Az e szabályozási célkitűzés végrehajtását elsődlegesen megvalósító 2022. évi VII. törvény értékelését megelőzően ugyanakkor célszerű felhívni a figyelmet a Vbő. azon módosításaira, amelyek a reformfolyamatban kimutatható folyamatos visszacsatolások bizonyítékai is egyben.

A Vbő. eredeti módosító rendelkezései közül kiemelésre méltó az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény módosítása, illetve a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény kiegészítése. E két törvény közös eleme, hogy az együttműködés körébe bevonja a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervét. Utóbbi e szabályozás fázisában még nem volt ismert, mivel a Védelmi Igazgatási Hivatalról szóló 337/2022. (IX. 7.) Korm. rendelet csak 2022. október 1-jén, tehát a védelmi és biztonsági reform felgyorsítását előirányzó Alaptörvény-módosítás hatálybalépési időpontjának ismertté válását követően konkretizálódott.

Összehasonlítva a kormányrendelet eredeti szövegét a védelmi és biztonsági reform fordulónapja után hatályos változattal megállapítható, hogy a reform szakmai folyamatainak koordinációja, ennek körében a szervezet megalapítása, az ágazati javaslatok összehangolása, a felkészítés körében megvalósított tevékenység, valamint az igazgatási felkészítés váltak olyan kiemelt feladatokká, amelyek végrehajtása már a Vbő. hatályba lépését megelőzően megkezdődött. Ennek következtében a Védelmi Igazgatási Hivatal a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerveként úgy folytathatta 2022. november 1-től tevékenységét, hogy a Vbő. 52. §-ban felsorolt<sup>9</sup>

<sup>8</sup> A Vbő. 42. § (1) bekezdése szerinti nemzeti ellenálló képességi követelményekhez képest a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló törvény végrehajtásáról szóló 614/2022. (XII. 29.) Korm. rendelet 12. §-a a polgári felkészültség, mint az 1. § 4. pontja szerint a katonai műveletek polgári képességekkel történő támogatására hivatott fogalom részeként tesz kísérletet a védelmi és biztonsági kontextus honvédelmi értelmezési tartományainak szektorális meghatározására a Magyar Honvédség és a szövetséges fegyveres erők ellátása és biztosítása érdekében.

<sup>9</sup> 52. § A védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve

tevékenységek egy részének ellátása addigra már folyamatban volt. Az egyébként nyitott feladatrendszeri felsorolás két pontja ugyanakkor nem az eredetileg elfogadott normaszöveg, mivel a honvédelmi szabályozások felülvizsgálatához kapcsolódva a Vbő. két nagyobb terjedelmű korrekciója is megvalósult 2022-ben: a 2022. évi VII. törvény 111. § (2) pontja szerint államszervezeti összevonás miatt felülvizsgálat i) pont a hatálybalépés időpontjára beépülhetett, a Magyar Honvédség működésével kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2022. évi LXIII. törvény által finomhangolt c) pont azonban csak 2023. január 1-jén módosult. Utóbbi korrekció lényege a nemzeti eseménykezelő központ kialakítása körében tartalmi mérlegelési és kiépítési fokozatossági megoldások beépítése.

Azzal azonban, hogy a védelmi és biztonsági reform fordulónapja az eredetileg kitűzött 2023. július 1-jét megelőzően beállt, önmagában is szükségessé vált a Vbő. módosítása. Technikai értelemben sorolható ide a Vbő. honvédelmi törvényre irányuló hivatkozásainak felülvizsgálata, amely a honvédelmi törvény újraszabályozásból eredő automatizmus. Ezen túlmenően azonban ki kell emelnünk a védelmi és biztonsági adatkezelésre vonatkozó szabályok részletesebb törvényi megjelenítését, valamint a felhatalmazó rendelkezések felülvizsgálatát.

Utóbbi körben a módosítás a korábbi szabályozási felhatalmazási felsorolást gyűjtő fogalmak köré rendezte, valamint pótolta az összehangolt védelmi tevékenység hatályba léptetését lehetővé tevő feltételes törvényi felhatalmazást. Azzal ugyanis, hogy az összehangolt védelmi tevékenység bevezetése során a különleges jogrendi korlátozásokkal összevethető tárgykörökben szabályozási beavatkozást kívánt a törvényalkotó lehetővé tenni olyan szabályozási szükséglet állt elő, amely ellentétben a különleges jogrendi intézkedések bevezetésére vonatkozó alaptörvényi felhatalmazással, önálló törvényi felhatalmazást tesz a bevezethetőség érdekében szükségessé. A védelmi és biztonsági események kezelését az eskaláció veszélye nélkül célzó kormányzati intézkedések tárgyköreinek törvényi rögzítése mellett így szükségessé vált egy önálló jogalkotási felhatalmazás is.

- 
- 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) a Kormány erre irányuló döntése esetén, az eseménykezelés érdekében 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, kormányzati főhivatalok és központi hivatalok tekintetében,
  - j) koordinálja a különleges jogrendi felkészülés ágazati feladatainak ellátását, valamint
  - k) ellátja a jogszabályban részére meghatározott további feladatokat.

E szempontból tehát formálisan is elvált a különleges jogrendi fejezet szerinti keretrendszer érvényesítése az összkormányzati válságkezelés intézményétől. Bár az elsődleges elhatárolási ismérv az alapvető jogok korlátozhatatlansága, a kihívások elhárítása és a felkészülés körébe tartozó kormányzati intézkedések lényegi módon térnek el a béke időszakára szabályozott általános államszervezeti működési rendtől. A keretek rögzítésén túl a bevezethetőség érdekében a bevezetés konkrét módját is törvényi szinten kellett szabályozni.

Ezzel vált zárttá a szürke zónás kihívások kezelésére irányuló intézményrendszer. Ezzel összefüggésben ugyanakkor a kapcsolódó rendeleti szabályozások előkészítése során figyelemmel kellett arra is lenni, hogy az állami reagálóképesség kiépítése nemcsak szabályozási, hanem intézményépítési kérdés is egyben, ahol a Vbő. céltételezése egy lépésben, különösen a hatályba lépés gyorsítását követően nem volt végrehajtható. A szabályozó tehát az addigi előkészítési lépéseket a végrehajthatóság szempontjából mérlegelve újrafogalmazta a megvalósítás módját és időhorizontját.

A nemzeti eseménykezelő képesség kialakítása több lépcsős folyamatként került rögzítésre. Változatlan cél maradt tehát stabil szervezeti keretek kialakítása a rendkívüli helyzetek kezelése érdekében, azonban a korábban a helyi, ágazati és összkormányzati szintű válságkezelés fokozatossági követelménye az intézményrendszer kialakítása szempontjából időben is differenciálódott. A több lépcsős folyamat végeredményeként ugyanakkor a rendkívüli helyzetek kezelésére hivatott stabil szervezeti keretek kialakítása a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve koordinációja mellett változatlan feladat maradt, azonban a társadalom szélesebb körű bevonására irányuló cél mellett ez is csak hosszabb távon megvalósítható reformelemmé vált.

#### **4. A kommunikáció kiemelt jelentősége: a riasztási rendszerek megújítása**

A különböző szabályozások kapcsolódásainak eltérő funkcionális és rendszerszintű hangsúlyainak talán leginkább plasztikus példája a riasztási rendszerek megújítása. A védelmi és biztonsági célú riasztási rendszer kialakítása a Vbő. 71. §-a szerinti általános rendszerleírás alapján állami és lakossági szintre osztható intézményi és eljárásrend, amely a 19. § szerinti bejelentés-kezeléshez is kapcsolódva egyrészt az állami reagálást megalapozó intézményrendszer, másrészt viszont a potenciálisan érintett, veszélyeztetett állampolgárok kiértesítésének eszköze. A rendszer döntéshozatali és működési rendjének meghatározására irányuló, 46. § (1) bekezdés n) pontja szerinti Kormánynak címzett feladatszabáson túl ugyanakkor a Vbő. további szabályozási elemet nem tartalmaz, ideértve a végrehajtási rendeleti felhatalmazás hiányát is.<sup>10</sup>

Eredendő honvédelmi felhatalmazási tárgykör ezzel szemben a légiriasztás, amely a Hvt. 110. § (1) bekezdés 3. pontja szerinti kormányrendeleti felhatalmazásként annyiban kapcsolódik a törvény tartalmi rendelkezéseéhez, hogy rögzítésre kerülnek:

- a 10. §-ban a riasztórendszerek működőképességével összefüggő feladatok,
- a 11. § (2) és (3) bekezdése alapján a Vbő. 49. § (1) bekezdése szerint érínthető közreműködők lakossági tájékoztatási és riasztási szerepe,

<sup>10</sup> E tárgykörre kifejezett Vbő. felhatalmazás a Vbő. 83. § leszűkítő felülvizsgálatát megelőzően sem létezett. Az eredeti felsorolás elemzését lásd: KÁDÁR Pál: A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapfelgondolásának elemzése és lehetséges perspektívái; VBSZK Műhelytanulmányok 2022/8. <https://tinyurl.com/5a2akw4y> 16-17. o.

- a 45. § (1) bekezdés a) pontjában a fegyveres összeütközések időszakára a polgári védelmi feladatok megváltozott preferencia-sorrendjében elsődleges feladatként, valamint
- a 107. § (4) bekezdés alapján honvédelmi válsághelyzeti kormányzati intézkedésként az állampolgárokat is érintő riasztási fokozat lehetősége.

Mivel a váratlan támadás elhárítása a Hvt. 3. § 6. pontja szerint fegyveres összeütközés időszakának minősül, így a 45. § a hadiállapoton túl erre a keretrendszerre is érvényesül.

A rendszer a 45. § (1) bekezdése szerinti, katasztrófavédelmi feladatokhoz képest történő elkülönítés alapján értelemszerűen kapcsolatban áll a katasztrófavédelmi riasztási alrendszerrel is, bár az eszközrendszer átfedése mellett az aktiválás célja eredendően elkülönül, mint azt egyébként a Kat. 3. § 15. pontja osztályozza is. Azt is meg kell jegyeznünk, hogy a terrorfenyegetettség miatti riasztás az Rtv.-ben önállóan nem szabályozott kérdés. A határok, a vízumügy, a rendőrségi és igazságügyi együttműködés, valamint a menekültügy és a migráció területén működő uniós információs rendszerek együttműködő képességének megteremtése érdekében egyes törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2021. évi CXLII. törvény módosította a Vbő. hatályba lépésével összefüggésben a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvényt, beemelve a médiaszolgáltatók különleges jogrend és váratlan támadás időszakára vonatkozó tájékoztatási kötelezettségét, illetve a 2022. évi VII. törvény az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény módosításával az e körbe tartozó szerveket is a különleges jogrendi, összehangolt védelmi tevékenységgel, illetve váratlan támadással összefüggő felkészülési feladatok körébe vonta.

Praktikus módon így a szirénarendszerek, az elektronikus médiaszolgáltatók és az internetes hírszolgáltatók olyan komplex rendszere lett a kiértesítési és riasztási feladatokban érintett, amely már az egyes alrendszerek esetleges kiesése esetén is alkalmas a riasztásra. A riasztás védelmi és biztonsági célja ugyanakkor – szemben a légiriasztás és katasztrófariasztás közvetlen kiemelésével, valamint a terrorfenyegetettség miatti riasztás látens jelenlétével – törvényi szinten lezáratlan kérdés maradt.

Kormányrendeleti szinten mindezt a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 614/2022. (XII. 29.) Korm. rendelet IX. fejezetében a légiriasztás intézményrendszere köré szervezve katasztrófavédelmi és terrorriasztási szempontból is a célok szerint differenciálva részletesen szabályozta. Ehhez illeszkedik az elektronikus hírközlés védelmi és biztonsági célú felkészítésének rendszeréről, az államigazgatási szervek ezzel összefüggő feladatairól, működésük feltételeinek biztosításáról szóló 136/2023. (IV. 20.) Korm. rendelet, amely az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény felhatalmazásának tesz eleget a riasztásra való felkészítés és felkészülés feladatrendszerét összehangolva. E rendelet 1. § szerinti értelmező rendelkezésének sajátossága, hogy csak a törvényi szinten nevesített katasztrófariasztást különíti el a légiriasztástól, indirekt módon utóbbi körbe sorolva a terrorelhárítási célú riasztást is. Utóbbi terület alapvető szabályainak törvényi meghatározása azonban jelenleg még hiányzóan tekinthető.

Mint azt a riasztási rendszer kapcsolódási pontjainak felvázolása is mutatja, a védelmi és biztonsági kontextus eredendő honvédelmi kapcsolódásai, valamint a COVID-19, majd a szomszédos országból áterjedő okú katasztrófavédelmi tapasztalatok alapján folytatott szabályozási tevékenység zárt rendszeréhez képest a rendészeti és nemzetbiztonsági területek elhatárolása által is érintett belbiztonsági tevékenység esetében merülhetnek fel további szabályozási szükségletek.

## **5. Az Alkotmánybíróság szerepe a keretrendszer kialakításában**

Azzal, hogy a védelmi és biztonsági reform bevezetésének jogalkotási szakaszában folyamatosan hangoztatott kormányzati célkitűzés maradt a jogállamisági elvárásoknak való megfelelés követelménye, a különleges jogrendi szabályrendszer abban a kontextusban került mérlegelésre, hogy a védelmi és biztonsági reform céljaiban egyet nem értő környezet, illetve a reform bevezetésével egybeeső veszélyhelyzet intézkedéseivel érintett ellenérdekelt felek folyamatos kihívásokat intéztek az egyes korlátozó intézmények ellen.

Az Alkotmánybíróság jogfejlesztő hatását több tanulmány már külön értékelte a veszélyhelyzeti kontextusban. Csink Lóránt professzor és a jelen fejezet szerzője által írt tanulmányok konklúziójaként<sup>11</sup> megállapítható, hogy a különleges jogrendi dogmatika kialakítása során az Alkotmánybíróság együttműködő szerepben lépett fel, egyértelműsítve az alapjogi korlátozások elbírálásának szempontrendszerét, valamint a pénzügyi alkotmányosság különleges jogrendi érvényesülésének eltérő elemeit.

E két követelményrendszer legutóbbi összefoglalása az extraprofit adóról szóló 197/2022. (VI. 4.) Korm. rendelet ellen benyújtott panasz ügyében a 3214/2023. (V. 5.) AB végzésben<sup>12</sup> mutatható ki. A panasz tartalmi visszautasítását eredményező ötfős tanácsi végzés sajátossága, hogy olyan pénzügyi kötelezettség bevezetését értékelte, amelynek hatályosulása a védelmi és biztonsági reform fordulónapját megelőzően kezdődött, azonban annak tartalma lényegében az Alaptörvény kilencedik és tizedik módosítását követő időszakban is fennmaradt.

Míg tehát a COVID-19 válságkezelés időszakában kialakított alkotmánybírósági dogmatika összehangolta az alapjogi korlátozások elbírált hatóságának alaptörvényi és törvényi szintű keretrendszerét, megállapítva, hogy a törvényi szabályok nem eredményeznek önálló mérlegelés során figyelembe veendő kritériumrendszert az alaptörvényi követelményeken túl, ezúttal a pénzügyi alkotmányosság értelmezésére került sor a nem törvényi szinten bevezetett fizetési kötelezettségek elbírálatósági feltételrendszerének rögzítésével.

Az Alkotmánybíróság ennek során az Alaptörvény hatáskörét korlátozó szabályának értékelése körében egy hatlépcsős értékelési rendszert alakított ki: ennek során elkülönítve a [41] pontban

- az államadósság-mérték feltételét,
- az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b)–e) pontja szerinti hatáskörök alá tartozást eljárástípus feltételként,
- a tárgyköri feltételt a klazula hatálya szempontjából,
- a jogforrási feltételt (törvényi státus),

<sup>11</sup> TILL Szabolcs: Különleges jogrend 2020-2023. Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, Budapest, 2022. 63-94. TILL Szabolcs: Az alkotmánybíráskodás és a különleges jogrend; Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2022/3.

<https://tinyurl.com/pvwb5kbx> 5-63. o., illetve CSINK Lóránt: Alapjogok a különleges jogrend idején. VBSZK Műhelytanulmányok 2022/6. <https://tinyurl.com/2s32mkx5> és CSINK Lóránt: A különleges jogrend bevezetésének alkotmányjogi megközelítése (kézirat, megjelenés alatt: <https://tinyurl.com/evfbj9mb>)

<sup>12</sup> AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3214/2023. (V. 5.) AB VÉGZÉSE alkotmányjogi panasz visszautasításáról <https://tinyurl.com/yc7hbzau>

- az alapjogi kivételek feltételét, ahol az Alkotmánybíróság mégis eljárhat,
- végül a közjogi érvénytelenségi kivételt, az alaptörvényi szintű eljárási szabály megsértése esetén.

Ennek során az első négy feltétel mindegyikének teljesülése az érdemi elbírálás kiinduló feltétele, ha az utolsó két feltétel valamelyike megvalósul.

A végzés [55] pontja rögzíti a különleges jogrendi rendelet elkülönítését a normál jogrendben alkotható kormányrendeletektől, ahol a megnevezés ugyan nem tér el, de a rendelet bevezető részének egyértelműen utalnia kell a különleges jogrendi minőséget megalapozó alaptörvényi felhatalmazásra. A végzés [56] pontja megállapítja, hogy

*„...az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése – illetőleg 2022. november 1. napja óta az 53. cikk (1) bekezdése – miatt a különleges jogrend időszakában – kivételesen – nem úgy érvényesül a jogforrási hierarchia, ahogyan a rendes jogrendben. A veszélyhelyzet időszakában a különleges jogrendi felhatalmazás alapján született olyan kormányrendelet, amely egyébként törvényi szabályozás körébe tartozó jogviszonyokat érint, quasi törvényi szintű jogforrás”,*

amelynek elbírálhatósága az alaptörvényi hatásköri kivétel szempontjából alkotmánybírósági kontroll alá vonható.

Az alkotmánybírósági végzés újdonságra tehát annyiból emelhető ki, hogy standardizálta a különleges jogrendi kötelezettségek bevezetésével összefüggésben az eljárásrendet, valamint meghatározta a különleges jogrendi rendeletek jogforrási helyét, utóbbiakat mintegy beazonosítva a törvényi szinttel. A végzés sajátossága, hogy annak meghozatalában tanácsvezető alkotmánybíróként részt vett Sulyok Tamás, az Alkotmánybíróság elnöke is, aki egy korábbi párhuzamos indokolásában a Büntető Törvénykönyv vonatkozásában a *nullum crimen sine lege* elvének abszolutizálásával megkérdőjelezte a különleges jogrendi szabályozás során a büntető anyagi szabályok kormányrendeleti szintű módosíthatóságát.<sup>13</sup>

Utóbbi vita kiemelése az extraprofitadót érintő végzés fényében azért is szükséges, miután az Alkotmánybíróság e döntésében is megerősítette az Alaptörvény kötelező értelmezésére irányuló kizárólagos jogkörét. Mindez különösen az Alaptörvény tizedik módosításához fűzött előterjesztői indokolás figyelembevételével eredményez látszólagos vitát az Alkotmánybíróság és az alkotmányozó hatalom között, mivel utóbbi indokolásban is megnyilvánuló szabályozói akarata végső soron az Alkotmánybíróságot is orientálja, még ha az az Alkotmánybíróság alapjogi tesztjének különleges jogrendi elvárásait részlegesen eltérő módon kanonizálta is.<sup>14</sup> E vonatkozásban tehát az alkotmányos párbeszéd nemzeti szintje a teleologikus jogértelmezés körében ugyanúgy elemezhető értelmezési tartománnyá válik, mint az a nemzeti alkotmányosság és az uniós alkotmányozás viszonyrendszerének leírása körében bevett értékelési dimenzió.

<sup>13</sup> Lásd a 3325/2022. (VII. 21.) AB végzéshez fűzött párhuzamos indokolást. <https://tinyurl.com/rp2e6sjt>  
Kiemelését lásd: TILL 2022. im. 40-43. o.

<sup>14</sup> Elemzését lásd: TILL 2022. im. 53-57. o.



## 6. Összegzés

A védelmi és biztonsági reform az Alaptörvény kilencedik módosításával kezdődött, alapvető keretrendszerét a Vbő. elfogadása során nyerte el, azonban a kapcsolódó jogalkotási és jogalkalmazási tevékenység során folyamatosan fejlődik. Ennek megfelelően valószínűsíthető, hogy különösen az eseménykezelés intézményrendszerének kiépítése, valamint az egyes különleges jogrendhez vagy összehangolt védelmi tevékenységhez kapcsolódó korlátozó intézkedések bevezetésével összefüggésben a szabályrendszer alkotmányos keretrendszere tovább fejlődik, kialakítva az alkotmányos dogmatika sajátos időszakokra vonatkozó követelményrendszerét és kereteit.

A védelmi és biztonsági reform elmúlt éveinek sajátossága, hogy a különleges jogrendi jogkorlátozások és a rendszer kereteinek fejlesztése párhuzamosan zajlott, bár a tankönyvi elvárások szerint nem optimális a rendszerfejlesztés és -alkalmazás egyidejűsége. Mindez ugyanakkor olyan történeti sajátosság, amely a megváltozott biztonsági kihívások kezelése körében az állami/nemzeti ellenálló képesség fogalomrendszeréhez köthető és annak elfogadása esetén visszaigazolható egyedi történelmi tapasztalat. Megítélésünk szerint a Vbő. a hatályba lépése óta eltelt mintegy fél év során olyan mélységű változásokat eredményezett a jogrendszerben, amely jelentősen hozzájárult az azt megelőző elméleti viták következtetéseinek konszolidációhoz, egy működőképesebb államigazgatási intézményrendszer kialakításához.

Ebből a szempontból a Vbő. nem mellőzhető együttműködési követelménye az az alapvető elvárás, amely a szükségességi és arányossági mérlegelés kiindulópontját biztosítja. A védelmi és biztonsági reform szabályozási hipotézise szerint ugyanis a jogállamisági követelményeknek való megfelelés nem eredményezheti az állami működőképtelenség lehetőségét: az állam célja végső soron a társadalom külső és belső biztonságának és folyamatos működésének biztosítása, amelyhez képest a szabályozás minősége nem kizárólag jogdogmatikai elvárásoknak való megfelelés szempontjából, hanem a funkciók biztosítottasága szempontjából is értékelhető. A védelmi és biztonsági reform hozzáadott értéke elsődlegesen az utóbbi szempontból ragadható meg.

## Irodalom és forrásjegyzék

BALOGH András József – TILL Szabolcs Péter: Új szabályozás – régi gondolatok, avagy aktuális kérdések a (hon)védelmi tevékenység hatékonyságának jogi alapjai kapcsán (A honvédelem közjogi kereteinek kapcsolódása a védelmi és biztonsági reformhoz); VBSZK Műhelytanulmányok 2022/29. <https://tinyurl.com/4vhxab76>

CSINK Lóránt: Alapjogok a különleges jogrend idején. VBSZK Műhelytanulmányok 2022/6. <https://tinyurl.com/2s32mkx5>

CSINK Lóránt: A különleges jogrend bevezetésének alkotmányjogi megközelítése (kézirat, megjelenés alatt: <https://tinyurl.com/evfbj9mb>)

KÁDÁR Pál: A védelmi-biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdései az Alaptörvényen túl; VBSZK Műhelytanulmányok 2021/11. <https://tinyurl.com/54spenbn>

KÁDÁR Pál – TILL Szabolcs Péter: A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának biztosítékai a Vbő. tükrében; VBSZK Műhelytanulmányok 2022/21. <https://tinyurl.com/ycym3ceh>

KÁDÁR Pál: A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapfogololásának elemzése és lehetséges perspektívái; VBSZK Műhelytanulmányok 2022/8. <https://tinyurl.com/5a2akw4y>

TILL Szabolcs: Különleges jogrend 2020-2023. Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, Budapest, 2022. 63-94.

TILL Szabolcs: Az alkotmánybíráskodás és a különleges jogrend; Katonai Jogi és Hadijog Szemle 2022/3. <https://tinyurl.com/pvwb5kbx> 5-63.

TILL Szabolcs: Az Alaptörvény kilencedik módosítása szerinti intézményrendszer előzetes értékelése a megvalósítási átmeneti idő első évi fejleményei alapján; VBSZK műhelytanulmányok 2021/19. <https://hhk.uni-https://tinyurl.com/ynv5zjek>

Magyarország Alaptörvénye

2022. évi L. törvény Magyarország biztonságát szolgáló egyes törvények módosításáról

2022. évi LXIII. törvény a Magyar Honvédség működésével kapcsolatos egyes törvények módosításáról

2022. évi VII. törvény az egyes törvényeknek a honvédelemmel, a gazdaságfejlesztéssel, valamint a kormányzati igazgatással összefüggő módosításáról

2021. évi CXLII. törvény a határok, a vízumügy, a rendőrségi és igazságügyi együttműködés, valamint a menekültügy és a migráció területén működő uniós információs rendszerek együttműködő képességének megteremtése érdekében egyes törvények jogharmonizációs célú módosításáról

2021. évi CXXI. törvény az Alaptörvény kilencedik módosításával, valamint a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvénnyel összefüggő módosításáról

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

2011. évi CX. törvény a köztársasági elnök jogállásáról és javadalmazásáról

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

2011. évi XCIII. törvény a honvédelemről és a magyar honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről

2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról

2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról

2003. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről

1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról

1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről

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

403/2022. (X. 24.) Korm. rendelet védelmi és biztonsági célú ellenőrzésekről

136/2023. (IV. 20.) Korm. rendelet az elektronikus hírközlés védelmi és biztonsági célú felkészítésének rendszeréről, az államigazgatási szervek ezzel összefüggő feladatairól, működésük feltételeinek biztosításáról

337/2022. (IX. 7.) Korm. rendelet Védelmi Igazgatási Hivatalról

197/2022. (VI. 4.) Korm. rendelet az extraprofit adóról

1508/2022. (X. 21.) Korm. határozat a védelmi felkészítés egyes kérdéseiről

1163/2020. (IV. 24.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról

3214/2023. (V. 5.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról

3325/2022. (VII. 21.) AB végzés eljárás megszüntetéséről





NEMZETI KUTATÁSI, FEJLESZTÉSI  
ÉS INNOVÁCIÓS HIVATAL

# AZ NKFI ALAPBÓL MEGVALÓSULÓ PROJEKT