

**Farkas Ádám**

---

## **Gondolatok a koronavírus-járvány és a védelmi, biztonsági szabályozás kölcsönhatásairól**

**Thoughts about the interactions of the coronavirus epidemic and the defence, security regulation**

### **Absztrakt**

A tanulmány a koronavírus-járvány kapcsán felmerült alkotmányjogi kérdések és aggályok alapján tesz javaslatokat a szabályozás különleges jogrend utáni fejlesztésére, helyreállítására. E körben a tanulmány rámutat a különleges jogrendi rendkívüli intézkedések fontosságára, azok törvényi úton történő ideiglenes megerősítésének igényére, valamint gondolatokat fogalmaz meg a különleges jogrend utáni átfogó szabályozási felülvizsgálathoz.

**Kulcsszavak:** különleges jogrend, veszélyhelyzet, védelmi és biztonsági szabályozás, alkotmányos anomáliák

### **Abstract**

The study makes suggestions about the restoration and development of special legal order based on the concernment at the coronavirus epidemic. The study points out the importance of emergency measures in special legal order, the need of their temporary reinforcement by law, and formulates ideas about the comprehensive review after the special law order.

**Keywords:** special legal order, state of danger, defence and security regulation, constitutional anomalies

## Bevezetés

A 2020 első negyedében kibontakozó, és hazánkban a veszélyhelyzet – mint különleges jogrend – kihirdetését, majd azzal kapcsolatos rendkívüli intézkedések bevezetését szükségessé tevő koronavírus-járvány ismételten rávilágított arra, hogy Magyarországon immár harminc éve várat magára a védelmi és biztonsági szabályozás, és ezen belül a különleges jogrendi és válságkezelési szabályozás teljes felülvizsgálata, sőt fogalmi szinttől terjedő újragondolása. A helyzet ugyanis az, hogy a vonatkozó szabályrendszert előbb az 1989-es események politikai és történelmi miliője, utóbb pedig a különféle kihívást jelentő biztonsági események<sup>1</sup> ad hoc szabályozással való kezelése, illetve a védelmi ágazatok egymás közti versengése determinálta. Ennek eredményeként mai szabályozásunk, igazgatásunk és fogalmi parkunk is döntően ágazati (hónvédelmi, katasztrófavédelmi, nemzetbiztonsági, rendvédelmi/rendőrségi) megosztottságú, míg a komplex biztonsághoz igazodó átfogó szemlélet csak a kormányzati döntéshozatali szinten jelenik meg – az angolszász mintákra hajazó Nemzetbiztonsági Kabinettel. Ebben a megközelítésben a jelenleg hangsúlyosabban azonosított szabályozási bizonytalanságok a veszélyhelyzet tekintetében csupán tünetek, melyek eredete a védelmi és biztonsági szabályozás egészének töredékessége és inkonzisztenciája (Farkas, 2015a, 2015b, 2017b, 2018c, 2018d)<sup>2</sup>. Logikus, koherens, rendszerszinten is záródó rendező elv azonban jelenleg nincs a védelmi és biztonsági szabályozásunkban. Ehelyett az ellátandó funkciók – pillanatnyi – szabályozása dominált az elmúlt három évtizedben. E tekintetben az Alaptörvény megalkotása a különleges jogrend szabályozásának egységesítésével előrelépést hozott magával, és középtávon lehetőséget teremtett egy szisztematikus, szakmailag jól kimunkált és tudományosan is megalapozott felülvizsgálat megvalósítására. Azonban a 2010-es évek elejét követően a biztonsági környezet dinamikus változása nem nyitott teret egy ilyen mérvű jogalkotási munkának, hiszen az ukrán válság, a migrációs nyomás, a terrorizmus feléledése, az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének élénkülése, majd a kibertérből érkező fenyegetések fokozódása ismét a problémák eseti kezelésére és nem a rendszerszintű megújulásra irányította a figyelmet.

- 
- 1 Ezek fő példáit a délszláv válság, a NATO csatlakozás, a 9/11-et követő szövetségesi kötelezettségek kérdése, a hadkötelességen alapuló béke idejű katonai szolgálat eltörlése, majd a 2015-re kezdetét vevő új terrorhullám adja, melyek mindegyike alkotmányos szintű módosítást igényelt, és legtöbbjük teljes felülvizsgálat helyett korrekciókkal, új különleges jogrendi esetek kialakításával került kezelésre.
  - 2 Korábbi kutatásaim során igyekeztem azonosítani ezen alapproblémákat és javaslatokat megfogalmazni azok szabályozási és intézményfejlesztési vonatkozásaira is, mivel az előzetes elemzés és felkészülés nélküli, ad hoc, eseti, részleges beavatkozások és korrekciók a pillanatnyi kihívások kezelése ellenére rendszerszinten nem szolgálták Magyarországot védelmi (szabályozás- és intézmény) rendszerének megerősítését, fejlesztését, hiszen inkonzisztenciát és párhuzamosságokat generáltak.

Ennek ellenére, a különleges jogrend rendszerével, az átfogó szabályozási felülvizsgálat szükségességével és irányvaival számos cikk és tanulmány foglalkozott már az elmúlt években, fajsúlyosan azonban nem a katasztrófákhoz kapcsolódó veszélyhelyzet, hanem a fegyveres biztonságsvatolással összefüggő események és kihívások vonatkozásában (Szabó – Horváth, 2012; Hornyacsek, 2019a, 2019b; Keszely, 2017; Farkas–Kádár, 2016; Farkas–Pátyi, 2018; Farkas, 2018b, 2019). Ennek fő oka egyrészt az volt, hogy a katasztrófák vonatkozásában a valóságban eddig olyan kihívásokkal került szembe az államgépezet, amelyek meghatározott területeken, területszakaszokon, illetve jól behatárolható tevékenységi körökre irányulva tették szükségessé az állami beavatkozást akár az árvíz, akár a vörös iszap, akár a hóhelyzet tekintetében. Szerencsére eddig olyan katasztrófa-helyezettel nem kellett tehát szembenézni, ami országos kiterjedtséggel és széles spektrumú, összkormányzati intézkedési kényszerrel párosult volna. Vélhetően ennek tudható be, hogy a veszélyhelyzet szabályozása ez eddig nem vált szisztematikus kritika tárgyává. Ez a helyzet azonban a koronavírus-járvánnyal megváltozott.

Jelenleg, a kialakult járvány kezelésével összefüggésben, lassanként megjelennek azok az elemzések, jogi, igazgatási, gazdasági jellegű vélemények (URL1, URL2, URL3), amelyek a kormány veszélyhelyzetre vonatkozó döntéseit és rendkívüli intézkedéseit, illetve ezek jogalapját elemzik, vitatják. Ezekkel – politikai hovatartozástól függetlenül – foglalkozni kell, hogy a jövőbeni válságkezelés, illetve különleges jogrendi működés jobba tételének tekintetében majd felhasználható legyen minden megalapozott gondolat. Fontos azonban éles cezúrát húzni a szakmai jelzések, illetve konstruktív kritikák és a politikai támadások közé, mivel az utóbbiaknak ott, ahol intézkedések elmaradása emberéletekbe vagy kimagasló nemzetgazdasági károkba kerülhet, nincs és nem is lehet helye. Ez a határvonal azonban nem jelentheti azt, hogy nem kell mérlegelni a jelenleg folyamatban lévő járvány kezelésének hatékonyságát és jogszerűségét fokozó döntések meghozatalát, illetve a valóban konstruktív kritikák háttérben történő kiértékelését.

Van azonban ennek a helyzetnek még egy fajsúlyos üzenete, amiről – tanulva az elmúlt harminc évből – nem szabad megfeledkezni. Ez pedig az, hogy a jelenleg kihirdetett veszélyhelyzet lezárulta, vagyis a járvány lecsengése után megkerülhetetlen, hogy szakmai-tudományos-politikai együttműködés keretében tételesen és teljes körűen felülvizsgálatra kerüljön Magyarország védelmének és biztonságának szabályozási és működési rendszere, és ezen belül – egy részként a jóval kiterjedtebb egészben – a különleges jogrend teljes szisztémája is. Ha ugyanis ez elmarad, akkor jóllehet a jelenlegi járvány hatására majd szülnének újabb korrekciós törvénymódosítások, de szabályozásunk és vele állami

és társadalmi működésünk rendszere nem válik majd széleskörűen felkészültebbé, korszerűbbé. Ha pedig a szisztematikus megújítás elmarad, akkor továbbra is fenn fog állni az a kockázat, hogy a jövőben felmerülő újabb, másabb krízis esetén majd újabb – évtizedek óta, kormányzati ciklusoktól függetlenül huroc – hiányosságok, szabályozási és működési inkonzisztenciák törnek majd felszínre, és kódolnak hosszú távú bizonytalanságot, repedéseket a magyar állam szabályozási és működési szisztémájába.

Mindezekre figyelemmel jelen tanulmány célja, hogy néhány gondolattal segítse a jelenleg zajló válságkezelést, illetve megelőgezze néhány ponton egy, a veszélyhelyzet elmúltát követően remélhetőleg megvalósuló átfogó védelmi és biztonsági felülvizsgálat szemléleti alapvonalait, kereteit. E körben fontosnak tartom néhány elméleti alapvetés megtételét a különleges jogrend, illetve az elégtelen szabályozás viszonylatában, majd ezekre is figyelemmel a most zajló járvánnyal összefüggő jogi kérdések egynémelyikére kívánom felhívni a figyelmet, végül pedig mindezek alapján megkísérlem felvázolni egy hosszú távú felülvizsgálat néhány sarokpontját a szabályozási dimenzióban.

## **A különleges jogrend természete a bizonytalan, illetve korszerűtlen szabályozás viszonylatában**

A különleges jogrend – elméleti szinten megközelítve: kivételes hatalom – kérdése az elmúlt években szép lassan újra visszaszivárgott a tudományos diskurzusba (Kelemen, 2016, 2017, 2018a, 2018b, 2019a, 2019b, 2019c, 2019d; Csink, 2017; Csink–Fröhlich, 2016; Till, 2017; Jakab–Till, 2012; Farkas–Kádár, 2016; Spitzer, 2019), illetve ott, ahol ennek kihirdetése szükségessé vált, a közéleti gondolkodásba is. Arról azonban még messze nem beszélhetünk, hogy ez a jelenség értelmezésében és fajsúlyában átfogóan megújult, letisztult volna, holott ez lényegében nem más, mint a jogállamiság egyik sarokkérdése, amire a jelen keretek adta lehetőségek között úgy vélem érdemes néhány gondolattal kitérni, hiszen ezeket egyes vélemények, elemzések is érintették a jelenleg kihirdetett veszélyhelyzet kapcsán.

A különleges jogrend nem értelmezhető jogállamon kívül, hiszen ahol az állam működése nem jogállami, ott a jognak való alávetettség, az államműködés szabályok közé szorítottsága nem létező alapkövetelmény, így az azoktól való kivételes eltérés sem értelmezhető. Nem véletlen, hogy a jogi kategória ebben az értelemben az abszolutizmus időszakában még nem létezett, a totalitárius diktatúrákban pedig csupán a látszat alkotmányosság és törvényesség nagy színpadának egy kelléke volt.

A különleges jogrend lényegét, természetét tekintve (Farkas, 2017a) a jogállam közjogi jogos védelmi szabálya, amelynek keretében

- a) előre – alkotmányos vagy törvényi szinten – meghatározott esetekben,
- b) időlegesen,
- c) részlegesen,
- d) a fenyegetések kezelése és a normál állapot helyreállítása érdekében fel-függeszthetők olyan alapvető jogállami alapelvek normál működése, mint a hatalommegosztás vagy a jogforrás-hierarchia.

Lényegét tekintve ez a jogi instrumentum a másként nem kezelhető fenyegetések, krízisek esetén lehetővé teszi, hogy a törvényhozó és végrehajtó hatalom jogkörei részlegesen koncentrálódjanak, és ennek megtestesüléseként olyan rendeletek kerüljenek gyors/azonnali döntés eredményeként kiadásra, amelyek törvényektől eltérhetnek vagy azokkal ellentétesek lehetnek, alapjogokat korlátozhatnak, és mellőzik a törvényalkotás normális esetben időigényes folyamatát.

A modern jogállamiság ezen közjogi értelemben vett jogos védelme azonban nem valami korlátok nélküli felhatalmazás, mivel az mind esetköreiben, mind időtartamában, mind pedig a rendeletalkotási felhatalmazás terjedelmében előre meghatározott keretek között mozoghat. Innen nézve tehát a különleges jogrend idején törvényesen megvalósuló rendeleti kormányzás nem más, mint az alkotmányozó/törvényhozó által előzetesen és feltételekhez kötötten tett jogátruházó/felhatalmazó nyilatkozata, szabályozása azokra az esetekre, amikor a nemzet és az ország fennmaradásának biztosítása – mint az állam egészének legfőbb feladata – olyan fenyegető vésszel néz szembe, amire azonnali válaszokat kell adni, akár a normál törvényi szabályrendszer ellenében is.

Adódik azonban a számunkra aktuális kérdés, mi történik akkor, ha a különleges jogrend kihirdetése ellenére azok az alkotmányos, illetve törvényi szintű szabályok, amelyeket erre az esetre előzetesen megszabott a jogalkotó, nem megfelelőek, nem elég korszerűek, nem kellő kiterjedtségűek a fenyegető vesz kezeléséhez. Normativista értelemben ugyanis nem lehetne túllépni ezeken, hiszen akkor a döntéshozó kilép a jogállami keretből. Egy természetjogi megközelítésben azonban – amely ne feledjük el, sok más mellett a formalista jogértelmezéssel szemben lehetőséget teremtett a második világháború után az embertelenségek elkövetőinek utólagos felelősségre vonására is –, az államnak meg kell hoznia azokat a döntéseket, amelyek az emberi élet megóvásához, végső soron a legalapvetőbb egyéni jog megvédéséhez szükségesek, hiszen ezek meghozatala nélkül az állam legalapvetőbb funkcióját sem látná el. E tekintetben osztható az a nézet, miszerint *„rendkívüli helyzetekben a jog normativitása nem korlátozhatja az állam hatékony cselekvését: egyetlen emberélet sem*

*kerülhet veszélybe rendkívüli jogrendre okot adó körülmények miatt csak azért, mert a normákat megfogalmazó jogalkotók nem látták előre az összes lehetséges veszélyt és szükséges intézkedést.” (URL2)*

Fontos azonban arra is felhívni a figyelmet, hogy az ilyen patthelyzetek azonnali és akár törvényes kereteken túlnyúló kezelése után rögtön lépéseket kell tenni a hibás törvényi keretek mielőbbi és legszükségesebb szintű korrekciójára, majd a konkrét veszély elmúlása után a szisztematikus felülvizsgálatra. Ha ugyanis egy állam hónapokon át bizonytalan jogi helyzetben vagy esetenként egyértelműen jogon túli keretekben működik, az történelmi távlatokban precedenssé válhat olyan akaratok jogi átvitelére egy későbbi krízisben, amely ellene hat a nagyobb jónak. A 20. század ezt sajnos megtanította. Az azonnali döntéseken túl tehát a jogalkotónak igenis soron kívül kell kiköszörülnie a csorbát, ami a pillanatnyi válságkezelést akadályozza vagy elbizonytalanítja, hiszen ehhez a szükséges erőforrások rendelkezésre tudnak állni, lévén, hogy az Országgyűlés működik, az országban rendelkezésre állnak azok a jogi, szakmai és tudományos kapacitások mind a köz- mind pedig a magánszférában, amelyek ebbe bevonhatók és közvetlenül nem vesznek részt a válság kezelésében, vagyis a fő feltételek adottak.

A kivételes fenyegetéssel, veszéllyel szemben tehát a végletekig feszülő normativizmus ellenében kell dönteni, ez a kormány feladata és felelőssége. E kritikus döntések meghozatala után azonban soron kívül kell lépni a problémás szabályozás rendbetétele felé is. Ez már nemcsak a kormány, hanem az Országgyűlés, továbbá minden jó érzésű és a területhez értő szakértő felelőssége is. Függetlenül attól, hogy megítélésem szerint rendkívül kevés olyan szakember van ma az országban, aki tüzetesen és hosszú időn át vizsgálta a válságkezelés és a különleges jogrend szabályozási rendszerét, és emellett rendelkezik olyan gyakorlati védelmi, biztonsági, kormányzati ismeretekkel és tapasztalatokkal is, amelyek megalapozott nézőpont kialakítását teszik lehetővé. Nem lehet ugyanis arról sem megfeledezni, hogy ilyen kérdésekben a direkt politikai céloktól vezérelt gondolatokkal azonos veszélyességűek azok a szakmai állásfoglalások, amelyek a pillanatnyi érdeklődés, vagy feljebbvalói igényből fakadó tetszés kiaknázása érdekében, a területre vonatkozó kutatói és szakmai-gyakorlati előélet nélkül bocsátkoznak hangulatkeltő javaslatok megtételébe. Második lépcsőben tehát az emberéletek megvédése érdekében meghozott legfontosabb intézkedések után megalapozott, a lehetőségekhez mérten átgondolt, szükséges és a válság kezeléséhez arányosított, alkotmányossági aggályok nélküli szabályozási válaszok kellene. Továbbá annak a minduntalan felszínen való tartása, hogy a veszélyhelyzet elmúlása után végre a maga teljességében kell felülvizsgálni a védelmi és biztonsági, ezen belül pedig a különleges jogrendi szabályozást,

hogy újabb jogi és biztonsági határhelyzettel a döntés és a reakció jogszerűsége vonatkozásában ne kelljen szembe néznünk a jövőben.

## **Gondolatok a védelmi és biztonsági szabályozás veszélyhelyzet után szükségessé váló felülvizsgálatához**

Kiemelkedő fontosságú tehát, hogy a veszélyhelyzet elmúlása után kellő figyelem és politikai akarat fókuszálódjon a védelmi és biztonsági szabályozás átfogó megújítására, ami mind alaptörvényi, mind törvényi, mind pedig a törvényi alatt lévő szabályozási szinteken jelentős változásokat tehet majd szükségessé annak érdekében, hogy egy lehetőség szerint hézagmentes, koherens és valóban 21. századi szisztémát alakítsunk ki. Ennek kidolgozása során szakmai, tudományos és politikai szempontokat egyaránt mérlegelni kell, és törekedni kell a szabályozás – mint statikus elem – túlkorlátozó volta helyett a kontroll és az alkotmányos ellensúlyozás követelményeinek ellenőrzési, felügyeleti, speciális koordinatív és kontroll intézmények kialakításával és működtetésével – azaz dinamikus megközelítéssel – történő érvényesítésére.

Az ugyanis, hogy védelmi és biztonsági, ezen belül pedig válságkezelési és különleges jogrendi szabályozásunk jelenleg olyan állapotban van, amilyenben, az nemcsak az elmúlt harminc év dinamikájából fakad, hanem abból a jogalkotói alapbeállítódásból is, amely az 1989-es rendszerváltozás óta inkább a szabályozással – vagyis egy statikus, nehezebben változtatható elemmel – való kontrollálás és állami önkorlátozás módszerét választotta a rugalmas, de megfelelő ellensúlyokkal és intézményi kontrollokkal operáló megoldás helyett. Ennek a szabályozási szemléletmódnak a megnyilatkozása az a végtelenségig feszített kazuisztika a védelmi és biztonsági szabályozásban, aminek eredménye ma az, hogy a legfajsúlyosabb védelmi jogintézmények – mint a különleges jogrend – tekintetében is kérdésessé válhat, hogy egy adott és valós fenyegetés beleértendő-e annak szabályozásába, vagy sem.

A remélt és javallott felülvizsgálat tekintetében tehát elsőként felvetendő, hogy a szabályozás rugalmas – de ne túl rugalmas – legyen, és az állami önkorlátozás a hatalmi ágak szétválasztásának rendszerében jelentkező megoldásokkal nyerjen teret. A kontrollt tehát ne a szabályozás merev és kazuisztikus statikussága, hanem a felhatalmazásokat ellenőrző és ellensúlyozó dinamikus jogkörök és intézmények kialakítása jelentse. E körben átgondolható az Alkotmánybíróság szerepe mind a normál működés, mind pedig a különleges jogrendi működés tekintetében. Mérlegelhető, hogy a köztársasági elnök feladatköre tisztázásra kerüljön, és a főparancsnoki minőség helyett a demokratikus államműködés

feletti örökös kerüljön előtérbe. Megfontolható az ügyészség által megvalósított törvényességi ellenőrzés rendszerének megújítása a védelmi és biztonsági szervek tekintetében. Ahogy átgondolható az is, hogy egyfajta kontroll az öszszkormányzati szinten megvalósuló védelmi és biztonsági koordináció fejlesztésével a kormányzati munkamegosztáson belül is érvényesüljön, elkerülve az ágazatok közti versengés kiújulását a szabályozás terepein, és erősítve az erőforrások hatékony, összehangolt kihasználását és egy jól záródó, valóban rendszert alkotó védelmi és biztonsági szabályrendszer kialakítását.

Másodikként a szabályozási szemlélet változása mellett szükséges volna a hatalommegosztás rendszerében is egyfajta profiltisztítás megvalósítása annak érdekében, hogy az operatív fellépés a védelmi, biztonsági működés irányítása mind normál működés, mind pedig különleges jogrendi működés esetén a kormány felelőssége legyen. Ehhez mérten az Országgyűlés a keretek megadását és módosítását, illetve a kormány beszámoltatását, a köztársasági elnök a demokratikus államrend feletti örökös fokozott megvalósítását, az Alkotmánybíróság pedig az egyes elemek alkotmányossági kontrollját lenne hivatott vegyítisz-táiban, és adott esetben erőteljesebben megvalósítani. A jelenlegi rendszerben ugyanis a védelem irányításában az egyes szereplők jogkörei keverednek, míg különleges jogrendben a két leg súlyosabb esetben a felhatalmazások címzettje olyan entitás (rendkívüli állapotban a Honvédelmi Tanács, szükségállapotban a köztársasági elnök), amelyek a normál működésben nem vesznek részt, ezáltal sem begyakorlott eljárásrendekkel, sem apparátussal, sem tapasztalattal nem rendelkeznek a kimagasló súlyú helyzetek kezelése terén. Hangsúlyossá kell tenni az államműködés és benne a kormányzás folytonosságának biztosíthatóságát, és ennek ellensúlyozására az egyes, kormánytól eltérő közjogi szereplők eredeti feladat- és hatásköreit javasolt felülvizsgálni, nem pedig hibrid megoldásokat alkalmazni, amelyek összemoszák az egyes hatalmi ágak közti határokat.

Harmadikként célszerű lenne a szabályozás rendszerszemléletű és fokozatos-ságra épülő megújításában gondolkodni minden lehetséges krízis tekintetében. Ennek részeként egyik oldalról a normál működés alapszabályaira egy béke idejű, de összehangolt és koherens válságszabályozást lehetne építeni, amely a különleges jogrendi fellépést még nem igénylő esetekben lehetővé tenné a fokozott intézkedések meghozatalát, a különféle erők összehangolt tevékenységét és öszszkormányzati irányítását, hogy aztán a leg súlyosabb fenyegetések esetén ezekre építve kerüljön alkalmazásra a különleges jogrendi szabályozás. Másik oldalról e körben indokolt volna, hogy mind alaptörvényi, mind pedig törvényi szinten egységesüljön a szabályozás, és abban beazonosítható legyen, hogy mi az, ami öszszkormányzati vagy rendszerszintre, mi az, ami ágazati és mi az, ami szervezeti szintre vonatkozik. Jelenleg ebben is meglehetősen fragmentált képet



tükröz a magyar jogrendszer (Farkas, 2018a, 2018d). Kiemelendő e körben, hogy sem rendszerszintű, átfogó szemléletű védelmi és biztonsági törvényünk, sem egységes különleges jogrendi törvényünk nincs, mivel utóbbi tárgykört a katasztrófavédelemi<sup>3</sup> és a honvédelmi törvény<sup>4</sup> külön szabályozza<sup>5</sup>. Ez utóbbi hiányosság, illetve megosztottság meglátásom szerint mindenképp orvosolandó egy olyan törvény megalkotásával, ami a védelmi és biztonsági feladatok ellátásának kormányzati koordinációját, egy nemzeti riasztási rendszer kereteit, az egyes ágazatokon túlmutató válságkezelés szabályait, a különleges jogrendi részletszabályozást, valamint mindezek felkészülési feladatait, ellenőrzését és begyakorlását egységesen, koherens és az ágazati törvények által hivatkozható módon biztosítaná.

Negyedikként előmozdítandó, hogy az állam védelmi és biztonsági funkciói kapcsán valóban az átfogó megközelítés, az erőforrások összehangolt és gazdaságosabb kihasználása felé lépünk el. Ez egyrésztől a klasszikusan fegyveres feladatellátásra hivatott szervek együttműködése, egymást támogató fellépése körében jelenthetne változást, és általánossá tehetné az ezt indokló fenyegetések tekintetében a civil-katonai-rendészeti-nemzetbiztonsági szférák összehangolt műveleteit és közigazgatási támogatottságát úgy, ahogy ez Nyugat-Európa legtöbb államában jellemző, és az 1945 előtti Magyarországon is jellemző volt. Másrésztől ez a változás magával hozná azt is, hogy a biztonság szabályozása és szavatolásának keretei valóban a komplex biztonság irányába mozdulnának el, és ezzel összhang jelenne meg a fegyveres és nem fegyveres funkciók és felkészülések között, hiszen a 21. század eddig megismert legjelentősebb fenyegetései között a fegyveres és nem fegyveres komponensek keveredése, illetve a jelen járványhelyzetben a nem fegyveres tényezők fontossága egyértelműen megmutatkozik.

Ötödikként pedig – korábbi álláspontomat fenntartva – szükségesnek látom, hogy az átfogó szemléletű, ágazatokon átívelő védelmi és biztonsági szabályozás, illetve igazgatás jövőbeni fejlesztése és korszerűsítése érdekében kialakításra kerüljön egy kutatási intézmény is. Ezt a jövőben specializálódó,

---

3 A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kattv.).

4 A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Hvt.).

5 Ez a kör a kézirat lezárását követő rövid időn belül bővíthet azzal a törvénnyel, amely a világjárvány közepette is politikai vitákat helyezett előtérbe a járvány kezelésével összefüggő különleges jogrendi országgyűlés általi felhatalmazások kormány részére történő biztosítása tekintetében. E törvény megalkotásának szükségességét elismerve kiemelőnek tartom, hogy az új törvény meghozatala egyértelmű jelét adja annak, hogy a meglévő szabályozási rendszer nem megfelelő a hatékony fellépéshez. Ez pedig egy újabb érv a veszélyhelyzet utáni szisztematikus, szakszertű és lehetőség szerint pártpolitikai viták felé emelendő védelmi és biztonsági felülvizsgálat szükségessége mellett.

multidiszciplináris megközelítésre nyitott és innovatív szakértők munkájára lehet felépíteni, akikkel szemben követelményként támasztandó, hogy a tudományos szintű elemzésre is alkalmasak legyenek, de a központi közigazgatásban és a védelmi szférában is helyt tudjanak állni a szükséges ismeretek megszerzése és későbbi frissítése érdekében. E körben egyik oldalról fontos látni, hogy intézményi keretek és ezzel járó tárgyi, anyagi, működési feltételek nélkül hatékony és szisztematikusan felépített kutatás, elemzés, javaslatétel nehezen valósítható meg, ami azt is maga után vonja, hogy a döntéshozatalnak ilyen jellegű háttértámogatása nem lesz. Az ebből következő lehetséges káros hatásokat a szabályozás konzisztenciája, hatékonysága és korszerűsége kapcsán a jelen helyzetben úgy vélem nem kell ismételt felsorolni. Másik oldalról azt is be kell ismerni, hogy ezzel lényegében egy újfajta, felépítésre váró szak- és tudományterület kialakítása válik indokolttá, hiszen a megkívánt szemlélet és vizsgálati horizont hazánkban újszerű és korábban nem ismert, egy adott szakterület vagy védelmi ágazat dominánssá tételével és tényleges/látszólagos többi fölé emelésével nem orvosolható.<sup>6</sup> E körben tehát az a megoldás, hogy más – részben kapcsolódó – szak- és tudományterületek kutatóit, szakértőit átmozgatjuk és egy új diszciplína, szemlélet- és elemzési rendszer kialakítása nélkül más ágazatok szakértőivel és kutatóival egymás mellett dolgoztatjuk, hogy ezzel egy kész képesség létesítését kommunikáljuk, nem járható, de legalábbis előre és eredményre nem vivő út volna. Rendszerszemléletű, innovatív, a 21. század igényeihez igazodó fejlődésre, megújulásra van szükség az állam védelmi és biztonsági funkcióinak szabályozási, igazgatási, államszervezési és -fejlesztési háttértámogatása terén is.

## Összegzés

Az előzőekben leírt gondolatok alapján úgy vélem, az az összefoglalás adható jelen keretek között, hogy a folyamatban lévő veszélyhelyzet tekintetében tartózkodni kell a politikai hangulatkeltéstől épp úgy, mint az e kérdésekkel korábban behatóan nem foglalkozó, vagy épp naprakész gyakorlati ismeretekkel kevésbé rendelkező szerencsevadászok kinyilatkoztatásaitól. Fontos azonban, hogy a konstruktív kritikára és a megfontolandó javaslatokra mind a szakértők, mind pedig a döntéshozók nyitottak maradjanak, hiszen ez mind az épp zajló

---

6 Ezt a védelmi igazgatás kérdése, problémái jól tükrözik, hiszen azt a Hvt. értelmező rendelkezései között megtalálhatjuk, az azonban az alulszabályozottság és a Kattv-Hvt. redundanciák miatt már nem mondható, hogy jól strukturált, önálló, működésében vitán felül álló szabály- és intézményrendszere lenne, illetve, hogy a honvédelmi igazgatástól kellő precizitással elválasztható lenne.

válságkezelést, mind pedig az azt követő tapasztalatfeldolgozást és remélhető korrekciós folyamatokat nagyban segítheti. A szakmai és tudományos diskurzus tekintetében is összefogásra, a közös hang megtalálásra lenne szükség.

E helyzetben egyértelmű, hogy az azonosított szabályozási hiányosságok és bizonytalanságok ellenére is óvatosan kell bánni a túlzó normativizmussal, hiszen az adott esetben intézkedések elmaradását, ez által pedig emberéletek elvesztését, a járvány fokozott eszkalációját, illetve jelentős nemzetgazdasági hátrányok elszenvedését idézheti elő. Legalább ennyire óvatosnak kell azonban lenni azzal a természetjoginak ható megközelítéssel, amely a szabályozási alapok bizonytalansága vagy hiánya ellenére nyitna időlegesen szabad utat a szükség törvényt bont elvének, és a jogalkotás hatáskörébe tartozó problémák – alaptörvény-konform – megoldását a maguk teljességében a veszélyhelyzet utánra napolná. Ez utóbbi ugyanis egyik oldalról azt a látszatot kelti, hogy nem volna lehetőség a legszükségesebb korrekciók válság idején is végbe menő törvényalkotás keretében történő kezelésére, ami feltehetően nem igaz sem az eljárásrend, sem pedig a szellemi erőforrások tekintetében. Másik oldalról azonban ez a megközelítés egy adott esetben hónapokig tartó helyzetben konzerválná a jogi jellegű bizonytalanságot, amivel olyan történelmi precedenst teremthet, amelyet a jövőben esetlegesen megvalósuló – és a 20. században már átélt – baljós fordulatok esetén a nemzet kárára is lehet fordítani. A túlhajszolt normativizmus és a jogi szabályok kötőerején felülemelkedő nézet között tehát a középutat kell keresni. Valóban, a jog nem öncél, az az egyének és a nemzet fennmaradását, jobb sorsát hivatott szolgálni, de ezen belül a különleges jogrend sem öncél, mivel az a jogállam önvédelmét hivatott szolgálni, azaz nem emelhető kívül a jogállam keretein huzamosabb időre, de nem vonatkoztatható el attól sem, hogy a különleges jogrend nem önálló intézményhalmaz, hanem a védelmi és biztonsági szabályozás egészének egy speciális része. Mérlegelhető tehát, hogy míg a kormány az azonnali intézkedések meghozatala és foganatba vétele révén igyekszik a jelen veszélyhelyzetet kezelni, és feltehetően kialakításra kerül egy olyan rendkívüli jogalkotási válaszcsoport, amelynek megvitatásával az Országgyűlés a törvényalkotás révén tudja ideiglenesen stabilizálni a válságkezelés alapjait, addig megkezdődjön egy, a veszélyhelyzet elmúltát követő szisztematikus szabályozási felülvizsgálat és megújítás előkészítése is. Ez a felülvizsgálat végső soron a magyar nemzet és Magyarország védelmének és biztonságának korszerű szavatolását lenne hivatott szolgálni, tehát nemcsak a veszélyhelyzetre, nemcsak a különleges jogrendi kategóriarendszerre, hanem a teljes védelmi és biztonsági szabályozásra, mint rendszerre kellene fókuszálnia, beleértve ebbe a védelmi és biztonsági funkciókon túlmutató jogi kapcsolódásokat is. A bevezetendő rendkívüli intézkedések és az Országgyűlés által

meghozható legszükségesebb törvénymódosítások mellett tehát már most el kell köteleznünk magunkat egy olyan átfogó szabályozási munka mellett, amely a veszélyhelyzet után rendszerszinten is korszerűsíteni tudja a védelem és biztonság hazai szabályozását. Ennek csirái, alapgondolatai a tudományos világban és a honvédelmi, rendészettudományi, államtudományi berkekben az elmúlt években már lassanként formálódtak. A megvalósításhoz szükséges lökést pedig most sajnálatos módon nem egy hosszabb nyugalmi időszak lehetőségei, hanem egy világjárvány adja meg, amely után azonban nem szabad elfelejteni, hogy számos más biztonsági kihívásra és fenyegetésre is reagálnunk kell majd a jövőben. A jelen helyzet minden nehézsége és összetartása fenn kell maradjon a veszélyhelyzet után is, és felül kell, hogy írja a szabályozásban a kazuisztikus, ad hoc megoldásokat igen, de rendszerszintű megújulást nem hozó elmúlt harminc év gyakorlatát. Ez azonban nem csak szabályozási, de szemléletbeli és intézményi változásokat is feltételezhet a védelmi és biztonsági szférában és annak központi közigazgatási leképeződésében, sőt egy, a jelen helyzetből valóban tanulságokat levonó forgatókönyv esetén a védelmi és biztonsági szféra szabályozását, igazgatását, szervezését és fejlesztését támogatni hivatott szakmai-tudományos intézményrendszerben is.

## Felhasznált irodalom

---

- Csink L. – Fröhlich J. (2016): *A Haining-elv. Az alkotmány identitása, stabilitása és változtathatósága*. Iustum Aequum Salutare, 4, 21-32.
- Csink L. (2017): *Mikor legyen a jogrend különleges?* Iustum Aequum Salutare, 4, 7-16.
- Farkas Á. – Kádár P. (2016): *A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és a katonai védelmi vonatkozásai*. In: Farkas Á. – Kádár P. (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*. Budapest: Zrínyi Kiadó, 275-314.
- Farkas Á. – Kádár P. (szerk.) (2016): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*. Budapest: Zrínyi Kiadó.
- Farkas Á. – Patyi A. (2018): *A honvédelmi alkotmány megjelenése és fejlődése a magyar alkotmányozásban 1989–2016*. Farkas Á. (szerk.): *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 87-112.
- Farkas Á. (2015a): *Az állam fegyveres védelmi rendszerének kérdései a kortárs fenyegetések tükrében*. Katonai Jogi és Hadijogi Szemle, 1, 5–51.
- Farkas Á. (2015b): *Szemléletváltást védelmi aspektusban! Gondolatok a fegyveres erő hazai polgári kontroll-rendszeréről és annak korábbi modelljéről, különös tekintettel a fegyveres erő rendeltetésére és a felette kialakított alkotmányos szabályozási és hatalom-megosztási sémára, valamint a különleges jogrendi szabályozásra*. Pázmány Law Working Papers, 18.

- Farkas Á. (2017a): *A jogállamon túl a jogállam megmentéséért. Gondolatok a különleges jogrend természetéről, jelentőségéről és helyéről a modern jogállamban.* Iustum Aequum Salutare, 4, 17-29.
- Farkas Á. (2017b): *Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges intézmény-fejlesztési irányairól.* Katonai Jogi és Hadijogi Szemle, 1-2, 103-124.
- Farkas Á. (2018a): *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai és kiegyezést követő polgári evolúciója.* Doktori értekezés. Győr: Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola
- Farkas Á. (2018b): *Egy lehetséges séma Magyarország védelem-szabályozási és védelmi alkotmányos szemléletének megújításához.* Vélemények a Katonai Jog Világából, 3.
- Farkas Á. (2018c): *Gondolatok a 21. század biztonságról, államról, védelemlről.* Hadtudomány, elektronikus szám, 241-256. DOI: 10.17047/HADTUD.2018.28.E.241
- Farkas Á. (2018d): *Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges szabályozásfejlesztési irányairól.* Honvédségi Szemle, 4, 20-32.
- Farkas Á. (2019): *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai.* Budapest: Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat
- Hornyacsek J. (szerk.) (2019a): *A védelmi igazgatás működésének gyakorlati tapasztalatai napjaink kihívásainak tükrében.* Budapest: Dialóg Campus Kiadó
- Hornyacsek J. (szerk.) (2019b): *A védelmi igazgatás rendszere és a honvédelmi igazgatással való kapcsolatának elméleti és gyakorlati összefüggései.* Budapest: Dialóg Campus Kiadó
- Jakab A. – Till Sz. (2012): *A különleges jogrend.* In: Trócsányi L. – Schanda B. – Csink L. (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. Budapest: HVG–Orac Kiadó, 429-453.
- Kelemen R. (2016): *Pillanatképek a kivételes állapot elméleti kérdéseinek köréből.* Katonai Jogi és Hadijogi Szemle, 1-2, 65-80.
- Kelemen R. (2017): *Az Alaptörvény különleges jogrendi rendszerének egyes dogmatikai problémái – kitekintéssel a visegrádi államok alkotmányának kivételes hatalmi szabályaira.* Katonai Jogi és Hadijogi Szemle, 1-2, 37-68.
- Kelemen R. (2018a): *A derogáció értelmezése a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményének tükrében.* Közjogi Szemle, 4, 52-57.
- Kelemen R. (2018b): *A Honvédelmi Tanács. Szerves fejlődés vagy elnevezésbeli hasonlóságok a magyar jogtörténetben? (Honvédelmi Bizottmány – Legfelső Honvédelmi Tanács – Honvédelmi Tanács szabályozása, jellege).* Katonai Jogi és Hadijogi Szemle, 1, 63-94.
- Kelemen R. (2019a): *A különleges jogrend szabályozása az egyes alkotmányokban I. – Általános alapvetés, fogalmi elhatárolás.* Vélemények a Katonai Jog Világából, 1.
- Kelemen R. (2019b): *A különleges jogrend szabályozása az egyes alkotmányokban II. – A lengyel, cseh és szlovák különleges jogrend alkotmányos szabályai.* Vélemények a katonai jog világából, 2.

- Kelemen R. (2019c): *A különleges jogrend szabályozása az egyes alkotmányokban III. - Spanyolország különleges jogrendi szabályai az alkotmány és a különleges jogrendre vonatkozó organikus törvény rendelkezései alapján*. Vélemények a Katonai Jog Világából, 3.
- Kelemen R. (2019d): *Az Alaptörvény szükségállapot szabályozásának kritikai áttekintése az egyes európai uniós tagállamok alkotmányainak figyelembevételével –Különös tekintettel a visegrádi államok alkotmányaira*. Bartkó R. (szerk.): *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században*. Győr: Gondolat Kiadó, 9-34.
- Keszely L. (2017): *A védelmi igazgatás szerepe a nemzeti szintű átfogó megközelítés megvalósításában*. Doktori értekezés. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola
- Spitzer J. (2019): *A különleges jogrend szabályozása az egyes alkotmányokban IV. – Különleges jogrendi szabályozás a francia jogrendszerben*. Vélemények a katonai jog világából, 4.
- Szabó Cs. – Horváth L. (2012): *Magyarország alaptörvényének és a Magyar Köztársaság alkotmányának összevetése a különleges jogrend vonatkozásában*. *Hadmérnök*, 2, 395-404.
- Till Sz. (2017): *A különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésének jövőbeli esélyei*. *Iustum Aequum Salutare*, 4, 55-75.

## A cikkben található online hivatkozások

---

- URL1: *Schiffer: Különleges jogbizonytalanság*. [https://m.hvg.hu/itthon/20200313\\_schiffer\\_kulonleges\\_jogbizonytalansag-veszelyhelyzet\\_alkotmanyellenes](https://m.hvg.hu/itthon/20200313_schiffer_kulonleges_jogbizonytalansag-veszelyhelyzet_alkotmanyellenes)
- URL2: Tordai Csaba (2020): *A közjog határai a járványveszély idején*. <https://igyirnankmi.atlatszo.hu/2020/03/16/a-korjog-hatarai-a-jarvanyveszely-idejen/>
- URL3: *Bod Péter Ákos a járvány hatásairól: Ami előre nem látható, és ami mégis*. [https://hvg.hu/gazdasag/20200316\\_Bod\\_Peter\\_Akos\\_Ami\\_elore\\_nem\\_lathato\\_es\\_ami\\_korvonalazhato](https://hvg.hu/gazdasag/20200316_Bod_Peter_Akos_Ami_elore_nem_lathato_es_ami_korvonalazhato)