

III. Alapvető szabályok – a Vbö. I. fejezete¹

1. Bevezetés

A magyar védelmi, illetve állam- és jogtudományi szisztémában új területet jelenített meg a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vbö.), amely 2022. november 1-jével lépett hatályba.² A novum, amit a Vbö. jelent,³ nem tekinthető azonban előzmények nélkülinek e sorok szerzőjének kutatásai⁴ és a tágabb tudományos vizsgálódások horizontján,⁵ illetőleg a védelmi igazgatás fogalma és működése miatt szabályozási értelemben sem. Az újszerűséget és reformértéket tehát nem az összehangoltság igénye és keretbe foglalása, hanem a védelmi igazgatás mögül hiányzó intézményi, illetve sajátos szabályozási keretek megteremtése, a korábbi védelmi igazgatási tartalomtól hiányzó elemek pótlása, valamint a védelmi és biztonsági igazgatás honvédelmi igazgatástól való elkülönítése és ezzel egy összkormányzati szint létrehozása jelenti a magyar állam- és jogrendszerben.

Témánk kapcsán fontos már itt rögzíteni, hogy nem véletlen az állam- és jogrendszer megfogalmazás alkalmazása. A jogrendszer kifejezés bevett fogalomnak tekinthető, Szigeti Péter megfogalmazásával élve „formális értelemben a jogrendszer egy adott államban, egy adott időpontban hatályban lévő jogszabályok összessége”.⁶ Ehhez a mélyebb megértés céljával további kiegészítések tehetők és teendők. A jogrendszer állapotát vizsgáló munkában Jakab András és Gajdusчек György szerkesztők ezt úgy fogalmazták meg, hogy a

„jogászai tárgyalásmód rendszerint megelégszik a szabályozás dogmatikai nyelvezetű bemutatásával, mi azonban úgy véljük, hogy ez elégtelen a jogrendszer állapotának érdemi megértéséhez, ezért a társadalmi környezetet [...], a vélhető hatásokat, a szabályozások célját, valamint társadalmi elfogadottságát is vizsgáljuk”.⁷

¹ A kézirat lezárásának időpontja 2023. május.

² A törvény elfogadásakor a jogalkotó a hatálybalépést 2023. július 1-jére időzítette, azonban az Alaptörvény tizedik módosításával összefüggésben ezt a döntéshozók előre hozták a biztonsági környezet változása és a kapcsolódó védelmi intézményrendszer foganatosításának szükségessége miatt.

³ Bővebben lásd: KÁDÁR 2020: 61–73; KÁDÁR 2022: 3–19; KESZELY–VARGA 2022; KÁDÁR–TILL 2022.

⁴ A komplex biztonságához igazodó szabályozási reform előzményi kapcsán lásd: LAKATOS 2014; KESZELY 2017: 77–89; CSINK 2017: 7–16; CSINK–SABJANICS 2017: 261–285; FARKAS 2017a: 17–29; TILL 2017: 55–75; MÉSZÁROS 2020; FARKAS–KELEMEN 2020; TILL 2020; SZENTE 2020; KÁDÁR 2020: 7–33; KELEMEN 2017: 37–68.

⁵ Lásd: FARKAS 2015; FARKAS 2016; FARKAS 2017b: 44–58; FARKAS 2018a; FARKAS 2018b: 20–32; FARKAS 2019.

⁶ SZIGETI 2011: 142.

⁷ JAKAB–GAJDUSЧEK 2016: 5.

Ez már egy másik véglet, ami a szabályok működését helyesen, multidiszciplináris mércevel, ám számos esetben olyan kritériumokkal közelíti meg, amelyek objektív mérése, értékelése kérdéseket hagyhat nyitva. Ehhez képest az államrendszer értelmezési tartományát Szigeti Péter a következőkkel határozta meg:

„Az államformák általánosítási szintje az államtípus általánosságához képest a különös síkján helyezkedik el, s bár bizonyos újabb tulajdonságok kiemelésével tovább rendszerez, még az államok alak- és formagazdagságának figyelembevételével sem foghatja át maradéktalanul az egyedi, konkrét államokat. Ezért utóbbiak jellemzésére alakult ki az államelméletben az államrendszer kategóriája. Ezt az egyedi, térben és időben behatárolt nemzetállam konkrét jellemzésére használjuk.”⁸

A konkrét és egyedi, adott időre vonatkozó sajátosságok elemzése túlmutat a normativitás kérdésén, és egyértelműen rámutat a szabályozás mellett az azok által statuált intézményekre, azok viszonyrendszereire, érvényesülésére, környezeti sajátosságaira, illetőleg a politikai hatalomgyakorlás intézményesült kereteire is.

E megközelítés kiemelt fontosságú a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolása, illetve annak alapvetései és majdani kibontakozása kapcsán, hiszen egyértelműsíti, hogy a sajátos szabályozás mellett sajátos intézményi keretrendszer, majd megfelelő működés szükséges ahhoz, hogy az új rendelkezések kellő hatékonysággal és innovativitással kerülhessenek átültetésre a valóságba és vele az állam védelmébe, biztonságának szavatolásába, ebből következően pedig a komplex biztonság minden szektorába. Jelen fejezet célja ezek alapján a védelmi és biztonsági tevékenységek alapvetéseinek oly módon történő áttekintése, hogy a Vbő. jogrendszeri szerepére⁹ való kitekintés, illetve a Vbő. egyes rendelkezéseinek elemzése mellett megvillantsa annak államrendszeri vonatkozásait mind az előzmények, mind pedig a jövőbeni kibontakozás tekintetében, hiszen a jogszabályi rendelkezések valós hatását azok értelmezése mellett az alkalmazás, illetve a hozzá kapcsolódó további döntés-előkészítési és döntési feladatok ellátása jelentős mértékben meghatározza, utóbbiakat pedig az intézményi és működési összefüggések determinálják.

2. A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolása történeti és összkormányzati megvilágításban

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának alapvonalait akkor közelítjük meg helyesen, ha azt a Vbő. rendelkezéseinek értelmezése mellett egy történeti-evolúciós irányból is áttekintjük. Ahogy ugyanis kulcsfontosságú a jogrendszeri kapcsolódások mellett az államrendszeri vonatkozások figyelembevétele, úgy válik megkerülhetetlenné a korábbi törekvéseknek, hazai vonatkozásoknak az ismerete is a Vbő.-vel bekövetkezett fejlődési szakasz értelmezése és a megkezdett reform folytatása szempontjából. E tekintetben a védelmi igazgatás egyértelmű kiindulási alapot jelent számunkra.

⁸ SZIGETI 2011: 44.

⁹ Lásd: FARKAS 2022.

A védelmi igazgatás hazai viszonylatban normatív és szakirodalmi tekintetben is évtizedes múltú kérdéskörként kezelhető, ami lényegében a magyar állam- és jogrendszer komplex biztonságfelfogásra adott egyik reakciójaként ragadható meg. Keszely László szerint:

„A hidegháborús időszak lezárulásával teljes átrendeződésnek lehettünk tanúi a globális és a regionális biztonságpolitikai környezetünkben. Ezzel szinte egy időben és szorosan hozzákapscsolódva, a múlt század utolsó évtizede alapvető fordulatot hozott hazánk társadalmi, politikai berendezkedésében is. [...] Biztonságfelfogásunkat ebben az időszakban globális, regionális és nemzeti szinten egyaránt az egypólusú, katonai, katonapolitikai szférában történő gondolkodástól való elmozdulás jellemezte a többdimenziós biztonságpercepció irányába. Ennek oka részben a múlt század kilencvenes éveiben végrehajtott válságkezelő missziók során szerzett tapasztalatokra vezethető vissza, amelyek alapján nyilvánvalóvá vált, hogy a katonai erőfeszítések önmagukban nem elegendők a válságok megoldására. Felismerést nyert, hogy a politikai, biztonsági, gazdasági és társadalmi szférák interdependensek, így az irányukban kifejtett, egymástól elkülönült erőfeszítések nem célravezetők. A válságok komplex jellegükből fakadóan csak komplex módon kezelhetők, ezért a katonai erők kizárólagos alkalmazása helyett a különböző képességek teljes tárának bevonása szükséges. [...] A biztonsági környezet, és ehhez kapcsolódóan a biztonságpercepció megváltozásának tendenciáihoz alkalmazkodnia kellett a védelmi igazgatás rendszerének is, vagyis az egypólusú, katonai védelemre történő szorítkozáshoz képest óhatatlanul el kellett mozdulnia a többdimenziós, a biztonság komplex megközelítésével összhangban lévő fejlődési irányba.”¹⁰

Az idézetből jól látható, hogy a védelmi igazgatás fejlődési alapjai a honvédelmi és az annak alapját képező – polgári államiságunk történeti fejlődése során többféle elnevezéssel illetett – katonai vonatkozású igazgatásban ragadhatók meg.

Ezt a honvédelem hazai szabályozásának fejlődése is egyértelműen alátámasztja a 19–20. század dinamikus állami és társadalmi változásaiba ágyazva, amit szintén érdemes számításba venni a mélyebb szakmai gondolkodás igényével a jövőben.¹¹ A védelmi igazgatás és a honvédelmi igazgatás között ezen evolúciós folyamat miatt sajátos kapcsolódás mutatható ki. Ezt Lakatos László 2019-es szabályozási környezethez igazodó megfogalmazása a következőkkel összegezte:

„Az általános, a honvédelem megszervezéséért és a honvédelmi felkészítés irányításáért viselt feladatkörében a honvédelmi igazgatás fogalmát – ezen keresztül funkcióit – a Kormány határozta meg. Ennek megfelelően: »b) honvédelmi igazgatás: a védelmi igazgatás részét képező feladat- és szervezetrendszer, amelynek keretében az ország védelmére létrehozott, valamint e feladatra kijelölt közigazgatási szervek, továbbá a honvédelemben közreműködő más szervek ellátják a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. CXIII. törvény (Hvt.) 1. § (3) bekezdésében meghatározottak honvédelemre való felkészítésével, az országvédelemmel, és a honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos feladatokat.« A fogalom értelmezése feltételezi a honvédelmi igazgatásnak (mint állami védelmi funkciókban érvényesülő részterületnek) a védelmi igazgatással (mint az állami védelmi funkciók egészét jelentő területtel) való kapcsolati értelmezését is. Ez azt jelenti, hogy a honvédelmi igazgatás maga csak (bár kiterjedésében legnagyobb) részterülete a védelmi igazgatásnak: »n) védelmi igazgatás: a közigazgatás részét képező feladat- és szervezeti rendszer, amely

¹⁰ KESZELY 2019: 9–10.

¹¹ Lásd: FARKAS 2019; KELEMEN 2020b: 113–147; KELEMEN 2020a: 43–79; KELEMEN 2022.

az állam védelmi feladatainak megvalósítására létrehozott, valamint e feladatra kijelölt közigazgatási szervek által végzett végrehajtó, rendelkező tevékenység; magában foglalja a különleges jogrendre történő felkészülést, továbbá az említett időszakok és helyzetek honvédelmi, polgári védelmi, rendvédelmi, védelemgazdasági, lakosságellátási feladatainak tervezésére, szervezésére, a feladatok végrehajtására irányuló állami tevékenységek összességét.”¹²

Ez a megfogalmazás jól összekapcsolja a viszonyulásokat és a rész-egész kérdéskört, jelzi emellett azt is, hogy ebben a szabályozási modellben, amely a honvédelmi szabályozáson belül jelenítette meg a védelmi igazgatást, jelentős átfedések mutatkoztak – Keszely László gondolataira visszautalva evolúciós okokból is – a két igazgatási terület között. Lakatos László gondolatainak lejegyzése óta e tekintetben – a Vbő. megalkotásáig legalábbis – a jogalkotó jelentékeny változtatást rendszertani értelemben nem eszközölt ezen a kettősségen.

Ezt a fajta történelmi-evolúciós összekapcsoltságot, illetve a biztonságfelfogás változását a jogalkotó is egyértelműen megfogalmazta a Vbő. általános indokolásában, amit a törvény megalkotásának céljaival összekapcsolva egyértelműen az alapvetések körébe emelt, mint részint meghaladni kívánt korábbi fejlettségi szint azonosítását, másrészt pedig az elérni kívánt hatékonyabb és a biztonsági környezethez jobban alkalmazkodó fejlettségi szintet.

„A magyar állam jogfejlődése a védelem és a biztonság területét érintően mérföldköhöz érkezett. Az Alaptörvény kilencedik módosításának, a 21. századra jellemző új típusú válságok, hibrid fenyegetések hatékony kezelésének és az alapvető jogok minél szélesebb körű védelmének hármass feltételrendszere szükségessé tette a védelmi és biztonsági feladatok és a különleges jogrend idején bevezethető intézkedések jogi szabályozásának megújítását. A jelen törvény e három szempontnak egyszerre kíván eleget tenni. Elfogadása egyedülálló módon járulna hozzá az egyéni és az állami társadalmi biztonságtudat erősítéséhez, a biztonságérzet fokozásához, és végső soron a tényleges biztonság minél nagyobb mértékű szavatolásához. [...] Az arab tavasz, majd a tömeges illegális migrációs hullám, az Ukrajnában kialakult konfliktusok és az azokat megelőző hibrid események, az újabb európai terrorhullám, továbbá az információs technológia fejlődéséből következően a kibertérben megjelenő bűnözési lehetőségek egy újabb korszakváltást jelentettek, azonban az egymást követő és térségünkben jelen lévő fenyegetések folytán a konkrét válságok kezelésével párhuzamosan, esetről esetre reagált a jogalkotó. A megváltozott biztonsági környezet ugyanis egyrészt szükségessé tette a fegyveres szervek és szervezetek közti együttműködés fokozását, másrészt pedig a nem fegyveres tevékenységek körében a védelmi és biztonsági célú felkészülési és intézkedési lehetőségek megerősítését. [...]

E törvénnyel a jogalkotó az eddigi ágazati működést kiegészíti az összkormányzati koordináció és az ágazati elhatárolást felváltó hatékony együttműködés kereteivel, kiemelt területté téve a társadalom felkészültségének és biztonságtudatosságának erősítését, továbbá a normál jogrendi válságkezelés és a különleges jogrendi szabályozás hatékonyabbá tételét”¹³

– rögzíti a Vbő. általános indokolása, egyértelműsítve, hogy a Vbő. nem felváltja a korábbi intézményi és szabályozási kereteket, hanem ráépítkezik azokra, de immár önálló keretrendszerként alkotva. Ez alapvetési szempontból azért kiemelt fontosságú, mert

¹² LAKATOS 2019: 91–92.

¹³ Kiemelés a Vbő. általános indokolásából.

egyértelművé teszi, hogy a védelmi-biztonsági tevékenységek összehangolása hatékonyan nem valósítható meg, szabályai és törekvései pedig helyesen nem értelmezhetők a kapcsolódó intézményi és szabályozási keretek, működési tapasztalatok figyelembevétele és szintetizálása nélkül.

Fontos újítás tehát, hogy míg korábbi szabályozásunk a védelmi igazgatást államrendszeri oldalról egészen a Vbő. megalkotásáig a honvédelmi ágazathoz nemcsak szorosan hozzákötötte, hanem lényegében azt a honvédelmi igazgatással átfedésbe is hozta szervezeti, működési és közpolitikai tekintetben, addig a Vbő. önállósítja azt, és helyesen nem egy új ágazati igazgatási keretként, hanem az ágazati igazgatási szisztémákat összekapcsoló hálóként építi fel. Ilyen irányú törekvés a politikai-kormányzási megoldások körében már korábban is felmerült,¹⁴ azonban ez a kísérlet¹⁵ és annak gyermekbetegségei jól mutatják a Vbő. újszerűségének azon oldalát, hogy az új területként, funkcióösszességgként jelenik meg, és sajátos intézményi kereteket irányoz elő, nem korlátozva a honvédelmi és más ágazati sajátosságokat, de lehetőséget teremtve azok koordináltabb működtetésére és ez által a rendszerszerűség egészében rejlő többletek kiaknázására. A rövid és fókuszált történeti-evolúciós áttekintésből azonban azt a következtetést is le kell vonnunk a következő megállapításokra – és jelen kötet, illetve a mögötte álló szabályozás egészére nézve –, hogy mindez egy fejlődési folyamat adott állomását tükrözi, amely adaptív evolúciós eredményeket akkor tud a jövőben felmutatni, ha mögötte mélyebb, átgondoltabb, rendszerszerűbb elemzések és törekvések állnak, amelyeket mind a szakmai-tudományos közeg, mind pedig az intézményi vezetők megfelelően tudnak transzformálni a gyakorlati és politikai működés területeire. Ha akár az innovatív elméleti bázis, akár a megfelelő és megújulni képes gyakorlati működés, illetve a befogadó és védelmet erősíteni akaró társadalmi-politikai közeg hiányzik, vagy ezek között az egyensúly megbillen, akkor a korszerű védelem lehetősége és képességei szenvednek csorbát.¹⁶ A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának alapjait tehát elsősorban funkcionális kapcsolódásaiban kell helyesen értelmezni ahhoz, hogy aztán az egyes szabályhalmazok megfelelő értelmezése és alkalmazása megnyílhasson előttünk.

3. A Vbő. alapvetéseinek és hagyományos védelmi és biztonsági funkciókhoz való kapcsolódásainak áttekintése

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának alapvetései alatt jelen fejezet azokat a Vbő.-ben és annak indokolásában megjelenő jogalkotói megnyilatkozásokat érti, amelyek a Vbő. szabályösszességének egységként való jellemzése, ha úgy tetszik a Vbő. rendeltetése és irányultsága felől nézve alapvető fontosságúak. Ezek részben biztosan

¹⁴ A téma kapcsán lásd: KESZELY 2020: 24–48; KESZELY 2021; MOLNÁR 2021; FEJES–MOLNÁR–RAFFAY 2023.

¹⁵ KESZELY 2020: 12–13.

¹⁶ A téma kapcsán lásd: FARKAS 2021: 22–28; FARKAS 2022b; FARKAS 2022a.

átfedést mutatnak azokkal az elemekkel, amelyek kimagasló szerepűek a Vbő. jogrendszerben betöltött hely és szerep felől közelítve, de jelen keretek között más az értelmezési irányultság, illetve okkal feltételezhető, hogy a szóban forgó szövegrészek tekintetében is van differencia.

3.1. A Vbő. elvi, rendszertani alapvetései

A rendeltetés talán legalapvetőbb kérdése az, hogy a törvény-előkészítést végző szakértők, a tervezetet szükségképpen formáló, majd jóváhagyó szakmai és politikai vezetők, majd a Kormány és végezetül az Országgyűlés képviselői miatt, milyen céltól vezérelve döntöttek a törvényi keretek ilyen képet mutató kialakítása mellett. Ennek megválaszolásában kiemelkedő szerepe van a törvény preambulumnak, amely a megalkotás fő okaként a következőket rögzíti:

- a) Magyarország és a magyar nemzet védelme, biztonságának fenntartása, fejlesztése és ezekkel összefüggő érdekeinek érvényesítése alapvető célként jelenik meg. E körben már kiemelendő, hogy a nemzet védelme túlmutat a hagyományos területi elvű védelmi megközelítésen, ami Magyarországon – főként politikai felhangok miatt – jellemzően kritikai megközelítés tárgyát képezi, miközben a tagságunkkal működő Észak-atlanti Szerződés Szervezetének számos tagállamában alapvetően elfogadott fogalmi és szemléleti megközelítés a nemzet biztonságára fókuszáló perspektíva. A területi elvű – ha úgy tetszik: országvédelmi alapú – megközelítés mellett azonban fontos tétel a biztonság fenntartása, fejlesztése és a kapcsolódó érdekek érvényesítése. Ez ugyanis egyértelműsíti, hogy az alapvetés nemcsak egy helyzet tevőleges, biztonságszavatolással és védelemmel való ellátása, hanem egy olyan keretrendszer kialakítása, amely a biztonságot jelzők nélkül, tehát a maga teljességében kívánja fejleszteni. Ez azért fontos kitétel, mert a biztonság fejlesztése szükségképpen túlmutat a biztonság fenntartását funkcionálisan szavatoló képességek működésén és működtetésén, azaz megnyit egy nehezen behatárolható együttműködési és cselekvési dimenziót, amelynek már a koordinálása, azonosítása, döntés-előkészítésbe kapcsolása is rendkívüli igazgatási perspektívát nyit meg. Ez egyébként paradigmaváltást is megalapozhat.
- b) Az első kör realizálására hivatott képességek összehangolt és hatékony irányítása és működtetése jelenik meg következő célként, ami azért fontos, mert a biztonság fenntartásában megkülönböztetett szerepe van a katonai karakterű szerveknek a közgondolkodásban, de a jelző nélküli biztonság a maga komplexitásában áthatja az állami és társadalmi működés egészét, és könnyen fókuszterületté teheti például a válságkezelésben is a nem fegyveres dimenziót, ahogy ezt a Covid-19-világjárvány 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, amely 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 fókuszátételként 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 – biztonságsszavatolási 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, biztonságsszavatolás 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 Vbő. 1. §-a 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 diszciplinák, szakterületek, ágazatok összhangjának 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 Vbő. 3. §-a. Ez ugyanis korábban még az alkotmányos szinten sem látott egységes keretbe foglalja a „hagyományos” védelmi funkciókat, amikor kimondja, hogy

„Vbő. 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 *differentia specificája* 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 szervezetre jellemző megoldások, különösen a hierarchikus és „műveletfókuszú” 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 ilyenén leképezésének a kapcsolódások terén is jelentősége van, hiszen szükségszerűen maga után vonja azt, hogy a „hagyományos” védelmi területek szemléletmódja dominál a válságkezelési szemléletben 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, valamint a védelmen és a biztonságszavatoláson túl a biztonságfejlesztési célt, illetve az ehhez szükséges államon belüli 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 közeget és a biztonsági aspektusnál az ehhez megkerülhetetlen biztonságfelfogás fejlesztését, 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, hovatovább – 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 kitékinteni, 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. alapelvei¹⁷ 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 tág 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 biztonságszavatolás terén alapul venni. Mindezt indokolhatja az is, hogy a jogalkotó számolt a szimbolikus jelentőségű vagy befolyásoló – tehát közvetett hatásokra építő – ártó cselekmények kezelésével is, amelyeknél a közvetlen kár és a származtatott kár mértéke jelentősen eltérhet egymástól, ami viszont arányossági oldalról fontos kérdés.

¹⁷ 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 elsődlegességet kell biztosítani.”
 - Ez az alapelv egyértelmű preferenciává teszi a védelmi és biztonsági szemlélet súlyozását, aminek egy lehetséges olvasata 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 biztonságszavatoló kötelezettsége nemcsak a biztonságot sértő, veszélyeztető jelenségekkel kapcsolatos tevőleges fellépésben ölt testet, hanem önmaga működésének az oly módon való szervezésében is, hogy az ne válthasson ki nem kívánt, vagy indokolatlan többlethatásokat a biztonságra. Ennek egyik garanciális korlátja lehet a legenyhébb intézkedés alkalmazásának elvi követelménye, ha azt a folyamatba épített kontrollmechanizmusokban 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 kihívások 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 dinamikusan változó környezethez való megfelelő alkalmazkodás nem képzelhető el akkor, ha a kapcsolódó tudományos vonatkozásokra nincs figyelemmel a működés, a fejlesztés és a 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 társadalomfókuszú jellegét tükrözi vissza, és ezzel lényegében elsőbbséget biztosít a széles körű jogérvényesülés fenntartásának, hiszen az a biztonság stabilizálásában kiemelt jelentőségű.

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 tükröződniük a konkrét, a működést meghatározó szabályokban is ahhoz, hogy az alapvetések egy elvi jellegű cél-kijelölésen 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 *1. táblázat* áttekintésével azonosíthatjuk.

1. táblázat: A törvény és a rendelkezések alapvetési kapcsolódása

A Vbö. rendelkezései	A rendelkezés alapvetési kapcsolódása
A nemzeti ellenálló képesség fogalma (5. § 7. pont) és a nemzeti ellenálló képességre vonatkozó sajátos rendelkezések (V. fejezet)	A nemzeti ellenálló képesség 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 átívelő tervezéssel, szervezéssel, fejlesztéssel és feladatellátással képzelhető el. Ez egyértelműen az alapvetések elvi kereteihez igazodó jelleggel 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.
A védelmi és biztonsági esemény fogalma (5. § 15. pont) „a) törvényben meghatározott ágazati üzemzavar, válsághelyzet vagy különleges jogrendnek nem minősülő veszélyhelyzet, illetve a lakosság ellátását, annak biztonságát vagy folytonosságát érintő súlyos esemény, b) katasztrófa vagy annak veszélye, c) az államhatár rendjét és annak megővését érintő súlyos esemény, d) a törvényes rendet, a közrendet és közbiztonságot súlyosan fenyegető esemény, e) az államműködés folytonosságát sértő vagy veszélyeztető súlyos esemény, f) Magyarországot jelentősen érintő katonai fenyegetés, g) szövetségesi kötelezettség teljesítésére okot adó esemény, vagy h) terrortámadás bekövetkezése, illetve annak jelentős veszélye;”	A védelmi és biztonsági esemény fogalma – és az annak előállta esetén meghatározott további feltételek mellett alkalmazandó további szabályok – egyértelműen tükrözik az a) pont tekintetében az ágazatokon átívelő és ezáltal a válság- és eseménykezeléshez átfogó keretet adó jellegét, ami a funkciók, erőforrások, képességek koordinált alkalmazása mellett irányítási és felkészülési összhangot is feltételez; a b)–h) pontok tekintetében azt, hogy az ágazatilag külön – igaz, nem minden esetben részletesen – szabályozott fenyegetéstípusok mindegyike kapcsán lehetőség van – az eszkaláció adott foka mellett – az összkormányzati keret lehívására. Ez a megoldás tükrözi az elmúlt évek ágazatokon átívelő fellépést igénylő válságainak tapasztalatát az illegális migrációtól, a pandémián át az orosz–ukrán háború hatátságig, figyelembe véve az elvi alapvetések több aspektusát is.

A Vbő. rendelkezései	A rendelkezés alapvetési kapcsolódása
A védelmi és biztonsági igazgatás fogalma és rendszere (Vbő. 5. § 16. pont), 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 biztonság tudatosság 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”.	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 átvivő koordináció, a szükség szerint egységes keretbe emelt irányítás különösen a válságkezelés, a különleges jogrendi felkészülés és működés, valamint a védelem- és biztonság tudatosság erősítése terén került a középpontba. Ez a megközelítés az ágazati szakigazgatásokra való kitekintéssel egyértelművé teszi, hogy a védelmi és biztonságigazgatásnak nem célja kiváltani az ágazati igazgatásokat vagy átvenni azok szerepét, feladatait, hanem azok megfelelő összekapcsolását és a részek – szervezetközi kooperációban eddig is már testet öltött – összességénél többet jelentő átfogó keretből következő sajátos feladatok ellátását helyezi saját működésének középpontjába.
A védelem és biztonság tervezése és az ahhoz kapcsolódó feladatok című III. fejezet, kiemelve ebből a védelmi és biztonsági célú tervezés rendszerének alábbi rendeltetését: „20. § (1) Az ország védelmének és biztonságának fenntartása, erősítése és az arra történő felkészülés érdekében a Kormány védelmi és biztonsági tervezési rendszert működtet. (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. (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.”	Ez a szabályösszesség egyértelművé teszi, hogy egyik oldalról a funkció-, illetve ágazatkötött, azaz sajátos tervezés, szakpolitika formálása nem szűnik meg, de kifejezetten a védelmi és biztonsági funkciók összehangolt működtetése terén szükséges egy új, összkormányzati tervezési szisztéma kialakítása, amely a szükségtelen párhuzamosságokat és az esetleges szakterületek közti inkonzisztenciákat fel tudja oldani. Ez tágabb keretben nézve értelemszerűen speciális alrendszer a kormányzat stratégiai irányítási rendszerében, amelynek azonban majd megfontolandó lehet több ponton a felülvizsgálata is a Vbő.-re figyelemmel. A védelmi és biztonsági tervezési 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, amelyből aztán a feladatrendszerek konkretizálhatók és ágazati, majd szervezeti szintre is alábonthatók lesznek megfelelően alkalmazkodva az összkormányzati célokhoz és prioritásokhoz. Az összehangoltságot és az erőforrások hatékony kihasználását tükrözi a kormányzati szinten központilag meghatározott szempontrendszer megjelenése és ráépítése az ágazatilag továbbra is elkülönült tervezésre.

A Vbő. rendelkezései	A rendelkezés alapvetési kapcsolódása
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: „a) az Országgyűlés elé terjeszti a Biztonság- és Védelempolitika Alapelveiről szóló határozati javaslatot és irányítja a védelmi és biztonsági célú tervezés további dokumentumainak kidolgozását, b) összehangolja a védelemmel és biztonsággal összefüggő kormányzati és nemzetközi együttműködési feladatokat, c) meghatározza a Kormány tagjainak és a Kormány irányítása alá tartozó állami szerveknek a védelmi és biztonsági célú felkészítéssel és feladatellátással összefüggő feladatait; d) irányítja a védelmi és biztonsági igazgatás szervezetrendszerét, [...] f) gondoskodik az Alaptörvényben meghatározott állami működés és a kormányzás folytonosságának fenntartásáról, különös tekintettel a válsághelyzeti és a különleges jogrendi működés biztosítására, [...] h) meghatározza a nemzeti ellenálló képesség fejlesztésének programját és irányítja annak összehangolt végrehajtását, i) meghatározza a Honvédség, a rendvédelmi szervek, a nemzetbiztonsági szolgálatok összehangolt felkészülésének és feladatellátásának fő irányait, valamint az ezekkel összefüggő kivételes döntéshozatal kereteit, [...] q) dönt az összehangolt védelmi tevékenységről és az azzal összefüggő intézkedésekről.”	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 irányítási 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. 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 széles körű kooperációra építő megközelítést a különféle feladatok és jogkörök fegyveres védelmi súlyozottságával.
A védelmi és biztonsági célú ellenőrzések és gyakorlatok című X. fejezet, különösen az ellenőrzések jellegét, illetve a gyakorlatok összkormányzati kereteit meghatározó alábbi rendelkezésekkel: „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. (2) Az ellenőrzés magában foglalja a védelmi és biztonsági feladatokkal összefüggésben különösen a) a tervezés, b) a szervezés, c) a képzés és kiképzés, d) a felkészülés, valamint e) a feladat-végrehajtás hatékonyságára, eredményességére, kormányzati összehangolás keretében meghatározottaknak való megfelelésére irányuló tárgyilagos, tényfeltáró, következtetéseket levonó és javaslatokat megfogalmazó ellenőrzési tevékenységeket.”	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 rendszert nem alakítják ki. Az ellenőrzési felhatalmazás, különösen annak jellegére figyelemmel, alapvető feltétel annak biztosításához, hogy 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.

A Vbő. rendelkezései	A rendelkezés alapvetési kapcsolódása
„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. (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. (3) A (2) bekezdésben meghatározott kötelező gyakorlatok lehetnek a) több védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő szervet, továbbá azok központi és területi szintű szerveit érintő, vagy b) egyes védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő szerveket vagy több szervet, de csak a központi, vagy csak a területi szinten érintő gyakorlatok.”	Az ellenőrzés viszonylatában kiemelő 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, amely tartalmi oldalról tudja biztosítani a megfelelő kontrollt és szükség esetén újabb követelmények, iránymutatások kialakítását, vagy adott tapasztalatok esetén a rendszer finomhangolását. A gyakorlatokra vonatkozó szabályok az elvi alapvetések alkalmazásba való átültetése mellett korszakhatárnak is tekinthetők, hiszen a korábbi katonai, rendészeti kötöttségű gyakorlatrezsimen túl egyértelműen létrehoz egy önálló, a kormányzati igazgatás széles spektrumára is kiterjeszthető gyakorlatozási rendszert, amely a kooperáció és az összehangolt felkészülés mellett, megfelelő alkalmazás esetén, a „civil” közigazgatás védelmi és biztonsági felkészültségét és tudatosságát is erősítheti. 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 eszkalációs szintet képviselő eshetőségre teszi alkalmazhatóvá a kereteket a fokozatosság elvén, biztosítva az esetleges ágazati szintű vagy szervezetek közti – 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. Az összehangolt védelmi tevékenység megjelenése szükségképpen nem igényli az ágazati válság szabályozások 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 átvélve 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.

Az összehangolt védelmi tevékenység és a válságkezeléssel összefüggő szövetségi feladatok című harmadik rész, különösen az összehangolt védelmi tevékenység alapvető kereteire vonatkozó szabályozással:

„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.”

A Vbö. rendelkezései	A rendelkezés alapvetési kapcsolódása
A különleges jogrendi felkészülésre és működésre irányuló szabályok, valamint a bevezethető rendkívüli intézkedések köre címet viselő negyedik rész.	Az idetartozó 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 jelentették meg, bizonyos hasonlóságok mellett azért eltérő szabályozási megoldásokkal és esetről esetre változó, nem pedig generálisan megközelített szabályozási megoldásokkal. Ez az egyseges 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.

Forrás: a szerző szerkesztése

A Vbö. alapvetéseinek más területekhez való kapcsolódásai terén már elvi szinten is látni kell, hogy a biztonság komplex felfogásához alkalmazkodó, a védelem és biztonságsszavatolás lényegében minden fázisára kiterjedő keretezéssel 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 következnek.

A kapcsolódásoknak azonban van egy jól azonosítható, ha úgy tetszik, pozitivistá szemlélettel is azonosítható köre, amely a védelmi és biztonsági reformfolyamatban léte, le nem zártsága okán nyitott halmazt képez, vagyis feltehetően további elemekkel bővül majd. Ezt a normatív keretből is kirajzolódó kapcsolódási kört egyrészt a Vbö. 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 ellenálló képesség fejlesztése, illetőleg a biztonságtudatosság 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 biztonságtudatosítással 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 kap-

csán 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 beazonosíthatók.

4. Összegzés

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának alapvetései kapcsán nem lehet elégszer felhívni a figyelmet arra, hogy a Vbö. egy evolúciós és azon belül egy még zajló reformfolyamat része. Ezt a folyamatot jelen kötet más tanulmányai elemzik és vizsgálják. Ebből a folyamatjellegből és a Vbö. központi szerepéből azonban az is következik, hogy azok az alapvetések, amelyek a Vbö.-t meghatározzák, lényegében a reformfolyamat alapvetései is. A Vbö. ezeket közvetíti, és egy új fejlettségi szintet képvisel a magyar állam- és jogfejlődés védelmi dimenziójában, amelynek 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, amelyből a Vbö. újdonsága kinőtt, és ez az újszerűség miként jelenik meg a törvény rendelkezéseiben, illetve indokolásában. A fejezet alapvetése, hogy a Vbö. és vele a reformfolyamat 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, amelyben 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, amelyet a tervek a formába öntéshez előirányoztak.

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának alapvetéseiről való gondolkodás tehát egyszerre nyit hídfeállást a tágabb kapcsolódásokhoz és az egyes Vbö.-szabályok helyes értelmezéséhez. Ezek a hídfeállások pedig lehetőséget teremtenek arra, hogy többlettudást és rendszerlátást kölcsönözzenek a jogalkalmazónak is. Az előzmények és körülmények ismeretének, a konkrét szabályok mögött húzódó összefüggések sokaságának ugyanis értelmezést és alkalmazást formáló ereje van. 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 figyelmeztetésként, 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 biztonságsvavatolás rendszerszerű működésében, illetőleg a biztonságfelfogás korszerűsítésében.

Irodalom- és forrásjegyzék

- FARKAS Ádám (2015): Szemléletváltást védelmi aspektusban! *Pázmány Law Working Papers*, 18.
- FARKAS Ádám (2016): *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.
- FARKAS Ádám (2017): Adalékok az állam fegyveres védelmének rendszertani megközelítéséhez. *Honvédségi Szemle*, 145(1), 44–58.
- FARKAS Ádám (2018a): Egy lehetséges séma Magyarország védelem-szabályozási és védelmi alkotmányos szemléletének megújításához. *Vélemények a katonai jogvilágából*, 4(3), 2–14.
- FARKAS Ádám (2018b): Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges szabályozásfejlesztési irányairól. *Honvédségi Szemle*, 146(4), 20–32.
- FARKAS Ádám (2019a): *A [hon]védelmi alkotmány kialakulása a polgári Magyarországon 1867–1944*. Budapest: Zrínyi Kiadó.
- FARKAS Ádám (2019b): *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai*. Budapest: Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat.
- FARKAS Ádám (2021): A multidiszciplinaritás helye, szerepe a védelem és biztonság szabályozásának és szervezésének komplex kutatásaiban. *Közjogi Szemle*, 14(4), 22–28.
- FARKAS Ádám (2022a): A történelmi tapasztalat és a tudomány helye, szerepe a 21. századi védelmi és biztonsági gondolkodásban. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 1.
- FARKAS Ádám (2022b): A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának alapvetései, ezek viszonyrendszerének feltárása. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 36.
- FARKAS Ádám (2022c): A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény helye, szerepe a jogrendszerben. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 39.
- FARKAS Ádám (2022d): *A védelem és biztonság-szavatolás szabályozásának alapkérdései Magyarországon*. Budapest: Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság.
- FEJES Zsolt – MOLNÁR Ferenc – RAFFAY Bálint (2023): Egészségügyi kérdések és kihívások a nemzeti és szövetségi szintű reziliencia megvilágításában. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 3.
- JAKAB András – GAJDUSCHEK György (2016): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont.
- KÁDÁR Pál – TILL Szabolcs (2022): A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának biztosítékai a Vbő. tükrében. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 21.
- KÁDÁR, Pál (2022a): A Short Overview of the Reform of Hungarian Defence and Security Regulations. *Hadtudomány*, 32(1), 61–73. Online: <https://doi.org/10.17047/HADTUD.2022.32.1.61>
- KÁDÁR Pál (2022b): Gondolatok a védelmi-biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdéseiről. *Honvédségi Szemle*, 150(1), 3–19. Online: <https://doi.org/10.35926/HSZ.2022.1.1>
- KELEMEN Roland (2020a): A különleges jogrend történeti modelljeinek kialakulása és fejlődése a 20. század második évtizedének végéig. In FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk.): *Szkillla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus*

kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól. Budapest: Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 43–79.

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

KELEMEN Roland (2022): *A kivételes hatalom történeti és elméleti rendszere.* Budapest: Gondolat Kiadó.

KESZELY László – VARGA Attila (2022): A védelmi és biztonsági igazgatás új szabályrendszerének elemzése. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 28.

KESZELY László (2019): 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, 9–28.

KESZELY László (2020): A hibrid konfliktusokkal szembeni átfogó fellépés lehetséges kormányzati modelljei. *Honvédségi Szemle*, 148(4), 24–48. Online: <https://doi.org/10.35926/HSZ.2020.4.3>

KESZELY László (2021): A nemzeti ellenálló képesség fejlesztésének trendjei. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 6.

LAKATOS László (2019): 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, 81–110.

MOLNÁR Ferenc (2021): A reziliencia kérdése és a NATO. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 15.

SZIGETI Péter (2011): *Jogtani és államtani alapvonalak.* Budapest: Rejtjel Kiadó.