

megmutatta. Másik oldalról a kapcsolódó képességek köre rendkívül széles már a biztonság védelme és szavatolása tekintetében is, hiszen a védelemben feladattal bíró aktív képességek mellett itt számításba kell venni az azok működését segítő szakterületeket is, amelyeknek nincs, vagy nem többségi az aktív védelmi feladata. Ez a kör azonban tovább szélesedik a biztonság fejlesztésének feladata kapcsán, hiszen abba olyan területek összehangolása is beletartozik, amelyek normál keretek között sem közvetlen védelmi, sem közvetlen védelmi-támogató funkcióval nem rendelkeznek.

- c) Az előzőekben írtakon túl megjelenik a 21. századi biztonsági környezet sokrétű és összetett kihívásainak és fenyegetéseinek kezelhetőségére törekvés, ami egyértelműen egy nyitott végű és értelmezési keretű szándéknyilatkozat, ami leginkább azt tükrözi, hogy a jogalkotó teljes tudatában volt a biztonsági környezet komplexitásának és abban a meggyőződésben alkotta a törvényt és az általa kialakuló kereteket, hogy növelje ennek a kihívási és fenyegetési mátrixnak a kezelési hatékonyságát. Ez együtt elemezve a korábbi tételekkel, magától értetődő módon egy teljes biztonsági spektrumot átfogó államon belüli, illetve egy ehhez kapcsolódó államon kívül összehangolási ambíciót tükröz.
- d) A természeti, a civilizációs eseményekkel, továbbá az emberi cselekményeken alapuló fenyegető, ártó, befolyásoló, támadó magatartásokkal szembeni összehangolt felkészülés és védekezés célként való meghatározása a Vbő. alapvetéseinek és rendeltetésének körében egyfajta specializációs, vagy fókusz-tételként is felfogható a korábbi széles-spektrumhoz képest. Ez a szabályozási és intézményi evolúciós előzményekhez kapcsolódást is tükrözi, hiszen kiemeli azokat a területeket a biztonság komplex fogalmából, amelyeken a legjellemzőbb az aktív és védekező állami fellépés. Ez az elem ugyanis kiemelten súlyozza a lehetséges – bizonyos szempontból behatárolhatatlan – biztonság-szavatolási perspektíván belül a „hagyományos” védelmi területeket, azaz a katonai és honvédelmi területet, a rendészetet, a nemzetbiztonsági szférát és a katasztrófavédelmet.
- e) A fentiekre sajátosan épül rá a válságkezelés és a különleges jogrend időszakával összefüggő feladatok átfogó megközelítésének erősítése tétel, hiszen míg a „hagyományos” védelmi területekre a funkcionális sajátosságok és az ágazati tagoltság a fő jellemző eseti kooperációkkal, addig ez a pont a válságkezelés és a különleges jogrend ma már gyakorlatból és nem csak elméletből ismert kategóriáiban az átfogó megközelítést, vagyis az ágazatokon átívelő szemléletet jeleníti meg kiemelt célként. Ez a vonatkozó korábbi szabályozással és az ezt tárgyaló szakirodalommal együtt szemlélve egyszerre tükröz állami önreflexiót és fejlesztési célt.

A preambulumból tükröződő alapvetések – és vele a jogalkotói döntés – koherenciájának szükségképpen vissza kell(ene) tükröződnie a törvény konkrét rendelkezéseiből. Ha ennek ellenőrzésével próbáljuk meg a Vbő. alapvetéseit megvilágítani, akkor a rendelkezések kapcsán

- a védelem, biztonság-szavatolás és biztonságfejlesztés feladatköreit,
- a biztonság egészére irányulást,
- az ezt szolgáló képességek és működés összhangjának erősítését,
- a biztonság egészén belül a hagyományos védelmi funkciók kiemelt szerepét, vagy
- a válságkezelési és különleges jogrendi működés átfogó szemléletű megvalósítását

erősítő rendelkezéseket kell keresnünk.

A Vbö. 1. § e felsorolásból a működés-összehangolást minden bizonnyal erősíteni tudja azzal a jogalkotói szándéknyilatkozattal, hogy „a magyar nemzet védelmével és biztonságának fenntartásával és fejlesztésével összefüggő jogszabályi rendelkezéseket e törvényre figyelemmel kell meghatározni.” Nehéz ugyanis elképzelni az összhang fokozását akkor, ha a jogalkotó maga nem irányozza elő a későbbi jogalkotásra nézve a már elfogadott keretek érvényesítését segítő további szabályok kialakítását. Ezt a törekvést erősíti a 2. §, amikor kimondja, hogy „az 1. §-ban meghatározottak biztosításának és az ezzel összefüggő korszerű biztonságfelfogás előmozdításának egységes irányítása, valamint az ebben érintett szervezetek, képességek és erőforrások működtetésének, illetve kiaknázásának összehangolása állami feladat.” E körben ugyanis nemcsak egyfajta állami felelősségvállalás jelenik meg az állami feladatként tételezéssel, hanem külön kiemelendő a korszerű biztonságfelfogás előmozdításának egységes irányítása is, ami szintén az eltérő diszciplínák, szakterületek, ágazatok összehangjának fokozását tükrözi.

A preambulumban megjelenő rendeltetési irányok vagy céltételezések közül a hagyományos védelmi funkciók megkülönböztetett szerepét erősíti a komplex biztonság átfogó megközelítésében és összehangolt érvényesítésében a Vbö. 3. §-a. Ez ugyanis korábban még az alkotmányos szinten sem látott egységes keretbe foglalja a „hagyományos” védelmi funkciókat, amikor kimondja, hogy

„Vbö. 3. § (1) Az 1. §-ban foglaltak érvényre juttatásának és szükség esetén Magyarország fegyveres védelmének három pillére

- a) a honvédelem rendszere és a Magyar Honvédség (a továbbiakban: Honvédség),
- b) a rendvédelem és a rendvédelmi szervek, valamint
- c) a nemzetbiztonsági szolgálatok.”

E körben a „szükség esetén” fordulat szerepe is fontos. Rávilágít arra, hogy bár a „hagyományos” védelmi funkciók és az ezeket realizáló állami szervezetek differencia specifikája a fegyveres működési hagyományokból következő sajátosságok sora, mégis ezeknek a biztonság szavatolásában számos nem fegyveres védelmi feladata is van. Ezek nélkül önmagában a fegyveres karakter nem tudná szavatolni a biztonság tartós fennmaradását. E körben a sajátos szaktudás biztosítását, a tervezési és felkészítési feladatokat is példaként lehet hangsúlyozni. A „hagyományos” védelmi funkciókat realizáló szervezetek pillérként való megjelenítésével a jogalkotó a hazai evolúciós folyamatra is reflektál. Ezzel a megoldással tükrözi azokat a sajátosságokat, hogy a biztonság tevőleges fenntartása, megóvása terén kiterjedt problémák kapcsán előtérbe kerülnek a szóban forgó szervezetekre jellemző megoldások, különösen a hierarchikus és „művelet-fókuszú” vezetés és irányítás, de nem ritkán a katonai karakterű szervek konkrét feladatellátásba való bevonása is, amit a migrációkezeléstől, a járványkezelésen át a háború miatti humanitárius feladatokban történő közreműködésig terjedő skála is visszatükrözött. Az egyik alapvetés illetően leképezése a kapcsolódások terén is súllyal bír, hiszen szükségszerűen maga után vonja azt, hogy a válságkezelési szemlélet a „hagyományos” védelmi területek szemléletmódja által dominált az állami beavatkozás oldaláról. Ezt erősíti az is, hogy a jogalkotó a 3. § (2) bekezdésében a fegyveres védelmi rendszer pilléreivel való 1. § érdekében történő együttműködési kötelezettséget ír elő a közigazgatási szerveknek.

A biztonság komplex megközelítését és a védelmen és biztonság-szavatoláson túl a biztonságfejlesztési célt, illetve az ehhez szükséges államon belül és azon túli összhang erősítésének követelményét is jól tükrözi a Vbö. 3. § (4) bekezdése, amikor rögzíti, hogy

*„az ország védelmének és biztonságának hatékonysága*

- a) az állami szervek felkészültségén, gyakorlásán és együttműködésén, továbbá személyi állományuk kapcsolódó ismereteinek folyamatos fejlesztésén és erősítésén,*
- b) a társadalom támogatásán és biztonságfelfogásának korszerűsítésén, valamint*
- c) a védelmi és biztonsági képességek és az azokkal összefüggő tudományos ismeretek folyamatos fejlesztésén*

*alapul, amelyek előmozdításához és szervezéséhez szükséges alapvető feltételeket – Magyarország teherbíró képességéhez mérten – az állam biztosítja.”*

Ez a rendelkezés egyértelművé teszi, hogy melyek azok a fő komponensek, amelyek nélkül a 21. század komplex biztonsági környezetében nem lehetséges a kívánt célok elérése és újabb állami elköteleződést fogalmaz meg, ami nem írja felül a társadalmi és gazdasági dimenziók kulcsszerepét, csupán az állam kiemelt felelősségét tükrözi vissza. Ehhez pedig egyszerre párosítja az állami szervek felkészülési és kooperációs tevékenységének fontosságát és vele fokozatosságát, a támogató társadalmi közeg és a biztonsági aspektusnál ehhez megkerülhetetlen biztonságfelfogás fejlesztést, továbbá a védelmi képességek és a kapcsolódó tudományos ismeretek fejlesztésére épülő törekvést. Ezek együttese egyik oldalról rendkívül kiterjedt koordinációs, elemző, döntéstámogató feladatrendszert alapoz meg, másik oldalról azonban megmutatja azt is, hogy a jogalkotó a jelenlegi biztonsági környezet sajátosságainak és az abból következő komplex fejlesztési igényeknek, hova tovább – valószínűsíthetően – a korábbi megoldások e téren tapasztalt hiányosságainak ismeretében alkotta meg a törvény rendelkezéseit és az azokból kirajzolódó új rendszert.

Jelen keretek között a Vbö. alapelveire is érdemes kitekinteni, hiszen azok egyik oldalról a főbb generális működési, jogalkalmazási keretkövetelményeket irányozzák elő a törvény egészére nézve, másik oldalról azonban támpontot adhatnak a törvény alapvetései kapcsán is. A Vbö. alapelvei<sup>16</sup> az alapvetések tükrében a következők szerint értelmezhetők:

- *„A 3. § (1) és (2) bekezdése szerinti szervezetek a védelmi és biztonsági feladatellátásuk keretében alkalmazott jogkorlátozás tekintetében a megelőzni, elhárítani vagy felszámolni kívánt hátrány vagy sérelem mértékével és társadalmi hatásaival arányosan kötelesek eljárni, és fellépésük nem terjedhet túl az ehhez szükséges mértéken.”*
- Ez az alapelv lényegében az arányosság követelményét a tag értelemben vett biztonság szükségképpen társadalmi dimenziója felől közelíti meg, hiszen rávilágít arra, hogy az okozott kár mértékén túl annak további társadalmi hatásaival is arányos fellépést kell a biztonság-szavatolás terén alapul venni. Mindezt indokolhatja az is, hogy a jogalkotó számolt a szimbolikus jelentőségű vagy befolyásoló – tehát közvetett hatásokra építő – ártó cselekmények kezelésére is, amelyeknél a közvetlen kár és a származtatott kár mértéke jelentősen eltérhet egymástól, ami viszont arányossági oldalról fontos kérdés.

---

<sup>16</sup> Vbö. 4. §

- *„A védelmi és biztonsági érdek előmozdítását szolgáló döntések, az ezek alapján elrendelt feladatok és végrehajtott intézkedések, valamint az ezek felülvizsgálatára irányuló eljárások során a szükséges mérték megállapításában az elérni kívánt konkrét védelmi és biztonsági cél jelentőségének elsődlegességét kell biztosítani.”*
  - Ez alapelv egyértelmű preferenciává teszi a védelmi és biztonsági szemlélet súlyozását, aminek egy lehetséges olvasta az eskalációt gátló intézkedések szükségességének megalapozása, de adott esetben az eljáró szervek fokozott önreflexiós törekvése a saját működés biztonsági cél felől közelítő szemléletével. Ez az alapvetések kapcsán a biztonsági környezet sokrétűsége és dinamikája miatt fontos, hiszen azt tükrözi, hogy a jogalkotó tudatában van annak, hogy a biztonság fenntartása, fejlesztése terén is további jelentős változások várhatók, amelyekhez alkalmazkodni alapvető követelmény.
- *„A védelmi és biztonsági feladatok ellátása, valamint az ezzel összefüggő döntéshozatal és intézkedések során úgy kell eljárni, hogy ha az adott cél elérése kisebb mérvű jogkorlátozást eredményező eljárással is elérhető, akkor az kerüljön foganatosításra.”*
  - Ez az elv garanciális természetű, ám mégis következik a biztonság szavatolásából, hiszen ez az elv egyben állami önkorlátozást is tükröz. Nem szabad ugyanis figyelmen kívül hagyni, hogy az állam biztonság-szavatoló kötelezettsége nem csak a biztonságot sértő, veszélyeztető jelenségekkel kapcsolatos tevőleges fellépésben ölt testet, hanem önamaga működésének az oly módon való szervezésében is, hogy az ne válthasson ki nem kívánt, vagy indokolatlan többlethatalásokat a biztonságra. Ennek egyik garanciális korlátja lehet a legenyhébb intézkedés alkalmazásának elvi követelménye, ha azt a folyamatba épített kontroll mechanizmusokban is érvényre juttatja az állam.
- *„A védelmi és biztonsági érdekek védelme és előmozdítása tekintetében a tervezés, a felkészülés, az irányítás, a műveletek végrehajtása, valamint a tapasztalatok feldolgozása során az érintett ágazatok és szervezetek összehangolt működésének, valamint a kibívások és fenyegetések legszélesebb körére kiterjedő, átfogó tudományos ismereteket figyelembe vevő megközelítés követelményének megfelelően kell eljárni.”*
  - Ez az alapelv egyértelműsíti az összhang fokozásához és a hatékonyság növeléséhez megkerülhetetlen főbb és egyébiránt egymásra épülő területeket, illetőleg ráirányítja a figyelmet arra, hogy a dinamikus változó környezethez való megfelelő alkalmazkodás nem képzelhető el akkor, ha a kapcsolódó tudományos vonatkozásokra nincs figyelemmel a működés, fejlesztés és tapasztalatok értékelése.
- *„A védelem és biztonság fenntartására és fejlesztésére irányuló – jogszabályban meghatározottakon alapuló – cselekmények végrehajtása során a jogszabályok érvényre juttatását, valamint a jogok érvényesülését a közösségi mértékű biztonságra figyelemmel kell biztosítani.”*
  - Ez az elv sajátos irányt mutat, hiszen a biztonság alapvetően csoport- illetve társadalom-fókuszú jellegét tükrözi vissza és ezzel lényegében elsőbbséget biztosít a széleskörű jogérvényesülés fenntartásának, hiszen az a biztonság stabilizálásában kiemelt jelentőséggel bír.

3.2. A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának alapvetései a Vbö. egyes rendelkezéseiben és azok ágazatokon átívelő kapcsolódásaiban

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának alapvetéseit tehát a Vbö. elvi megközelítésben is komplex módon határozza meg. E komplexitáshoz értelemszerűen egy jelen terjedelmi kereteken túlmutató elemzéssel szükséges lenne hozzákapcsolni a Vbö. különös rendelkezéseit is, hiszen magától értetődő, hogy az előzőekben rögzített generális, célt és rendeltetést kijelölő alapvetéseknek vissza kell tükröződnie a konkrét, a működést meghatározó szabályokban is ahhoz, hogy az alapvetések egy elvi jellegű célkijelölésen túl a működést meghatározó generális keretté tudjanak alakulni. Ez az összekapcsolódás a Vbö. rendelkezéseiben meg is jelenik, aminek alátámasztására – példálózó jelleggel – a kiemelt tárgyköröket az alábbi áttekintéssel azonosíthatjuk:

A Vbő. rendelkezései	A rendelkezés alapvetési kapcsolódása
<p>A nemzeti ellenállóképesség fogalma (5. § 7. pont) és a nemzeti ellenállóképességre vonatkozó sajátos rendelkezések (V. fejezet)</p>	<p>A nemzeti ellenállóképesség koncepciója a komplex biztonságból következő, rugalmas, civil-katonai (védelmi-biztonsági) kooperáción nyugvó megközelítés, amelynek hatékony előmozdítása kizárólag összkormányzati módon, a biztonsági szektorokon és azokkal kapcsolatos funkciókat ellátó állami ágazatokon átvélő tervezéssel, szervezéssel, fejlesztéssel és feladatellátással képzelhető el. Ez egyértelműen az alapvetések elvi kereteihez igazodó jelleget mutat mind a komplex és átfogó megközelítés, mind az összehangolt vezetés-irányítás-koordináció, mind pedig az állami és nem állami, utóbbin belül a tudományos kapacitásokra is kiterjedő kooperáció viszonylatában.</p>
<p>A védelmi és biztonsági esemény fogalma (5. § 15. pont)</p> <p>„a) törvényben meghatározott ágazati üzemzavar, válsághelyzet vagy különleges jogrendnek nem minősülő veszélyhelyzet, illetve a lakosság ellátását, annak biztonságát vagy folytonosságát érintő súlyos esemény,</p> <p>b) katasztrófa vagy annak veszélye,</p> <p>c) az államhatár rendjét és annak megővését érintő súlyos esemény,</p> <p>d) a törvényes rendet, a közrendet és közbiztonságot súlyosan fenyegető esemény,</p> <p>e) az államműködés folytonosságát sértő vagy veszélyeztető súlyos esemény,</p> <p>f) Magyarországot jelentősen érintő katonai fenyegetés,</p> <p>g) szövetségesi kötelezettség teljesítésére okot adó esemény, vagy</p> <p>h) terrortámadás bekövetkezése, illetve annak jelentős veszélye;”</p>	<p>A védelmi és biztonsági esemény fogalma – és az annak előállta esetén meghatározott további feltételek mellett alkalmazandó további szabályok – egyértelműen tükrözik</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– az a) pont tekintetében az ágazatokon átvélő és ezáltal a válság- és eseménykezeléshez átfogó keretet adó jelleget, ami a funkciók, erőforrások, képességek koordinált alkalmazása mellett irányítási és felkészülési összhangot is feltételez;</li> <li>– a b)-h) pontok tekintetében azt, hogy az ágazatilag külön – igaz nem minden esetben részletesen – szabályozott fenyegetéstípusok mindegyike kapcsán lehetőség van – az eskaláció adott foka mellett – az összkormányzati keret lehívásának.</li> </ul> <p>Ez a megoldás tükrözi az elmúlt évek ágazatokon átvélő fellépést igénylő válságainak tapasztalatát az illegális migrációtól, a pandémián át az orosz-ukrán háború hatásáig, figyelembe véve az elvi alapvetések több aspektusát is.</p>
<p>A védelmi és biztonsági igazgatás fogalma és rendszere (Vbő. 5. § 16. pont),</p> <p>amely szerint az „a közigazgatás részét képező feladat- és szervezetrendszer, amely a Kormány irányítása mellett a Magyarországot és annak lakosságát veszélyeztető fenyegetésekkel és támadásokkal szembeni fellépésre létrehozott, illetve jogszabályban ilyen feladatra kijelölt állami szervek központilag összehangolt tervező, végrehajtó és rendelkező tevékenysége, különös tekintettel a válsághelyzetek kezelésére, a különleges jogrend kihirdetésére, valamint a védelem- és biztonságtudatosság polgári és állami fokozásával összefüggő feladatokra és az ezekre való felkészülésre, beleértve a honvédelmi igazgatást és az annak részét képező katonai igazgatást, továbbá a kapcsolódó rendvédelmi szervek által ellátott igazgatást”</p>	<p>A védelmi igazgatás újraértelmezése és szabályozási, illetőleg szervezeti önállósítása – építve az alapvetések fentebb ismertetett jog- és államfejlődési, különösen államrendszeri sajátos előzményeire – mellett a feladatrendszer megközelítése is kijelöli az alapvetések azon fókuszpontját, amelyben az összehangolt képességkiaknázás és az arra való felkészülés, az ágazatokon átvélő koordináció, a szükség szerint egységes keretbe emelt irányítás különösen a válságkezelés, a különleges jogrendi felkészülés és működés, valamint a védelem- és biztonságtudatosság erősítése terén került középpontba állításra.</p> <p>Ez a megközelítés az ágazati szakigazgatásokra való kitekintéssel egyértelművé teszi, hogy a védelmi és biztonság igazgatásnak nem célja kiváltani az ágazati igazgatásokat, vagy átvenni azok szerepét, feladatait, hanem azok megfelelő összekapcsolását és a részek – szervezetközi kooperációban eddig is már tetet öltött – összességénél többet jelentő átfogó keretből következő sajátos feladatok ellátását helyezi saját működésének középpontjába.</p>

A Vbő. rendelkezései	A rendelkezés alapvetési kapcsolódása
<p>A védelem és biztonság tervezése és az ahhoz kapcsolódó feladatok című III. Fejezet, kiemelve ebből a védelmi és biztonsági célú tervezés rendszerének alábbi rendeltetését:</p> <p>„20. § (1) Az ország védelmének és biztonságának fenntartása, erősítése és az arra történő felkészülés érdekében a Kormány védelmi és biztonsági tervezési rendszert működtet.</p> <p>(2) A védelmi és biztonsági tervezési rendszer rendeltetése a védelmi és biztonsági szervezetek, valamint a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő, Kormány irányítása alatt álló szervek eseménykezelésre való felkészítése, kapcsolódó működésük, fejlesztésük stratégiai meghatározása és az együttműködés kereteinek biztosítása.</p> <p>(3) A védelmi és biztonsági tervezési rendszerben központilag meghatározott szempontrendszer szerint, ágazatilag elkülönülten, de kormányzati szinten összehangolt módon, a költségvetési források tervezésére is kiterjedő stratégiai és végrehajtási szintű tervdokumentumok kerülnek kialakításra.”</p>	<p>Ez a szabályösszesség egyértelművé teszi, hogy egyik oldalról a funkció-, illetve ágazatkötött, azaz sajátos tervezés, szakpolitika formálás nem szűnik meg, de kifejezetten a védelmi és biztonsági funkciók összehangolt működtetése terén szükséges egy új, összkormányzati tervezési szisztéma kialakítása, ami a szükségtelen párhuzamosságokat és az esetleges szakterületek közti inkonzisztenciákat fel tudja oldani. Ez tágabb keretben nézve értelemszerűen speciális alrendszer a kormányzat stratégiai irányítási rendszerében, aminek azonban majd megfontolandó lehet több ponton a felülvizsgálata is a Vbő.-re figyelemmel.</p> <p>A védelmi és biztonsági tervezés rendszer egyértelművé teszi, hogy az elvi alapvetések megvalósításához mind a felkészülés, mind a koordináció és irányítás, mind pedig a végrehajtás, majd a fejlesztés terén elkerülhetetlen egy egységes tervezési szisztéma kialakítása, amiből aztán a feladatrendszerek konkretizálhatóak és ágazati, majd szervezeti szintre is alábonthatóak lesznek megfelelően alkalmazkodva az összkormányzati célokhoz és prioritásokhoz.</p> <p>Az összehangoltságot és az erőforrások hatékony kihasználását tükrözi a kormányzati szinten központilag meghatározott szempontrendszer megjelenése és ráépítése az ágazatilag továbbra is elkülönült tervezésre.</p>
<p>A Kormány védelmi és biztonsági feladatok összehangolt irányításával és a Kormány irányítása alá nem tartozó szervekkel való együttműködéssel kapcsolatos egyes feladatai (46. §) és azok ellátásának főbb szabályai:</p> <p>„a) az Országgyűlés elé terjeszti a Biztonság- és Védelempolitika Alapelveiről szóló határozati javaslatot és irányítja a védelmi és biztonsági célú tervezés további dokumentumainak kidolgozását,</p> <p>b) összehangolja a védelemmel és biztonsággal összefüggő kormányzati és nemzetközi együttműködési feladatokat,</p> <p>c) meghatározza a Kormány tagjainak és a Kormány irányítása alá tartozó állami szervezeteknek a védelmi és biztonsági célú felkészítéssel és feladatellátással összefüggő feladatait;</p> <p>d) irányítja a védelmi és biztonsági igazgatás szervezetrendszerét, [...]</p> <p>f) gondoskodik az Alaptörvényben meghatározott állami működés és a kormányzás folytonosságának fenntartásáról, különös tekintettel a válsághelyzeti és a különleges jogrendi működés biztosítására, [...]</p> <p>h) meghatározza a nemzeti ellenálló képesség fejlesztésének programját és irányítja annak összehangolt végrehajtását,</p> <p>i) meghatározza a Honvédség, a rendvédelmi szervek, a nemzetbiztonsági szolgálatok összehangolt felkészülésének és feladatellátásának fő irányait, valamint az ezekkel összefüggő kivételes döntéshozatal kereteit, [...]</p> <p>q) dönt az összehangolt védelmi tevékenységről és az azzal összefüggő intézkedésekről.”</p>	<p>A rendelkezések a Vbő. elvi alapvetéseit ültetik át a központosított irányítás, illetve az összhang kormányzati biztosítása – és ez által a kormány irányítása alá tartozó képességek hatékony kiaknázása és működtetése – terén, amit szükségszerű összevetni az állam védelmi és biztonsági funkcióit ágazati, illetve szervezeti szinten szabályozó törvények kormányzati irányításai szabályaival. Ez alapján egyértelművé válik a Vbő. összkormányzati és ágazati kereteken átívelő jellege, kiterjedtebb spektruma még a hagyományosan jelentős közigazgatási és társadalmi együttműködési igényekre épülő honvédelmi keretrendszerhez képest is.</p> <p>Az alapvetések konkrét irányítási jogkörökbe ültetése terén a Kormány feladatrendszerét érintő rendelkezések azért kiemelendők, mert tükrözik az alapvetések közül a fegyveres védelmi pillérekre és az azokkal való széleskörű kooperációra építő megközelítést a különféle feladatok és jogkörök fegyveres védelmi súlyozottságával.</p>

A Vbő. rendelkezései	A rendelkezés alapvetési kapcsolódása
<p>A védelmi és biztonsági célú ellenőrzések és gyakorlatok című X. fejezet, különösen az ellenőrzések jellegét, illetve a gyakorlatok összkormányzati kereteit meghatározó alábbi rendelkezésekkel:</p> <p>„72. § (1) A védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve ellenőrzi az e törvényben és a kapcsolódó jogszabályokban meghatározott védelmi és biztonsági feladatok ellátásából fakadó kötelezettségek teljesítését a minisztériumok, a kormányzati főhivatalok, központi hivatalok és a nemzetbiztonsági szolgálatok körében.</p> <p>(2) Az ellenőrzés magában foglalja a védelmi és biztonsági feladatokkal összefüggésben különösen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) a tervezés,</li> <li>b) a szervezés,</li> <li>c) a képzés és kiképzés,</li> <li>d) a felkészülés, valamint</li> <li>e) a feladatvégrehajtás</li> </ul> <p>hatékonyságára, eredményességére, kormányzati összehangolás keretében meghatározottaknak való megfelelésére irányuló tárgyilagos, tényfeltáró, következtetéseket levonó és javaslatokat megfogalmazó ellenőrzési tevékenységeket.”</p> <p>„73. § (1) A védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő állami szervek – a katonai gyakorlatokat ide nem értve – felkészítések, gyakorlások és gyakorlatok (a továbbiakban együtt: gyakorlatok) keretében készülnek fel a védelmi és biztonsági feladatok ellátására.</p> <p>(2) A védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő állami szervek széles körét érintő, összkormányzati jellegű, kötelező gyakorlatokat a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve által előterjesztett éves ütemezés szerint a Kormány rendeli el, amely nem érinti az ágazatok által szervezett gyakorlatokat.</p> <p>(3) A (2) bekezdésben meghatározott kötelező gyakorlatok lehetnek</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) több védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő szervet, továbbá azok központi és területi szintű szerveit érintő, vagy</li> <li>b) egyes védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő szerveket vagy több szervet, de csak a központi, vagy csak a területi szinten érintő gyakorlatok.” </li></ul>	<p>Az ellenőrzési szabályrendszer az alapvetések elvi vonatkozásai közül a hatékony összehangolás és az irányítás szempontjából megkerülhetetlen, hiszen nehezen képzelhető el az ágazatokon átívelő követelmények egységes standardok szerinti ellenőrzése akkor, ha ehhez a megfelelő ellenőrzési rendszer nem kerül kialakításra. Az ellenőrzési felhatalmazás, különösen annak jellegére figyelemmel, alapvető feltétel annak biztosításához, a Vbő.-ben meghatározott elvi és normatív keretek a jogalkotó által megcélzott értéküket a valós működésben is elérjék. E tekintetben persze idővel megfontolandó lesz a jogalkotó által megcélzott szervezeti körön túl egy átfogó ellenőrzési hatáskör lehetőségének kialakítása, különös tekintettel arra, hogy az ellenőrzésre vonatkozó szabályoknál és az ellenőrzést végző védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének feladatainál lévő ellenőrzési rendelkezések szervezeti hatálya között eltérés is van.</p> <p>Az ellenőrzés viszonylatában kiemelendő az elvi alapvetések érvényre juttatása kapcsán, hogy az ellenőrzés lényegében a feladatellátás minden jelentős és összkormányzati szintről követelménytámasztással, iránymutatással, irányítással érintett fázisára kiterjedhet, e körben pedig hatékonysági, eredményességi és a kormányzati összehangolásnak való megfeleléségi ellenőrzést jelent, ami tartalmi oldalról tudja biztosítani a megfelelő kontrollt és szükség esetén újabb követelmények, iránymutatások kialakítását, vagy adott tapasztalatok esetén a rendszer finomhangolását.</p> <p>A gyakorlatokra vonatkozó szabályok az elvi alapvetések alkalmazásba való átültetése mellett korszakhatárnak is tekinthető, hiszen a korábbi katonai, rendészeti kötöttségű gyakorlat-rezsimen túl egyértelműen létrehoz egy önálló, a kormányzati igazgatás széles spektrumára is kiterjeszthető gyakorlatozási rendszert, ami a kooperáció és az összehangolt felkészülés mellett, megfelelő alkalmazás esetén, a „civil” közigazgatás védelmi és biztonsági felkészültségét és tudatosságát is erősítheti.</p>



A Vbő. rendelkezései	A rendelkezés alapvetési kapcsolódása
<p>Az összehangolt védelmi tevékenység és a válságkezeléssel összefüggő szövetségi feladatok című harmadik rész, különösen az összehangolt védelmi tevékenység alapvető kereteire vonatkozó szabályozással:</p> <p>„74. § (1) A Kormány súlyos vagy elhúzódó védelmi és biztonsági esemény esetén rendeletben dönthet az összehangolt védelmi tevékenység elrendeléséről, ha annak kezelése több védelmi és biztonsági szervezet, illetve közigazgatási szerv hatáskörét együttesen érinti, valamint az e törvényben az összehangolt védelmi tevékenység esetére meghatározott vagy a NATO Válságkezelési Rendszerében meghatározott intézkedések alkalmazását teszi szükségessé.”</p>	<p>Az összehangolt védelmi tevékenység lényegében a törvény normál jogrendi válságkezelésre vonatkozó alapvetésének, illetőleg a jogalkotói célok meghatározásának tételes objektivációja, hiszen nem más tükröz, mint egy generális válságkezelési keretrendszert, amely a biztonság komplex fogalmába tartozó bármely eshetőségben felhívható, amennyiben a törvényi feltételek fennállnak. A feltételrendszer súlyos vagy elhúzódó védelmi és biztonsági eseményre, vagyis ágazati érdekkörbe tartozó, de magasabb eskalációs szintet képviselő eshetőségekre teszi alkalmazhatóvá a kereteket a fokozatosság elvén, biztosítva az esetleges ágazati szintű, vagy szervezetek közötti – de összkormányzati kiterjedést nem igénylő – kooperációra épített fellépés fennmaradását. Ehhez több szerv együttes érintettségét és a törvényben meghatározott intézkedések alkalmazásának szükségességét párosítja, amivel egy sajátos szükségességi és arányossági követelményt mutat az alapelvekhez is kapcsolódva.</p> <p>Az összehangolt védelmi tevékenység megjelenése szükségképpen nem igényli az ágazati válságabszorbálás hatályon kívül helyezését. Középtávon azonban a hatékonyság és az összhang további fokozása érdekében szükségessé teheti a tapasztalatokra is építve ezek felülvizsgálatát, körüknek és számuknak mérséklését úgy, hogy az ágazati keretben a szervezeti kooperációs fellépés maradjon főszabály szerint, az ágazatokon átívelő normál jogrendi válságkezelésnek pedig az összehangolt védelmi tevékenység legyen az időszakosan alkalmazott eszköze. Ez az irány a rendszert átláthatóbbá, jobban tervezhetővé és gyakoroltathatóvá tenné, vagyis tovább erősítené az alapvetések érvényesítését is.</p>
<p>A különleges jogrendi felkészülésre és működésre irányuló szabályok, valamint a bevezethető rendkívüli intézkedések köre címet viselő negyedik rész.</p>	<p>Az ide tartozó rendelkezések egy helyen kezelik törvényi szinten a különleges jogrendre vonatkozó szabályokat és ezzel felszámolták azt a korábbi megoldást, amely a különleges jogrendi esetkörök döntő részét a honvédelmi törvényben, a veszélyhelyzetet viszont a katasztrófavédelmi törvényben jelenítették meg, bizonyos hasonlóságok mellett azért eltérő szabályozási megoldásokkal és esetről-esetre változó, nem pedig generálisan megközelített szabályozási megoldásokkal. Ez az egységes szabályozás generális szabályozási kereteket határoz meg a különleges jogrendi intézkedések körében, ami a koncentrált szabályozással a különleges jogrendi felkészülés jelentőségére irányuló alapvetést megfelelően tükrözi, a tervezhetőség és felkészülés terén pedig a részletek előirányozását a Kormányra, illetve a feladatra felkent védelmi és biztonsági igazgatási központi szervére delegálja. Ez a megoldás a törvényi szintű átláthatóságot, törvényi alapokon nyugvó közvetlen tervezhetőséget a koordinatív-irányítói szint nélkül nem teszi lehetővé, ezzel azonban másik oldalról erősíti az összkormányzati koordináció és az ágazatokon átívelő irányítás jelentőségét az alapvetések köréből.</p>

A Vbő. alapvetéseinek más területekhez való kapcsolódásai terén már elvi szinten is látni kell, hogy a biztonság komplex felfogásához alkalmazkodó, a védelem és biztonság-szavatolás lényegében minden fázisára kiterjedő keretkezéssel ezek az alapvetések átszövik mindazon szabályozási és állami-társadalmi működési területeket, amelyeknek a biztonság valamely szektora kapcsán relevanciája lehet. Ez azonban egy generális, az állami szervek oldalán a törvényi feladatokból, a nem állami szervek tekintetében pedig a szűkebb körben meghatározott feladatokból és tágabban az állami szervekkel való együttműködésből következik.

A kapcsolódásoknak azonban van egy jól azonosítható, ha úgy tetszik pozitivista szemlélettel is azonosítható köre, ami a védelmi és biztonsági reform folyamatban léte, le nem zártsága okán nyitott halmazt képez, vagyis feltehetően további elemekkel kerül majd bővítésre. Ezt a normatív keretből is kirajzolódó kapcsolódási kört egyrészt a Vbő. maga határozza meg

- a) a más ágazatokra, szervezetekre mutató és egyben sajátos kapcsolódást megalapozó értelmező rendelkezéseivel (különösen a védelmi és biztonsági esemény, illetve a védelmi és biztonsági igazgatás fogalmaival);
- b) a más törvényi/ágazati keretbe utaló szabályokkal (például a hadkötelezettség, a honvédelmi munkakötelezettség, vagy épp a nemzetgazdaság védelmi célú felkészítésének irányítása terén); valamint
- c) módosító rendelkezéseivel, amelyek érintik
  - a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényt,
  - a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvényt,
  - a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvényt,
  - a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvényt,
  - a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvényt (a Vbő. a Hvt. hatályon kívül helyezését eredményezte),
  - a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvényt,
  - az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvényt, valamint
  - a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényt.

Ezek a kapcsolódások a korábbi átfedésben lévő szabályok egységesítése, illetve a Vbő. terminológiájának átültetése mellett az elvi alapvetéseket is szorosan érintik, hiszen egyik oldalról a hatékonyabb irányítás és összhang biztosítása révén szükségesek, másik oldalról pedig a fegyveres védelmi rendszer központi szerepéből következnek, illetőleg a válságkezelési és különleges jogrendi felkészülés és feladatellátás hatékonyabbá tételéhez is szervesen kapcsolódnak.

A Vbő. alapvetéseinek azonban további kapcsolódásait is taxálta a jogalkotó azáltal, hogy a Vbő.-vel összefüggő számos szabályt megjelenített a jogrendszer különféle törvényeiben különösen

- 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. törvénnyel,
- a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvénnyel, valamint

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

A jogalkotó által így felrajzolt kapcsolódási mátrix már egyértelműen a biztonság komplex felfogását tükrözi, továbbá a Vbő. azon elvi alapvetését, hogy bár súlyponti területként jelennek meg a „hagyományos” fegyveres védelmi és biztonsági funkciók, kiemelkedő fontosságú azokhoz a „civil” igazgatási területeket is hozzákapcsolni, ideértve ezek szabályozását is.

Ez a kapcsolódási kör feltételezhetően a reform előrehaladtával és a Vbő. által kialakított új rendszer működésbe lépésével, majd első működési tapasztalataival további fejlődésen mehet keresztül. Különösen a nemzeti ellenállóképesség fejlesztése, illetőleg a biztonság tudatosság erősítése és általában véve a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangoltságának hatékonyabbá tételével kapcsolatos tudományos ismeretek becsatornázása és fejlődésük előmozdítása szükségszerűvé teheti számos további szakterület kapcsolódásainak szabályozási erősítését, az oktatás-nevelés területeitől, a kutatás és innováció szféráin át, egészen a különféle biztonság tudatosítással összefüggő tartalomszolgáltatási illetve -kialakítási tárgykörök szabályozásáig.

E további kapcsolódások tételes azonosításához úgy vélem, hogy a működési tapasztalatok mellett az elvi alapvetések különösen az állami és nem állami szférák közti együttműködés, valamint a tudományos eredmények hasznosításának ösztönzése kapcsán hasznos kapaszkodókat tudnak biztosítani. Ezek realizálását különféle kutatási, támogatási programok, illetve a védelmi igazgatás szakigazgatási kötöttségei kapcsán azonosított tapasztalatokra figyelemmel egy a védelmi és biztonsági igazgatás gyakorlati működtetésétől elkülönült diszkurzív és intézményi keretrendszer megalapozása tudja előmozdítani, amelynek irányai már most beazonosíthatóak.

#### **4. Összegzés**

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának alapvetései kapcsán nem lehet elégszer felhívni a figyelmet arra, hogy a Vbő. egy evolúciós és azon belül egy még zajló reform-folyamat része. Ezt a folyamatot jelen kötet más tanulmányai elemzik és vizsgálják. Ebből a folyamatjellegből és a Vbő. központi szerepéből azonban az is következik, hogy azok az alapvetések, amelyek a Vbő.-t meghatározzák, lényegében a reform-folyamat alapvetései is. A Vbő. ezeket közvetíti és egy új fejlettségi szintet képvisel a magyar állam- és jogfejlődés védelmi dimenziójában, aminek helyes értelmezése alapvető fontosságú a konkrét szabályhalmazok értelmezése, illetve a reform mikénti folytatása tekintetében is.

Jelen fejezetben azt kívántam – alapozó jelleggel – számba venni, hogy mi az a tágabb fejlődési kontextus, amiből a Vbő. újdonsága kinőtt és ez az újszerűség miként jelenik meg a törvény rendelkezéseiben, illetve indokolásában. A fejezet alapvetése, hogy a Vbő. és vele a reform folyamat helyes értelmezése túlmutat a normaszövegek nyelvtani értelmezésén és esetleges végrehajtási szabályokra transzformálásán, mivel a környezeti hatások, a különféle politikai-jogi-intézményi előzmények áttekintése nélkül a részelemek kiléphetnek az eredeti keretek közül. Úgy is mondhatnánk, hogy olyan ez, mint egy grandiózus építkezés, amiben nem elég a ma és a holnap

építési feladatait ismerni, fontos azt is tudni, hogy azok miként illeszkednek az épület terveinek rendszerébe és abba a célrendszerbe, amit a tervek a formába öntéshez előirányoztak.

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának alapvetéseiről való gondolkodás tehát egyszerre nyit hídőállást a tágabb kapcsolódásokhoz és az egyes Vbő. szabályok helyes értelmezéséhez. Ezek a hídőállások pedig lehetőséget teremtenek arra, hogy többlettudást és rendszerlátást kölcsönözzenek a jogalkalmazónak is. Az előzmények és körülmények ismerete, a konkrét szabályok mögött húzódó összefüggések sokasága ugyanis értelmezést és alkalmazást formáló erővel bír. A normatív keretek valódi értékét a valóságba való átültetés sorsformáló mértékben tudja alakítani és jelen esetben ez az átültetés az igazgatási vonatkozások súlyozottsága ellenére egyértelmű és közvetlen kölcsönhatásban van Magyarország és a magyar nemzet védelmével és biztonságával. Ebben a kapcsolatban úgy vélem, az alapvetések egyszerre szolgálnak útjelzőként a folyamatban és újra meg újra átgondolást igénylő figyelmeztetesként, hogy ezek révén a védelmi és biztonsági reform ne csak új intézmények, új tisztségek, új jogszabályok megalkotásához vezessen el, hanem valódi hatékonyságnövekedéshez a védelem és biztonság-szavatolás rendszerszerű működésében, illetőleg a biztonságfelfogás korszerűsítésében.

## **Irodalom és forrásjegyzék**

FARKAS Ádám: A [hon]védelmi alkotmány kialakulása a polgári Magyarországon 1867-1944. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2019.

FARKAS Ádám: A multidiszciplinaritás helye, szerepe a védelem és biztonság szabályozásának és szervezésének komplex kutatásaiban. In: Közjogi Szemle 2021/4., 22-28. o.

FARKAS Ádám: A történelmi tapasztalat és a tudomány helye, szerepe a 21. századi védelmi és biztonsági gondolkodásban. In: Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/1.

FARKAS Ádám: A védelem és biztonság-szavatolás szabályozásának alapkérdései Magyarországon. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2022.

FARKAS Ádám: A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának alapvetései, ezek viszonyrendszerének feltárása. In: Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/36.

FARKAS Ádám: A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény helye, szerepe a jogrendszerben. In: Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/39.

FARKAS Ádám: Adalékok az állam fegyveres védelmének rendszertani megközelítéséhez. In: Honvédségi Szemle 2017/1. szám, 44-58. o.

FARKAS Ádám: Az állam fegyveres védelmének alapvonalai. Budapest, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, 2019.

FARKAS Ádám: Egy lehetséges séma Magyarország védelem-szabályozási és védelmi alkotmányos szemléletének megújításához. In: Vélemények a katonai jogi világából 2018/3.

FARKAS Ádám: Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges szabályozásfejlesztési irányairól. In: Honvédségi Szemle 2018/4. szám, 20-32. o.

FARKAS Ádám: Szemléletváltást védelmi aspektusban! In: Pázmány Law Workin Papers 2015/18.

FARKAS Ádám: Tévelygések fogságában? Tanulmányok az állam fegyveres védelmének egyes jogtani és államtani kérdéseiről, különös tekintettel a Magyarország katonai védelmére. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2016.

FEJES Zsolt – MOLNÁR Ferenc – RAFFAY Bálint: Egészségügyi kérdések és kihívások a nemzeti és szövetségi szintű reziliencia megvilágításában. In: Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2023/3.

JAKAB András – GAJDUSCHEK György: A magyar jogrendszer állapota. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2016.

KÁDÁR Pál – TILL Szabolcs: A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának biztosítékai a Vbő. tükrében. In: Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/21.

KÁDÁR Pál: A short overview of the reform of Hungarian defence and security regulations. In: Hadtudomány 2022/1. 61-73. o.

KÁDÁR Pál: Gondol a védelmi-biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdéseiről. In: Honvédségi Szemle 2022/1. 3-19. o.

KELEMEN Roland: A kivételes hatalom történeti és elméleti rendszere. Budapest, Gondolat Kiadó, 2022.

KELEMEN Roland: A különleges jogrend történeti modelljeinek kialakulása és fejlődése a 20. század második évtizedének végéig. In: FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk.): Szküllá és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020, 43-79.

KELEMEN Roland: A mítoszokon túl – önképű kivételes hatalmi szervek a magyar alkotmánytörténetben (A Honvédelmi Bizottmánytól a Honvédelmi Tanácsig). In: FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk.): Szküllá és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020., 113-147. o.

KESZELY László – VARGA Attila: A védelmi és biztonsági igazgatás új szabályrendszerének elemzése. In: Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/28.

KESZELY László: A hibrid konfliktusokkal szembeni átfogó fellépés lehetséges kormányzati modelljei. In: Honvédségi Szemle 2020/4. 24-48. o.

KESZELY László: A nemzeti ellenállóképesség fejlesztésének trendjei. In: Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2021/6.

KESZELY László: A védelmi igazgatás fejlődési irányai 1989-től napjainkig és lehetséges fejlesztési irányai az átfogó megközelítés szempontjából. In: HORNYACSEK Júlia (szerk.): A védelmi igazgatás rendszere és a honvédelmi igazgatással való kapcsolatának elméleti és gyakorlati összefüggései. Budapest, Dialóg Campus, 2019.

LAKATOS László: A honvédelem és a honvédelmi igazgatás rendszere, azok védelmi igazgatás rendszerében betöltött helye és szerepe. In: HORNYACSEK Júlia (szerk.): A védelmi igazgatás rendszere és a honvédelmi igazgatással való kapcsolatának elméleti és gyakorlati összefüggései. Budapest, Dialóg Campus, 2019.

MOLNÁR Ferenc: A reziliencia kérdése és a NATO. In: Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2021/15.

SZIGETI Péter: Jogtani és államtani alapvonalak. Budapest, Rejtjel Kiadó, 2011.

## IV.

### A védelemmel és biztonsággal összefüggő kötelezettségek – a Vbö. II. fejezete

#### 1. Bevezetés - a védelmi és biztonsági kötelezettségrendszer alaptörvényi háttere

Az Alaptörvény az államszervezet és az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságának védelme érdekében számos olyan kötelezettséget irányoz elő a jogszabályokban, amelyek arra hivatottak, hogy szükség esetén rendelkezésre álljanak a védekezéshez, az erre történő felkészüléshez vagy a már bekövetkezett eseményből fakadó károk elhárításához, illetve a helyreállításhoz szükséges humán erőforrások és anyagi feltételek biztosítása érdekében.

Ezen kötelezettségrendszer számos helyen megjelenik a magyar jogi szabályozásban, az Alaptörvényből származtatott módon az egyes törvények által megfogalmazott kötelezettségekig bezárólag. Áttételes módon ugyanakkor az alaptörvényi keretrendszeren belül a kötelezettségek módosulása a különleges jogrendi rendeletek tartalmi elemeként is feltételezhető, mint ahogyan a COVID-19, majd az orosz-ukrán háború másodlagos humanitárius hatásainak veszélyhelyzeti válságkezelése is érdemben érintette például a közteherviselés megvalósulási formáit.<sup>1</sup>

A védelemmel és biztonsággal összefüggő kötelezettségek, különösen a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (továbbiakban: Vbö.) II. fejezet címeiként megjelölve, elsődleges közelítésben könnyen beazonosíthatók: a Vbö. II. fejezete négy alcímben foglalja össze a 6-19. §-ban. Ezek közül a 6-7. §-t tartalmazó 3. alcím a rendszer összefoglaló leírása, a 4-7. alcím pedig egy-egy nevesített kötelezettség-típus részletező leírása 6, 5, illetve 1 szakaszban. Ehhez a fejezethez közvetlenül a Vbö. 5. § 17. pontja<sup>2</sup> szerinti összefoglaló kötelezettség-leírás társul értelmező rendelkezésként, illetve a szabályozás a 83. § 1. pontja<sup>3</sup> szerinti felhatalmazási csomag következtében végrehajtási kormányrendeletekkel is kiegészül.

Elsődleges közelítésben önmagában a Vbö.-t és végrehajtási joganyagát vizsgálva a fejezet szerinti vizsgálati tárgykör határai önállóan meghatározhatók: a törvény szerint definiált és a végrehajtási joganyagban is részletezett szabályrendszer szerint az állam sajátos kötelezettségek teljesítését várja el azok kötelezettjeitől a védelmi és biztonsági funkciók erőforrásainak bizonyos feltételekkel megvalósuló biztosítása érdekében. E kötelezettségek érvényesítésén keresztül garantálja az állam önnön védelmének megvalósítását. Mindezek keretében differenciálási szemponttá válhat maga a nevesített kötelezettség feltételrendszere, különösen annak időbeli vagy alanyi szempontú kiterjesztő, vagy éppen leszűkítő bevezetése.

A fenti megállapítás ugyanakkor csak elsődleges közelítésű rendszer-leírásként igaz, mivel nincs figyelemmel a Vbö. és az Alaptörvény kapcsolódására, melyben az utóbbi determinációként jelentkezik, és a Vbö. preambulumban és a sarkalatoszági záradékban kiemelt XXXI. cikk (1), (4),

<sup>1</sup> Az alkotmányossági felülbírálatosság szempontrendszerét lásd összefoglalva a IV/1568/2022. számú ügyben született 3214/2023. (V. 5.) AB végzésben.

<https://alkotmanybirosag.hu/ugyadatlap/?id=790C88E39A54D7F5C125887C005B231A>

<sup>2</sup> „17. védelmi és biztonsági kötelezettségek: az ország és a nemzet védelme és biztonságának fenntartása és fejlesztése érdekében az állam által természetes személyek, jogi személyek, valamint jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek részére meghatározható kötelezettségek”

<sup>3</sup> „1. a polgári védelmi kötelezettséggel, valamint a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettséggel összefüggő részletes szabályokat, a gazdasági és anyagi szolgáltatás elrendelése érdekében vezetett nyilvántartásban kezelt ingatlanra, szolgáltatásra, technikai eszközre vonatkozó műszaki adatokat”

(5) és (6) bekezdéshez kapcsoltságban is megnyilvánul. A Vbö. 85. § vizsgálata alapján megállapítható, hogy a védelmi és biztonsági kötelezettségi rendszer túlnyomó része (a védelmi és biztonsági bejelentési kötelezettségen kívüli tárgykörökbe tartozó többi elem) sarkalatos, ami csak a Vbö. XIII. fejezete szerinti különleges jogrendi felkészülési szabályokkal összemérhető, a Vbö. további fejezeteihez képest viszont alapvető eltérést mutat. Az alkotmányos beágyazottság szempontjából így a Vbö. II. fejezete közvetlenül kapcsolódónak és érdemben determinálnak tekinthető, ez a törvény egyik sarkalatos magja, amely a korábbi szabályozások meghaladása miatt a kapcsolódó törvények elemeit dereguláló rendelkezések sarkalatosságában is kimutatható. Míg azonban a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat.) kötelezettség-rendszere lényegileg kiürült a Vbö. 92. §-a következtében, mivel az tartalmában átemelésre került a Vbö.-be, a kötelezettségrendszer honvédelmi elemei vonatkozásában ugyanakkor elkülönült maradt a kötelezettségi rendszer súlypontja a Honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Hvt.) elfogadását követően is.

Míg tehát a 2022. november 1-jét megelőző szabályozási állapot törvényi szintje a Kat. és a korábbi honvédelmi törvény kettősségével, két egymástól függetlenített alrendszerként volt leírható, a Vbö. II. fejezete összekapcsolta a kötelezettségi tárgyköröket. E kötelezettségek Hvt. hatálya alá tartozó szegmensében részletes szabályozásra nem volt szükség, a Vbö. csak keret-szabályozásra törekedett, ahol a szabályozás súlypontja a Hvt. III. fejezete szerinti 19-45. §. A védelmi és biztonsági kötelezettségrendszer szabályozási rendjének meghatározása így a Vbö. közvetlen és közvetett tárgya is egyben úgy, hogy az Alaptörvény XXXI. cikkében a védelmi és biztonsági terminológia önmagában nem jelenik meg, a honvédelmi és katasztrófavédelmi cél nevesítése viszont visszatérő jelleggel igen.

A Vbö.-szerinti védelmi és biztonsági kötelezettség-rendszer tehát egy absztrahált gyűjtőfogalom, amelynek elemei tipikusan önálló „alkotmányos lábakkal” rendelkeznek. Az alkotmányos lábakhoz képest ugyanakkor a védelmi és biztonsági kötelezettségek fogalma célrendszerében és alanyiségában egyaránt kiterjesztő, az alaptörvényi előfordulás legszélesebb esetének leírását általánosítva:

- a *cél* kettős módon az államisághoz (ország) és a nemzethez egyaránt kötődik, ahol kimutatható a védelem (kihívásokra való reagálás) és a biztonság (állapot, a kihívások kezelhető szinten tartása) fenntartási (statikus) és fejlesztési (dinamikus, hozzáadott értékre törekvő) értelemben egyaránt;
- az *alany* a természetes személyek, jogi személyek, valamint egyéb szervezetek összessége, bárki/mindenki;
- a konstans összefoglaló elem pedig az állam oldaláról a jogviszonyok egyoldalú determinálhatóságának lehetősége – avagy a konszenzuális elem hiánya –, amely ugyanakkor a kötelezettségeket előíró szabályozások általános jellemzője és a kedvezmények és mentességek mérlegelési szabadsága és változtathatósága szempontjából nyerhet különös jelentőséget.

Mindez – összevetve az Alaptörvény XXXI. cikkével – lényegesen szűkebb alkotmányos lábhoz kapcsolódik: azon túlmenően, hogy a hivatkozott cikk a honvédelmi kötelezettségek rendszerének elemeiként tartalmaz két esetben katasztrófavédelmi célokat is, végső soron a két fogalomkörbe

nem tartozó, tipikusan rendészeti kihívások esetében sajátképi alkotmányos kötelezettségekre nem támaszkodhat, így e körben a horizontális jellegű jogalapok (pl. közteherviselés, tankötelezettség) szegmensein kívül csak alapjog-korlátozási dogmatikára építhető fel.

Ezzel ellentétes érvelés akkor válik védhetővé, ha az Alaptörvény XXXI. cikk (1) bekezdése szerinti „haza védelmére” irányuló kötelezettségnek a honvédelem értelmezési tartományán túlmutató, sajátképi értelmet is tulajdonítunk, túllépve a védelmi és biztonsági reformot megelőző, haza katonai védelmére fókuszált szemléleten.<sup>4</sup> Az elsődlegesen megjelent kiterjesztő elem a katasztrófavédelmi cél alkotmányos szintre emelése. A Vbö. II. fejezetének címe látszólagosan a védelmi és biztonsági kötelezettségrendszer terminológiájának használatával a XXXI. cikk (1) bekezdés kiterjesztő értelmezésére épít, azonban a részletes szabályozás a honvédelmi és katasztrófavédelmi célokra ténylegesen nem lép túl,<sup>5</sup> bár a bejelentési kötelezettség általánosítása például a terror-megelőzési kontextusban is értelmezhető további szigorítási lehetőséget is hordoz, különösen a kihívás akuttá válása esetén. Ha ugyanakkor az Alaptörvény részletező szabályozási módja szerint a célrendszer meghatározott, a kiterjesztő értelmezés alkotmányossága nehezen lenne védhető. A haza védelme ugyanakkor feltétlenül nem azonos értelmezési tartományú, mint a haza katonai védelme még akkor sem, ha az eredeti megfogalmazás a honvédelmi kötelezettségrendszer alkotmányos differenciálására vezethető is vissza.

Azon túlmenően ugyanis, hogy a személyes kötelezettségek rendszerét a vagyoni és szolgáltatási kötelezettségekkel együttesen vizsgáljuk,<sup>6</sup> érdemes az egyes alaptörvényi kötelezettségeket egymással összehasonlítás biztosító szempontrendszer alapján elemeznünk a cél, alanyi korlátozottság és időbeliség szempontjából, mivel ezek azok a szempontok, amelyek végső soron a törvényi szabályozás keret-feltételeit adják.

<sup>4</sup> TILL Szabolcs: Asterix és az európai munkaidő-szervezés; Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2020/1.

[https://epa.oszk.hu/02500/02511/00012/pdf/EPA02511\\_katonai\\_jogi\\_szemle\\_2020\\_1\\_159-213.pdf](https://epa.oszk.hu/02500/02511/00012/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2020_1_159-213.pdf) 161-164.

<sup>5</sup> Lásd a Vbö. miniszteri indokolását a 6–7. §-hoz Indokolások Tára 83. szám, a Magyar Közlöny melléklete 2021. július 1., 1211. o.

„A Javaslat ezen rendelkezései egységes rendszerként jelenítik meg a védelmi és biztonsági kötelezettségeket, majd megnyitják annak a lehetőségét, hogy az e törvényben meghatározott szabályokon túl az ágazati szabályozásban további, az ágazati tevékenységhez kapcsolódó kötelezettségeket határozzon meg a törvényhozó.

A Javaslat közös szabályokat is meghatároz, amelyek között kiemelhető a korábbi párhuzamos és ágazati szempont szerint tagolt szabályozáshoz mérten a személyesen teljesítendő kötelezettségek – azaz a hadkötelezettség, a honvédelmi munkakötelezettség és a polgári védelmi kötelezettség – párhuzamos elrendelését kizáró szabály.”

<sup>6</sup> Az elválasztás különösen nehéz lenne egy saját gépjármű vezetése formájában megvalósuló szolgáltatási kötelezettség esetében, ahol a gépjárművel kapcsolatos vagyoni jelleg dominanciája mellett a gépjármű-vezetési szegmens egyúttal hatásában egyfajta munka-kötelezettségi alakzatot is hordoz.



Alaptörvény XXXI. cikk normaszöveg	Kötelezettség típusa	Cél	Alanyi specialitás	Időbeliség
(1) Minden magyar állampolgár köteles a haza védelmére.	általános védelmi	haza védelme	állampolgár	általános
(2) Magyarország önkéntes honvédelmi tartalékos rendszert tart fenn.	intézményi / szervezeti	honvédelmi	állam	általános
(6) Honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében - sarkalatos törvényben meghatározottak szerint - mindenki gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítésére kötelezhető.	gazdasági és anyagi szolgáltatás	honvédelmi vagy katasztrófa-védelmi	általános alany (mindenki, szervezet is) <sup>7</sup>	általános / változtatható fókusszal
(5) Magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar állampolgárok számára honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében - sarkalatos törvényben meghatározottak szerint - polgári védelmi kötelezettség írható elő.	polgári védelmi kötelezettség	honvédelmi vagy katasztrófa-védelmi	magyarországi lakhelyű, nagykorú, magyar állampolgár	általános / változtatható fókusszal
(4) Magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar állampolgárok számára hadiállapot idejére - sarkalatos törvényben meghatározottak szerint - honvédelmi munkakötelezettség írható elő.	munka-kötelezettség	honvédelmi	magyarországi lakhelyű, nagykorú, magyar állampolgár	hadiállapoti lehetőség
(3) Hadiállapot idején a magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú, magyar állampolgárságú férfiak katonai szolgálatot teljesítenek. Ha a hadkötelezett lelkiismereti meggyőződésével a fegyveres szolgálat teljesítése összeegyeztethetetlen, fegyver nélküli szolgálatot teljesít. A katonai szolgálat teljesítésének formáit és részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg.	katonai szolgálati:  alternatíva fegyveres vagy feltétellel fegyver nélküli	honvédelmi	magyarországi lakhelyű, nagykorú, magyar állampolgár, férfi	hadiállapoti automatizmus  (korábban megelőző védelmi helyzeti mérlegelés + rendkívüli állapot)

1. táblázat: Az Alaptörvény XXXI. cikk szerinti kötelezettségek osztályozása

A terjedelem szerint sorba állított kötelezettségek szempontjából a XXXI. cikk (2) bekezdése annyiban jelent kivételt, hogy annak általános időbeliségi érvényesülése és honvédelmi célja mellett a kötelezettség alanya a legszűkebb, maga a magyar állam, így az ténylegesen szervezet-intézményesítési kötelezettséget jelent. Az 1. táblázat a további kötelezettségeket azok alanyi és célrendszeri terjedelme szerint szűkülő sorrendben tartalmazza, ténylegesen azok szabályozottsági sorrendjét megfordítva.

Az Alaptörvény XXXI. cikkén túl viszonylag kevés kötelezettséget tartalmaz, ezek megfogalmazási és elhelyezkedési módja kevésbé fókuszált, ugyanakkor a védelmi és biztonsági kontextusban

<sup>7</sup> „I. cikk (4) A törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak.” Kiemelés hozzáadva.

jelentőséget nyerhet, különösen a haza védelmi kötelezettség honvédelmi típusú értelmezési tartományhoz képest kiterjesztő alkalmazása esetén, melyet a 2. táblázat mutat be.

Alaptörvény normaszöveg	Kötelezettség típusa	Cél	Alanyi specialitás	Időbeliség
C) cikk (2) Senkinek a tevékenysége nem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetve kizárólagos birtoklására. Az ilyen törekvésekkel szemben törvényes úton mindenki jogosult és köteles fellépni.	általános (törvényes) reparációs fellépési jog és kötelezettség	hatalom-gyakorlás alkotmányos rendje	mindenki (szervezeti értelem?)	korlát nélküli, de reaktív, feltételhez kötött
P) cikk (1) A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.	természet- és örökség-védelmi kötelezettség	fenntart-hatóság	állam + mindenki (szervezeti értelem is)	általános
XXI. cikk (2) Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt - törvényben meghatározottak szerint - helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.	reparációs felelősség	környezet védelme	általános, szervezeti is	általános, reaktív
O) cikk Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.	általános hozzájárulási	állami és közösségi feladatok ellátása	mindenki (szervezeti értelem?)	általános
XXX. cikk (1) Teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez.	közteher-viselés	köz-szükségletek fedezete	általános, de feltételes, szervezeti is	általános, de körülmény-függő
XII. cikk (1) Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.	munka-hozzájárulás	közösségi gyarapodás	mindenki, de nem szervezeti értelmű	általános, de körülményfüggő
XVI. cikk (3) A szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni. E kötelezettség magában foglalja gyermekük taníttatását.	gondoskodás + taníttatás	gyermek fejlődése	szülők	általános
XVI. cikk (4) A nagykorú gyermekek kötelesek rászoruló szüleikről gondoskodni.	gondoskodás	rászoruló szülő ellátása	nagykorú gyermek	általános

*2. táblázat: Az Alaptörvény szerinti további kötelezettségek osztályozása*

Az Alaptörvényben a korábbi alkotmányos szabályozáshoz képest meglehetősen széles körben megjelenő sajátos kötelezettségek és az Alaptörvény XXXI. cikke szerinti kötelezettségi katalógus között találhatók gondolati kapcsolódások:

- az erőforrások megalapozására irányuló általános kötelezettségekhez képest mind a szolgálati, mind a honvédelmi munka- és polgári védelmi, mind pedig a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség az aktuálisan mozgósítható erőforrások kiegészítésére irányul, tipikusan időbeli vagy szituációs reaktív jellegű feltételekhez kötötten,

- a megőrzési és helyreállítási típusú kötelezettségek, melyek leginkább a katasztrófavédelmi célokkal rokonítható szabályozások, végső soron azonban az ellenállási kötelezettség vonatkozásában általános rendvédelmi aspektussal is kiegészülnek,
- az ellátási és gondozási típusú kötelezettségek esetében pedig a béke időszaki egyéni kötelezettség – állami intézmény-fenntartási egyensúly térhet ki a háborús ellátási rend más logikájú megszervezése esetén, ha a honvédelmi kötelezettségek elláthatósága érdekében békében nem tömegesen működő ellátórendszerek (árvaházak, népkonyhák) kiterjesztése eredményez megváltozott állami feladatot.

Az általános és a XXXI. cikk szerinti alaptörvényi kötelezettségek lehetséges kapcsolódása így kétirányúvá válhat: jellemző az általános és különös szintű megfogalmazások kapcsolódása (például közteherviselés és gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség), de elképzelhető konkuráló helyzetbe kerülésük is, különösen szélsőséges, háborús körülmények között (hozzátartozói ellátási kötelezettség és katonai szolgálati vagy honvédelmi munkakötelezettség arányosítása). Nemcsak a kötelezettségek és jogkorlátozások összemérhetősége értelmezhető így, hanem az összeütköző jogok konfliktusának arányosítási mintája alapján a kötelezettségek egymáshoz mért elsőbbsége is időben változó mérlegelési tartományt eredményez.

Az így kiegészített és kibővített alapvető kötelezettségi szemléletből<sup>8</sup> kiindulva ugyanakkor már értelmezhetővé válik a Vbö. kötelezettségi rendszer-leírásra irányuló 6. §-ának részleges sarkalatossága is: míg az Alaptörvény XXXI. cikk (3)-(6) bekezdése szerinti, történetileg honvédelmi előzményekkel bíró kötelezettségek esetében a sarkalatos törvényi szabályozás előírása konstans elem, az Alaptörvény C) cikk (2) bekezdése szerinti, a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetve kizárólagos birtoklására irányuló tevékenységgel szembeni ellenállás kötelezettségi szegmense ilyen speciális előírást nem tartalmaz. Ennek megfelelően a Vbö. kötelezettségek rendszerét és alapvető szabályait meghatározó 3. alcíme a 6. § (1) bekezdésében ugyanúgy indokolható a védelmi és biztonsági célú bejelentés kötelezettség kiterjesztése a katasztrófa-megelőzéstől az állam védelmének irányába, mint a haza védelmére irányuló sui generis előírás, amely honvédelmi és tágabb értelemben vett haza védelmi aspektusban a XXXI. cikk (1) bekezdéséhez, a kifejezetten rendvédelmi/nemzetbiztonsági kihívási értelemben pedig a C) cikk (2) bekezdés kötelezettségi olvasataként kapcsolható.

Az Alaptörvénybe kiemelt kötelezettségek esetében ugyanakkor az alkotmányos korlátokat a Vbö.-re és végrehajtási rendeleteire is rávetülnek: polgári védelmi kötelezettség rendvédelmi vagy nemzetbiztonsági kihívással szemben nem érvényesíthető, azonban az esetleges terrortámadás katasztrófa-típusú következményei esetében már igen. Ugyanígy megmarad a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség kizártsága a katonai minőséget el nem érő rendvédelmi vagy

<sup>8</sup> Nem alkotmányossági evidencia, hogy alkotmányos szinten kell a kötelezettségeket megalapozni, bár az alapjogkorlátozási összemérés szempontjából az arányosító pozíciót erősítő érv. A szabályozó alkotmányos önkorlátozási technikája, valamint az alapjogok és alapvető kötelezettségek eltérő alkotmányos szabályozási logikája vonatkozásában lásd az 50/2001. (XI. 29.) AB határozat különvéleményeit a sorkatonaság megszűnéséről kezdeményezett népszavazás kizártságáról.

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/EF6DDCE7BBE8FF41C1257ADA005296E0?OpenDocument>  
„Valamennyi, a határozathoz különvéleményt író alkotmánybíró megfogalmazta, hogy az alkotmányban rögzített alapjogok és alapkötelezettségek jogi természetüket tekintve jelentősen különböznek egymástól. Alkotmányossági megítélésükben e minőségi különbségnek tükröződnie kell.” Az Alkotmánybíróság legutóbbi döntéseiből; Fundamentum 2001. évi 4. szám <http://fundamentum.hu/sites/default/files/01-4-13.pdf> 136. o.

nemzetbiztonsági kihívások esetében, ha azoknak nincsenek katasztrófavédelmi szempontból besorolható következményeik. Új típusú kötelezettség tehát a rendszerbe iktatható lett, az alkotmányos peremfeltételek ugyanakkor az időbeli és cél szerinti korlátokon túl a Vbö. és a Hvt. elsődleges szabályozói minőségére is kihatottak. A Vbö. csak akkor választhatta a kifejtő szabályozási módszert, ha a honvédelmi célon túli értelmezési tartomány megragadható volt: ez a szabályozói döntés eredményezte a 4-6. alcímet, illetve a kapcsolódó törvények 7. § szerinti determinációit.

## 2. A Vbö. kötelezettségrendszere

A Vbö. a fenti alkotmányos kereteket szem előtt tartva, egységes rendszerként jeleníti meg a védelmi és biztonsági kötelezettségeket, teszi mindezt olyan módon, hogy az itt meghatározott szabályokon túl az ágazati szabályozásban legyen lehetőség további, kifejezetten az ágazati tevékenységhez kapcsolódó kötelezettségek meghatározására is. A védelmi és biztonsági terület mára a teljes államszervezetet átszövő szabályrendszerre nőtte ki magát, ugyanakkor a jogfejlődés jelenlegi szakaszában nem lenne praktikus és lehetséges egyetlen kódex-szerű szabályozásban valamennyi ágazat valamennyi kapcsolódó rendelkezéseit megjeleníteni anélkül, hogy az ágazatspecifikus törvények értelmezhetősége ne sérüljön.

Kimutatható a logikai és szabályozási kapcsolat a kötelezettségrendszerben, amely összességben az egységesen dinamizált védelmi működés felé mutat. A védelmi és biztonsági kötelezettségek közül jó néhányat más jogszabály részletez, a Vbö. azonban deklarálja létezésüket és a törvény által felállított egységes alapelvi rendszerbe emeli az ezekről való gondolkodást. Ebbe a körbe tartozik a fegyveres vagy fegyver nélküli katonai szolgálat teljesítése, a honvédelmi munkakötelezettség, amelyek részletszabályai a honvédelmi szabályozásban kapnak helyet, mégis a Vbö. kötelezettségrendszerének elemei is egyben. Ezzel a megoldással azt is elérte a jogalkotó, hogy a klasszikus honvédelmi kötelezettségek mellett, illetve azokon túlmutatva megjelenjen egyfajta nagyobb egységként a védelmi és biztonsági kötelezettségek rendszere, kifejezve ezzel is azt, hogy a védelem komplexitása ma már nem szorítható be tisztán honvédelmi-, rendvédelmi- vagy más ágazatok keretei közé, a kapcsolódó kötelezettségrendszernek is komplexebbnek kell lennie a korábbinál.<sup>9</sup>

A Vbö. keretjellegű szabályozása abban nyilvánul meg, hogy egyes kötelezettségek részletszabályai külön törvényben jelennek meg. Így került sor a hadiállapot idején bevezethető fegyveres vagy fegyver nélküli katonai szolgálatra vonatkozó rendelkezések, illetve az ezt biztosító járulékos

<sup>9</sup> Ez hosszabb távon felvetheti az Alaptörvény pontosításának lehetőségét a szükségállapot vonatkozásában. A hatályos szabály XXXI. cikk (5) bekezdése például kizárólag honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében engedi meg a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségek érvényesítését, miközben a különleges jogrend i rendkívüli intézkedések egységessége egyértelműen abba az irányba mutat, hogy nem kizárható egy ilyen fajta igény megjelenése szükségállapotot kiváltó körülmények kezelése kapcsán.

kötelezettségek<sup>10</sup> megjelenítésére a honvédelmi törvényben.<sup>11</sup> Ugyancsak ez a szabályozási megoldás született a honvédelmi munkakötelezettség kapcsán,<sup>12</sup> amelyek egyértelműen a honvédelemhez köthető kötelezettségi formák és a védelem és biztonság átfogó területének részeként sem hívhatóak fel más, pl. katasztrófavédelmi feladat ellátására.

A fentiekre figyelemmel a Vbö. csak a fennmaradó három kötelezettségi tárgykört szabályozza egészében. Ezek

- a polgári védelmi kötelezettség,<sup>13</sup>
- a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség<sup>14</sup> és
- a védelmi és biztonsági célú bejelentési kötelezettség.<sup>15</sup>

A védelmi és biztonsági kötelezettségek célja az új szabályozás alapján összességében a Vbö. és a Hvt. rendelkezéseire figyelemmel:

- a fegyveres összeütközések és katasztrófa időszakában az emberi élet védelme, az emberi létfenntartáshoz szükséges anyagi javak védelme, a vagyonbiztonság megóvásának előmozdítása, humanitárius feladatok ellátása;
- az ország védelmével és biztonságával közvetlenül összefüggő anyagi és szolgáltatási feltételek nem állami forrásokból történő biztosítása, amennyiben azok nem állnak rendelkezésre;
- a bekövetkezett vagy fenyegető veszélyekre vonatkozó információ eljuttatása a védekezésben érintett szervezetek részére;
- a honvédelmi és szövetségi katonai feladatok végrehajtása, valamint ennek érdekében a hadkötelezettek kiképzése, felkészítése a katonai feladatokra és a Honvédség védelmi képességének erősítése;
- a Honvédség fegyverhasználat nélküli, valamint fegyveres feladatait biztosító fegyver nélküli feladataiban történő közreműködés és az ehhez szükséges felkészítés;
- hadiállapotban az ország működőképességének fenntartása és helyreállítása érdekében megfelelő munkaerő biztosítása;

---

<sup>10</sup> Az Alaptörvény nem határozza meg a hadkötelezettség pontos tartalmát, ezért az erre vonatkozó szabályokat a sarkalatos szintű jogalkotásnak kellett biztosítania. Lásd: Hvt. 19. § (1) A hadkötelezettség az Alaptörvény XXXI. cikk (3) bekezdése szerinti katonai szolgálati kötelezettségből és annak járulékos kötelezettségeiből áll. A járulékos kötelezettségek

a) az adatszolgáltatási,  
b) a bejelentési, valamint  
c) a megjelenési  
kötelezettség.

<sup>11</sup> Hvt. 35. §

<sup>12</sup> Hvt. 44. §

<sup>13</sup> Vbö. 8-13. § Kritikai észrevételként meg kell jegyeznünk, hogy a polgári védelem vonatkozásában a szabályozás még ma sem teljesen egységes, hiszen annak szabályai a Hvt. a Vbö. és a Kat. együttes értelmezéséből ismerhetők csak meg. A Vbö.-ben történő megjelenítés azonban biztosítja azt, hogy valamennyi kötelezettség közös szabályai és a Vbö. egységes alapelvei keretei érvényesülhessenek a további törvényekben is.

<sup>14</sup> Vbö. 14-18. §

<sup>15</sup> Vbö. 19. §

- a fentiekhez kapcsolódóan törvényben előírt adatszolgáltatás, bejelentés, nyilvántartás, rendelkezésre állás és megjelenés biztosítása.

A Vbö. mint keretszabály meghatározza azt is, hogy az egyes, korábban az ágazati szabályozások között differenciáltan megjelenített, személyesen teljesítendő kötelezettségek párhuzamosan nem rendelkezhetőek el. Erre a rendelkezésre azért van szükség, mert bár a védelmi és biztonsági érdek sokféle módon érvényesítendő, de az egy azon személyhez kötődő és ellátandó feladatokat, kötelezéseket a realitások keretein belül kell tartani. Logikus, hogy aki katonai szolgálatot teljesít valahol, egyidejűleg nem teljesíthet honvédelmi munkakötelezettséget máshol, mivel utóbbi szempontjából kizárólagosan rendelkezésre álló napi időszak fogalmilag nem jelölhető ki.

Lényeges elem az is, hogy az egyes kötelezettségek között nincs előre meghatározott „erőssorrend”, nincs mindent megelőző védelmi és biztonsági kötelezettség. Az elrendelés során az a kötelezettség élvez elsőbbséget, amelyből az elrendelésre okot adó körülmények és a kötelezett viszonyainak együttes értékelése alapján a védelmi és biztonsági érdek nagyobb mérvű érvényesülése következik<sup>16</sup>. Annak érdekében, hogy az ilyenfajta – sok esetben nem könnyű – mérlegelés megfelelő szempontrendszer mentén kerüljön elvégzésre, a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve, a Védelmi Igazgatási Hivatal jogosult az elrendelés során követendő ajánlást megfogalmazni az elrendelésre jogosult szervek részére.

A törvény azt is meghatározza, hogy a védelmi és biztonsági kötelezettségek teljesítése csak akkor rendelkezhető el, ha az elrendelésre okot adó feladatok ellátását az állam más módon nem tudja biztosítani, vagy a más módon történő ellátás a védelmi és biztonsági érdek jelentős sérelmével fenyegető késedelemmel járna együtt, esetleg aránytalanul nagy ráfordítást igényelne. Ennek a követelménynek nem kell érvényt szerezni a különleges jogrend időszakában, ezekben az esetekben csak a szükségesség és arányosság általános követelménye és az Alaptörvényben meghatározott jogi korlátok érvényesítendőek annak érdekében, hogy a válsághelyzet kezelésének ne lehessen érdemi akadálya. A szükségesség és arányosság ugyanakkor az alkotmánybírói felülvizsgálat esetén értelmezhető követelmények sorozatával ütközteti a bevezetett intézkedéseket, amelyek során az alkalmatlannak, aránytalanul nagy szükséglettel beavatkozásnak minősített kötelezettségi forma – végső esetben – akár meg is semmisíthető, azonban ezen értelmezési tartományba a célszerűség vizsgálata (a tudomány aktuális ismereti szintje, vagy éppen az információ-hiány és a situációk változékonysága miatt) már nem tartozhat bele.<sup>17</sup>

A védelmi és biztonsági kötelezettségekhez fűződően az is kiemelendő, hogy a kötelezettségek előírása, jogszabályi kötelezés esetén az ezek foganatosítását szolgáló intézkedések meghozatala és a kapcsolódó kártalanítási kötelezettség megállapítása tekintetében a közigazgatási peres eljárás szabályai szerint jogorvoslati eljárásnak van helye<sup>18</sup>, amelynek azonban nincs halasztó hatálya. Ennek indoka, hogy az ilyen típusú hatósági határozatok késedelem nélküli végrehajtásához fűződő

<sup>16</sup> Vbö. 7. § (1) bekezdés

<sup>17</sup> Az alkotmánybírói alapjog-korlátozhatósági szempontrendszer összefoglalását lásd: az oltási kötelezettség értékelését tartalmazó 3528/2021. (XII. 22.) AB határozat esetében.

<sup>18</sup> A polgármester által hozott védelmi és biztonsági kötelezettségek teljesítésével, valamint kártalanítási kötelezettséggel összefüggő határozatokkal szemben a fellebbezést a területi védelmi bizottság elnöke bírálja el. Más esetben a határozattal szemben fellebbezésnek helye nincs, a bírói út azonban nyitott az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény szerinti eljárásban.

közérdek az összemérés alapján erősebb, mint a jogorvoslati szempont, az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságának védelmére kiható következmények miatt.

A Vbö. kötelezettségrendszeréhez kapcsolódóan azt is meg kell említeni, hogy a törvény bevezeti a védelmi és biztonsági bírság intézményét<sup>19</sup>, amely a honvédelemhez kapcsolódó bűncselekményi tényállásokon túl lehetőséget biztosít szankció alkalmazására azokkal szemben, akik nem, vagy nem megfelelően tesznek eleget a Vbö.-ben meghatározott polgári védelmi, valamint gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségüknek. Ugyancsak szankcionálható lesz, aki a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítésével összefüggő kötelezettségének nem tesz eleget és az a magatartás is, ha valaki az összehangolt védelmi tevékenységgel összefüggésben a Vbö. alapján bevezetett szabályokat megszegi. A szankciórendszer ilyenfajta megalkotása annak a kifejezése is egyben, hogy ezek a főként mulasztásban megnyilvánuló magatartások társadalmilag veszélyesek, összh hatásukban az ország biztonságát is veszélyeztethetik. Amennyiben a bekövetkezett vagy fenyegető hátrány súlya nagyobb mértékű, büntetőjogi szankcióra is sor kerülhet,<sup>20</sup> melyek szabályozási előzményének fogalmi tartalmát a Vbö.-re figyelemmel szintén pontosítani volt szükséges 2022. november 1-jei hatállyal. A kapcsolódó büntető anyagi jogi szabályokban tehát a Vbö. és a Hvt. hatályba lépésével összehangolt hatályba lépéssel, előzetes szabályozással valósult meg az egyes normál működéstől eltérő szituációkban érvényesülő sajátos kötelezettségek és tilalmak, illetve a kiváltó körülmények sajátosságából eredő minősítő körülmények meghatározása.

### 2.1. A polgári védelmi kötelezettség szabályozása

A polgári védelem olyan összetársadalmi feladat-, eszköz- és intézkedési rendszer, amelynek célja katasztrófa, illetve fegyveres összeütközés esetén a lakosság életének megóvása, az életben maradás feltételeinek biztosítása, valamint a lakosság felkészítése a megvalósuló kihívások hatásainak leküzdése és ezáltal a túlélés feltételeinek megteremtése érdekében<sup>21</sup>. Annak érdekében, hogy ezek a feladatok elláthatóak legyenek, a törvényi kötelezés eszközével szükséges egyes elemek rendelkezésre állását biztosítani, ennek egyik megvalósulása a személyes kötelezettségként jelentkező polgári védelmi kötelezettség előírása is.

A Vbö. a polgári védelmi kötelezettséget a korábbtól eltérő megközelítésben már az Alaptörvény kilencedik módosításával megállapított felhívhatósági körhöz<sup>22</sup> igazítva határozza meg. A polgári védelem a napi gyakorlatban az elmúlt években hangsúlyosan katasztrófavédelmi fókuszú volt, amelyet az is jól tükröz, hogy a polgári védelemről szóló törvény<sup>23</sup> hatályon kívül helyezését követően, a Vbö. hatályba lépéséig a katasztrófavédelmi törvényben jelentek meg a főbb rendelkezések.

A polgári védelem intézményrendszerének életre hívása történetileg klasszikusan a fegyveres összeütközésekhez és a háterszági légoltalmi feladatokhoz kapcsolható,<sup>24</sup> amely fokozatosan

<sup>19</sup> A védelmi és biztonsági bírsággal kötötünk X. fejezete foglalkozik részletesen.

<sup>20</sup> Lásd például a Btk. 431. § Aki gazdasági és anyagi szolgáltatásban álló védelmi és biztonsági kötelezettségét súlyosan megszegi vagy kijátssza, büntett miatt egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

<sup>21</sup> Kat. 3. § (20) bekezdés

<sup>22</sup> Alaptörvény XXXI. cikk (5) Magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar állampolgárok számára honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében - sarkalatos törvényben meghatározottak szerint - polgári védelmi kötelezettség írható elő.

<sup>23</sup> A polgári védelemről szóló 1996. évi XXXVII. törvény 2012. január 1-én veszítette hatályát.

<sup>24</sup> Lásd erről bővebben: KOZÁK Attila–HORNYACSEK Júlia: A polgári védelem kialakulása, szerepe a katasztrófavédelem egységes rendszerében; in Bolyai Szemle (2012); 157-184. o.; illetve BERKI Imre: A magyar

egészült ki a katasztrófák elleni kiterjedt védekezéssel. Az orosz-ukrán háború valósága irányította rá ismételtén a figyelmet a polgári védelem klasszikus szakmai tartalmának létfontosságú jelentőségére.

A törvény a polgári védelmi kötelezettség intézményét, mint állampolgári kötelezettséget szabályozza. A polgári védelmi kötelezettség fegyveres összeütközések és katasztrófa időszakában az emberi élet védelme, az emberi létfenntartáshoz szükséges anyagi javak védelme, a vagyonbiztonság megóvásának jogszabályban meghatározottak szerinti előmozdítása, továbbá humanitárius feladatok ellátása érdekében elrendelt személyes kötelezettség, amellyel összefüggésben első fokon a kötelezett lakóhelye, ennek hiányában belföldi tartózkodási helye szerint illetékes helyi önkormányzat polgármestere jár el.

A Vbö. ugyanakkor a kötelezettség érvényesítése körében már súlyozást is előír: a polgári védelmi kötelezettség ellátását a fegyveres összeütközés idején a honvédelmi feladatok ellátásának elsőbbségével kell megszervezni. A Hvt. – megfelelően a Vbö. alapvetésének<sup>25</sup> – tételesen felsorolja azokat a polgári védelmi feladatokat,<sup>26</sup> amelyek vonatkozásában ez a fajta elsőbbség érvényesítendő.

A polgári védelmi kötelezettség négy részkötelezettséget foglal magában, amelyek együttes és egymásra épülő alkalmazása teszi lehetővé a polgári védelmi feladatok tényleges és hatékony ellátását.

Az *első részkötelezettség* az adatszolgáltatási kötelezettség. Ennek az a célja, hogy az állami szervek (pontosabban a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság szervei) és a polgármesterek a megfelelő adatokkal rendelkezzenek ahhoz, hogy a kötelezett körbe tartozó személyeket a polgári védelmi szervezetbe beosztthassák, a polgári védelmi kötelezettség teljesítésével kapcsolatos feladatok végrehajtása céljából a potenciális kötelezettek foglalkozására és a szakképzettségére

---

polgári védelem történeti áttekintése; in Rendvédelem-történeti Füzetek 24. (2014), 15-24. o. RTF\_35-36-37-38\_0410\_BERKI.pdf (mtak.hu)

<sup>25</sup> Vbö. 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.

<sup>26</sup> Hvt. 45. § (1) A fegyveres összeütközések időszakában, a Vbö. 8. § (4) bekezdésének alkalmazása körében polgári védelmi feladatnak minősül:

- a) a riasztás,
  - b) a kiürítés és a befogadás,
  - c) az óvóhelyek létesítése, fenntartása, működtetése,
  - d) az elsőtétítési rendszabályok kidolgozása, alkalmazása,
  - e) a lakosság és a lakosság ellátásához szükséges nemzetgazdasági javak mentése, szállítása,
  - f) az elsősegélynyújtás, a lelki gondozás,
  - g) a tűzoltás,
  - h) a veszélyes vagy szennyezett területek megjelölése,
  - i) a vegyi és sugárfelderítés, a vegyi és sugármentesítés, a fertőtlenítés és a hasonló óvintézkedések,
  - j) a szükségesszállás és -ellátás,
  - k) a szükségintézkedések összessége a hadműveletek által sújtott területek rendjének helyreállítására és fenntartására,
  - l) a közreműködés a létfontosságú, vagy a lakosság ellátásához nélkülözhetetlen termelői kapacitásokat biztosító, illetve szolgáltatásokat nyújtó infrastruktúrák működőképességének fenntartásában, működési feltételeinek gyors helyreállításában,
  - m) a járvány- és közegészségügyi, továbbá a kegyeleti és a halaszthatatlan adminisztrációs feladatok ellátása,
  - n) az a)-m) pont szerinti feladatok végrehajtásához szükséges további kiegészítő tevékenységek, ideértve többek között a tájékoztatást, a tervezést és szervezést, valamint a készletek fenntartását és biztosítását.
- (2) A hivatásos katasztrófavédelmi szerveket, valamint a polgári védelmi szervezeteket ki kell képezni, illetve fel kell készíteni a fegyveres összeütközések időszakában végrehajtandó polgári védelmi feladatok ellátására.



vonatkozó adatok rendelkezésre álljanak. Ez alapozza meg az esetleges feladatokra történő felkészülést, az előzetes tervezést és kijelölést, elkerülhetővé teszi az ad hoc és a jelentkező kihívásnak nem megfelelő alkalmassággal, képességekkel, készségekkel és képzettséggel rendelkezők szükségtelen bevonását a védekezési feladatba.

Az adatszolgáltatás elsődlegesen a kötelezett munkáltatója által teljesített adatszolgáltatás, a hadkiegészítő parancsnokság nyilvántartása és a személyi adat- és lakcímnnyilvántartás adatait használja. Az érintett csak abban az esetben hívható fel adatszolgáltatási kötelezettség teljesítésére a polgármester által, ha ez előbbi adatszolgáltatók közlése alapján a szükséges adatok nem állnak rendelkezésre.

A *második részkötelezettség* a bejelentési kötelezettség. Ennek a kötelezésnek az a célja, hogy ha a polgári védelmi feladattal összefüggésben a kijelölt személy adataiban vagy körülményeiben változás áll be vagy akadályozó tényező, mentességi ok áll fenn, az a polgári védelmi szervezet tudomására kerüljön. Ezzel a megoldással biztosítható, hogy krízis helyzetben valóban megvalósulhasson a kiértesítés vagy amennyiben olyan akadályozó tényező kerül bejelentésre előzetesen, amely a szolgálat ellátását érdemben befolyásolja, elkerülhető legyen a felesleges és a védekezési feladat szempontjából időkésedelmet okozó kiértesítés vagy szolgálatra kötelezés. A bejelentés ugyanakkor nem általános kötelezettség, kifejezetten a szolgálatadási kötelezettséghez kapcsolódik, amely alól indokolt esetben kérelemre a polgármester adhat felmentést. A felmentés alapjául szolgáló okot a szolgálat elrendelt időpontját megelőző három napon belül kell bejelenteni és igazolni. Ennek hiányában a szolgálatadás kötelező.

Ugyancsak bejelentési kötelezettség áll fenn a polgári védelmi szervezet tagjának kiképzésre és gyakorlatra történő felhívása esetén, amennyiben az érintett akadályozott a részvételben. Indokolt esetben a polgármester az érintett bejelentése alapján halasztást, illetve felmentést adhat.

A *harmadik részkötelezettség* a megjelenési kötelezettség. Ez a kötelezett esetében a konkrét személyes megjelenést jelenti, amelyet a kötelezett lakóhelye, ennek hiányában belföldi tartózkodási helye szerint illetékes polgármester rendel el. A polgári védelmi szervezet tagja kiképzésre és gyakorlatra osztható be, illetve szolgálatadásra is kötelezhető, amelyekhez megjelenési kötelezettség társul, kötelező a megjelenésre a felhívásban megjelölt helyen és időpontban<sup>27</sup>.

Fontos szabály, amely valamennyi kötelezettségnél szereppel bír, hogy a Vbö. tételesen meghatározza azokat az eseteket, amikor valaki mentesül a kötelezettség alól<sup>28</sup>.

Ennek értelmében mentes a polgári védelmi kötelezettség alól, aki

- a) 18. életévét még nem töltötte be,
- b) annak végrehajtására fizikai vagy egészségi okból alkalmatlan,
- c) a háztartásában legalább egy fő állandó ápolásra, gondozásra szoruló egyenes ági rokona, illetve házastársa vagy testvére ellátására állandó vagy átmeneti jelleggel egyedül kötelezett, és azt a védelmi és biztonsági kötelezettség teljesítése miatt nem tudná teljesíteni,
- d) saját háztartásában

---

<sup>27</sup> Vbö. 11-12. §

<sup>28</sup> Vbö. 10. § (1) bekezdés

da) egyedül kötelezett legalább egy fő kiskorú, vér szerinti, örökbefogadott vagy nevelt gyermek eltartásáról gondoskodni, ideértve azt a nevelt gyermeket is, akit a kötelezett legalább egy éve tart el saját háztartásában, vagy akit a gyámhatóság döntése alapján családba fogadó gyámként vagy gyermekvédelmi nevelőszülőként nevel és nevelési feladatait a védelmi és biztonsági kötelezettség teljesítése miatt nem tudná teljesíteni,

db) három vagy ennél több kiskorú vér szerinti, örökbefogadott, mostoha vagy nevelt gyermek eltartásáról gondoskodik, ideértve azt a nevelt gyermeket is, akit a kötelezett legalább egy éve tart el saját háztartásában, vagy akit a gyámhatóság döntése alapján családba fogadó gyámként vagy gyermekvédelmi nevelőszülőként nevel,

e) várandós, a várandósságának megállapításától kezdve,

f) a rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt elérte,

g) cselekvőképességet részlegesen vagy teljesen korlátozó gondnokság alatt áll.

A fenti körbe tartozó személyek esetében nem beszélhetünk polgári védelmi kötelezettségről. Az ő esetükben a személyükhöz kapcsolódó valamely körülmény olyan szintű akadályát képezi a védekezésben történő közreműködésnek, hogy az objektíve lehetetlen lenne, esetleg súlyosan aránytalan terhelést jelentene, vagy az adott helyzetben kifejezetten újabb krízist eredményező lenne, a szolgálattal elérhető előny nem összemérhető az abból keletkező hátránnyal vagy annak veszélyével.

Egy további csoport azon természetes személyek köre, aki ugyan kötelezettek a polgári védelem feladataiban való közreműködésre, de a polgári védelmi kötelezettségüket munkakörük ellátásával, közmegebízásuk gyakorlásával teljesítik<sup>29</sup>. Ebbe a körbe tartoznak:

a) az országgyűlési képviselő és a nemzetiségi szószóló,

b) az európai parlamenti képviselő,

c) a szakmai felsővezető, a vezetői megbízású, valamint feladatköre szerint katasztrófavédelmi feladatot ellátó kormánytisztviselő, köztisztviselő és közalkalmazott,

d) a jegyző,

e) az alkotmánybíró és az Alkotmánybíróság Hivatalának foglalkoztatottja, a bíró, az ügyész, a közjegyző, a bírósági végrehajtó,

f) a Honvédség tényleges állományú, a rendvédelmi szervek, a nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint az Országgyűlési Őrség hivatásos állományú tagja, e szervek alkalmazottja,

g) az egészségügyi államigazgatási szerv kormánytisztviselője,

h) a fekvőbeteg, a járóbeteg- és alapellátást végző orvos és szakképzett szakdolgozó,

i) az állami mentőszolgálat dolgozója, betegszállító szervezet dolgozója,

j) a készenléti szolgálatot ellátó önkéntes, létesítményi és önkormányzati tűzoltó, az önkéntes tűzoltó egyesület szaktevékenységet végző tagja,

---

<sup>29</sup> Vb. 10. § (2) bekezdés

- k) a közfeladatot ellátó ágazati védekezési szervezet tagja,
- l) a közüzemi feladatot ellátó létesítmények üzemeltető személyzete,
- m) a szakirányú felsőfokú végzettséggel rendelkező, hivatását gyakorló pap, lelkész, rabbi,
- n) a léginavigációs szolgáltatást ellátó szervezet személyzete,
- o) a létfontosságú rendszerelem kritikus munkakörben foglalkoztatottja.

Látható, hogy ezen személyi kör kivonása az eredeti közfeladata ellátásából lényegesen nagyobb hátránnyal járna, mint előnnyel a szolgálatba történő személyes bevonásuk. Ilyen módon ez a jogintézmény a hadkötelezettség alapján teljesítendő katonai szolgálathoz kapcsolódó meghagyás jogintézményéhez<sup>30</sup> hasonló, ahol az egyes kijelölt munkakörökben dolgozók mentesülnek a munkahelyüktől eltérő helyre katonai szolgálatra történő behívás alól annak érdekében, hogy az ország védelmének működése ne csak katonai szempontból legyen fenntartható.

A fentiekén túl a Vbő. lehetőséget biztosít arra is, hogy a polgármester – az egyén kérelmére – a polgári védelmi kötelezettség alól legfeljebb egy év időtartamra mentesíthesse azt a kötelezettet, aki egyéni helyzete, munkahelyi, családi vagy társadalmi kötelezettsége miatt nem, vagy a polgári védelmi szolgálat teljesítésével elérhető előnyhöz képest aránytalanul nagy személyes áldozatok mellett tudná csak teljesíteni a polgári védelmi szolgálatot<sup>31</sup>.

A polgári védelmi kötelezettség *negyedik részkötelezettség* maga a polgári védelmi szolgálat teljesítésére irányuló, más szóval szolgálatadási kötelezettség. Ez a részkötelezettség lényegében az, amit a közgondolkodás „pv.” szolgálatnak tart, azaz a védekezési munkában történő tényleges részvétel. A polgári védelmi szolgálatadási kötelezettség teljesítését, valamint a település azonnali beavatkozást igénylő mentési munkálataira történő beosztást a kötelezett lakóhelye, tartózkodási helye szerint illetékes polgármester rendeli el. Különleges jogrend idején a polgári védelmi szervezet tagja a polgári védelmi szolgálat folyamatos ellátására időbeli korlátozás nélkül áll rendelkezésre, míg különleges jogrenden kívül ideiglenes polgári védelmi szolgálat rendelhető el, amelynek időtartama alkalmanként a 15 napot nem haladhatja meg. Az ideiglenes polgári védelmi szolgálat azonnali teljesítésének elrendelésére a Kormány rendeletben, a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter, a területi vagy helyi védelmi bizottság elnöke, valamint a főpolgármester vagy a polgármester határozatban jogosult.

A Vbő. 12. § a kötelezett számára a szolgálatadással összefüggésben meghatározza, hogy a határozatban megjelölt helyen és időpontban jelenjen meg és lássa el a rábízott polgári védelmi feladatokat. A Vbő. a szolgálatadás idejére egy sajátos jogviszonyt keletkeztet a kötelezettrel, amely alapján az köteles a kapott utasításokat végrehajtani, kivéve, ha azzal bűncselekményt követne el. A szabályozás a katonai utasítás/parancsadási rendszerhez hasonlóan<sup>32</sup> arra is kitér, hogy az utasítások nem eredményezhetik a beosztottak indokolatlan foglalkoztatását, emberi méltóságának megsértését. A katonai parancsadásra vonatkozó rendelkezésektől élesen eltérő elem, hogy a

<sup>30</sup> Hvt. 3. § (22) meghagyás: álláshelyhez, munkakörhöz (a továbbiakban együtt: munkakör) kapcsolódóan és névre szólóan végrehajtott eljárás, amely során a jogszabály vagy hatósági határozat alapján meghagyásba bevont szerv által kijelölt személyek a meghagyási névjegyzékbe kerülnek, és akiket ez alapján a katonai igazgatási szervek a munkakörüktől eltérő szolgálatteljesítési helyre nem hívhatnak be

<sup>31</sup> Vbő. 10. § (3) bekezdés

<sup>32</sup> Lásd Hvt. 78-79. §

polgári védelmi szolgálattal összefüggésben kiadott utasítás nem eredményezheti a kötelezett életének és testi épségének közvetlen veszélyeztetését.

A sajátos kötelezeti jogviszonyban álló állampolgárt a polgári védelmi feladatok ellátására történő kiképzés, gyakorlat és ideiglenes polgári védelmi szolgálat ideje alatt az eredeti munkakörében nem terheli rendelkezésre állási és munkavégzési kötelezettség. Erre az időtartamra számára távolléti díj, vagy ha az adott jogviszonyban ilyen nincs, az annak megfelelő díjazás jár, foglalkoztatási jogviszony hiányában pedig a kötelező legkisebb munkabér időarányos része folyósítandó. A szolgálatadás időszakában a kötelezett térítésmentesen munkaeszközöket, felszerelést, ruházatot és természetbeni ellátást is kap, valamint jogosult az utazási költségeinek megtérítésére az elrendelő által, illetve szolgálati beosztására figyelemmel mentesíthető a helyi adó megfizetése alól.

A jogviszony sajátos eleme az eskü, amelynek letételét jogszabály írja elő.<sup>33</sup>

A polgári védelmi feladatok kapcsán ki kell emelnünk azt is, hogy a fegyveres összeütközések időszakában polgári védelmi feladatnak minősülő külön tevékenységeket a Hvt. 45. § részletezi és előírja, hogy a hivatásos katasztrófavédelmi szerveket, valamint a polgári védelmi szervezeteket fel kell készíteni ezek ellátására.

## 2.2. A gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség szabályozása

Ez a kötelezettség a Vbö. hatályba lépését megelőzően a honvédelmi és katasztrófavédelmi szabályozásban széttagoltan szerepelt, a védelmi és biztonsági szabályozási reform tette lehetővé az egységesítés irányába történő elmozdulást.

A gazdasági és anyagi szolgáltatás célja az ország védelmével és biztonságával közvetlenül összefüggő, törvényben meghatározott feladatok ellátásához az anyagi és szolgáltatási feltételek nem állami forrásokból történő biztosítása, amennyiben azok más módon nem biztosíthatók<sup>34</sup>.

A honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében mindenki gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítésére kötelezhető<sup>35</sup>, melyhez nem minden esetben szükséges különleges jogrend kihirdetése.

Az ország és államszervezet béke időszaki működése során az egyes erőforrások felhasználását, termékek előállítását és készletek felhalmozásának mértékét elsődlegesen a piac diktálta viszonyok határozzák meg. Egy békétől eltérő helyzetben – különösen, ha az váratlanul következik be –, legyen az akár katasztrófa, akár fegyveres összeütközés vagy annak közvetlen veszélye, lényegesen több és jellegében is sokszor eltérő szolgáltatásra, technikai eszközre vagy ingatlanra van szükség, mint normál helyzetben. Az ország védelmi és biztonsági érdekei ilyen esetben szükségessé teszik a nem állami tulajdonú erőforrások gyors bevonását, felhasználását, amelyhez méltányos kártalanítási rendszer kapcsolódik. A szolgáltatás teljesítése miatt felmerült vagyoni hátrányért a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítésével összefüggő intézkedésekre irányadó szabályok szerinti kártalanítás jár<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> Lásd Vbö. 13. § (8) bekezdés és a polgári védelmi kötelezettségről szóló 402/2022. (X. 24.) Korm. rendelet 2. melléklete

<sup>34</sup> Vbö. 14. §

<sup>35</sup> Alaptörvény XXXI. cikk (6) bekezdés

<sup>36</sup> Vbö. 35-41. §

A gazdasági és anyagi szolgáltatás lehet meghatározott gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítésére vagy a szolgáltatás igénybevételének tűrésére, tevékenységtől való tartózkodásra, az igénybevételhez szükséges előkészületi tevékenységre vagy az igénybevétel tervezéséhez szükséges adatok közlésére történő kötelezés. Mindezeket összefoglalóan „szolgáltatás”-nak nevezzük<sup>37</sup>.

A Vbö. meghatározza azokat az eseteket, amikor szolgáltatás igénybevételére kerül sor. A lista azonban nem zárt, a rugalmas reagálás érdekében kifejezett cél volt a példálódzó, „különösen” fordulattal bevezetett felsorolás<sup>38</sup>. A felsorolás mindezek mellett is rendkívül széles, a védelmi és biztonsági szervezetek működéséhez szükséges anyagi javak és szolgáltatások rendelkezésre állásától, a nemzetgazdaság, a kormányzati és közigazgatási rendszer működésén át, a polgári védelmi és az egészségügyi válsághelyzeti feladatok ellátásán keresztül egészen a szövetséges fegyveres erők ellátásáig terjedő területeket ölel fel.

A gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségek alól egyes szervezetek és személyek a törvény alapján mentességet kapnak, vagy kérelemre mentességet kaphatnak annak érdekében, hogy az ország működése fenntartható maradjon és a nemzeti ellenálló képesség alapkövetelményei<sup>39</sup> érvényesíthetők legyenek. Ennek értelmében:

„Vbö. 16. § *Mentes a szolgáltatás alól:*

a) az Országgyűlés, az Alkotmánybíróság, a Köztársasági Elnöki Hivatal, az Állami Számvevőszék, az Alapvető Jogok Biztosának munkaszervezete, a minisztériumok, az Országos Bírósági Hivatal, a Kúria, a Legfőbb Ügyészség, az Országgyűlés Hivatala, a Magyar Nemzeti Bank és alapítványai, az autonóm államigazgatási szervek, továbbá az önálló szabályozó szervek,

b) a honvédelmi törvény szerinti honvédelmi szervezetek, valamint a védelmi és biztonsági szervezetek,

c) az a) pontban foglaltakon kívül a közigazgatási, bírósági és ügyészségi szervek alaprendeltetésük, valamint védelmi és biztonsági feladataik ellátásához szükséges mértékben,

d) a vallási közösségek azon dolgok és jogok tekintetében, amelyek közvetlenül a hitéleti feladatokat szolgálják,

e) az országgyűlési képviselettel rendelkező pártok, az országgyűlési képviseleti tevékenységhez szükséges mértékben,

f) az országos munkavállalói és munkaadói érdekképviselések, illetve érdekképviselési szövetségei azon dolgok és jogok tekintetében, amelyek érdekképviselési feladataik ellátásához nélkülözhetetlenek,

g) azok az országos közutak kezelését ellátó a közforgalmú személyszállító, továbbá áru fuvarozó szervezetek - ideértve a légi személyszállítást és légi áru fuvarozást ellátó szervezeteket is -, amelyeket e tevékenység végzésére hoztak létre, vagy amelyek e tevékenységet szerződés, illetve jogszabályi kijelölés alapján végzik, a létfontosságú közlekedés és szállítás fenntartásához szükséges mértékben, valamint a léginavigációs szolgáltatást ellátó szervezet,

h) a közszolgáltató vagy közüzemi tevékenységet folytató természetes vagy jogi személyek, különösen az áram-, víz-, gáz-, távhőszolgáltatást, víziközmű-szolgáltatást, kommunális hulladék-eltávolítást végzők, és ezek üzemvitelét biztosító üzemek, a rendeltetésszerű feladataik teljesítéséhez nélkülözhetetlen mértékben, beleértve a hozzájuk tartozó védő és biztonsági területeket is,

<sup>37</sup> Érdemes megjegyezni, hogy ez a fajta elterjedt, a jogszabály által is használt egyszerűsítő megfogalmazás néha zavart okoz, hiszen a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség végrehajtása is lehet egy bizonyos szolgáltatás nyújtása, pl. mosatás, étkeztetés, stb., azaz itt a „szolgáltatás”-nak része a szolgáltatás...

<sup>38</sup> Lásd Vbö. 14. § (3) bekezdés

<sup>39</sup> Lásd Vbö. V. fejezet

*i) létfontosságú rendszerek üzemeltetői és az üzemeltetéshez nélkülözhetetlen szolgáltatásokat teljesítő szervezetek a létfontosságú rendszer elemek üzemeltetéséhez kapcsolódó szolgáltatásokhoz szükséges eszközök és erőforrások erejéig.”*

A fentiekén túl a mentesített körbe csak a lakosság létfenntartása szempontjából nélkülözhetetlen termelési és szolgáltatási tevékenységet végzők kerülhetnek be, külön kérelem alapján.

Annak érdekében, hogy a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség érvényesíthető legyen, lényeges elem, hogy az állam olyan adatbázisokat működtet, illetve használja a nem állami adatbázisokat, amelyekből kinyerhetőek a szolgáltatás megtervezéséhez és a védekezésre történő felkészüléshez szükséges adatok. Mindemellett adatbázis nélkül is lehetséges a szolgáltatásra történő előzetes kijelölés, amennyiben más forrásból a hatóság tudomására jut, hogy valamely máshogyan nem biztosítható képesség ilyen módon elérhető. Arra is van lehetőség, hogy a hatóság adatszolgáltatásra történő kötelezéssel élve jusson megfelelő tervezési alapinformációhoz, mint ahogy az is lehetséges, hogy a minél gyorsabb hozzáférés előkészítése érdekében a kijelölésre került szolgáltató számára valamely további előkészületi tevékenység kerüljön előírásra<sup>40</sup>.

Lényeges megjegyezni, hogy a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség keretében a szolgáltatás igénybevételéről nem mindig ugyanaz az igénybevételi hatóság jogosult dönteni. Igénybevételi hatóság lehet a Kormány, vagy a Kormány felhatalmazása alapján az adott tevékenységért felelős miniszter, a területi védelmi bizottság elnöke, a polgármester vagy a védelmi és biztonsági igazgatási feladatokat ellátó ágazati igazgatási szerv vezetője, hadiállapotban a katonai szervezet parancsnoka is. Az ezekre vonatkozó részletszabályokat, hogy ki és milyen helyzetben dönthet, a Vbö. végrehajtási rendelete<sup>41</sup> részletezi. Összefoglalóan annyit érdemes megjegyezni, hogy főszabályként a katasztrófák elleni védekezés kapcsán (a hivatásos katasztrófavédelmi szerv helyi vezetőjének, illetve a főispán javaslata alapján) a polgármester, a honvédelmi tevékenységekkel összefüggésben<sup>42</sup> a területi védelmi bizottság (ingatlanok, szolgáltatások) vagy a hadkiegészítő és toborzó központ vezetője (technikai eszközök) jár el, a Kormány vagy a kijelölt miniszter<sup>43</sup> ilyen körbe történő belépése csak a helyzet országos kiterjedtsége vagy rendkívüli jelentősége esetén valószínűsíthető, ahogy a katonai szervezetek parancsnokai is csak kivételesen, hadiállapotban lépnek be a hatósági szerepkörbe.

A Vbö. arra is lehetőséget ad, hogy hasonlóan a polgári védelmi kötelezettségnél látottakhoz, egyes esetekben a kötelezettek mentesíthetők a szolgáltatás alól. Annak érdekében, hogy az egyedi döntésekkel kiadott mentesítések ne veszélyeztessék a védekezést a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve az igénybevételi hatóságok összesített jelentése alapján jogosult a mentesítések felülvizsgálatára.

<sup>40</sup> Ilyen például: az igénybevételre előzetesen kijelölt ingatlanok, továbbá ingó dolgok adataiban történt változások bejelentése, valamint igénybevételre alkalmas állapotban tartása, a szükséges tartalékok és készletek képzésének előírása, a szolgáltatás teljesítéséhez szükséges előkészületi tevékenység végzése, vagy a védelmi és biztonsági szervezetek, valamint a védelmi igazgatás működéséhez szükséges ideiglenes igénybevétel.

<sup>41</sup> 428/2022. (X. 28.) Korm. rendelet a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség szabályairól

<sup>42</sup> A honvédelmi célú igénybevétel az igénybe vevő által a honvédelmi érdek kielégítése céljából, hadiállapot kihirdetésének Kormány általi kezdeményezését követően, hadiállapot, honvédelmi válsághelyzet, váratlan támadás idejére vagy szövetségesi kötelezettség teljesítése érdekében elrendelt, a kijelölt ingatlan, technikai eszköz, más ingóság birtokbavétele, illetve gazdasági szolgáltatás használatba vétele.

<sup>43</sup> Erre példa, hogy a szövetséges fegyveres erőkkel történő hazai együttműködés esetében, ellátásuk céljából az igénybevételt a honvédelmi miniszter rendeli el.

Figyelemmel arra, hogy a szolgáltatást igénybe vevő szervek előzetesen is végeznek tervezési tevékenységet a lehetséges válság kezelése kapcsán, így tisztában vannak azzal, hogy milyen igényeik merülhetnek fel egy krízis esetén. Sok esetben célszerű már a válságmentes időszakban a tulajdonossal vagy a szolgáltatóval szerződést kötni a majdani igénybevételre. Az ilyen módon, szerződéssel lekötött ingatlant, szolgáltatást és technikai eszközt az igénybevételi hatóság nem jelölheti ki más feladatra.

Amennyiben hadiállapot vagy szükségállapot idején a szolgáltatást elrendelő hatóság intézkedésének időigénye miatt a védelmi és biztonsági érdekek sérelmének súlyos és közvetlen veszélye áll fenn, a védelmi és biztonsági igazgatási feladatokat ellátó ágazati igazgatási szerv vezetője, vagy hadiállapotban a katonai szervezet parancsnoka közvetlenül elrendelheti a védekezéshez közvetlenül szükséges javak igénybevételét.

### 2.3. A védelmi és biztonsági célú bejelentési kötelezettség

A Vbö 19. §-ában kapott helyet a védelmi és biztonsági célú bejelentési kötelezettség szabályozása. Ez egy ún. *lex imperfecta*, amely úgy határoz megkötelezettséget, hogy nem kapcsol hozzá feltétlen szankciót, azonban megalkotásával a társadalom orientálható az elvárt magatartás gyakorlására.

Az általánosan, mindenki számára előírt bejelentési kötelezettség célja annak biztosítása, hogy az állam védekezésben hatáskörrel rendelkező és döntéshozó szervei a lehető leggyorsabban értesüljenek a közrend, közbiztonság súlyos és erőszakos megzavarására alkalmas cselekményekről, a bekövetkezett katasztrófákról vagy ezek közvetlen veszélyéről.

A kötelezettség a fentieken túl az összehangolt védelmi tevékenység, valamint a hadiállapot és szükségállapot kihirdetésének kezdeményezésének időszakában, illetve különleges jogrend idején kiegészül az ország honvédelmi érdekeit súlyosan sértő vagy veszélyeztető cselekmények, az államhatár rendjét súlyosan sértő cselekmények, az élet- és vagyonbiztonságot jelentős mértékben veszélyeztető létfontosságú rendszer üzemzavara, illetve károsítása vagy ezek közvetlen veszélyének bejelentési kötelezettségével.

Annak érdekében, hogy az állampolgárok ezen bejelentési kötelezettségüknek szükségtelen adminisztratív akadályok nélkül eleget tudjanak tenni, a bejelentést lényegében bármely ügyeleti szolgálatot biztosító állami szervnél megtehetik<sup>44</sup>. Ezek a szervek kötelesek a bejelentést követően a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervet, szükség esetén a kormányügyi rendszer működtetéséért felelős szervet értesíteni.

### 3. Az elsődlegesen a Hvt.-n alapuló védelmi és biztonsági kötelezettségek

A Vbö. 6. §-a az elsődlegesen a Hvt. által szabályozott, két honvédelmi típusú kötelezettség vonatkozásában megismétli azt a közös alaptörvényi korlátot, hogy a fegyveres vagy fegyver nélküli katonai szolgálat, illetve a honvédelmi munkakötelezettség egyaránt a hadiállapot fennállásának időszakára korlátozott lehetőség. A két kötelezettség Alaptörvény XXXI. cikke szerinti megfogalmazása ugyanakkor a lehetőség-minőség eltérő fokozatait jelenti: míg a honvédelmi munkakötelezettség vonatkozásában elvben elképzelhető annak elrendelése nélkül a hadiállapot

<sup>44</sup> Ilyenek a készenléti segélyszolgálat (112), bármely rendőrségi, honvédelmi, hivatásos katasztrófavédelmi szervezet, a területi kormányzati igazgatási szervek, az önkormányzati tűzoltóságok, a polgármesteri vagy a közös önkormányzati hivatalok.

lezajlása, a katonai szolgálati kötelezettség a kihirdetés tényéhez kapcsolatosan külön döntés nélkül érvényesül, legfeljebb az az egyes hadkötelesekre mégsem terjed ki, mivel törvényi vagy kormányrendeleti szinten szabályozott mérlegelési okok miatt nem kerülnek behívásra.

Megállapítható, hogy a katonai szolgálati kötelezettség, valamint a honvédelmi munkakötelezettség hadiállapothoz kötöttsége sajátos minőséget jelent a hadiállapot és a másik két különleges jogrendi időszak összevetésében: szükségállapotban e kötelezettségek alkotmányosan nem aktiválhatók, ezáltal – a veszélyhelyzet Kormány általi bevezethetősége mellett – további ellenérvet jelentenek a Csink Lóránt professzor által felvetett további különleges jogrendi egységesítési alternatívával szemben.<sup>45</sup>

A Vbö. 7. § (1) bekezdése ehhez kapcsolva a polgári védelmi kötelezettség azonos időbeliségű sajátos érvényesülési formáit kimondja, hogy a három potenciálisan egyidejűleg érvényesíthető kötelezettség közül azonos személyre csak az egyik aktiválható.

Tekintettel arra, hogy a katonai szolgálati kötelezettség, a polgári védelmi kötelezettség és a honvédelmi munkakötelezettség egyidejűsége csak hadiállapot idején merülhet fel, az idézett rendelkezés alkalmazhatósága némileg idealisztikusnak is tűnhet: mivel a katonai szolgálati behívhatósági feltételrendszer elsődlegesen alkotmányossági feltételekkel determinált Hvt. szabályok tárgya, mérlegelési kérdés ténylegesen a polgári védelmi és a honvédelmi munkakötelezettség között marad, mivel a katonai szolgálatra behívás katonai célszerűségi szempontok, alkotmányos korlátok és egyéni választások összemérésének eredője önmagában is.

Ennek megfelelően például – női hadkötelezettség hiányában – katonai kiképzettséggel rendelkező hölgyek sem hívhatók be, csak önkéntes jelentkezés alapján reaktiválhatók alkotmányosan. Férfiak esetében ugyanakkor össze kell mérni az Alaptörvényben is nevesített fegyver nélküli katonai szolgálati alternatívát megnyitó lelkiismereti ok megalapozottságát a katonai kiválasztást megalapozó kiképzettségi előélettel, ami adott esetben még háborús körülmények között is eredményezheti a szűk értelemben vett, harcoló-fókuszú katonai érdek diszpreferálását, különösen az utólagos emberi jogi felülbírálatosság körében megvalósuló szankcióként egy megtért személy esetében.<sup>46</sup>

A védelmi és biztonsági érdek, különösen az elrendelésre okot adó körülmények és a kötelezett viszonyainak összemérése így elsődlegesen abban mutatható ki, hogy a Hvt. csak a katonai szolgálatra behívhatóság elsődleges (abszolút jellegű, pl. életkori) kereteit rögzíti, a mérlegelési szempontokat érvényesítő mentességi körülmények felsorolása – a korábbi, megelőző védelmi helyzetre vonatkoztatható kiképzési hipotézisből<sup>47</sup> kiinduló honvédelmi törvénytől eltérően – már

<sup>45</sup> CSINK Lóránt: Mikor legyen a jogrend különleges? *Iustum Aequum Salutare* 2017/4. [https://ias.jak.ppke.hu/20174sz/01b\\_Csink\\_IAS\\_2017\\_4.pdf](https://ias.jak.ppke.hu/20174sz/01b_Csink_IAS_2017_4.pdf) 16.

<sup>46</sup> Az Emberi Jogok Európai Bírósága honvédelmi kötelezettségekkel kapcsolatos korábbi gyakorlatának értékelését lásd: TILL Szabolcs: Asterix és az európai munkaidő-szervezés; *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 2020/1. 159-213. [https://epa.oszk.hu/02500/02511/00012/pdf/EPA02511\\_katonai\\_jogi\\_szemle\\_2020\\_1\\_159-213.pdf](https://epa.oszk.hu/02500/02511/00012/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2020_1_159-213.pdf) különösen 164-188. Az EJEB Litvánia esetében a közelmúltban a polgári szolgálati alternatíva hiányát kifejezetten felrótta, lásd: ECHR Factsheet – Conscientious objection [https://www.echr.coe.int/documents/fs\\_conscientious\\_objection\\_eng.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/fs_conscientious_objection_eng.pdf) 7. és az EJEB 2. Tanácsa 2022. június 7-i, 51914/19. számú ítéletét a TELIATNIKOV v. LITHUANIA ügyben. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-217607%22%7D>

<sup>47</sup> A megelőző védelmi helyzet retrospektív értékelését lásd: KÁDÁR Pál: A különleges jogrendi szabályrendszer reformja; *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 2022/3. 65-90. [https://epa.hu/02500/02511/00022/pdf/EPA02511\\_katonai\\_jogi\\_szemle\\_2022\\_3.pdf](https://epa.hu/02500/02511/00022/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2022_3.pdf) különösen 76-79.



*a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 614/2022. (XII. 29.) Korm. rendelet 20. §-ában nyert szabályozást.*

Ezzel ellentétben ugyanakkor a meghagyás<sup>48</sup> intézményrendszerének korábban kormányrendeleti súlypontú szabályozásának több eleme a megváltozott törvényi fogalmat kiegészítő szabályként a Hvt.-be épült be. Ide tartozik önmagában a fogalomban történt változás is: a Hvt. 3. § 22. pontja szerinti új definíció alapján a meghagyás már nem behívási akadály, hanem a korábbi foglalkoztatás helyétől való eltávolítás tilalma: nem akadályozza ugyanakkor annak lehetőségét, hogy az érintett korábbi munkahelyén katonai jogállási következményekkel teljesítse addigi tevékenységét, a katonai büntetőjogi szankciórendszer hatálya általi fenyegetettséggel bezárólag. A Hvt. 23. alcíme és a kapcsolódó 1. melléklet a bevont szerveket és szervezeteket – a nemzetbiztonsági szervezetekre vonatkozó sajátos rendelkezések mellett – három kategóriába osztja, ahol a fokozatosságot a bevont személykör konkuráló alkotmányos érdek miatti teljessége vagy a szervezetek honvédelmi feladatokhoz viszonyított részlegességének, illetve a törvényi vagy hatósági kijelölési módnak az egymásra vetítése adja.

A polgári védelmi kötelezettség, valamint a honvédelmi munkakötelezettség összevetése szempontjából a döntően hasonló jellegű munka-tevékenység célja tér el: míg az első az alapvetően a létfenntartási feltételek biztosításának megváltozott hangsúlyaira reagáló közérdekű tevékenység, az utóbbi – a részben hiányos szabályozásból eredő bizonytalanságok mellett is – tartós altípusában a kötött munkaerő-gazdálkodással, ideiglenes altípusában pedig a honvédelmi célú erősítési munkálatokkal modellezhető. E vonatkozásban az eltérő célok összemérésének katonai szempontrendszerrel leválasztott mérlegelése, a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve által beemelt további mérlegelési szempontok érvényesítése már értelmezhető a leszűkítően katonai szempontrendszer korrekciójaként. Mindezen honvédelmi kötelezettségekkel kapcsolatos tárgyköröket részletesen a Hvt. III. fejezete tartalmazza.

### 3.1. A katonai szolgálati kötelezettség

Az Alaptörvény XXXI. cikk (3) bekezdése által determinált szabályozási teret elsődlegesen a Hvt. tölti ki tartalommal azzal, hogy a végrehajtási kormányrendeletének a szerepe a korábbi szabályozáshoz képest megváltozott. A katonai szolgálattal összefüggő alaptörvényi determinációk:

- a kihirdetett hadiállapothoz kötöttség (idő),
- a magyarországi lakóhellyel rendelkezés követelménye (leszűkítő feltétel, amelyhez képest a ténylegesen Magyarországon tartózkodás nem mérlegelt szempont),
- a nagykorúság (alsó határ relatív megfogalmazása, ténylegesen a kiskorúság kizártsága, amelyet a gyermekkatonaság tilalma miatt a házasságkötéssel történő életkor alatti nagykorúsítás ténylegesen nem érint),

---

<sup>48</sup> A Hvt. 3. § 22. pontja szerint a fogalom az álláshelyhez, munkakörhöz „kapcsolódóan és névre szólóan végrehajtott eljárás, amely során a jogszabály vagy hatósági határozat alapján meghagyásba bevont szerv által kijelölt személyek a meghagyási névjegyzékbe kerülnek, és akiket ez alapján a katonai igazgatási szervek a munkakörüktől eltérő szolgálatteljesítési helyre nem hívhatnak be”. E megváltozott fogalom tehát elvben nem akadály annak sem, hogy az érintett tevékenységét változatlan helyen és tartalommal, de katonai jogviszonyban és fegyelmi/büntetőjogi jogkövetkezmények által fenyegetve lássa el. A civil vagy katonai minőségben helyben tartás aktuális módjáról való döntés a hadiállapoti szükségesség és arányosság további mérlegelési eleme lehet.

- a magyar állampolgárság (a többes állampolgárság miatt esetlegesen a tényleges tartózkodási hely *az Európa Tanács keretében, 1997. november 6-án kelt, az állampolgárságról szóló Európai Egyezmény kihirdetéséről szóló 2002. évi III. törvény* következtében jelentőséget nyerhet<sup>49</sup>), valamint
- a férfi biológiai nem követelménye (ez elsődlegesen a nők mentességét célozza, azonban a születési nem megváltoztathatatlansága ellenére a korábbi beavatkozás következtében a nyilvántartásban szereplő jogi tény és az identitás összeütközését eredményezheti).

Az Alaptörvény a lelkiismereti és vallásszabadság identitást meghatározó szerepére tekintettel a fegyveres katonai szolgálathoz képest tartalmazza a fegyver nélküli katonai szolgálati alternatívát, amelynek részletes engedélyezési és teljesítési szabályait a Hvt. is átveszi, ugyanakkor polgári szolgálati alternatíva – az abszolút megtagadáshoz hasonlóan – alkotmányosan nem megengedett opció az Alkotmány hatályvesztése óta. A szolgálati kötelezettséggel összefüggő szabályrendszer központi eleme a Hvt. 19. § (2) bekezdése, amely szerint

*„A hadkötelezettség általános kötelezettség, de a katonai szolgálatra alkalmas hadkötelesek közül katonai szolgálatra az Országgyűlés által meghatározott keretek között a Honvédség katonai szakmai igénye szerinti létszámú és összetételű állomány kerül hadköteleztként behívásra.”*

A megfogalmazás a kötelezettség általános minősége és a kiválasztás fókuszaltsága közötti átmenetet hivatott megragadni: bár valamennyi alaptörvényi korlátoknak megfelelő férfi behívásának lehetőségét mérlegelni kell, a feltöltésre kerülő létszám változtathatósága mellett a kiválasztás mennyiségi és minőségi szempontjai a haderő katonai szakmai igényei által meghatározottak. E megfogalmazás teszi tehát lehetővé, hogy a kihívások mérlegelése alapján egyik lehetséges válaszként kihirdetett hadiállapoti automatizmus végső soron a szükségesség és arányosság szempontjából mérlegelt módon kerüljön aktiválásra. Megfordítva ugyanakkor arra is lehetőséget biztosít, hogy – a különleges jogrendi szabályozás általános jellegzetességének megfelelően – a helyzet romlása esetén a kedvezmények és mentességek fenntarthatósága ismételt mérlegelést nyújt, a többi személyes honvédelmi kötelezettség aktiválhatóságára is visszaható módon.

A katonai szempontú mérlegelés következménye elsődlegesen, hogy a kötelezettség által érintett állományból először a különböző katonai igényeknek megfelelő sajátosságokkal rendelkező személykör kiválasztására kerül sor, amely szempont közvetlen megjelenését a Hvt. 37. § (1) bekezdése szerinti két lehetséges felső korlát eredményezi a katonai előélet függvényében: míg a kiképzetlen hadköteles (korábban: potenciális hadköteles) az 50. életéve betöltésének naptári éve végéig érintett a behívás lehetőségével az alkalmassága esetén hadiállapotban, a katonai előélettel rendelkező kiképzett hadköteles egészen az öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig, ami jelenleg további tizenöt évet jelent.

A Hvt. 3. §-a ezzel összefüggésben ténylegesen a kiképzett hadköteles fogalmát rögzíti a 20. pontban, amelyhez képest a kiképzetlen hadköteles fogalma már csak egy negatív definíció. Ennek alapján a kiképzett hadköteles kategóriába sorolás ténylegesen egy tíz éves időtartamot eredményez

---

<sup>49</sup> Ez az egyezmény szabályozza a katonai kötelezettségeket a többes állampolgárság esetén. Megjegyzendő, hogy az egyezmény 21. cikk 3. pont g) alpontja alapján a mozgósítás elrendelése felülírja a 21. cikk szerinti mentesülési és beszámítási elveket, azaz bármely részes állam általi mozgósítás esetén a katonai kötelezettségekre vonatkozó egyezményi előírások nem kötelezőek

a katonai alapkiképzés vagy alapfelkészítés teljesítettségének feltételével: az a katonai szolgálati viszony megszűnésének vagy megszüntetésének időpontjától – a felső korhatár el nem érése esetén – a jogviszony lezárását követő tizedik év végéig tart. Az abszolút határ tehát az öregségi nyugdíjkorhatár, a relatív pedig a tíz éves intervallum.

Szükséges ugyanakkor arra is utalni, hogy a katonai alapkiképzés vagy alapfelkészítés megléte a kiképzetlen hadköteles kategóriából való átsorolást eredményezi, így például az önkéntes tartalékos katonai szolgálat teljesítése alkalmas a tíz éves intervallum aktiválására,<sup>50</sup> amelynek szempontjából nem az alapkiképzés vagy katonai alapfelkészítés időpontja, hanem a katonai szolgálati viszony megszűnésének vagy megszüntetésének időpontja a releváns: az 50. életév betöltését követő december 31-i megszűnési időpontot így a tíz év letelte váltja ki.

Mindez ugyanakkor az Alaptörvény XXXI. cikk (3) bekezdése alapján kizárólag a további feltételeknek is megfelelő férfiakra vonatkozhat. A nők szolgálatra jelentkezése önkéntes jelentkezés alapján lehetséges ugyan, de a kötelezettségi alakzat esetükben hiányzik, esetleges katonai kiképzettségük ebből a szempontból irreleváns. Másképpen fogalmazva: hadiállapotban sem lehet alkotmányosan kiterjeszteni a nőkre a hadkötelezettséget az Alaptörvény XXXI. cikk módosítása nélkül, igénybevételük csak polgári védelmi kötelezettség, vagy honvédelmi munkakötelezettség formájában merülhet fel.<sup>51</sup>

Kivételes esetben ugyanakkor a hadkötelezettség bevezetése a nők egy csoportja esetében is – korábbi beleegyezésükre hivatkozással – kötelezettségi szituációt eredményez: *a honvédelmi alkalmazottak jogállásáról szóló 2018. évi CXIV. törvény* 3. § (2) esetében a törvény hatályba lépése óta adott az a lehetőség, hogy a honvédelmi alkalmazott a hadkötelezettség beállta, mint automatikusan bekövetkező feltétel folytán nemétől függetlenül tényleges katonai állományba kerül át.<sup>52</sup> E

<sup>50</sup> A kiképzettség tíz éves vétele ugyanakkor csak a valamilyen katonai jogviszonyhoz kapcsolódik: rendvédelmi szerv hivatásos vagy szerződéses jogviszonyában, valamint polgári nemzetbiztonsági szolgálat hivatásos állományában töltött időszak záró napja ebből a szempontból lényegtelen az esetleges áthelyezéssel folyamatos szolgálat lehetősége ellenére is, a katonai szempontból esetleg releváns mélyebb kiképzés ellenére is. A katonáiból rendőrségi tűzseresszé áthelyezett személy rendőrségi időszakában a tíz év fogy, fordított esetben el sem kezdődik annak számítása.

<sup>51</sup> A nemi szerepek hagyományos felfogásán alapuló, még az Alkotmány időszakában visszaigazolt pozitív diszkriminációs szempontok kapcsolódó mérlegelésével összefüggésben lásd erről részletesebben a 46/1994. (X. 21.) AB határozat Indokolás II/6. pontját. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=994H0046.AB&mahu=1>  
„Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a nők hadkötelezettségének megszüntetése önmagában nem jelenti azt, hogy egy Alkotmányban foglalt állampolgári kötelezettség tekintetében tartalmazna alkotmányellenes, hátrányos megkülönböztetést a törvény. Az Alkotmány 70/H. §-a ugyanis az állampolgárok honvédelmi kötelezettségét írja elő. Nem sérti azonban az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmát, hogy a törvényhozó a honvédelmi kötelezettség körébe tartozó részkötelezettségek meghatározásakor tekintetbe veszi a női nem sajátosságait, valamint azt a történelmileg kialakult hagyományt, amely szerint a hadviselés a férfi nem képviselőinek feladata. Lényegében ezt tette a honvédelmi törvény is, hiszen miközben a hadkötelezettséget a férfiakra korlátozta, nem mentesítette a női nem képviselőit a honvédelmi kötelezettség egyéb elemeinek teljesítése alól. A nők ilyen pozitív diszkriminációja tehát nem sérti az Alkotmány 66. §-át, az ennek megállapítására irányuló indítványt az Alkotmánybíróság elutasította.”

<sup>52</sup> „3. § (1) A honvédelmi alkalmazott kinevezésében vállalja a honvédelmi szervezet feladatkörébe tartozó közszolgáltatások végrehajtását, valamint azt, hogy a honvédelmi alkalmazottak részére tartott, éves kötelező honvédelmi továbbképzéseken részt vesz, a honvédelemért felelős miniszter rendeletében (...) meghatározottak szerint.

(2) A honvédelmi alkalmazott az (1) bekezdésben foglaltakon túlmenően önkéntesen vállalhatja, hogy a hadkötelezettség bevezetését követően tényleges katonai szolgálatot teljesít. Ebben az esetben a honvédelmi alkalmazott az (1) bekezdésben meghatározott továbbképzésen felül a katonai szolgálatához szükséges kiképzésen, illetve felkészítésen is köteles részt venni.”

rendelkezés tartalmát a különleges jogrendi időszakok felülvizsgálata során a megelőző védelmi helyzet megszűnésének lehetőségével összevető jogalkotó a *Magyar Honvédség működésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2022. évi LXIII. törvény* előkészítése során azzal a dilemmával szembesült, hogy a korábban hatályos szöveg a béke időszaki katonai kiképzést nem tette lehetővé a honvédelmi alkalmazottak esetében. Hadiállapotban ugyanakkor jogállásuk átfordulása így a régi szabályok szerint katonai kiképzés nélkül is katonai minőségük aktiválását, tehát katonai célponttá válásukat eredményezte volna automatikusan. A túlélésük biztosítása érdekében ezért a béke időszaki kiképzés lehetőségét meg kellett nyitni a jelentős mértékben nővel feltöltött honvédelmi alkalmazotti csoport esetében. A szabályozás 2023. január 1-jén bekövetkezett módosítása ugyanakkor annyiban nyitott, hogy a béke időszaki kiképzés mélységét nem határozza meg: abba például ugyanúgy beleférhet a teljes alapkiképzés megvalósítása a honvédelmi alkalmazottak esetében, mint a fegyverismeret „száraz begyakorlási” szintjénél lezárás, éleslövészet nélkül. E két alternatíva másképpen mérlegeli a hadiállapotti túlélés és a béke időszaki veszélyesség követelményeit: a végrehajtási szabályozás során mindkét szempontot mérlegelni szükséges, a férfiak szempontjából a kiképzett hadköteles-minőség vonatkozásában is értékelhető értelmezési tartományt eredményezve.

A férfiak esetében ugyanakkor általános jelleggel a korábbi, alapvetően a béke időszaki hadkötelezettség kivezetéséhez kapcsoltnak létrejött, és elsődlegesen felkészülési időszakként tervezett megelőző védelmi helyzet kiválása további következményekkel járt a hadkötelezettség szempontjából. Egyes, korábban különleges jogrendi felkészülésként tervezett, döntően adminisztratív eljárásokat is a hipotetikus idővonalon a hadiállapot kihirdetéséről való döntést megelőző időszakokra kellett áttervezni. Ebből a szempontból nyerhet jelentőséget az Alaptörvény 54. cikke szerint a hadiállapot kihirdetésének Kormány általi kezdeményezése és a kihirdetésről szóló országgyűlési döntés közötti, szélsőséges esetben akár hatvan napig eltartó időszak:<sup>53</sup> ez alatt a katonai nyilvántartásokat aktualizálni kell és minden előkészítő cselekmény megvalósítható a tényleges bevonultatás kivételével.

A Hvt. az alanyok elkülönítésére a 3. § 7. és 8. pontja alapján a korábban általánosan használt *hadköteles* kategóriája mellett bevezeti a *hadkötelezett* kategóriáját, ahol az első fogalom az Alaptörvény szerinti leszűkítő kritériumoknak (magyarországi lakóhely, nagykorúság, magyar állampolgárság megléte és férfiként rögzített nemiség) való megfelelést jelenti, lényegében a korábbi potenciális hadköteles fogalmának átvételével, a hadkötelezett viszont a hadiállapotban tényleges katonai szolgálatra behívott hadkötelest jelenti. A szűkebb fogalom hatálya alá kerülés nem önmagában a behívási időponthoz, hanem a törvény 39. § (6) bekezdése alapján a katonai igazgatási szervtől a szolgálatteljesítés helyéül kijelölt honvédelmi szervezet képviselője általi átvétel megtörténtehez kötődik: ettől az időponttól kezdődik a hadkötelezett katonai szolgálata. Minden ezt megelőző tevékenység a hadkötelesre, nem pedig a hadkötelezetre vonatkoztatható, mivel csak a hadkötelezett teljesíti ténylegesen az Alaptörvény XXXI. cikk (3) bekezdése alapján valamely formában katonai szolgálati kötelezettségét és szigorúan csak hadiállapotban.

<sup>53</sup> E feltétel megvalósulása szempontjából a köztársasági elnöki helyettesítési jogkör lehetősége kizárható: nem az Országgyűlés akadozgatásáról van szó, pusztán a szükséges nagy kétharmados szavazás valószínűsíthető sikertelenségéről, amikor a „mérleg nyelvét” jelentő képviselők informális meggyőzése áll a fókuszban a biztosan támogató kormánypárti szavazatok jelenlétének biztosítása mellett.

A Hvt. III. fejezete a honvédelmi kötelezettségek és mentesülések rendszerét a 13-29. alcímbe foglalja össze. Ennek során a 13. alcím szerinti 19. § a hadkötelezettséget az Alaptörvény szerinti katonai szolgálati kötelezettség és a járulékos kötelezettségek, az adatszolgáltatási, bejelentési és megjelenési kötelezettségek összefoglalásaként határozza meg, azzal, hogy a (4) bekezdés a behívás lehetőségét a hadiállapot Kormány általi kezdeményezését követő időszakra, de kizárólag a hadiállapot kihirdetését követő fordulónapra korlátozza, biztosítva ezáltal a kihirdetés időpontjához képest a behívott hadkötelesek késedelem nélküli rendelkezésre állása és az alaptörvényi szolgálatteljesítési feltétel összhangját.

A 14-16. alcím a három járulékos kötelezettség egymásra épülő, a katonai igazgatási szervek megkeresésétől induló folyamatát a kiképzett, vagy kiképzetlen hadköteles minőség szerint differenciált felső korhatárt be nem töltött hadköteles irányában határozza meg, a szolgálatteljesítés szempontjából releváns adatok pontosítása, végső soron a katonai szolgálatra való alkalmasság beazonosíthatósága és a szolgálati beosztásra tervezhetőség érdekében.

Az *adatszolgáltatási kötelezettség* 20. § szerinti fő szabálya elvben béke időszakában a katonai igazgatási intézményrendszer mérlegelése alapján aktiválható azzal, hogy a (2) bekezdés szerint a külső katonai kihívások értékelése függvényében a hadiállapot kihirdetésének kezdeményezése, valamint a honvédelmi válsághelyzet aktiválása az adatszolgáltatási kötelezettség irányát befolyásolja. A járási hivatal irányába kiegészített adatközlési kötelezettség ugyanakkor szintén hivatali megkereséshez kötött, nem pedig a feltételként meghatározott kormányzati válságkezelési döntés automatikus következménye.

A *bejelentési kötelezettségre* vonatkozó 15. alcím az adatszolgáltatási kötelezettség által érintett adatok frissítését szolgálja fő szabályként, ugyancsak megkeresés alapján. A 21. § (4) bekezdése ugyanakkor a hadiállapot kezdeményezése, illetve a honvédelmi veszélyhelyzet elrendelése következtében feltétlenné és automatikussá teszi a mentesítés által nem érintett hadkötelesek bejelentési kötelezettségének teljesítését a katonai igazgatási szerv irányába a változásokat igazoló okiratokra is kiható módon.

Az adatbázis kialakítását és frissítését követően azok ellenőrzését és egyeztetését szolgálja a 16. alcím szerinti *megjelenési kötelezettség*, amely az alkalmassággal összefüggő szakorvosi vizsgálatokra, valamint az okiratok átadás-átvételére is kiterjedő módon, – a 23. § szerinti akadályoztatás kivételével – önhiba esetén a 22. § (4) bekezdése alapján rendőrségi elővezetéssel is kikényszeríthető kötelezettség a megadott hely és időpont vonatkozásában. Utóbbi esetben a rendőrségi intézkedés és a büntetőjogi fenyegetettség összemérése során az az elsődleges érdek, hogy az érintett kis mértékű ellenállása kötelezettségével szemben ne eredményezzen kriminalizált szituációt: csak akkor válik a cselekmény büntetőjogi tényállássá, ha az már a katonai szolgálatot ellehetetleníti.

A 17-19. alcím a katonai szolgálatra való alkalmasság szűrésének részletes eljárásrendjét tartalmazza annak érdekében, hogy a 26. § (1) bekezdése szerinti nyilvánvaló alkalmatlansági okokkal érintett személyek lehetőleg minél előbb kizárhatóak legyenek a hadkötelezettség aktiválása során, csökkentve egyaránt az érintettek adminisztratív terheit, illetve a kritikus időszakban a katonai igazgatás ügyszerhét. A katonai szolgálatra előzetes tervezhetőség szempontjából a 26. § (2) bekezdése alapján a súlyos fogyatékosága miatt mentesített hadkötelest a határozat kézbesítésével tájékoztatni kell, mivel a további szolgálatteljesítésre tervezési folyamat rá már nem vonatkozik.

Ezzel szemben a 24. § alapján a kiképzett hadkötelesek esetében a katonai intézményrendszer szempontjából a kitüntetett figyelem fennmarad azzal, hogy az alkalmasságot érintő érdemi romlás következményét kell csak az adatbázisba beépíteni.

A katonai szolgálatteljesítésre tervezés szempontjából a kiképzett hadköteles katonai beosztásra jelölése, valamint behívási időpontjának és helyének rögzítése az alkalmasság, a személyes adottságok és képzettség alapján főszabályként a 29-30. § szerinti egyszerűsített eljárásban, személyes megjelenés nélkül valósul meg, kivéve, ha az érintett kéri a személyes megjelenésével történő tervezést, például a fegyver nélküli katonai szolgálat engedélyezése érdekében.

A katonai szolgálati kötelezettség alkotmányossági szempontból kiemelt jelentőségű eleme az Alaptörvény XXXI. cikk (3) bekezdése szerinti fegyver nélküli katonai szolgálati opció elérhetősége. Míg a Hvt. 35. § (1) bekezdése szerint a „*fegyveres katonai szolgálat célja a honvédelmi és szövetségi katonai feladatok végrehajtása, valamint ennek érdekében a hadkötelezettek kiképzése, felkészítése a katonai feladatokra és a Honvédség védelmi képességének erősítése*”, ehhez képest a (2) bekezdésben szabályozott fegyver nélküli katonai szolgálat jelentősége katonai szempontból csak kiegészítő, bár esetlegesen életmentő lehet. E szolgálat célja „*a Honvédség fegyverhasználat nélküli, valamint fegyveres feladatait biztosító fegyver nélküli feladataiban történő közreműködés és az ehhez szükséges felkészítés*”, amelybe a katonai-egészségüggyel kapcsolatos tevékenység akár harctéri életmentés minőségében is beletartozhat.

A fegyver nélküli szolgálat vállalása és engedélyezése tehát nem eredményezi automatikusan a haderő veszélyes tevékenységeitől való távoltartást, azonban a célirányos felkészültség a túlélés esélyeit erősíti. A szabályozás célja összességében annak biztosítása, hogy a komoly lelkiismereti konfliktus által érintettek számára biztosítson az intézményrendszer alternatívát, a hadiállapoti katonai szolgálat „megúszásának” lehetővé tétele fel sem merülhet. Az arányos közteherviselés itt is szempont: lelkiismereti konfliktus hiányában a fegyver nélküli szolgálat ellátása nem preferenciális kérdés: az államot ért biztonsági kihívás kezelhetősége érdekében elrendelt állampolgári kötelezettség szempontrendszerébe – ellentétben a béke idejű hadkötelezettséggel – a kényelmi szempontok preferálása már nem férhet bele.

Ennek következtében *a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 614/2022. (XII. 29.) Korm. rendelet* 20. §-a szerinti behívási akadályok rendszere a fegyveres és a fegyver nélküli katonai szolgálat szempontjából gyakorlatilag egységesen értelmezhető, mivel a fegyver nélküli szolgálat kérdése csak ideiglenes mentesség formájában, az elbírálás időszakára jelenik meg. A Hvt. 36. § (4) bekezdése szerinti további szigorító szabály, hogy a fegyver nélküli katonai szolgálat engedélyezése esetén annak megkezdése érdekében az érintettet tizenöt napon belül be kell hívni. A szabály ugyanakkor a behívás azonnaliságáról vagy esetleges fordulónapjáról nem rendelkezik, így az ütemezhetőség vonatkozásában biztosít némi mozgásteret.

Az absztrakt engedélyezési eljárások elkerülése érdekében a Hvt. 42. § (1) bekezdésének rendelkezése a fegyver nélküli szolgálat engedélyezésének kezdeményezését időben korlátozza a katonai szolgálat tervezésének időszakára. A 27. alcím szerint a fegyver nélküli katonai szolgálat engedélyezésére irányuló eljárásrend minden esetre az eljárás gyors lefolyását biztosító jogorvoslati rend mellett tartalmazza az időközbeni fegyveres szolgálatra igénybevétel tilalmát (mint nem orvosolható jogsérelem kizárását), valamint a lelkiismereti konfliktusra hivatkozás komolyságának

vélemét, az ellen-bizonyítási terhet a hadkiegészítési intézményrendszerre hárítva a 43. § (2) és (3) bekezdése szerint. Nem változott tehát a lelkiismereti ok kiterjesztő értelmezésének kötelezettsége, a valóság bizonyítása során azonban az érintett a konkrét ok megvallására és legalábbis valószínűsítésére felhívható. Utóbbi cáfolata során a katonai igazgatási intézményrendszer ellenérdekeltsége végső soron a bírósági jogorvoslat útján nyer külső mérlegelést.

A katonai szolgálatra behívás szabályait részletező 21. alcím szerint a Hvt. fenntart jogállamisági okokból formakötött döntési jogköröket, amelyek a hadiállapot kihirdetésének kezdeményezését követően aktiválhatók:<sup>54</sup> ennek hiányában a behívásra tervezhető létszám és a behívási időpont rögzítésének hiánya nem eredményez jogalkotói mulasztást a miniszteri rendeleti tárgykör, illetve a befogadó honvédségi szervezetek véglegesítése is ebben az időszakban rögzítendő feladat a 36. § (1) bekezdés szerint.

A behívási akadályok rendszere a Hvt. 37. §-a alapján abszolút jellegű törvényi elemekből és kormányrendeletben meghatározott további mérlegelési szempontokból áll. E vonatkozásban az (1) bekezdés szerinti alsó korhatár és a korábban érintett – kiképzettség-függő – felső korhatárok is a nagykorúsági feltétel életkori körülírásainak tekinthetők annak mérlegelésével, hogy a gyermek-katonaság abszolút jellegű, nemzetközi jogi eredetű tilalma és az idősebb kor limitáltabb katonai hasznossága összességében egy életkor-csoport fókuszta eredményez a katonai szolgálati kötelezettség szempontjából. Minden további szempont – ellentétben a más hadiállapoti személyes honvédelmi kötelezettségek tervezési keretfeltételt eredményező mentességi szempontrendszerrel – kormányrendeleti mérlegelés elemévé vált, végső soron ideértve a törvényben egyébként hivatkozott alkalmatlansági kérdéseket is. Utóbbi szempontnak ugyanis lehet olyan értelmezési tartománya, amely látszólagos abszolút minősége ellenére a háborús körülmények között elveszíti méltánylást érdemlő jelentőségét.

A Hvt. Vhr. 20. §-a – részben a korábbi hadkötelezettségi gyakorlat szempontrendszerének továbbéléseként – gyermekszámmal és ellátási kötelezettséggel járó hozzátartozói és gondnoksági szempontokat, képvisleti demokráciával összefüggő tevékenységeket és jelöltségeket, a haderővel és a rendvédelmi szervekkel, valamint a nemzetbiztonsági szolgálatokkal összefüggő tevékenységeket, korábban a polgári szolgálat letöltöttségét, illetve folyamatban lévő engedélyezési eljárás időigényét mérlegeli a büntetőjogi előélet egyes konkuráló érdekei mellett.

Mindezek szempontjából rögzíthető ugyanakkor, hogy nem méltányolható az aránytalanul enyhe kötelezettségi oldal katonai szolgálat érdekében történő hivatkozása: végső soron az egyes alapvető állami intézményrendszerek, ide értve a családot is, működés-biztonsági érdeke az azt kiváltó alternatívák elérhetőségével kerül összemérésre, ahol az ütköző érdekek közül az erősebb kihívást kezelő érdek megvalósíthatóságát csak befolyásolja a konkuráló érdek, de az önmagában nem eredményez abszolút érdekű mentesülést.

Ezért tartalmaz az új szabályozás mentességet a korábban elrendelt gondnokság szempontjából és zárja ki például a háborús körülmények között vélelmezhetően tömegessé váló potenciális gondnoksági helyzetek „menekülési útvonalát”. Ebből a szempontból sem eredményezhet

---

<sup>54</sup> A kezdeményezési időszaki szabályozás a részletes felhatalmazottság keretei között érvényesül. Ezzel szemben a kihirdetett hadiállapot hatálya alatt a Hvt. szabályai sem védettek az esetleges különleges jogrendi kormányrendelet eltérő szükségességi és arányossági szempontjaival szemben. E szempontból a Hvt. rendszerének leírása eltérést megengedő szabályozási vélelemként, nem pedig abszolút érvényesülésre törekvő keretrendszerként írható csak le.

mentességet önmagában a büntetett előélet: egy esetleg különös visszaesőként elkövetett alacsony tárgyi súlyú cselekmény elkövetése sem lehet mentesülési szempont a katonai szolgálat szempontjából, ellentétben egy állam elleni bűncselekmény jogkövetkezményeivel. Az összemérés időközben megvalósuló feltételeinek a katonai szolgálat teljesítésével való összemérését ugyanakkor a Hvt. 40. § a szolgálat – hozzátartozó által is kezdeményezhető – félbeszakítása, a 41. § pedig a katonai szolgálatból való leszerelés vonatkozásában rögzíti.

### 3.2. A honvédelmi munkakötelezettség

Az Alaptörvény XXXI. cikk (4) bekezdése által determinált szabályozási teret elsődlegesen a Hvt. tölti ki tartalommal azzal, hogy a törvény maga is utal további szabályok szükségességére a 109. §-ban szereplő határidő tűzésével.

Az alaptörvényi determinációk:

- a hadiállapothoz kötöttség (idő),
- a magyarországi lakóhellyel rendelkezés (a szolgálati kötelezettséggel azonos értelemben),
- a nagykorúság (a szolgálati kötelezettséggel azonos értelemben), valamint
- a magyar állampolgárság (a szolgálati kötelezettséggel lényegében azonos értelemben, de többes állampolgársági eltérési lehetőség nélkül).

Az elsődleges alaptörvényi determináció tehát nemek szerinti különbségtételt – ellentétben a katonai szolgálati kötelezettséggel, és hasonlóan a polgári védelmi kötelezettséghez – nem tartalmaz. Ennek következtében a szabályozás esetleges alkalmazása során az életkor szerinti különbségtételen túl valószínűsíthető a nők nagyobb arányú részvétele amellet, hogy a polgári védelmi kötelezettségek egészségügyi szegmense is a nők fokozottabb igénybevételét valószínűsíti.

E ponton szükséges arra utalni, hogy a polgári védelmi tevékenység fegyveres összeütközések időszakában érvényesülő eltérő prioritásait szintén a Hvt. határozza meg a 45. §-ban. Ez a sajátos, korábban már érintett időbeliségi formula jog- és tényhelyzetek összefoglalására törekszik: ebből a szempontból a különleges jogrendi kategóriarendszerről leválva a kihirdetett hadiállapot mellett a kezdeményezési időszakot és a váratlan támadás elhárításának időszakát is bevonja a Hvt. 3. § 6. pontja szerinti fogalom-meghatározás, mivel a kiváltó események körében ténylegesen már merülhetnek fel fegyverhasználattal járó cselekmények, amelyek például a védekezés polgári védelmi feladatait is átértékelik.

A honvédelmi munkakötelezettséget leíró 44. § töredékesnek minősíthető, mivel nem lép túl a honvédelmi munkakötelezettség kategorizálásán és alapvető mentességi szabályain. Konkretizálja ugyanakkor a Hvt. a honvédelmi munkakötelezettség célját az ország működőképességének fenntartását és helyreállítását megjelölve, amely összességében egy elég általános jellegű és a honvédelem katonai céljánál lényegesen kiterjesztőbb értelmezési tartományt határoz meg.

Mindez összevethető a polgári védelmi kötelezettség Hvt. 29. alcíme szerinti fegyveres összeütközések időszakában érvényesülő fókusz-területeivel, amelyek a figyelemfelhívás és tájékoztatás eszközrendszerétől az atipikus védelmi szabályok érvényesítésén át az adminisztratív folyamatoktól a konkrét mentesítési és ellátási szakfeladatok tervezéséhez, készlet-képzéséhez és megvalósításához kapcsolódnak azzal, hogy az ezekre való felkészülés sajátos béke-feladatként



került szabályozásra. A Hvt. 45. §-a e vonatkozásban a Vbö. 8. § (4) bekezdésének értelmezési tartományát részletezi.

A honvédelmi munkakötelezettségre vonatkozó törvényi tipológia szerint megengedett annak tartós vagy időleges elrendelése, amelyekben – a képességekhez és egészségügyi állapothoz mérten arányosítva – fizikai vagy szellemi munka ellátása érdekében jelölhető ki munkahely a 44. § (1) bekezdése szerint kormányrendeleti részletes szabályozás mellett. Ehhez képest a Hvt. 109. § – szervesebben kapcsolódva az Alaptörvény XXXI. cikk (4) bekezdéséhez – törvényjavaslat előkészítését és rendszeres felülvizsgálatát irányozza elő a részletes szabályozás érdekében. A meglehetősen töredékes 44. §-ból az következik, hogy a honvédelmi munkakötelezettség időleges altípusával szemben a fegyveres erőnél, rendvédelmi szervnél vagy nemzetbiztonsági szolgálatnál történő szolgálatteljesítés, illetve munkavégzés előnyt élvez, valamint a törvényben szabályozott mentességek kizárólag az időleges honvédelmi munkakötelezettségre kerültek rögzítésre, a tartós változatra viszont a szabályozás lehetősége az alaptörvényi feltételrendszeren belül nyitott.

Abban az esetben, ha a honvédelmi munkakötelezettség tartós változata ténylegesen a kötött munkaerő-gazdálkodást, tehát a felmondási tilalmat és a béke időszaki munkavégzésből eredő kötelezettségek megszegésének büntetőjogi szankcionálását jelenti, az ezt kiegészítő időleges honvédelmi munkára kötelezés a sui generis alkotmányos kötelezettség súlypontja. Mindez ugyanakkor azt is eredményezi, hogy a béke időszaki munkavégzés feltételeinek szigorításával összefüggésben nem lennének értelmezhetők a mentességek, mivel a tevékenység ellátására való béke időszaki alkalmassághoz képest hadiállapotról nem is lenne értelme további kizáró okokat nevesíteni.

Az időleges honvédelmi munkakötelezettség ezzel szemben a napi tevékenység időszakán kívül megjelenő közérdekű tevékenységre kötelezés, amely fogalmilag csak a szabadidő rovására érvényesülhet a napi rendes munkaidőn túl. A 44. § (2) bekezdése szerinti mentességek erre is figyelemmel értékelik a munkaképtelenséget és 65 év feletti életkort, a várandósságot, a gyermek ellátását hároméves koráig, a közös háztartásban élő, ápolásra/gondozásra szoruló közeli hozzátartozó egyedüli ápolását, illetve kiskorú gyermek egyedüli eltartását, valamint törvényi vélelemként a papi hivatások gyakorlását, valamint a közérdekű mentesítést.

Záró gondolatként ismételtén utalni kell arra, hogy a honvédelmi munkakötelezettség bevezetése hadiállapot esetében sem feltétlen szükségszerűség, így azt nagy valószínűséggel a Vbö. 6. §-ában azt megelőzően szereplő személyes kötelezettségek alkalmazása megelőzi. Abban az esetben azonban, ha a polgári védelmi kötelezettséghez olyan mentességi ok társul a Vbö. szabályai szerint, amely a honvédelmi munkakötelezettség szempontjából nem beazonosított, végső soron utóbbi aktiválására az időleges kötelezettség vonatkozásában felmerülhet a későbbi elfogadásra előírányzott szabályozások eltérő rendelkezése hiányában.

#### **4. Összegzés**

A Vbö. II. fejezete – túllépve a korábbi honvédelmi törvények, és az azokból alkotmányos szintre emelt Alaptörvény XXXI. cikk szabályozási elvein – az Alaptörvény által biztosított mozgásterben újraértékelte a védelmi és biztonsági kötelezettségek rendszerét, az egyes kötelezettségek alkalmazhatóságának összehangolására törekedve.

Tekintettel arra, hogy a különleges jogrendi alapjog-korlátozások szabályozása szintén a Vbö. sarkalatos szabályozási részeleme, végső soron a kötelezettségek és jogkorlátozások egységes szemléletű szabályozása valósulhatott meg, az Alaptörvény szabályozási megoldásaira tekintettel, annak végrehajthatósága érdekében. Lényegileg megszűnt tehát a kötelezettségek korábbi szabályozási kettőssége, amely a katasztrófavédelmi és a korábbi honvédelmi törvényben jelent meg.

Mindez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a kötelezettségrendszer egységesítésének körében ne lehetne további célokat kitűzni, mint például a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség kétfajta elrendelési intézményrendszerének közelítése. A két igazgatási alrendszer elválasztottságának fenntartása abban az esetben indokolt, ha azok redundáns rendszerként alkalmassá tehetők egymás kiváltására is. Ennek hiányában az eltérő adatbázisok hordozzák a kettős igénybevételi igény összeütközésének veszélyét.

## **Irodalom és forrásjegyzék**

BERKI Imre: A magyar polgári védelem történeti áttekintése; in Rendvédelem-történeti Füzetek 24. (2014), 15-24. o. RTF\_35-36-37-38\_0410\_BERKI.pdf (mtak.hu)

CSINK Lóránt: Mikor legyen a jogrend különleges? Iustum Aequum Salutare 2017/4. [https://ias.jak.ppke.hu/20174sz/01b\\_Csink\\_IAS\\_2017\\_4.pdf](https://ias.jak.ppke.hu/20174sz/01b_Csink_IAS_2017_4.pdf) 16.

ECHR Factsheet – Conscientious objection [https://www.echr.coe.int/documents/fs\\_conscientious\\_objection\\_eng.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/fs_conscientious_objection_eng.pdf) 7. és az EJEB 2. Tanácsa 2022. június 7-i, 51914/19. számú ítéletét a Teliatnikov v. Lithuania ügyben. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-217607%22%7D>

KÁDÁR Pál: A különleges jogrendi szabályrendszer reformja; Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2022/3. 65-90. [https://epa.hu/02500/02511/00022/pdf/EPA02511\\_katonai\\_jogi\\_szemle\\_2022\\_3.pdf](https://epa.hu/02500/02511/00022/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2022_3.pdf)

KOZÁK Attila – HORNYACSEK Júlia: A polgári védelem kialakulása, szerepe a katasztrófavédelem egységes rendszerében; in Bolyai Szemle (2012); 157-184. o.;

TILL Szabolcs: Asterix és az európai munkaidő-szervezés; Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2020/1. [https://epa.oszk.hu/02500/02511/00012/pdf/EPA02511\\_katonai\\_jogi\\_szemle\\_2020\\_1\\_159-213.pdf](https://epa.oszk.hu/02500/02511/00012/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2020_1_159-213.pdf) 161-164.

Magyarország Alaptörvénye

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

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

2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról

1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről

2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről

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

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

3214/2023. (V. 5.) AB végzés

3528/2021. (XII. 22.) AB határozat

50/2001. (XI. 29.) AB határozat

46/1994. (X. 21.) AB határozat

Miniszteri indoklás a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényhez, Indokolások Tára 83. szám, a Magyar Közlöny melléklete 2021. július 1.

## V.

### A védelmi és biztonsági tervezés rendszere, összefüggések a NATO és a hazai tervezési rendszerekkel – a Vbö. III. fejezete

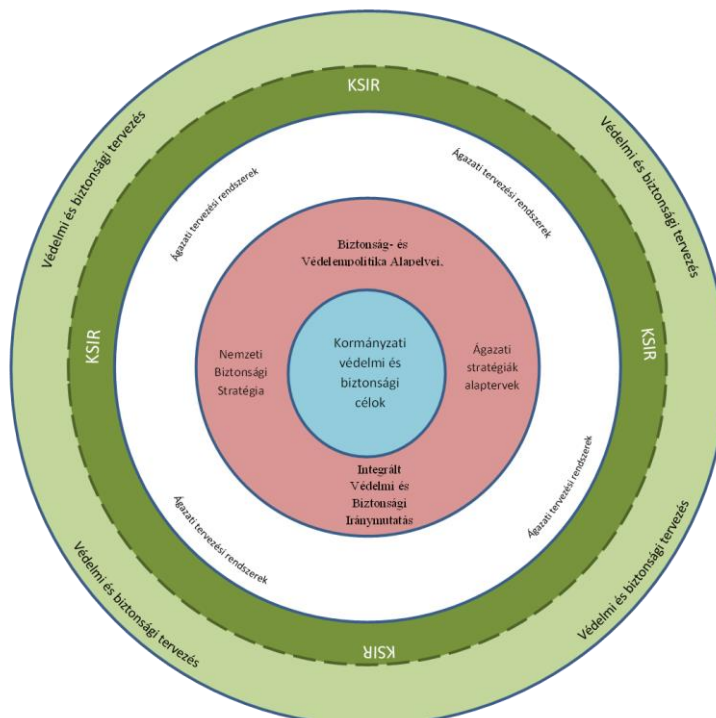
#### 1. Bevezetés - a kormányzati szinten irányított tervezés alapjai

A feladat és költségtervezés legfontosabb szabályait a kormányzati stratégiai irányítás rendszeréről szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet szabályozza. Valamennyi tárcának e szerint a szabályzó szerint kell végeznie a kapcsolódó tervezési feladatokat, valamint a meghatározott kötelező dokumentumok előállítását.

Mivel a tárcáknál készülő terveket egy pontosan kialakított dokumentum hierarchiába és információalapra tervezték helyezni, ezért a rendelet meghatározott néhány kötelező elemet, amelyek alapul szolgáltak az egységesített tervezési rendszer működéséhez.

A kormányzati stratégiai irányítás rendszert (KSIR) valamennyi tervezési feladatban alkalmazni szükséges, amely mellett a védelmi és biztonsági tervezés rendszere<sup>1</sup> és az annak részletszabályait meghatározó a védelmi és biztonsági célú tervezés szabályairól szóló 400/2022. (X. 21.) Korm. rendelet a KSIR rendszer irányelveit is integráltan kezeli.

A KSIR és a Védelmi és biztonsági tervezési rendszer kapcsolata



1. ábra: A kormányzati stratégiai irányítás rendszere (KSIR) és a védelmi és biztonsági tervezés kapcsolata (szerkesztette a szerző)

<sup>1</sup> Vbö. III. fejezet

## **2. A NATO tervezés és a reziliencia kapcsolata a védelmi biztonsági tervezés rendszerével**

A Szövetségi tagságból adódó (védelmi tervezési, és NATO műveletekben történő részvételből származó) kötelezettségek<sup>2</sup> olyan feladatokat rónak a hazai képességfejlesztési folyamatra, amelyek jelentős mértékben determinálhatják mind a források egy részét, mind képességfejlesztés kvalitatív és kvantitatív mutatóit, valamint a fejlesztési folyamatok ütemét. Pontosabb értelmezés szerint, a források egy részének determinációja jelenti az olyan képességekre allokkált forrásokat, amelyek kifejezetten a NATO-nak felajánlott erők speciális (szövetségi erőkkel kompatibilis) katonai képességeinek fejlesztésére, vagy adott műveletben történő részvételre, műveletben tartásra kerülnek felhasználásra, továbbá a civil szférát is érintő képességfejlesztési ajánlásokat is tartalmaznak. Ezen forrásszükségletek általában olyan mértékűek, melyeket külön tervezéssel szükséges számvetni, valamint úgy célszerű illeszteni a védelmi tervekbe, hogy lehetőleg mindig elérhetőek legyenek és az általuk megvalósítandó képességek illeszkedjenek az ország védelmi terveiben meghatározott rendszerekhez.

A tervezést befolyásoló hatások (képességek követelmények) jelentik mind azon képességek kialakítását, fenntartását, amelyek a NATO védelmi tervezési rendszerében (NDPP) kerülnek kialakításra, ország-specifikusan allokkálásra és a NATO kötelékében végrehajtott műveletekben való egységes követelményrendszerbe foglalt együttműködési feltételeket biztosítják.<sup>3</sup> Gyakorlatban ez úgy realizálódik, hogy a NATO a tervezési rendszerében megállapítja az adott ország műveletekhez való mennyiségi hozzájárulási kötelezettségét és meghatározza mindazon képesség követelményeket, amelyek a kvalitatív képességeket jellemzik. Mindezeket túl az NDPP megszabja a kért képességek strukturális feltételeit és követelményeit is az optimális alkalmazhatóság érdekében. Ebben nincs különbség a Szövetség által javasolt, vagy kért civil képességek terén sem, mert hasonló mutatókkal jellemzik, mint a katonai képességeket, eltérés csak alkalmazási környezetben, vagy a művelet-intenzitásban jelenhet meg.

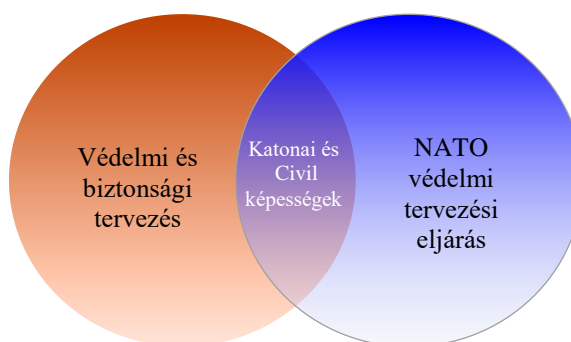
Szükséges számolni a NATO részére biztosítandó képességek időbeni követelményével és tervidőszaki ütemezésével is, hiszen a Szövetség szigorú feltételeket szab a tagországok számára a teljes műveleti képesség és az alkalmazhatóság kezdő időpontjának elérésében. A képességek fejlesztésének tervezését, tervezett ütemének betartását, végrehajtását, valamint képesség alkalmazhatóságát a Szövetség folyamatosan ellenőrzi, és arról jelentést tesz az Észak-atlanti Tanács részére.

Mindezeket figyelembe véve a fontos számba venni a NATO védelmi tervezési rendszerében zajló folyamatokat és abban generált követelményeket és ezzel a védelmi és biztonsági tervezési rendszerben folytatott tervezési tevékenységre gyakorolt már a korábbiakban más rendszer üzemeltetésénél tapasztalt, vagy várható hatásait. Fontos kiemelni, hogy a Szövetség nem csak kifejezetten katonai képességekre fókuszál, a tervezési rendszerében nagy számban fellelhetők a nem katonai képességekkel kapcsolatos követelmények is.

<sup>2</sup> 1999. évi I. törvény a Magyar Köztársaságnak az Észak-atlanti Szerződéshez történő csatlakozásáról és a Szerződés szövegének kihirdetéséről

<sup>3</sup> PO(2009)0042 'Outline Model for a NATO Defence Planning Process', 02 Apr 2009 NATO dokumentum

A NATO tervezési rendszerében generált követelményeket szükségszerű a nemzeti képességek kapcsán is megjeleníteni, azokat javasolt mind a civil, mind a katonai képesség tervezés adott lépéseibe integrálni. Ez a folyamat nem csak azért fontos, mert a sikeres feladatellátáshoz nélkülözhetetlen képességszükségleteket szolgáltat, hanem a követelményrendszer egy megalapozott nemzetközi személyzet által kidolgozott, műveleti tapasztalatokon nyugvó információ csomagon alapszik, melyek alá vannak támasztva részletes szabályzókkal, technikai utasításokkal, szabványokkal, ezzel is segítve a tervezést végrehajtók munkáját. Az NDPP által szolgáltatott adatok alapján pontosan megállapítható, hogy mikor szükséges beavatkozni és adatokkal táplálni a nemzeti tervezési rendszert és hogyan célszerű alakítani a haderőt, továbbá hogyan szükséges meghatározni a haderőképet (mint elérendő célt) a tervidőszak végére. NATO tagságunk révén felelősek vagyunk a műveletekben együttműködő, együtt harcoló szövetségeseinkért is, amelynek egyik kulcsa az azonos követelmények szerint felszerelt, kiképzett, szervezett résztvevő erők biztosítása. Természetesen ez akkor működik optimálisan, ha a velünk együttműködő szövetséges nemzetek is így azonosítják a Szövetségi tagság fogalmát, valamint az abból származó kötelezettségeket, elvárásokat. Más részről megjegyzendő, ha egy adott ország nem teljesíti a NATO által kért kvalitatív képességeket, akkor azt más nemzetnek kell pótolni (ami feszültségeket szülhet), valamint, ha nem teljesíti az adott ország a kvantitatív képességek követelményeket (pl.: felszerelés, kiképzettség), akkor csak korlátozott műveletekre lesz alkalmas, esetleg műveletek végrehajtását csak limitált feltételekkel tudja teljesíteni. Mindamellet az azt sem szabad elfelejteni, hogy a Szövetség haderő fejlesztési célkitűzései megfelelő tervezéssel és politikai szintű érdekérvényesítéssel minden esetben összhangba hozhatóak a nemzeti érdekeinkkel, az így generált képességek a hazai védelmi képességek fejlesztéseként is rendelkezésre állnak.



*2. ábra: Az NATO védelmi tervezési eljárás (NDPP) és a Védelmi és biztonsági tervezési rendszer kapcsolata (szerkesztette: a szerző)*

A tervező rendszer kialakításakor kiemelt jelentőséggel bír a reziliencia kérdésköre, amelyet kötetünk önálló fejezetében részletesen tárgyalunk. A tervezés oldaláról vizsgálva a kérdést megállapítható, hogy úgy célszerű meghatározni a reziliencia erősítése érdekében elvégzendő hazai feladatokat és célkitűzéseket, hogy képes legyen lekövetni a Szövetség által támasztott

követelményrendszert is, a szövetségi elvárások által generált képességek követelményeket célszerű egyben kezelni a nemzeti célokat szolgáló képességek kialakításával. Itt nem csak a kifejezetten katonai képességek fejlesztéseit szükségszerű figyelembe venni, hanem a civil, illetve civil-katonai közös képességek fejlesztésével együtt járó célok meghatározása is szükségszerű. Mindezekon felül a Szövetség által javasolt civil képességek nemzeti képességrendszerbe történő beágyazásával elősegíthető a már meglévő rendszerek tovább fejlesztésére, vagy új rendszerek kialakítására fordított tervezési idő és forrásigény lecsökkentése.

Ezek alapján javasolt a tervdokumentumok kidolgozása során nemzeti szintű célok és eljárások mentén, külön fejezetben kezelni az ide vonatkozó fejlesztési, fenntartási és koordinatív funkciók, feladatok megjelenítését, követelményeit. A tervdokumentumok (a tervrendszer) mind a négy szintjén javasolt a képességek kialakítására vonatkozó információk becsatornázása, azok kapcsolati pontjainak megjelenítése.

### **3. A védelmi és biztonsági tervezés alapjai**

A tervezési alapokat a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vbö.) olyan megközelítéssel határozza meg, amely elősegíti egy több szintű tervezés bevezetését, végrehajtását és a szükséges információk áramoltatását, azok egymásra való hatásának feldolgozásával, tervdokumentumba építésével. Ezen szintek magukban foglalják a legmagasabb szintű alapelveket tartalmazó dokumentumokat, valamint a közvetlen végrehajtásra irányuló terv dokumentumokat, egyfajta struktúrába foglalva őket. Mindezeket megtestesítve a törvény kimondja, hogy: „*Az ország védelmének és biztonságának fenntartása, erősítése és az arra történő felkészülés érdekében a Kormány védelmi és biztonsági tervezési rendszert működtet.*”<sup>4</sup>

Rendeltetése szerint a védelmi és biztonsági tervezési rendszer a törvény szerinti védelmi és biztonsági szervezetek, valamint a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő, Kormány irányítása alatt álló szervek eseménykezelésre való felkészítése, kapcsolódó működésük, fejlesztésük stratégiai meghatározása és az együttműködés kereteinek biztosítása érdekében kialakított rendszer.

A védelmi és biztonsági tervezési rendszerben

- központilag meghatározott szempontrendszer szerint,
- ágazatilag elkülönülten,
- kormányzati szinten összehangolt módon (lehetőleg egy koordináló szerv útján, azonos irányelvek szerint történő tervezéssel),
- a költségvetési források tervezésére is kiterjedően

kerülnek kialakításra stratégiai és végrehajtási szintű tervdokumentumok.<sup>5</sup>

A központilag meghatározott szempontrendszer alatt értjük mindazon a kormány által meghatározott irányelveket, iránymutatásokat, elveket stb., illetve egyéb a védelmi és biztonsági

---

<sup>4</sup> Vbö. 20. § (1) bekezdés

<sup>5</sup> Hvt. 10. § (3) bekezdés c) pont, Vbö. 50. § c) pont

tevékenységhez kapcsolódó intézkedéseket, amelyek célkitűzései mentén biztosítható Magyarország és az állampolgárok védelme egy bekövetkező védelmi és biztonsági esemény kapcsán.

Az ágazatilag elkülönültség lefedi azokat a speciális, az ágazati védelmi és biztonsági tevékenységgel összefüggő feladatokat, folyamatokat, amelyek elősegítik a kormányzat által meghatározott célok elérését a kijelölt tempóban és ütemezés szerint, együttműködve a többi ágazattal.

A kormányzati szinten összehangolt feladatok biztosítják mindazon követelményeknek való megfelelést, amelyek az ágazatokat más-más módon és mélységben érinthetik, de ugyanazon célok érdekében, ugyanazon folyamat részeként kerülnek végrehajtásra a résztvevők együttműködésében.

A költségvetési források tervezése kapcsán kiemelendő, hogy valamennyi ágazatnak a saját költségvetése terhére kell terveznie tágabb értelemben a védelmi és biztonsági feladatkörével, szűkebb értelmezésben pedig a honvédelemmel kapcsolatos feladatait, a honvédelmi költségvetés ezeket a forrásigényeket nem hivatott kielégíteni.

A törvény szerint a védelmi és biztonsági tervezési rendszer működtetése során valamennyi érintett állami szerv köteles elvégezni az alábbi feladatokat:

- elő kell készíteni a Kormány által a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolása kapcsán meghatározott követelményeknek megfelelő védelmi és biztonsági stratégiákat, amelyek támogatják a védelmi és biztonsági feladatok egységes, koordinált végrehajtását;
- a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő szervek, szervezetek közti információk hatékony megosztását kiemelten kell kezelni annak érdekében, hogy minden tervezésben résztvevő szervezet azonos ütemben, egymástól függetlenül, de mégis a szükséges adatok kölcsönös biztosításával koordináltan és együttműködve végezze tervezési feladatait, a nemzetbiztonsági érdekek elsődlegessége mellett;
- a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában résztvevő szervek, szervezetek lehető legszélesebb körű együttműködésének előmozdítását a tervezés folyamatában szem előtt kell tartani annak érdekében, hogy az alapinformációk, illetve tervezési inputok azonos forrása és tartalma azonos legyen a tervezési feladatban, az egyes kihívások, fenyegetések, lehetséges válságok átfogó megközelítés szerinti elemzését erre figyelemmel kell megvalósítani;
- a nemzetbiztonsági szolgálatok kihívásokkal, fenyegetésekkel, válságövezetekkel és kapcsolódó ellenérdekelt vagy veszélyes törekvésekkel kapcsolatos előrejelzéseit és jelentéseit megfelelően be kell csatornázni a folyamatba, figyelemmel arra, hogy a tervezési inputokat ezek alapvetően befolyásolják;
- valamennyi tervezési folyamat a már bekövetkezett események tapasztalatainak feldolgozásával, értékelésével, tervezésbe történő beépítésével indul, ezek figyelmen kívül hagyása téves, korábban már elkövetett hibákhoz, végrehajtási problémákhoz vezethet, ezért ezen információkat kiemelten kell kezelni. Mindehhez célszerű hozzáigazítani a már korábban elkezdett, futó feladatokat, fejlesztéseket, amelyek már – a korábban értékelt biztonsági és egyéb környezet kihívásai alapján – forrásokkal alátámasztva megkezdődtek;



- a szövetségi tagság révén az ország olyan kötelezettségeket teljesít, amelyek nemzetközi kooperációt, koordinációt feltételeznek, ezek eredményeként a NATO, az EU és más védelmi és biztonsági célú nemzetközi együttműködések tervezési gyakorlatában kialakult és eredményesen működő megoldások hazai rendszerbe és folyamatokba való átültetését szükséges elvégezni;
- a külföldi védelmi és biztonsági megoldások és újítások, valamint az ezekhez kapcsolódó szakmai és tudományos kutatások és azok eredményeinek, valamint a védelmi és biztonsági kihívást előidéző képes tudományos eredmények és technológiai újítások figyelemmel kísérése olyan tudományos és a jövőbeni megoldási lehetőségek figyelembevételét segíti elő, amelyek támogatják a fejlesztések, eljárások, megoldások fő vonalainak kialakítását, leegyszerűsítését. Az ezekből származó eredményeket fel kell használni a védelmi és biztonsági tervezési rendszer működtetése során.

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény a tervezés rendszerének irányítását a Kormány jogkörébe utalja, ezzel biztosítja a kormányzati szinten és az alatt készülő tervek koherenciáját és az azonos célok elérését meghatározó fő irányvonalak mentén történő tervezési feladatok ellátását.

A törvény négy különböző szinten állapítja meg a védelmi és biztonsági tervezés rendszerének főbb dokumentumait, amelyek egymástól elkülönülve, mégis egymás információs igényét és alapvetéseit kielégítve szoros kapcsolatban készülnek. Ez adja azt a biztos hátteret, amely hozzájárul a tervezés akkurátus végrehajtásához, a folyamat átláthatóságához, könnyebb megérthetőségéhez és a tervek átjárhatóságához.

A törvény 3+n kötelező védelmi és biztonsági tervet határoz meg, amelyeket kormányzati-, illetve tárca szinten kell elkészíteni, az alábbiak szerint:

a) A biztonság- és védelempolitika alapelvei

A biztonság- és védelempolitika alapelvei tervdokumentum a Kormány által előkészített, az Országgyűlés által meghatározott és elfogadott, hosszútávra vonatkozó, elvi szintű, nyilvános védelmi és biztonsági tervdokumentum. A terv az helyzetének és fenyegetettségének értékelése alapján, a védelmi és biztonsági képességek és az ezzel összefüggésben tervezett fejlesztések alapulvételével, az ország geostratégiai lehetőségeire figyelemmel iránymutatást tartalmaz a Kormány számára is, hogy az irányítása alá tartozó szervek irányítási, valamint a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő szervekkel, szervezetekkel való együttműködési keretben milyen fő elvek, irányok és célok szerint tervezze és hajtsa végre az ország védelmi és biztonsági felkészítését, illetve képességeinek fejlesztését, fenntartását és működtetését.

A biztonság- és védelempolitika alapelvei megalkotására a Kormány tesz javaslatot az Országgyűlés részére, amelyben

- megfogalmazza az ország és a nemzet biztonsági helyzetértékelése alapján elérendő, a védelemmel és biztonsággal kapcsolatos nemzeti tervezési célokat,
- a tervezett időtávon belül azonosítja a Magyarországot érintő külső hatásokat és kockázatokat, a belső kihívásokat és a fejlődés lehetséges irányait,

- rögzíti a védelmi és biztonsági felkészítés tervezésének stratégiai kereteit,
- meghatározza a tervezésben résztvevő szervek, szervezetek együttműködésének alapelveit,
- számba veszi és értékeli a végrehajtás folyamatában lévő fejlesztési feladatokat, illetve a kihívások alapján azonosítja a védelmi és biztonsági célok eléréséhez szükséges további fejlesztések irányait, valamint
- meghatározza a meglévő és elérendő képességek fenntartásával és működtetésével kapcsolatos ágazatokon átnyúló alapelveket.

Speciális tervezés-folyamati mozzanatként a biztonság- és védelempolitika alapelveinek tartalmára vonatkozó kormányjavaslatot az előkészítés során nyilvános véleményezésre kell bocsátani.

A Vbö. a biztonság- és védelempolitika alapelveinek előkészítését a külgazdasági és külügyminiszter hatáskörébe utalja és meghatározza annak szükség szerinti, de legalább négy éves periódusban történő felülvizsgálatát.

A biztonság- és védelempolitika alapelvei dokumentum valamennyi a védelmi és biztonsági tervezés rendszerében készülő tervezési dokumentum alapja, egy olyan stratégiai célokat is magában foglaló tervdokumentum, amely fő irányokat és kiinduló információkat tartalmaz, az alacsonyabb rendű, „származtatott” védelmi és biztonsági tervek céljainak meghatározásához, a tervek összeállításához.

A dokumentum kidolgozása (lépései) és struktúrájának kialakítása egy változatban az alábbiak szerint javasolt:

- az előző időszakban kidolgozott dokumentum végrehajtásának értékelése, az új dokumentum szükségességének bemutatása;
- a dokumentum kidolgozása körülményeinek, követelményeinek politikai keretbe foglalása;
- általános helyzetértékelés, amely kiterjed az ország és a nemzet részére elérendő, a biztonságot garantáló tágabb értelmezésű tervezési célterületek meghatározására;
- a Magyarországot érintő külső és belső kihívások és várható hatások hosszú távra vonatkozó beazonosítása és ezek mentén a lehetséges, fejlődést garantáló irányok meghatározása, amelyek kijelölésével elősegíti az ország és a nemzet védelmi és biztonsági fejlődését az adott értékrend mentén;
- mindazon stratégiai célterületek behatárolása, amelyek keretein belül meg kell tervezni a védelmi és biztonsági felkészítés feladatrendszerét;
- keretek, alapelvek és kapcsolódási pontok behatárolása, amelyek alapkövet jelentenek a tervezésben résztvevő szervek, szervezetek koordinált működésének megtervezésében;
- a fejlesztési területek beazonosítása, amelyek elengedhetetlenek az ország védelmi és biztonsági céljainak eléréséhez;
- a fejlesztési képességterületek fenntartását, működtetését szolgáló elvek meghatározása,
- az ország védelmi és biztonsági rendszere erősségeinek beazonosítása és feladatszabás a származtatott tervek kidolgozására.

b) A nemzeti biztonsági stratégia

A nemzeti biztonsági stratégia a korábbi gyakorlatban is alkalmazott stratégiai tervdokumentum volt, amelyet azonban nehezen lehetett illeszteni az ország védelmét és biztonságát szavatoló tervezési és végrehajtási rendszerbe. A fő problémát a komplex védelmi és biztonsági tervezési rendszer hiánya okozta, amely hiányosságot a Vbő. szüntetett meg.

Ennek eredményeként a nemzeti biztonsági stratégia a biztonság- és védelempolitika alapelveinek megfelelően a Kormány határozatával kiadott, nyilvános tervezési dokumentum, amely hosszú távra fogalmazza meg

- az ország biztonsági helyzetének általános értékelését;
- a védelmi és biztonsági képességek által védendő értékeket;
- az ország védelmi és biztonsági helyzetét meghatározó kihívásokat, fenyegetéseket, potenciális válságokat;
- a vonatkozó főbb fejlesztési irányokat, valamint
- a meghatározott cselekvési irányokat.

A nemzeti biztonsági stratégia kidolgozásáról a Kormány dönt, a külgazdasági és külügyminiszter készíti elő és négyévente – vagy a biztonsági helyzetben beállt változások okán –, illetve a biztonság- és védelempolitika alapelvei tervdokumentum módosítása, felülvizsgálata után kell felülvizsgálni.

A dokumentum részletes tartalmát tekintve értékeli és meghatározza

- Magyarország alapvető adottságait;
- Magyarország biztonsági érdekeit;
- Magyarország biztonsági környezetét, általános biztonsági helyzetét;
- a védelemmel és biztonsággal összefüggő stratégiai célokat;
- a védelmi és biztonsági képességek fejlesztésével megcélzott védendő értékeket;
- az ország védelmi és biztonsági helyzetét meghatározó biztonsági kihívásokat, kockázatokat fenyegetéseket, potenciális válságok jellemzőit;
- Magyarország védelmét és biztonságát elősegítő főbb fejlesztési irányokat, valamint
- mindazon kapcsolódó cselekvési irányt, feladatot és eszközt, amelyek szavatolják Magyarország védelmét és biztonságát.

c) Az integrált védelmi és biztonsági iránymutatás

Az integrált védelmi és biztonsági iránymutatás a biztonság - és védelempolitika alapelvei, valamint a nemzeti biztonsági stratégia alapján kerül kidolgozásra figyelemmel a nemzetbiztonsági érdekek és minősített adatok védelmének elsőbbségére. Az iránymutatás hosszú távra vonatkozó védelmi és biztonsági tervdokumentum, amelyben a Kormány meghatározza:

- mindazon képességfejlesztési célkitűzést, amelyeket Magyarország védelmi és biztonsági érdekeinek érvényesítése érdekében el kell érni a tervidőszakban;
- Magyarország védelmének megerősítését és biztonságának fenntartását támogató mindazon beavatkozási irányt, kockázatot és a végrehajtáshoz elengedhetetlen eszközt, amelyeket figyelembe kell venni az ágazati védelmi és biztonsági tervezésnél;