

IX. A védelmi és biztonsági igazgatás rendszere – a Vbö. VII. fejezete

1. Bevezetés – előzmények, elvi alapok

Egy ország védelmi erőfeszítéseinek támogatása érdekében kifejtett közigazgatási tevékenység korántsem új keletű, sőt elmondhatjuk, hogy az egyidős az emberiség kultúrájával. Egyes elemei már az ókori forrásokban is fellelhetők, amelyek folyamatos fejlődésen keresztül jutottak el napjaink modern értelemben vett védelmi és biztonsági igazgatásáig. Hazánkban az államalapítástól kezdve ismerünk forrásokat, illetve találunk utalásokat a nemzet védelmében tevékenykedő állami intézményekre, azok helyére, szerepére, tevékenységére. Az ország védelmére hivatott különböző tevékenységek egész történelmünk során szervesen kapcsolódtak a közigazgatáshoz, talán nem is gondolnánk, milyen szorosan.

Természetesen az idő folyásával és az életviszonyok egyre összetettebbé, bonyolultabbá válásával az egyes funkciók ellátásához egyre több speciális szakértelem vált szükségessé, így ennek kapcsán megindult a különböző funkciók lassú szétválása, egyfajta szakosodás, amelynek következtében a szakterületek kezdtek önálló életet élni. E folyamat a 21. század elejére csúcsonyosodott ki, ahol az egymással interdependens alrendszerekből álló posztmodern társadalmak rendkívüli mértékű összetettsége, párosulva a szervezeti és a technikai fejlettség magas színvonalával, az egymástól független, saját vezetési-irányítási rendszerben működő, saját normatív, szakmai és etikai szabályai és egyedi szervezeti kultúrája által vezérelt ágazatok, szakterületek tömegét teremtette meg. E jelenség negatív hatásai a védelmi területen az egyéni és szervezeti érdekek elsődlegessége, a rivalizálásra való hajlam, a minél nagyobb befolyásra és anyagi támogatásra való törekvés, az ágazati, szakmai szabályokhoz való kötöttség formájában jelentek meg, és a végeredmény egy ágazati szegmensek mentén tagolt, megosztott hatáskörű védelmi igazgatás létrejötté, nagyszámú állandó vagy *ad hoc* módon létrehozott kormányzati koordinációs struktúrával és mechanizmussal. Ennek nemkívánatosságára a szakma immár legalább két évtizede folyamatosan felhívja a figyelmet, egyben sürgetve az ágazatok közötti vagy inkább feletti koordináció szükségességét.

Az elmúlt évtizedekben gyökeresen átalakult, jegyeiben magas fokú komplexitást mutató biztonsági környezet ugyancsak hasonló tendenciákat indukált, így ez is hozzájárult ahhoz, hogy napjainkra elkerülhetetlenné vált valamilyen szintű és mélységű integráció, illetve az egyes szakterületeket összefogó koordinációs struktúra és mechanizmus megteremtése. A kérdés már csak az volt, hogy mikor és milyen formában fog mindez megvalósulni. Mindenképpen ilyen irányú kísérletnek tekinthető a Miniszterelnöki Hivatalban a Biztonság- és Védelempolitikai Koordinációs Államtitkárság meg-

alakulása 1998. november 1-jén. Az új szervezet a Honvédelmi Minisztérium Védelmi Hivatalból, a Belügyminisztériumból és a Pénzügyminisztériumból átvett vezetőkből, illetve szakértőkből tevődött össze. E megoldás személyhezkööttségét és a pillanatnyi hatásköri „erőviszonyokat” tükröző jellegét támasztja alá a struktúra rendkívül rövid működése, figyelemmel arra, hogy a szervezetet vezető államtitkár elhalálozását követően az államtitkárságot megszüntették, a feladatokat visszaosztották az illetékes tárcákhoz, vagyis visszaállt a korábbi állapot.¹

A fenti, megközelítőleg egyéves időtartam egyedi volt abban a tekintetben, hogy kísérlet történt egy integráltabb védelmi igazgatási rendszer létrehozására. Előremutató volt a tekintetben, hogy a kormányzati koordinációért általában felelős Miniszterelnöki Hivatal bázisán jött létre, vagyis sikerült egy, az ágazatok feletti vagy inkább az ágazatokat összefogó struktúrát megteremteni. Első ránézésre e megoldásban megtalálhatjuk az összkormányzati felfogás irányába mutató törekvést. Ha közelebbről megvizsgáljuk azonban a Miniszterelnöki Hivatal védelmi stratégiai és biztonságpolitikai ügyekért felelős politikai államtitkáranak feladat- és hatáskörét, akkor látható, hogy a hatáskörök döntő többségükben a honvédelmi feladatrendszerre terjedtek ki, vagyis közel sem fogta át a komplex védelem teljes spektrumát.

Az említett hiátusokat a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbő.) orvosolta, amely – az ágazati önállóság megfelelő szintjének meghagyása mellett – kifejezetten törekszik hatályát a védelem minél szélesebb területeire kiterjeszteni, egyfajta ernyőt formálva az egyes ágazatok, szakterületek felett. A korábbi megoldáshoz képest jóval tágabb spektrumban gondolkodva az ország védelmének három alappilléreként:

- a honvédelem rendszerét és a Magyar Honvédséget,
- a rendvédelmet és a rendvédelmi szerveket, valamint
- a nemzetbiztonsági szolgálatokat jelöli meg.

A három alappillért jelentő szervezetek tevékenységét, az összes ágazatot beleértve, a teljes közigazgatási rendszer köteles támogatni, a közigazgatási szervek kötelesek együttműködni a védelmi és biztonsági tevékenységek terén.²

A Vbő. hatálybalépésével – a jogszabályalkotás szintjén – most már valóban sikerült az eddig lebonthatatlan ágazati falakat áttörni és megteremteni azt a szintű koordinációs mechanizmust, amely hatékonyan képes mozgósítani az ország erőforrásait, az egész társadalmat bármely típusú válság esetén. Ezen elvet fogalmazza meg a törvény általános indokolása is.

A törvényt átható alapfelfogás mellett nem érdektelen röviden kitérni a Vbő. által létrehozott új rendszer megnevezésére is. A „jogelőd” védelmi igazgatás mint terminus technicus, illetve egyben rendszer, az új szabályozás szerint „védelmi és biztonsági igazgatásra” módosult. Az értelmező rendelkezések között megtalálható a védelmi és biz-

¹ Gyuricza Béla államtitkár meghatározó szakmai munkájáról és szerepéről részletesebben lásd JÁROS-CÁK-KASZÁS 2010: 28.

² Vbő. 3. § (1)–(2) bekezdés.

tonsági igazgatás definíciója,³ de az nem ad konkrét eligazítást arról, hogy a védelmi és biztonsági igazgatás mennyiben más és több, mint a korábbi védelmi igazgatás, illetve mi volt az indoka a megnevezés megváltoztatásának. E kérdésekre inkább a Vbö. egész szellemisége, irányultsága válaszol.

Ha az angol *security* és *safety* kifejezéseket magyarra fordítjuk, akkor mindkettőre a magyar „biztonság” kifejezést találjuk a szótárban, ezért szükséges tisztázni a kettő közötti különbséget. A *security* kifejezés általánosságban az egyének, szervezetek és javak védelmét jelenti külső fenyegetésekkel szemben, amelyek nagy valószínűséggel sérülést, kárt okoznak. A *safety* kifejezés pedig azt az érzést testesíti meg, hogy védve vagyok azoktól a tényezőktől, amelyek sérülést és kárt okozhatnak.⁴ Ezért a *safety* az emocionális oldalra világít rá, míg a *security* a fizikai aspektusokhoz kapcsolódik.

A szemantikai értelmezés mellett fontos eligazítást adnak a biztonsági tanulmányokkal foglalkozó szakirodalomban megtalálható megállapítások a „biztonságra” mint fogalomkörre vonatkozóan. A hidegháború végét követően korszakos jelentőségű változások következtek be biztonsági környezetünkben, aminek eredménye, hogy a 21. századi világunk komplexsége és interdependenssé vált. A politikai, biztonsági, gazdasági és társadalmi szférák kölcsönös függésben állnak egymással, az egyikben előforduló működési zavar kihat a többi szférára is. E tendenciát követik a – szintén a komplexitás jegyeit magukon viselő – válságok is, amelyek a társadalom működésének legkülönbözőbb dimenziókban bukkannak fel, például országon belüli vagy országok közötti konfliktusok, működésképtelen államok, nemzetközi terrorizmus, tömeges migráció, természeti és ipari katasztrófák formájában.

A biztonsági környezet és ehhez kapcsolódóan a biztonságpercepció megváltozásához igazodik a védelmi és biztonsági igazgatás új rendszere, hiszen markánsan elmozdul a többdimenziós, a biztonság komplex megközelítésével összhangban lévő fejlődési irányba. Az ernyője alá vonja a biztonság tága értelmezett széles spektrumát, igyekezve megteremteni közöttük a szükséges szinergiát. Ennek megfelelően a jogszabályszöveg szóhasználatával a törvény alá tartoznak „a 21. századi biztonsági környezet sokrétű és összetett kihívásai és fenyegetései, valamint a természeti, a civilizációs eseményekkel, továbbá az emberi cselekményeken alapuló fenyegető, ártó, befolyásoló, támadó magatartások”,⁵ vagyis a védelmi és biztonsági igazgatás körébe tartozó témaköröket a lehető legáltalánosabb formában fogalmazza meg.

A Vbö. korábbi példa nélküli szintre emelte a védelmi és biztonsági igazgatás szabályozását.

„A példa nélküliség nem a sarkalatosságban rejlik, hiszen az erre vonatkozó szabályok jelenleg is sarkalatos törvényekben – jellemzően a honvédelmi és a katasztrófavédelmi törvényben – kaptak helyt, hanem abban, hogy a Vbö. komplexitása és a kihívások kezelése kapcsán az összkormányzati szemlélet most jelenik meg először egységes és vala-

³ Vbö. 5. § 16. pont.

⁴ Difference Between Safety and Security. Online: www.differencebetween.net/language/words-language/difference-between-safety-and-security/

⁵ Vbö. Preambulum.

menyi ágazat számára meghatározó keretszabályként, amely zsinórmértékül szolgál a továbbiakban is.”⁶

A biztonság kiterjesztő értelmezése korunkban elkerülhetetlen és szükséges lépés volt, és a védelmi és igazgatási rendszerünket alapelveiben, felépítésében, működésében kompatibilissé kellett tenni az új kihívásokkal. Mindazonáltal nem térhetünk ki itt sem az érem másik oldalának a vizsgálata elől, nevezetesen, hogy meddig terjedhet a biztonság kiterjesztő értelmezése, húzhatók-e, és ha igen, hol, akár kemény, akár rugalmas határok. A biztonsági tanulmányokkal foglalkozó szakemberek körében továbbra is komoly vita tárgya a biztonság fogalmának kiterjesztő, illetve leszűkítő értelmezése. A kiszélesítést ellenzők legfőbb érve, hogy a fogalom bővítése a biztonság intellektuális egységét veszélyezteti, vagyis annyi mindent zsúfolunk bele, hogy végül a biztonság lényegi jelentése vész el. A kiterjesztő értelmezés valóban kitágítja a biztonsági tanulmányok műveléséhez szükséges ismeretek körét, és a problémák széles skálájára bővíti az állam rendkívüli mozgósításának igényét.

A kérdés azért is húsba vágó, mert a korábbi évek tapasztalatai azt mutatták, hogy fokozódó igény jelentkezett a mindenkori kormányzat részéről egy rugalmasabb, nagyobb mozgásteret, beavatkozási lehetőséget biztosító rendszer iránt, hiszen a kihívások és fenyegetések sokrétűsége, valamint megnövekedett dinamikája megköveteli a gyors és hatékony fellépést az ország és a lakosság védelme érdekében. Többek között ezen igényt is igyekszik kielégíteni az új szabályozás és „a védelmi és biztonsági reform egyik alapvetése kétségtől a fentiekben azonosítható be, azaz a mindenkori végrehajtó hatalom kapja meg a lehetséges legtágabb felhatalmazást a védekezési feladatok ellátására, az ehhez szükséges jogi lehetőségek ne jelenthessenek akadályt az állampolgárok biztonságának szavatolása terén”⁷.

Az új szabályozás tehát a végrehajtó hatalom részére megteremti a szükséges mozgásteret, jelentős mértékben csökkenti az adminisztratív akadályokat, törekszik megteremteni a hatékony válságkezelés jogszabályi és szervezeti feltételeit. A megnövekedett lehetőség ugyanakkor komoly felelősséget is ró a mindenkori döntéshozókra és beavatkozókra, hogy valóban csak indokolt esetben éljenek a „biztonságiasítás” eszközével, és akkor is a csak a szükségesség és arányosság alapelveinek messzemenő figyelembevételével.

2. A védelmi és biztonsági igazgatás új szabályrendszere

A védelmi és biztonsági reform nemcsak szellemiségében, elveiben, hanem jogtechnikai szempontból is átfogónak tekinthető. Az állam védelmi mechanizmusában olyan mértékű változásokat indukál, hogy azokat érvényesíteni kell egyrészt vertikálisan, a jogalkotás minden szintjén az Alaptörvénytől kezdve egészen az egyedi határozatokig, másrészt horizontálisan, kiterjesztve a védelemben érintett valamennyi ágazatra, szakterületre.

⁶ KÁDÁR 2022: 13.

⁷ KÁDÁR 2022: 7.

Jelen cím alatt a védelmi és biztonsági igazgatás tágabb értelemben vett elemeit listázzuk, visszaulva kötetünk azon fejezeteire, ahol azokat részletesen tárgyaljuk.

2.1. A különleges jogrend és a „szürke zónás” esetek szabályai

A védelmi és biztonsági reform első lépcsőfokaként a különleges jogrendi rendszerünk megreformálását tekinthetjük, amely már hosszú ideje megérett az átalakításra. A korábbi Alkotmány és az Alaptörvény módosításainak következtében Magyarországon hat különleges jogrendi eset (akkori szóhasználatban: minősített időszak) volt hatályban, azokból három több fordulatot is tartalmazott, így egy rendkívül összetett, bonyolult norma-rendszer alakult ki. Jogalkalmazói oldalról mindez annyiban is nehezítette a helyzetet, hogy az egyes minősített időszakok, sőt néha az azokon belüli különböző fordulatok teljesen eltérő szituációt tételtek fel, egymástól alapján eltérő válsághelyzetek húzódtak mögöttük, aminek következtében szinte mindegyikhez eltérő, sajátos kormányzati vezetési-irányítási rendszert, valamint válságkezelési metódusokat, eljárásokat kellett, vagy kellett volna rendelni. A védelmi igazgatási szakértők körében emiatt időről időre konzekvensen felvetődött a minősített időszakok egyszerűsítésének az igénye annak érdekében, hogy az alkotmányos kerettényállások mögé végrehajtási szabályok legyenek rendelhetők, összességében egy életképes működési rendszert alkotva.

Korábbi alkotmányos szabályozásunk fejlődéséből – ahogy azt a bevezetőben és az I. fejezetben tárgyaljuk – kicsit leegyszerűsítve és sarkítva az a tendencia volt lesűrhető, hogy akárhányszor egy új típusú kihívás jelent meg a biztonsági környezetünkben, úgy a jogalkotó egy újabb és újabb különleges jogrendi tényállás megalkotásával igyekezett megfelelő választ adni, kvázi az időközben felmerülő joghézagok, kiskapuk megszüntetésének módszerével, amely véleményem szerint aggályos megoldási módnak tekinthető az alkotmányos szabályozásban. Tekintve, hogy a világ, illetve ezen belül hazánk biztonsági környezete a jövőben is várhatóan dinamikusan változó jelleget fog mutatni, következképpen megszámlálhatatlan új kihívással kell majd szembenéznünk, ezért a különleges jogrendi szabályozás megreformálása, nevezetesen egyszerűsítése rendkívül időszerű volt.

E régen várt változást az Alaptörvény kilencedik módosítása hozta meg, létrehozva a különleges jogrendi esetek új, hármas rendszerét. Ezek lényege, hogy típus szerint egy teljesen letisztult szisztémát valósított meg, ahol a fenyegetés, illetve kihívás jellege és irányultsága szerint megkülönböztetünk katonai típusú (hadiállapot), belbiztonsági típusú (szükségállapot), valamint katasztrófavédelmi típusú (veszélyhelyzet) különleges jogrendi esetet. Mindez egyértelművé tette, hogy az egyes esetekben mely szakterület lesz a fő beavatkozó, ki lesz a támogatott, és kik lesznek a támogatók, hogyan kell működtetni a kormányzati vezetés-irányítás rendszerét.

A különleges jogrenddel összefüggésben még említést szükséges tenni az ilyen időszakokban alkalmazható rendkívüli intézkedésekről. Az egyik jelentős változás a régebbi szabályozáshoz képest – ahol a Honvédelmi Tanács és a köztársasági elnök is rendelkezett ilyen hatáskörrel –, hogy a Vbő. alapján a rendkívüli intézkedések meghozatalára egye-

dül a Kormány jogosult, mégpedig azok teljes skálájára kiterjedően. A másik alapvető különbség, hogy míg a honvédelmi törvényben és a katasztrófavédelmi törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések egyértelműen behatárolható, konkrét intézkedések voltak, ezzel szemben a Vbő. csak témaköröket ad meg, azon belül teljes mozgásszabadságot ad a jogalkalmazó részére a törvény szabta kereteken belül és garanciális szabályok megtartásával.⁸

A különleges jogrendi intézkedéskatalógust kötetünk XV. fejezetében részletesebben tárgyaljuk.

A három különleges jogrendi alapeset rövidesen kiegészült olyan jogintézményekkel, amelyek elnevezésükben ugyan nem, viszont jellegükben, tartalmukban magukban hordozzák a különleges jogrend egyes jegyeit, illetve bizonyos szempontokból hasonlóan viselkednek. Ezeket a korábban is már ismert jogi megoldásokat⁹ hívhatjuk kvázi különleges jogrendeknek, vagy összefoglalóan elnevezhetjük őket válságkezelési, esetleg szürke zónás szabályozásnak utalva arra, hogy nem tartoznak a különleges jogrendek közé, ugyanakkor eltérnek az állam normál (válságmentes alaphelyzeti) működésétől.

Ezek közül elsőként a Vbő. által meghatározott „összehangolt védelmi tevékenység” említhető, amely a tulajdonképpeni összkormányzati megközelítés elvének manifesztálódása a gyakorlati életben. Tartalmilag az általános értelemben vett kormányzati krízismenedzsmentnek vagy válságkezelésnek felel meg, de mivel a „válság” és „válságkezelés” kifejezések oly sok vitára adtak okot a közelmúltban, célszerűbbnek mutatkozott egy új, kompromisszumos elnevezés megalkotása. Ezzel a jogintézménnyel kötetünk XIII. fejezetében részletesen foglalkozunk.

Szintén a kvázi különleges jogrendek vagy a szürke zónás szabályozás körébe sorolható a honvédelmi törvényben meghatározott honvédelmi válsághelyzet.¹⁰ Nem új keletű annyiban, hogy létezett hasonló jogintézmény a korábbi honvédelmi törvényben is a nem túl szerencsés „honvédelmi veszélyhelyzet” néven. Rendszertani szempontból érdekes, hogy honvédelmi válsághelyzetet a Vbő.-ben intézményesített összehangolt védelmi tevékenység egyik fajtája, tehát ha úgy tetszik, megjelent egy ágazati feladatokhoz rendelt

⁸ A régi, konkrét szabályozásra példa a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (régi Hvt.) 67. § (1) bekezdése, amely szerint rendkívüli intézkedésként a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó törvény rendelkezései közül rendelettel állapítható meg a bíróság előtt meg nem támadható hatósági döntések köre, a hatáskör és illetékesség megállapítása, az eljáró közigazgatási szerv kijelölésének rendje, a megkeresés szabálya, az ügyintézési és egyéb határidő, a képviselői rendje, az elővezetés szabálya, az eljárás felfüggesztése, a jogorvoslati rendje, a végrehajtás szabálya. Ezzel szemben a Vbő. 80. § (2) bekezdés d) pontja ugyanebben a témakörben csupán annyit mond teljesen általánosságban, hogy a Kormány az állami és önkormányzati működéssel összefüggő szabályozási tárgykörökben gyakorolhatja a rendkívüli intézkedések bevezetésével kapcsolatos jogkörét. Másik példaként említhető, hogy a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény – Vbő. hatálybalépése előtti – 49. § (2)–(3) bekezdése úgy rendelkezett, hogy veszélyhelyzetben korlátozni lehet a lakosság utcán vagy más nyilvános helyen való tartózkodását, illetve elrendelhető, hogy az ország meghatározott területét a lakosságnak a szükséges időtartamra el kell hagynia (kitelepítés). Ugyanerre vonatkozóan a Vbő. 80. § (2) bekezdés a) pontja általánosságban csak annyit mond, hogy a Kormány rendkívüli intézkedéseket hozhat a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő tárgykörben.

⁹ Lásd KÁDÁR–HOFFMAN 2021: 1–11.

¹⁰ A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény 107. §.

összehangolt védelmi tevékenység. A honvédelmi válsághelyzetet a honvédelmi miniszter javaslatára a Kormány vezeti be, és alkalmazhatja a Vbő.-ben az összehangolt védelmi tevékenység során bevezethető intézkedéseket, illetve azon túl a honvédelmi törvényben nevesített további speciális, honvédelmi, katonai jellegű intézkedéseket.

A honvédelmi válsághelyzet mellett a honvédelmi törvény „visszacsempészte” a korábbi „váratlan támadás” elnevezésű különleges jogrendet a „váratlan támadás elhárítása” címmel jelölt kvázi különleges jogrend formájában.¹¹ A törvényi szövegezés fő vonásaiban megegyezik a korábbival, és rendszerben tartásának indoka, hogy a Kormány váratlan támadás esetén azonnal tudjon reagálni és intézkedni a támadás elhárítására a támadással arányos és arra felkészített erőkkel, az ország fegyveres védelmi terve szerint.

Összességében elmondható tehát, hogy a különleges jogrendi rendszerünk öröndetesen letisztult, ugyanakkor az úgynevezett szürke zónát célzó kvázi különleges jogrendek bonyolítják némiképp a helyzetet.

A fenti jogintézménnyel a XIV. fejezetben részletesebben foglalkozunk.

2.2. A védelmi és biztonsági kötelezettségek rendszere

A Vbő. mint új korszakot elindító új jogszabály természetesen az ország védelmével összefüggő korábbi jogszabályokban gyökerezik, azokat fejleszti tovább a reform kapcsán megfogalmazott elvek, célkitűzések alapján. Ha nagy vonalakban rátekintünk a jogszabály szerkezetére, akkor egyértelmű hasonlóságot tapasztalhatunk a korábbi honvédelmi törvénnyel.¹² Azt is mondhatjuk, hogy a Vbő.-t legerőteljesebben a régi honvédelmi törvény ihlette, az abban meghatározott jogintézményeket részben átvette, részben absztrahálta és általánosította az ágazati keretekben alkalmazott szabályokat az összveszély típusú fenyegetések, illetve az összkormányzati megközelítés követelményeinek megfelelően. Másként fogalmazva megtartotta és továbbvitte azokat a területeket, amelyek túlmutattak a honvédelmi ágazat keretein, másrészt ahol szükséges volt, ott – *mutatis mutandis* – átalakította, továbbfejlesztette a meglévő szabályokat. Erre – a mondhatjuk, keretre vagy vázra – ráépítette a többi védelmi ágazat (rendvédelem, katasztrófavédelem) összkormányzati koordinációt igénylő témaköreit, szabályait. Annak ellenére, hogy megmaradt egy bizonyos mértékű honvédelmi dominancia, sikerült kiküszöbölni a fentebb említett rendszerbeli hiányosságokat, és megteremteni az ágazatokon túlnyúló, azokat összefogó, valódi átfogó megközelítést, illetve összkormányzati együttműködést.

Ahogy a régi honvédelmi törvény elejének legnagyobb terjedelmű részét alkotta a honvédelmi kötelezettségek rendszere, ugyanúgy a Vbő. is meghatározza – most már

¹¹ A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény 108. §.

¹² 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről.

védelmi és biztonsági névvel – azon kötelezettségeket, amelyek a természetes és jogi személyeket terhelik az ország védelmével összefüggésben.¹³

A kötelezettségek rendszerét kötetünk IV. fejezetében tárgyaljuk részletesebben.

2.3. A védelmi és biztonsági tevékenységek irányítása

A Vbő. részletesen meghatározza a védelmi és biztonsági tevékenységek irányítására, valamint a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerére vonatkozó rendelkezéseket. A címszavak alatt lévő szervek, szervezetek felsorolása ismerős, hiszen (az újonnan létrehozott központi szerv kivételével) megegyezik a korábbi honvédelmi és katasztrófavédelmi törvényekben meghatározott szervezetekkel. Ezért első ránézésre mondhatnánk, hogy itt tulajdonképpen kirajzolódik maga a védelmi és biztonsági szervezet mint rendszer és annak irányítási struktúrája, ahogyan láttuk ezt a régi honvédelmi törvényben „a honvédelem irányítása” címszóval, illetve a katasztrófavédelmi törvényben a „katasztrófák elleni védekezés irányítása” címszóval. Ezekbe az irányítási rendszerekbe tartoztak egyaránt a központi szervek (az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Kormány, a szakminiszter, az ágazati miniszterek), valamint a területi és helyi védelmi igazgatási szervek (a területi védelmi bizottság, a helyi védelmi bizottság, a polgármesterek). Ezt a minden szintet (központi, területi, helyi) magában foglaló irányítási rendszert érdekes módon bontja meg a Vbő.: a VII. fejezet kapta *A védelmi és biztonsági igazgatás rendszere* címet, és alatta találhatjuk a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervét (a továbbiakban: központi szerv), valamint a védelmi és biztonsági igazgatás területi és helyi szerveit. Ha tehát szigorúan ragaszkodunk a címszavak tartalmához, elmondható, hogy kizárólag a központi szerv, a területi és helyi védelmi bizottságok, valamint a polgármester alkotják a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerét.

A jogalkotó a VI. fejezetnek *A védelmi és biztonsági tevékenységek irányítása* címet adta, vagyis nem a rendszer vagy a rendszer részeinek az irányítását taglalja, hanem csupán a tevékenységek irányítását célozza meg. Ebben a fejezetben találhatjuk a központi szint szervezeteit, mint Országgyűlés, köztársasági elnök, Kormány, miniszter. Eddig a pontig irányításméleti szempontból érthető is a felépítés logikája, amely szerint e központi szervek nem részei a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerének, hanem kívülről irányítják azt, és mint tudjuk, az irányító szervnek mindig az irányított rendszeren kívül kell állnia. A képet némiképp az zavarja össze, hogy a VI. fejezetben (vagyis az irányítás címszó alatt) megnevezett szervezetek felsorolása tovább folytatódik, még hozzá az úgynevezett „védelmi és biztonsági szervezetekkel” (honvédség, rendvédelmi szervek, nemzetbiztonsági szolgálatok, Országgyűlési Őrség),¹⁴ valamint a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő további szervezetekkel. A törvény rendszertani besorolásában tehát ezek a szervezetek nem tartoznak a VII. fejezet alatti védelmi és biztonsági igazgatás rendszerébe, holott esetükben nehéz elképzelni (már csak

¹³ Vbő. 6. §.

¹⁴ Vbő 5. § 18. pont.

a jogszabály által alkalmazott gyűjtőnevüknél fogva is), hogy a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerén kívül álló szervekről lenne szó, illetve esetükben nem irányító, hanem inkább irányított vagy végrehajtó funkciót kell feltételeznünk.

Ha tételesen végig vesszük a Vbö.-ben meghatározott irányítási rendszert, azt láthatjuk, hogy a felsorolt irányító, illetve irányított szervek, szervezetek döntő többségükben megegyeznek a honvédelem és a katasztrófavédelem korábbi rendszerének hasonló funkciót betöltő szerveivel. A Vbö. tehát alapvetően a meglévő szervezeti struktúrát alkalmazza, természetesen a védelmi és biztonsági igazgatás összkormányzati, ernyőjellegének figyelembevételével. (A két teljesen új szervezeti egység a központi szerv és az általa működtetett nemzeti eseménykezelő központ.) Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az egyes ágazatokon túlmutató irányítási és koordinációs jogosítványok a két ágazati törvényből átkerültek a Vbö.-be, azokban pedig a szorosabb értelemben vett honvédelmi és katasztrófavédelmi ágazati, szakmai irányítás hatáskörei maradtak. Mindez egyébként egybevág a védelmi és biztonsági reform egyik alaptételével, amely szerint meg kell hagyni az ágazatok szakmai kompetenciáit, azaz az ágazati feladatokat továbbra is az ágazati szervek irányítják és végzik, a Vbö. csupán a közöttük lévő koordinációt helyezi közös kormányzati platformra.

Logikailag és rendszertanilag tehát elviekben jól elkülöníthetők a különböző irányítási rendszerek. Ugyanakkor a nagyszámú szervezeti átfedés és a feladatrendszerek nagy fokú átjárhatósága a gyakorlati megvalósítás során okozhat hatásköri ütközéseket, véleménykülönbségeket. Különösen érvényesülhet ez a tendencia a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában, illetve a honvédelemben és katasztrófavédelemben részt vevő vagy közreműködő szervek, továbbá a területi és helyi szervek esetében, ahol az irányítás/szakmai irányítás és a feladatrendszer tekintetében mindhárom oldalról összefutnak a szálak. Ezért is szükséges a fentebb már említett rendszertani letisztulás, másrészt egy rendkívül hatékony koordinációs mechanizmus létrehozása a lehetséges anomáliák kiszűrésére, amely a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének tevékenységén keresztül valósulhat meg.

2.4. A központi koordinációs szerv

A védelmi és biztonsági reform esszenciája, az összkormányzati eszmét a gyakorlatba is átvivő szervezeti egység a Vbö. által létrehozott központi koordinációs szerv. A korábbi évek védelmi igazgatási munkáját nagymértékben megnehezítette, hogy különböző kormányzati szintű, illetve más, egy ágazaton túlnyúló feladatokat ágazati szervekhez delegáltak. Magától értetődően ennek következtében sok tekintetben előtérbe kerültek az ágazati és a szervezeti érdekek, ami számos esetben az összkormányzati érdek sérülését okozta végeredményben negatívan befolyásolva a hatékonyságot. A köztük lévő mellérendeltségi viszony következtében az érintett ágazatok sokszor nehezen tudták áthidalni a fennálló nézetkülönbségeket, több esetben évekig húzódó rivalizálás emésztette fel azokat az energiákat, amelyeket sokkal hasznosabb célra lehetett volna felhasználni.

A védelmi és biztonsági reform, valamint a Vbő. szellemisége és normaszövege egyaránt alátámasztja azt, hogy ezúttal sikerült az ilyen jellegű téves irányvonalakat kiküszöbölni. Először is súlyos hiba lenne operatív kérdéseket, főleg az ágazati végrehajtás mikéntjére vonatkozó döntéseket összkormányzati platformra helyezni, még a mai körülmények között, a „stratégiai tizedes” korszakában is.¹⁵ Mindez nagymértékben sértené a szubszidiaritás elvét, amely a hatékony válságkezelés fontos alapelve. Ennek elkerülésére adekvát megoldás a Vbő. ernyő- vagy keretjellege és azon alapvetése, hogy az ágazati kompetenciákat meg kell hagyni. Másrésről a védelmi és biztonsági tevékenységek, illetőleg a védelmi és biztonsági szervek köre most már nemcsak a honvédelem, de a rendvédelem és a katasztrófavédelem területét is összefogja, így meg tud valósulni a tényleges átfogó megközelítés, és megteremtődött az összkormányzati fellépés lehetősége.

Az egész rendszer fókuszában találhatjuk a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervét mint az összkormányzati koordináció fő letéteményesét. Áttekintve a központi szerv hatás- és felelősségi körét, azt mondhatjuk, hogy az rendkívül ambiciózus, de ezzel együtt is a feladatok jellegének és mélységének helyes értelmezése mellett korántsem irreális. A Vbő. 52. §-a alapján:

„A védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve

a) összehangolja a Magyarország biztonsági és védelmi érdekeivel összefüggő igazgatási feladatokat és azok ellátását,

b) a Kormány irányítói jogkörének érvényesítése érdekében koordinálja az e törvényben meghatározott védelmi és biztonsági tervezés feladatait,

c) a Kormány erre irányuló döntése esetén, az eseménykezelés érdekében nemzeti eseménykezelő központot működtet, amelynek fő feladata az összkormányzati válságkezelés, illetve a különleges jogrendi feladatellátás szakmai koordinációja és összehangolása felkészülési időszakban, valamint védelmi és biztonsági esemény idején,

d) koordinálja az összehangolt védelmi tevékenységre történő összkormányzati felkészülést,

e) előkészíti a védelmi és biztonsági szervezetek, valamint a közigazgatás állományának védelmi és biztonsági célú felkészítésének követelményeit,

f) összehangolja a nemzeti ellenálló képesség előmozdításával és fejlesztésével összefüggő feladatok tervezését és ellátását,

g) kormányrendeletben meghatározottak szerint koordinálja a Kormány válsághelyzeti és különleges jogrendi működéséhez szükséges speciális feltételek kialakítását és fenntartását, továbbá javaslatot tesz az e célra szükséges költségvetési forrásokra,

h) figyelemmel kíséri és feladatkörét érintően támogatja a védelmi és biztonsági érdekek érvényesítését, illetve az ezekkel összefüggő fejlesztéseket segítő, valamint a biztonsági és védelmi összefüggésű technológiai, illetve társadalmi kihívások beazonosításához hozzájáruló tudományos kutatásokat,

i) ellenőrzi a védelmi és biztonsági célú feladatellátást és az arra való felkészülést a minisztériumok, kormányzati főhivatalok és központi hivatalok tekintetében,

j) koordinálja a különleges jogrendi felkészülés ágazati feladatainak ellátását, valamint

k) ellátja a jogszabályban részére meghatározott további feladatokat.”

¹⁵ Lásd bővebben: LIDDY 2005: 139–148.

A keretjellegből adódóan meglehetősen általánosan fogalmazza meg a törvény a feladatokat, mindazonáltal jól kiolvashatók belőle azok a főbb területek, amelyek a központi szerv tevékenységének a gerincét fogják alkotni. A koordinációs funkciónak megfelelően legjellemzőbbek, és legnagyobb számban fordulnak elő a védelmi és igazgatási tevékenységek összehangolásával kapcsolatos feladatok. A központi szerv ebben a vonatkozásban összehangolja:

- a tervezést,
- a felkészülést,
- a végrehajtást.

A tervezéssel összefüggésben alapvetően a Vbö.-ben meghatározott tervrendszerhez tartozó dokumentumok előkészítésében lehet fontos szerepe a központi szervnek, ezek közül is elsősorban az összkormányzati jellegű dokumentumnak minősülő Integrált Védelmi és Biztonsági Iránymutatással kapcsolatban, amelynek kidolgozásáért a központi szerv vezetője felelős. Ezenfelül vélhetően véleményezi – a külgazdasági és külügyminiszter által kidolgozandó – Biztonság- és Védelempolitika Alapelveit és a Nemzeti Biztonsági Stratégiát, továbbá az ágazati stratégiákat, alapterveket és intézkedési terveket, utóbbiakat a központi tervekkel való összhang megteremtése érdekében.

A felkészüléssel összefüggésben a központi szerv dolgozza ki az érintett ágazatok bevonásával a védelmi és biztonsági feladatokat ellátó állomány általános oktatásával és képzésével kapcsolatos követelményeket, közreműködik a Nemzeti Közszoigalati Egyetemmel és más felsőoktatási intézményekkel karöltve az oktatási programok, tematikák kidolgozásában. Összehangolja ezeken túl a védelmi és biztonsági szervek felkészítését az összehangolt védelmi tevékenységekre, valamint a különleges jogrendre. Ez utóbbi feladat már a végrehajtásra történő konkrét, közvetlen felkészítést takarja.

A végrehajtással összefüggésben a törvény az igazgatási feladatok összehangolását említi az idetartozó feladatok körének némileg homályos körülírásával. Talán kézenfekvő lenne, hogy a Vbö. 5. § 15. pontjában szereplő és pontosan definiált védelmi és biztonsági események köréhez tartozó feladatok összehangolását határozná meg a törvény, helyette viszont úgy fogalmaz, hogy: „összehangolja a Magyarország biztonsági és védelmi érdekeivel összefüggő igazgatási feladatokat és azok ellátását”.¹⁶ A jogalkotó vélhetően azért kerülte a tételes felsorolásra történő hivatkozást, és azért folyamodott egy ahhoz képest jóval rugalmasabb, nyitottabb szöveg alkalmazásához, hogy a jogalkalmazó ne kerüljön olyan helyzetbe, hogy adott esetben nem tudja a szükséges intézkedéseket meghozni, mert az kívül esik a merev felsorolás szabta határokon, lehetőségeken.

A fenti, általános jellegű koordinációs feladatok mellett a központi szerv felelős néhány speciálisabbnak mondható területért is. Ezek közül elsőként az ellenőrzést említhetjük, nevezetesen a minisztériumok, a kormányzati főhivatalok és központi hivatalok védelmi és biztonsági célú feladatellátásának, az arra való felkészülésének ellenőrzését. Az ellenőrzés az ellenőrzött szerv alábbi tevékenységi területeit foglalja magába, különösen:

¹⁶ Vbö. 52. § a) pont.

- a tervezést,
- a szervezést,
- a képzést és a kiképzést,
- a felkészülést,
- a feladat-végrehajtást.

Az ellenőrzések során vizsgálni kell a hatékonyságot, eredményességet és a kormányzati összehangolás keretében meghatározottaknak való megfelelést. Ebből az is látható, hogy nem tartozik az ellenőrzések körébe a törvényesség, jogszerűség vizsgálata, vagyis nincs felhatalmazás a klasszikus értelemben vett törvényességi ellenőrzés lefolytatására, mindazonáltal, ha a bizottság esetlegesen törvénytörő gyakorlatot vagy intézkedést észlel, minden bizonnyal ezekkel kapcsolatban is megfogalmazhat következtetéseket, javaslatokat.

Ha ezen egyetlen feladat tartalmába belegondolunk, érzékelhető, hogy milyen volumenű tevékenységről van szó. Egy ellenőrzési rendszer létrehozásához minimálisan ki kell alakítani az ellenőrzés követelményrendszerét, módszerét, az ellenőrzők és ellenőrzöttek jogait, kötelességeit, a résztvevők, közreműködők körét, az ellenőrzés eljárási szabályait, az ellenőrzési jegyzőkönyv tartalmi, formai követelményeit, a jogorvoslat módját, hogy csak a legalapvetőbbeket említsük. Mindezeket a szabályokat a védelmi és biztonsági célú ellenőrzésekről szóló 403/2022. (X. 24.) Korm. rendelet határozza meg.

Az ellenőrzéssel kötötünk XII. fejezete részletesen is foglalkozik.

A központi szerv talán legnagyobb hatású feladata a nemzeti eseménykezelő központ működtetése, amely a központi szerv mellett a másik újonnan létrehozandó szerv a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerében. A központ végzi majd az összkormányzati válságkezelés, illetve a különleges jogrendi feladatellátás szakmai koordinációját felkészülési időszakban, valamint védelmi és biztonsági esemény idején. Ezzel megszületik a szintén régen várt integrált nemzeti válságkezelési központ, remélhetőleg állandó, professzionális állománnyal.

A központi szerv további speciálisnak mondható feladata a nemzeti ellenálló képesség előmozdításával és fejlesztésével összefüggő feladatok tervezésének és ellátásának összehangolása, amelyről kötötünk VII. fejezetében már tárgyaltunk.

A központi szerv felelős továbbá a Kormány válsághelyzeti és különleges jogrendi működéséhez szükséges speciális feltételek kialakításának és fenntartásának koordinálásáért, valamint javaslatot tesz az e célra szükséges költségvetési forrásokra. A feladat korábban „a Honvédelmi Tanács és a Kormány működési feltételeinek biztosítása” címen futott, és a honvédelmi miniszter volt érte felelős. Egyaránt nemzeti és NATO-követelmény, hogy a kormányzati döntéshozatalnak, illetőleg általánosságban a kormányzásnak mindenkor és minden körülmények között folyamatosnak kell lennie, ezért biztosítani kell az ehhez szükséges speciális feltételeket mind fizikálisan, mind szervezeti szempontból. A feladat minden tárcát érintő jellege miatt került a honvédelmi ágazattól a központi szerv hatáskörébe.

Végezetül a központi szerv feladatköréhez tartozik a közreműködés a védelmi és biztonsági igazgatással összefüggő tudományos kutatásokban. A jogszabály meglehetősen

óvatosan fogalmaz, és a szövege szerint a központi szerv mindössze figyelemmel kíséri és feladatkörét érintően támogatja a kutatásokat.¹⁷

2.5. A védelmi és biztonsági igazgatás területi és helyi szervei

A területi és helyi védelmi igazgatás szerveinek (megyei, fővárosi védelmi bizottság, helyi védelmi bizottság) felépítését, működését korábban a honvédelmi törvény¹⁸ szabályozta. Az általuk ellátandó feladatok megoszlottak olyan formában, hogy a honvédelmi feladataik ugyancsak a honvédelmi törvényben voltak megtalálhatók, míg a katasztrófavédelmi feladatokat a katasztrófavédelmi törvény szabályozta. A Vbö. a két törvényből átemelte a területi és helyi védelmi igazgatási szervekre vonatkozó teljes részt úgy, hogy a struktúra nem változott érdemben (egyedül a megyei, fővárosi védelmi bizottságok neve változott területi védelmi bizottságra), a feladatlista pedig egyaránt magában foglalja mind a honvédelmi, mind a katasztrófavédelmi feladatokat.

Az egyes feladatok meghatározásánál a Vbö. alapvetően a katasztrófavédelmi törvény megoldását követve megkülönbözteti a felkészülés, illetve a végrehajtás időszakának feladatait, és ennek megfelelően csoportosítja a feladatokat. A Vbö. szabályozása szerint a területi védelmi bizottságokat továbbra is a Kormány irányítja, de ez az irányítás ezentúl a központi szerv útján valósul meg. Rögtön hozzá kell tenni, hogy ebben a vonatkozásban az általános irányítási jogosultságot kell érteni, mivel az ágazati védekezési és felkészülési feladatok irányítását a törvény – a védelmi és biztonsági reform alapelveinek megfelelően – meghagyja az ágazatok kompetenciájában. Ennek megfelelően a honvédelmi irányítás a honvédelmi miniszter, a katasztrófavédelmi irányítás pedig a belügyminiszter útján valósul meg. A területi védelmi bizottság elnöke a fővárosi, megyei kormány megbízott jogutódjaként a fővárosi, vármegyei főispán, általános elnökhelyettese a fővárosi, vármegyei kormányhivatal főigazgatója. Változatlanul megmarad a két szakmai, nevezetesen honvédelmi és katasztrófavédelmi elnökhelyettes, akiket a két ágazat jelöl, viszont a központi szerv a kinevezésük tekintetében egyetértési jogot gyakorol.

A területi védelmi bizottság összetétele sem változott számottevően, egyedüli érdemi változás, hogy a bizottság titkára bekerült a tagok közé. Ennek megfelelően a területi védelmi bizottság összetétele a következőképpen alakul:

- elnök a fővárosi, vármegyei főispán;
- általános elnökhelyettes a fővárosi, vármegyei kormányhivatal főigazgatója;
- honvédelmi elnökhelyettes a honvédelemért felelős miniszter által kijelölt, a Magyar Honvédség tényleges állományának tiszti állománycsoportba tartozó tagja;
- katasztrófavédelmi elnökhelyettes a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervének vezetője;
- tagok:

¹⁷ Vbö. 52. § h) pont.

¹⁸ 2011. évi CXIII. törvény.

- a vármegyei közgyűlés elnöke – a fővárosban a főpolgármester – vagy az általa helyettesítésre kijelölt személy;
- a megyei jogú város polgármestere vagy az általa helyettesítésre kijelölt személy;
- a katonai igazgatás területi szervének vezetője;
- a bizottság illetékességi területén működő, önálló hatáskörrel rendelkező rendvédelmi szerv illetékes vezetője;
- az egészségügyi államigazgatási szerv képviselője;
- az árvízi védekezésért felelős szervezet vezetője;
- a területi védelmi bizottság titkára.¹⁹

A helyi védelmi bizottság is megtartotta korábbi összetételét, továbbá változatlan maradt az illetékességi területe is, amely a járásokhoz, a fővárosban a fővárosi kerületekhez igazodik. A helyi védelmi bizottság összetétele a következőképpen alakul:

- elnök a fővárosi, vármegyei kormányhivatal járási, fővárosi kerületi hivatalának vezetője;
- honvédelmi elnökhelyettes a Magyar Honvédség állományából vezényelt katona;
- katasztrófavédelmi elnökhelyettes a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervének vezetője által kijelölt személy;
- tagok:
 - a bizottság illetékességi területén működő, önálló hatáskörrel rendelkező rendvédelmi szerv illetékes vezetője;
 - a fővárosi, vármegyei kormányhivatal képviselője;
 - a katonai igazgatási szerv képviselője;
 - az árvízi védekezésért felelős szervezetnek a bizottság illetékességi területe szerinti vezetője;
 - a helyi védelmi bizottság titkára.

A tagok tehát nem változtak az előző szabályozáshoz képest, annyit azonban szükséges megjegyezni, hogy míg korábban a katonai igazgatás képviselője csak különleges jogrendben volt a bizottság tagja, a Vbő. megszüntette ezt a megszorítást, így a katonai igazgatás minden időben a testület fontos szereplőjének számít.

A települési szinten a Vbő. ugyancsak átvette a korábbi szabályozást, és a polgármester maradt a települési feladatok irányításáért felelős személy. A polgármester a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerében az egyedüli önkormányzati tisztséget betöltő személy, aki ugyanakkor államigazgatási hatáskörében látja el a védelemmel kapcsolatos feladatait. A polgármester illetékességi területén ellátja a védelmi és biztonsági tevékenységekkel kapcsolatos, jogszabályban és a helyi védelmi bizottság által számára megállapított, települési szintű feladatokat, irányítja és összehangolja azok végrehajtását.²⁰ A feladatai felsorolásánál a Vbő. követi a területi és a helyi védelmi bizottságoknál kialakult mintát, vagyis külön csoportban tárgyalja a felkészülés, illetve

¹⁹ Vbő. 53. § (1)–(3) bekezdés.

²⁰ Vbő. 58. § (1) bekezdés.

a végrehajtás időszakának a feladatait. A feladatlista áttekintésénél szembevetendő, hogy zömében katasztrófavédelmi és polgári védelmi feladatokból áll, és nem találunk kifejezetten honvédelmi feladatokat.

2.6. A védelmi és biztonsági célú adatkezelés

A Vbö. alapján a védelmi és biztonsági célú adatkezelés szervei az alábbiak:

- a védelmi és biztonsági szervezetek,
- a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő további szervezetek,
- a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve,
- a védelmi és biztonsági igazgatás területi és helyi igazgatási szervei,
- a polgármester.²¹

A törvény részletesen rendelkezik az adatkezelés és az adattovábbítás nemzeti, illetve EU-szabályoknak megfelelő követelményeiről, ezzel eleget téve az adatkezelés jogi megalapozottságának. A jogszabály mindezeket túl elrendeli több külön nyilvántartás elkészítését és vezetését:

- a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve elektronikus nyilvántartás formájában kiértesítési és riasztási nyilvántartást vezet;
- a védelmi és biztonsági szervezetek, a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő további szervezetek, a védelmi és biztonsági igazgatás területi és helyi igazgatási szervei, a polgármester a kiértesítés és a riasztás tervezése, gyakorlása és végrehajtása céljából elektronikus nyilvántartás formájában kiértesítési és riasztási nyilvántartást vezetnek;
- a belgazdaságért felelős miniszter védelemgazdasági adattárat vezet;
- a területi védelmi bizottság, a helyi védelmi bizottság, a polgármester, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv és a katonai igazgatás területi szerve meghatározott ingatlanra, szolgáltatásra, technikai eszközre vonatkozó műszaki, technikai adatokról nyilvántartást vezet a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettséggel összefüggő területi, helyi és települési szintű feladatai teljesítése érdekében.

Valamennyi nyilvántartás létrehozása nagyon fontos újításnak számít attól függetlenül, hogy hasonló nyilvántartások más szervnél, más formában eddig is léteztek. Ezek az adatbázisok képezik az alapját ugyanis annak, hogy szükség esetén rövid idő alatt és szakszerűen mozgósíthatók legyenek a beavatkozó szervek, illetve a gazdaság erőforrásai. E kettő a záloga annak, hogy a rendszer, vagyis a válságkezelés gépezete időben beindulhasson egy válság akut fázisának a kitörésekor.

A rendszer működése szempontjából talán még húsbavágóbb az információáramlás kérdése, amelyet a Vbö. ugyancsak új alapokra helyez. A központi szerv ahhoz, hogy a törvényben meghatározott feladatait teljesítse, rendkívül nagy mennyiségű, szerteágazó,

²¹ Vbö. 60. § (1) bekezdés.

számtalan forrásból érkező információ befogadását és feldolgozását kell végeznie. A Vbő. biztosítja ehhez a forrást olyan formában, hogy a központi szerv adatszolgáltatást kérhet bármely szervtől, jogi személytől vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet-től, amely ezen adatszolgáltatásnak köteles haladéktalanul, ingyenesen eleget tenni. Az adatigénylés természetesen célhoz kötött, adatot kizárólag a védelmi és biztonsági eseményt megalapozó körülmény megelőzése, megismerése, felderítése és kiterjedésének megakadályozása, valamint az állami szervek összehangolt feladatellátásának megszervezése céljából, kizárólag az e cél elérése érdekében elengedhetetlenül szükséges mértékben lehet igényelni.

A válságkezelési rendszerek hagyományosan érzékeny pontja technikai oldalról jelentkezik: ez a minősített adatok továbbítására alkalmas védett kormányzati informatikai rendszer biztosításának nehézsége. A Vbő. ambíciózusan igyekszik rendezni ezt a területet, elrendeli, hogy

- a védelmi és biztonsági szervezeteknél,
- a minisztériumoknál,
- a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervénél,
- a védelmi és biztonsági feladatokat ellátó szerveknél, valamint
- a Kormány által rendeletben meghatározott kormányzati igazgatási szerveknél

biztosítani kell a nemzeti, NATO-, EU-, továbbá külföldi minősített adatok biztonságos kezeléséhez szükséges feltételeket. Meg kell teremteni továbbá ezen adatok elektronikus továbbítására szükséges technikai feltételeket, magyarul a minősített kormányzati informatikai rendszert.²²

2.7. Védelmi és biztonsági gyakorlatok

Az Alaptörvényben meghatározott különleges jogrendi esetek és a hozzájuk tartozó rendkívüli intézkedések, a Vbő.-ben szabályozott védelmi és biztonsági események köre, az összehangolt védelmi tevékenység vagy a NATO Válságreakálási Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer mind egy-egy olyan terület, amelyekkel kapcsolatos tevékenységi rendet számos esetben gyakorolni kell majd a jövőben. Ennek megfelelően a Vbő. elrendeli, hogy a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő állami szervek rendszeresen gyakorlatokat tartsanak, amelyek a komplexitásuknak és intenzitásuknak megfelelően lehetnek egyszerűbb felkészítések, kisebb vagy teljes értékű gyakorlatok.²³

Az érintettek körét tekintve lesznek országos komplex gyakorlatok, amelyek több védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő szervet, továbbá azok központi és területi szintű szerveit érintik, illetve tervezni kell speciális tárgykörű gyakorlatokat, amelyek egyes védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő szerveket vagy több

²² Vbő. 69. § (2) bekezdés.

²³ Vbő. 73. § (1) bekezdés.

szervet érintenek, de csak a központi vagy csak a területi szinten. 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. A gyakorlat végrehajtását a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve értékeli, amiről évenként beszámol a Kormánynak.

A Vbő. alapvetően az ágazatokon túlnyúló vagy a többi ágazatot, ágazati szervet érintő – összkormányzati jellegű – védelmi és biztonsági igazgatási gyakorlatokról rendelkezik, azonban lehetőséget biztosít az egyes ágazatok részére, ágazati gyakorlatok megszervezésére és végrehajtására. A Vbő. szabályozása egyáltalán nem terjed ki a katonai gyakorlatokra, azokat továbbra is az eddig megszokott módon a honvédelmi tárca és a Magyar Honvédség külön tervezi, szervezi és bonyolítja. Természetesen mindez nem akadályozza annak, hogy katonák, honvédelmi, katonai szakértők részt vegyenek az összkormányzati jellegű védelmi és biztonsági igazgatási gyakorlatokban, sőt egyenesen kívánatos is a részvételük, hiszen a katonai oldal nélkül messze nem teljes az összkormányzati együttműködés.

A védelmi és biztonsági gyakorlatok alapvetően a következő típusokba sorolhatók be:

- központi gyakorlat: több, védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő szervet, továbbá azok központi és területi szintű szerveit érintő, vagy egyes védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő szerveket, vagy több szervet, de csak a központi vagy csak a területi szinten érintő gyakorlatok;
- ágazati gyakorlat: a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő állami szervek vezetői, valamint azok irányítói a szervezetük, valamint az irányításuk alá tartozó szervek tekintetében elrendelt gyakorlat;
- nemzetközi gyakorlat: az Észak-atlanti Szerződés Szervezete vagy az Európai Unió által meghatározott célból, a tagságból eredő kötelezettségekre történő felkészítésre irányuló, több nemzet részvételével megvalósuló gyakorlat;
- riasztási gyakorlat: a védelmi és biztonsági eseményt kezelő vagy abban együttműködő szervezet részére elrendelt gyakorlatfajta, amely a szervezet egészére, részeire, elemeire vagy egyes személyére vonatkoztatva, kidolgozott szabályok, időbeosztás és ütemezés szerinti műveletekre, tevékenységekre irányuló cselekménysor;
- ütemterven kívüli gyakorlat: a központi gyakorlat fajtája, amelynek tervezése és elrendelése a miniszterelnök utasítása alapján történik, és amelynek célja egy aktuális vagy várható védelmi és biztonsági eseményre való reagálás és eseménykezelési képesség felmérése.²⁴

A védelmi és biztonsági gyakorlatokkal kötetünk XII. fejezetében is foglalkozunk.

²⁴ A védelmi és biztonsági célú gyakorlatokról szóló 405/2022. (X. 24.) Korm. rendelet 1. §.

3. A védelmi és biztonsági igazgatás új szabályrendszerének hatásai a honvédelem rendszerére

Az új honvédelmi törvény²⁵ (Hvt.) a Vbő. megjelenésével jelentős profiltisztításon esett át, a védelmi és biztonsági reform alapelvei szerint immár klasszikus ágazati törvénnyé vált, hiszen a reform egyik fő célkitűzése az volt, hogy az ágazatokon túlmutató, összkormányzati együttműködést igénylő feladatkörök kerüljenek át az egységes védelmi és biztonsági igazgatás rendszerébe a központi szerv koordinációja mellett, míg a tisztán ágazati területek, feladatok maradjanak az ágazatoknál. Dogmatikailag ezen okfejtés elsöre problémamentesnek tűnhet, ám a képlet korántsem olyan egyszerű és letisztult, mint gondolnánk.

A Hvt. a következő megállapítással indul: „A honvédelem nemzeti ügy.”²⁶ Ha pedig egy feladatkör nemzeti, vagy mondhatjuk úgy, össznemzeti, akkor következésképpen nem lehet pusztán ágazati. Tovább olvasva a törvény szövegét az is kitűnik, hogy a honvédelem komplex rendszere ugyanúgy, mint eddig is, épít az ország honvédelmi és szövetségi katonai képességének fenntartásában és fejlesztésében a nemzetgazdaság erőforrásaira, a Magyar Honvédségre, a rendvédelmi szervekre, a nemzetbiztonsági szolgálatokra és más szervek közreműködésére, állampolgárainak a haza védelme iránti hazafias elkötelezettségére és áldozatkészségére, továbbá a szövetséges államok és fegyveres erők együttműködésére és segítségnyújtására.²⁷ A honvédelem rendszere tehát jottányit sem veszített komplex jellegéből, továbbra is a más ágazatokhoz tartozó szervek, szervezetek tömegét öleli fel. Tagadhatatlan az össznemzeti felelősség is, mivel a törvény megfogalmazása szerint a „honvédelemre való felkészülésben és a honvédelmi feladatok végrehajtásában e törvényben meghatározott keretek között minden Magyarországon tartózkodó természetes személy és a törvény alapján létrehozott jogalanyok a szolgáltatások, az állampolgárok pedig a személyes szolgálat teljesítésével is vesznek részt”.²⁸

Ebben a megvilágításban talán látható, hogy mennyire nem egyszerű a határvonal meghúzása az összkormányzati, illetve az ágazati között. A Vbő. és az új honvédelmi törvény azért jelentős segítséget nyújt az eligazodásban. A korábbi honvédelmi törvények hagyományosan három fő részből álltak az alábbi tematizálás alapján:

- az ország honvédelme (a honvédelem komplex rendszere);
- a Magyar Honvédség irányítása, vezetése, működése;
- különleges jogrendi működés, rendkívüli intézkedések.

Ezek közül a második kevésbé problematikus, ugyanis a Magyar Honvédség vezetése, irányítása tisztán ágazati feladatnak minősül, ezzel kapcsolatban pillanatnyi kétség sem merül fel, így az erre vonatkozó szabályozás teljes mértékben megmaradt a Hvt.-ben. A különleges jogrenddel kapcsolatban azonban már kissé árnyaltabb a kép. A védelmi és biztonsági reform egyértelműen amellé tette le a voksát, hogy a különleges jog-

²⁵ 2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről.

²⁶ Hvt. 1. § (1) bekezdés.

²⁷ Hvt. 1. § (2) bekezdés.

²⁸ Hvt. 1. § (3) bekezdés.

rend során meg kell mozdítani szinte az egész országot, de mindenképpen több ágazat érintett egyszerre, így az arra vonatkozó szabályozás teljes egészében bekerült a Vbő. közös ernyője alá. Az érem másik oldala viszont az, hogy a három különleges jogrendi eset szorosan kapcsolódik egy-egy ágazathoz, szakterülethez (hadiállapot: honvédelem; szükségállapot: rendvédelem; veszélyhelyzet: katasztrófavédelem), így azoknak igen erőteljes ágazati vonzatuk is lesz. A kívánatos végállapot az összkormányzati és az ágazati közötti helyes arány vagy viszony megtalálása lesz, amely rendkívül körültekintő mérlegelést kíván majd a vezetés, irányítás, koordináció tekintetében. Többek között ebből a szempontból is nagy jelentőségűek a komplex gyakorlatok, amelyek során modellezni szükséges ezeket a szituációkat, hogy az esetleges nézetkülönbségek, hatásköri ütközések tisztázhatók legyenek, és ne az éles végrehajtás időszakában merüljenek fel.

A honvédelmi törvényekben szabályozott három témakör közül talán az első, az ország honvédelme (a honvédelem komplex rendszere) tekintetében a legnehezebb az elhatárolás az összkormányzati és az ágazati között. A honvédelmi miniszter felelős az egész ország honvédelméért, amely – mint láttuk – egy összetett, sokszereplős, komplex feladatrendszer, és abban a szakminiszter irányítási jogot gyakorol a rendszer egésze vonatkozásában is.²⁹

Az eddigi gyakorlat szerint a honvédelmi törvény végrehajtási kormányrendelete³⁰ egyben a Honvédelmi Minisztérium külön „statútumrendelete” is, így a honvédelmi miniszter részletes feladatait hagyományosan ez a rendelet szabályozza. A honvédelmi miniszter védelmi igazgatási, illetve igazgatási jellegű feladatai a Hvt. Vhr.³¹ szerint:

- a) „irányítja Magyarország fegyveres védelmi tervének előkészítését, folyamatos korszerűsítését,
- b) engedélyezi a Hvt. 60. § (2) bekezdésében meghatározott létszámot vagy időtartamot meghaladóan a Hvt. 59. §-a szerinti közreműködői feladatok végrehajtására történő igénybevételét,
- c) irányítja a Honvédség és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat által működtetett felderítő rendszert és az ezzel összefüggő kormányzati tájékoztatást,
- d) irányítja a honvédelmi válsághelyzetre történő felkészülést, valamint a honvédelmi válsághelyzetben a honvédelmi szervezetek által ellátandó feladatok végrehajtását,
- e) irányítja a katonai és a katonai nemzetbiztonsági kibertér műveleti felkészülést és a kibertér műveleti feladatok végrehajtását,
- f) irányítja a honvédelmi létfontosságú rendszerek és létesítmények védelmével kapcsolatos feladatokat, valamint előkészíti az ezzel kapcsolatos szabályozókat,
- g) irányítja a befogadó nemzeti támogatással kapcsolatos feladatokat,
- h) irányítja a hibrid fenyegetésekkel szembeni nemzeti ellenálló képességre és védelemre, valamint a polgári felkészültségre vonatkozó feladatokat,
- i) irányítja a fegyveres összeütközések időszakában végrehajtandó polgári védelmi felkészítés honvédelmi feladatait,
- j) irányítja a Nemzeti Katonai Stratégia előkészítését.”

Összességében elmondható, hogy az új honvédelmi törvény célja a védelmi és biztonsági intézményrendszer reformjához igazodva megújítani a honvédelmi intézményrendszer

²⁹ Hvt. 8. § (1) bekezdés.

³⁰ 614/2022. (XII. 29.) Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról.

³¹ Hvt. Vhr. 2. § (2) bekezdés.

egészét. A feladatok, felelősségi körök egy részének a védelmi és biztonsági igazgatás ernyője alá történő bekerülésével némiképp letisztul és erősödik a szabályzás szakmai jellege. Kétségtől erősödni fog a katonai jelleg, ugyanakkor egy percre sem szabad megfeledkezni a honvédelmi igazgatásban dolgozók által következetesen hangoztatott fontos alapelvről: a honvédelem nem egyenlő a katonai védelemmel és a Magyar Honvédséggel, a honvédelemre a védelmi és biztonsági reformot követően is a nemzet egészét átfogó komplex rendszerként kell tekinteni.

4. A védelmi és biztonsági igazgatás új szabályrendszerének hatásai a katasztrófavédelem rendszerére

A katasztrófavédelem rendszerével kapcsolatban elsőként ugyanazt a dilemmát fogalmazhatjuk meg, amely a honvédelemmel kapcsolatban is felmerült. A katasztrófavédelmi törvény³² szerint ugyanis a katasztrófavédelem is nemzeti ügy,³³ és szintén a résztvevők rendkívül kiterjedt körét magában foglaló komplex rendszer. A katasztrófák elleni védekezést a katasztrófavédelmi törvény értelmében az erre a célra létrehozott szervek és a különböző védekezési rendszerek működésének összehangolásával, az állampolgárok, valamint a polgári védelmi szervezetek, a gazdálkodó szervezetek, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, az állami meteorológiai szolgálat, az állami mentőszolgálat, a vízügyi igazgatási szervek, az egészségügyi államigazgatási szerv, az önkéntesen részt vevő civil szervezetek és az erre a célra létrehozott köztestületek, továbbá nem természeti katasztrófa esetén annak okozója és előidézője, az állami szervek és az önkormányzatok bevonásával, illetve közreműködésével kell biztosítani.³⁴ Ebből kifolyólag ugyanolyan nehézségekbe ütközünk az összkormányzati, illetve az ágazati szféra elhatárolásánál, mint amilyet a honvédelem rendszerénél is tapasztalhattunk.

Ha azonban a területért felelős szakminiszter, vagyis a katasztrófavédelmi feladatokért felelős belügyminiszter jogállását vizsgáljuk meg, érdekes eltérést fedezhetünk fel a honvédelmi miniszterhez képest. Míg a honvédelmi törvény egyértelműen kimondja, hogy a honvédelmi miniszter felelős az ország honvédelméért, és irányítási jogkört gyakorol e területen, addig a katasztrófavédelmi törvény nem teszi ugyanezt meg a belügyminiszter vonatkozásában. A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet ugyan pótolja a hiányosságot, és kimondja, hogy a belügyminiszter a Kormány katasztrófák elleni védekezésért felelős tagja, amely felelősség keretében ellátja a hazai és a nemzetközi polgári válságkezelésből,³⁵ katasztrófavédelmi

³² 2011. évi CXXVIII. törvény.

³³ Kat. 1. § (1) bekezdés.

³⁴ Kat. 2. § (1) bekezdés.

³⁵ A polgári válságkezelés kifejezés problémásnak tekinthető a tekintetben, hogy sehol nincs definiálva, mit jelent a polgári válságkezelés, és valójában milyen hatásköröket kell érteni alatta.

feladatokból fakadó kormányzati és koordinációs feladatokat,³⁶ mégis figyelemre méltó, hogy ez a deklaráció csak rendeleti szinten valósul meg és korántsem olyan univerzális jelleggel, mint ahogy azt a honvédelmi miniszternél láttuk.

A katasztrófavédelmi törvénynek a Vbö. hatálybalépését közvetlenül megelőző, majd a hatálybalépését követő változatának az összehasonlítása alapján jól látható, hogy a feladatok döntő többségükben nem változtak. Mindössze egyetlen, a veszélyhelyzetre vonatkozó feladatot töröltek, illetve két új feladattal bővültek a Kormány katasztrófavédelmi feladatai.

Ha megvizsgáljuk a belügyminiszter katasztrófavédelmi feladatkatalógusát, ugyanezt tapasztalhatjuk, vagyis azok érdemben nem változtak a Vbö. hatálybalépésével. A katasztrófavédelmi törvény két változatában egy kivétellel teljesen megegyeznek a feladatok. A felsorolás kiegészült az alábbi feladattal:

„a belügyminiszter az irányítása alá tartozó szervezetek tekintetében biztosítja a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvényben meghatározott feladatok végrehajtását, valamint gondoskodik az irányítása alá tartozó szervezetek hatékony együttműködéséről a védelmi és biztonsági feladatok ellátásban részt vevő szervek, szervezetek, különösen a védelmi és biztonsági igazgatás szervei tekintetében”.³⁷

Azt láthatjuk tehát, hogy a törvény e rendelkezése útján megteremtette a kapcsolódást a Vbö.-höz, de a rendkívül általános és szűkszavú jellege miatt nehéz lenne azt is kijelenteni, hogy mindez elegendő a két törvény közötti teljes összhang megteremtéséhez is, ezt a végrehajtási rendeletek részletes hatásköri szabályai teremtik meg.

5. Összegzés

Jelen tanulmányban a védelmi és biztonsági igazgatás szabályrendszerének törvényi szintjét vizsgáltuk, azok közül is a rendszer működése szempontjából meghatározó jellegű Alaptörvényt, a Vbö.-t, valamint a honvédelmi törvényt és a katasztrófavédelmi törvényt, de természetesen ezeket sem a teljesség igényével. Nem érintettük mélységében az egyes szakterületekre vonatkozó rendelkezéseket, illetve a nyilvánvalóan belső ágazati szakmai szabályokat, mint például a Magyar Honvédség vagy a katasztrófavédelem hivatásos szervezetére vonatkozó rendelkezéseket. Eltekintettünk továbbá azon témakörök részletes taglalásától, amelyeket a kötet más fejezetei tárgyalnak: mint például a nemzeti ellenálló képesség, a védelmi és biztonsági tervrendszer vagy a NATO Válságreagálási Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer. Elemzésünk során azokra a törvényi rendelkezésekre fókuszáltunk, amelyek általánosságban a rendszer mint egész felépítését, működését határozzák meg, kiemelve a változásokkal leginkább érintett területeket.

³⁶ A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 72. § (2) bekezdés a) pont.

³⁷ Kat. 8. §.

Összességében elmondható, hogy a védelmi és biztonsági reform a rendszerváltás óta nem látott mérvű és mélységű átalakulást hozott a védelmi igazgatásban. Az elméleti és gyakorlati szakemberek által hosszú évek óta hangoztatott és a szakirodalomban számtalan helyen leírt elvek, miszerint az ágazati és szakmai szegmensek mentén erőteljesen megosztott a védelmi igazgatási rendszerünk, nem lesz alkalmas a jövő kihívásainak kezelésére, most úgy tűnik, hogy meghallgatásra találtak, és reális esély látszik az elképzelések valóra váltására. Az ágazatok közötti együttműködés fontosságát és az átfogó megközelítést először 2010-ben tűzte zászlajára a HM Védelmi Hivatala, és lassan elindult egy folyamat, amely során fokozatosan kezdett beszivárogni az újfajta gondolkodásmód a szervezeti tudattalanba, bár gyakorlati előrelépéseket csak nagyon korlátozott mértékben sikerült elérni. Több mint egy évtizedet kellett várni a valódi áttörésre, míg a védelmi és biztonsági reform megteremtette a keretfeltételeit a korábban megálmodott átfogó megközelítés, majd összkormányzati, sőt össznemzeti együttműködés gyakorlatban történő működésének. Meggyőződésünk, hogy ez nem is lehetett másképpen, hiszen előre tudható volt, hogy bármekkora is lehet az ágazati vagy szakmai parciális érdekek súlya, a biztonsági környezet változása előbb-utóbb ki fogja kényszeríteni ezt a rendszerszintű reformot.

Irodalom- és forrásjegyzék

- JÁROSCSÁK Miklós – KASZÁS Mihály (2010): *20 év a védelmi igazgatásban 1990–2010*. Budapest: Honvédelmi Minisztérium Védelmi Hivatala.
- KÁDÁR Pál – HOFFMAN István (2021): A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai: a „kvázi különleges jogrendek” helye és szerepe a magyar közigazgatásban. *Közjogi Szemle*, 14(3), 1–11.
- KÁDÁR Pál (2022): A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapelgondolásának elemzése és lehetséges perspektívái. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 8.

Felhasznált jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről
2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról
2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról
2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről
- 614/2022. (XII. 29.) Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról
- 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről
- 405/2022. (X. 24.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági célú gyakorlatokról