

XII. A védelmi és biztonsági célú ellenőrzések és gyakorlatok – a Vbö. X. fejezete¹

1. Az ellenőrzés és a gyakorlatok jelentősége a szabályozásban

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbö.) X. fejezete két alcímben és két szakaszban foglalja össze az e fejezetben vizsgált tárgykört, amely két, részlegesen egymáshoz kapcsolódó, elsődlegesen funkcionális jellegű szabályrendszert érint.

A X. fejezet a Vbö. szerkezete felől közelítve a védelmi és biztonsági tevékenységek irányítása és összehangolása, valamint az ezzel összefüggő feladatok sajátos igazgatási rendszere címet viselő második részben található az alapelveket követően, azonban a válságkezelő és különleges jogrenddel összefüggő részeket megelőzően. Mindez a mintegy 85 szakasznyi terjedelemhez képest viszonylag késői említéssel és szűk terjedelemmel a két tárgykör védelmi és biztonsági alrendszerhez viszonyított eszközszerepére utal: elsődleges jelentőségük a szabályozottságról és működőképességről való információszerzés és visszacsatolás. Végso soron ugyanakkor a fejezet az életszerű szituációk szimulációja útján az intézményrendszerre vonatkozó adatok validálását, a rendszer hatékonyságát, ezáltal az állam reagálóképességét mozdtítja elő. Éppen ez eredményezi a fejezet valódi jelentőségét: ha a 21. században részben korábban nem tapasztalt és halmozódó veszélyek között élünk, nem engedhető meg, hogy a szabályok pusztá keretként jelenjenek meg, hanem létfontosságú azok végrehajtása, különösen a védelmi és biztonsági területen. Ennek tesz eleget a jogalkotó, amikor a követelményeket és a működés szabályozását követően törvényi szinten teszi kötelezővé ezek végrehajtásának ellenőrzését és begyakorlását is. Ez a korábbi szabályozásokban nem volt jellemző, így ez a Vbö. egyik innovációja is egyben.

A mindösszesen tizenegy bekezdésnyi törvényszöveghez kapcsolódó két kormányrendelet 40 szakaszt meghaladó terjedelme ugyanakkor azt is jelzi, hogy a szabályozás domináns szintje a rendeleti szint a törvényben kiemelt elemeken túl. Bevezetésül arra is utalnunk kell, hogy a Vbö. eredeti, felhatalmazó rendelkezéseket tartalmazó 83. §-a eltért a hatálybalépéskor irányadó szövegezéstől:² az eredeti 18 elemű felhatalmazás 13. és 14. pontja kifejezetten nevesítette „az ellenőrzések eljárási szabályait”, illetve a „gyakorlatok tervezésének, szervezésének és végrehajtásának szabályait”, amihez képest a hatályos változatú 83. § összevont felhatalmazásából vezethető le az ellenőrzési

¹ A fejezet a 2023. május 31-i időállapotot tükrözi.

² HENDE 2021: 56.

és gyűjtőfogalmak részeként közvetetten a gyakorlatozási tárgykör.³ Mindez ugyanakkor – a törvényszöveg tartalmát érintő minimális korrekcióra tekintettel⁴ – inkább kodifikációs technikai megoldásként értékelhető, mint a két szabályozási tárgykör jelentőségének ártértékeléseként.

A két Vbő.-alcím közös szabályozási kiindulópontjaként rögzíthető a célhoz kötöttség elve: végső soron azok a védelmi és biztonsági érdek előmozdításának eszközei. Utóbbi az 5. § 14. pontjának fogalommeghatározása szerint

„Magyarország szuverenitásának, függetlenségének, területi épségének, állami, társadalmi és gazdasági stabilitásának, valamint működőképességének, továbbá a magyar állampolgárok és az ország lakossága jogai általános érvényesülésének megóvásával, védelmével, illetve károsulásuk, sérelmük esetén ezek helyreállításával összefüggő érdekek összessége”.

E fogalom tehát egy összetett védendő tárgyra utal, amely egyaránt értékelhető az állami-ság épsége és működési folyamatossága szintjén, valamint a lakosság jogainak védelme érdekében folytatott állami tevékenységek összességéeként. E makroszintű célok sajátos eszközeit biztosítja az ellenőrzés és gyakoroltatás, amelyek egymáshoz képest is értékelhetők: elsődleges hipotézis lehet, hogy az ellenőrzések során feltárt hiányosságokra fókuszált gyakoroltatás visszacsatolásként hozzájárulhat az alrendszer makroszintű hatékonyságának emeléséhez és a védelmi és biztonsági intézményrendszeri modell praktikus szegmensének emeléséhez.

2. Az ellenőrzési szabályok fókuszai

Az ellenőrzési alcím a védelmi és biztonsági feladatokkal összefüggő kötelezettségekre fókuszál. E kötelezettségek elsődleges értelmezési tartománya az 5. § 17. pontja szerinti fogalommeghatározás⁵ alapján individuális szintű lenne, amelyet a Vbő. 3. alcíme azonosít be címzettek és időszakok szerint. Ezek részben a Vbő.-n, részben pedig elsődlegesen a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvényen (Hvt.) alapuló olyan célhoz kötött kötelezettségek, amelyek az Alaptörvény XXXI. cikke alapján determinált módon a védelmi és biztonsági erőforrások kihívásokkal arányos kiterjesztését szolgálják. A X. fejezet szóhasználata ugyanakkor a kötelezettségeket a védelmi és biztonsági kontextusból eredő feladatok megvalósításához köti, így leválasztja az alapjog-korlátozás értelmezési tartományától.

³ „83. § Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben határozza meg [...] 5., a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervét, a védelmi és biztonsági igazgatási feladatokat ellátó szervek és személyek, valamint a nemzeti eseménykezelő központ feladataira és működési rendjére, a védelmi és biztonsági igazgatás szakmai irányítására, felkészítésére, továbbá a védelmi és biztonsági tervezésre és ellenőrzésre vonatkozó részletes szabályokat.”

⁴ A Vbő. 72–73. §-át érintő eddigi egyetlen módosulását a kormányzati szerkezet átalakítása miatt integrálódott Miniszterelnöki Kormányiroda vizsgálhatóságát nevesítő szövegrész elhagyása eredményezte.

⁵ Vbő. 5. § 17. pont: „[V]édelmi és biztonsági kötelezettségek: az ország és a nemzet védelme és biztonságának fenntartása és fejlesztése érdekében az állam által természetes személyek, jogi személyek, valamint jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek részére meghatározható kötelezettségek.”

A Vbö. 72. § (1) bekezdése a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve, a Védelmi Igazgatási Hivatal⁶ feladatkörébe utalja a minisztériumok, kormányzati főhivatalok⁷ és központi hivatalok,⁸ valamint a nemzetbiztonsági szolgálatok kötelezettségeinek ellenőrzését. A Vbö. e kötelezettségeket némileg kiterjesztő értelemben használja, mivel idesorolja a kapcsolódó jogszabályokban, elsődlegesen a végrehajtási rendeletekben konkretizált szervezeti kötelezettségeket is azzal, hogy a (3) bekezdés a leszűkített értelemben használt nemzetbiztonsági (szakmai) tevékenység vizsgálatát a védelmi és biztonsági kontextusból kizárja. Míg tehát a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvényben nevesített tevékenységek a Vbö. szerinti ellenőrzés köréből a törvény erejénél fogva kizártak, a Hvt. és a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény esetében általános értelmű kizáró szabály nem található: a katonai és rendészeti szakmai tevékenység így teljes egészében a védelmi és biztonsági kontextus alá sorolható, ellentétben a nemzetbiztonsági érdek primátusával.

A Vbö. 72. § (2) bekezdése ennek konkretizálása során a tervező, szervező, képzési és kiképzési, felkészülési, valamint feladat-végrehajtási tevékenységet példálózó jelleggel sorolja fel az ellenőrzési tárgykörök között, amelyek vizsgálati szempontjai a hatékonyság, az eredményesség és a kormányzati szempontú összehangoltság lehetnek, szemben az ágazati érdekű, illetve a sikertelen vagy aránytalan ráfordítással megvalósuló tevékenységgel.

Módszertani szempontból a Vbö. a tárgyilagosság alapelvét, valamint a tényfeltárás, következtetés-levonás és javaslattevés egymásra épülését nevesíti. Összességében tehát a 72. § a „ki, hol, mit, hogyan?” kérdések általános szintű válaszait rögzíti. A végrehajtási rendelet⁹ esetében viszont kiemelendő, hogy annak 26 szakasza, részben pontokkal tagolt mintegy 75 bekezdésben rögzíti az eljárásrend részleteit:

- elkülöníti a tipológia, az átfogó, cél- és utóellenőrzés eltérő keretrendszerét;
- rögzíti az ellenőrzés programozásának módszertanát az adatbekérésre és helyszíni vizsgálatra osztott vizsgálati és interaktív javaslattevési szakasszal, a felelősségi körök elkülönítését, az eljárási jogok és kötelezettségek rendszerét;
- bevonhatja a kontrollfunkció megalapozását szolgáló adatszolgáltatásra kötelezett (harmadik) szervet; valamint
- megjelenik benne a nemzeti eseménykezelő központ perspektivikus képessége.

Összességében a rendeleti szintű szabályok szigorú eljárási rendelkezések annak érdekében, hogy a fókuszált és tényszerű jelentéssel záruló ellenőrzés a vizsgált folyamatok eredményességéhez és hiányosságainak kiküszöböléséhez hozzá tudjon járulni.

⁶ A Védelmi Igazgatási Hivatalról szóló 337/2022. (IX. 7.) Korm. rendelet 3. §-a szerint.

⁷ A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.) 34. §-a szerint létrehozása törvényhez kötött. A Kit. 2. §-ának (3) bekezdése szerint jelenleg a Központi Statisztikai Hivatal és a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala.

⁸ A Kit. 36. §-ának (1) bekezdése szerint létrehozása törvényhez vagy kormányrendeletre kötött. A Védelmi Igazgatási Hivatal is e kategóriába tartozik.

⁹ A védelmi és biztonsági célú ellenőrzésekről szóló 403/2022. (X. 24.) Korm. rendelet.

3. A gyakorlatok keretrendszere

Az ellenőrzés szabályaihoz képest a gyakorlatokra vonatkozó törvényi szabályok aránya jóval magasabb: annak terjedelme mintegy háromszoros, a rendeleti szinté¹⁰ viszont mintegy 40%-os, ráadásul utóbbi nem kizárólag eljárási szabályozási minőségű, mivel a nemzetközi gyakorlatokra vonatkozó szabályok beiktatása ténylegesen a törvényi kategóriarendszert is bővíti.

A Vbö. 73. §-ának központi kategóriája a gyakorlat, amelynek értelmezési tartományába az (1) bekezdés szerinti gyűjtőfogalom bevonja a felkészítéseket és gyakorlásokat is. Ebből a szempontból bár a 72. § (2) bekezdése szerinti képzés, kiképzés és felkészülés kategóriái mutatnak tartalmi átfedéseket a felkészítés fogalmával, a 73. § szerinti kategóriák szervezeti szintűek, a 72. § esetében viszont az egyéni szint a meghatározó. A szervezeti szintű fogalom célja a védelmi és biztonsági feladatra alkalmassá válás, bár az (1) bekezdés a katonai gyakorlatokat kivonja a Vbö. szerinti szabályok alól.

A 73. § (2) bekezdése a Kormányt jogosítja fel összkormányzati jellegű, az állami szervek széles körét érintő, kötelező gyakorlatok elrendelésére azzal, hogy a Védelmi Igazgatási Hivatal által előkészített ütemterv az ágazati gyakorlatokra nem terjed ki. A (3) bekezdés az összkormányzati gyakorlatokat a központi és területi szint együttese vagy szintenkénti elkülönítése, illetve a konkrét feladatra fókuszáltság szempontjából osztja fel azzal, hogy a (4) bekezdés szerint e gyakorlatokat kötelező értékelni és kormányzati beszámolót készíteni róluk. A Vbö. ugyanakkor e tipológiát nem konkretizálja.

Az összkormányzati gyakorlatoktól függetlenül az (5) bekezdés változatlanul lehetővé teszi az ágazati gyakorlatok megszervezését is azzal, hogy azokba megállapodás alapján más szervek is bevonhatók. E gyakorlatok esetében további illeszkedő ágazati szabályozás megengedett, a Védelmi Igazgatási Hivatal irányában azonban tájékoztatási kötelezettség áll fenn, amelynek célja a különböző minőségű gyakorlatok időzítésének és tematikájának összehangolhatósága.

A 73. § (6) bekezdése – megnyitva egyúttal a jogszabályi eltérő rendelkezés lehetőségét, tehát keretjelleggel – meghatározza azokat az általános korlátokat, amelyeket a védelmi és biztonsági feladatokkal összefüggő gyakorlatok megszervezése során be kell tartani: ezek érintik

- a fegyver és éles lőszer, robbanószer vagy elektronikus hadviselési eszköz használhatóságának nevesített helyszínekre korlátozását;
- a fegyverviselés, illetve pirotechnikai vagy elektronikus hadviselésre rendszeresített eszközök közterületi alkalmazásának elrendelésével kapcsolatban a rendőrségi értesítés és feltételrendszer betartásának kötelezettsége mellett a lakosságtájékoztatás előírását;
- a védelmi és biztonsági szervezetek ügyeleti és készenléti szolgálatai esetében a lakossági hozzáférés korlátozhatóságának lehetőségét;
- a közigazgatási szervek bevonása esetén a lakosság előzetes tájékoztatása mellett az ügyfélfogadási tevékenység jelentős érdeksérelmet el nem érő korlátozhatóságát;

¹⁰ A védelmi és biztonsági célú gyakorlatokról szóló 405/2022. (X. 24.) Korm. rendelet.

- közszolgáltatás érintettsége esetén az előzetes és folyamatos lakossági tájékoztatás mellett a korlátozhatóságot;
- általános jelleggel az érintett közterületeken és közlekedési útvonalakon a forgalom korlátozhatóságát; valamint
- az elektronikus hírközlés, adat- és információk tartalmakkal összefüggésben a szolgáltatás hozzáféréseinek korlátozhatóságát.

A (6) bekezdés szerinti felsorolás elemei összességében arányosítási intézkedéseként értékelhetők, amelyek célja a gyakorlatok és a mindennapi tevékenység folytatásának érdeke között felmerülő ütközések során a gyakorlat érdekének preferálása, azonban csak a kármegelőzési érdekhez mérten. A gyakorlatok esetében a valóságközeliség elvárása a mindennapi tevékenységhez képest nagy valószínűséggel kapacitási korlátozást eredményez, amelynek a hatása a veszélyes tevékenységek lokalizálásán túl a lakosság informálásával ellensúlyozható, ami azonban fogalmilag nem lehet teljes mértékű, mivel az már a valóságközeliség elvárását, illetve az eljárásrendekkel kapcsolatos minősített információvédelmi érdeket is sértené. Az érdekarányosítási keretszabály megvalósíthatósága körültekintő és előre látó tervezést, valamint rugalmas végrehajthatóságot feltételez.

A védelmi és biztonsági tevékenységek begyakorlásának hiányával összemérhető kockázatokat hordoz ugyanis a valóság és a gyakorlat elemeinek összekeveredése, ráadásul a valóságközeliségi igény folytán ez erősödő kockázat, amelynek a (7) bekezdés szerinti abszolút korlátja, hogy a közrend, a közbiztonság, továbbá az élet- és vagyonbiztonság megóvását szolgáló ügyeleti és ügyfélfogadási tevékenység, valamint a közszolgáltatások folyamatossága nem kerülhet a (6) bekezdésben részletezett korlátozások folytán veszélybe. A szcenáriók tesztelése a működést korlátozhatja, de azt nem lehetetlenítheti el.

A rendeleti szabályok közül a legnagyobb jelentőséget a riasztási gyakorlat ütemterven kívüli alkalmazása kaphatja, amely konkrét biztonsági kihívás kezelhetősége szempontjából az eljárásrendek kidolgozottsága és begyakorlottsága szempontjából látéletként szolgálhat ennek aktiválására irányuló központi kormányzati döntés esetén.

4. Összegzés

A Vbő. ellenőrzésekről és gyakorlatokról szóló fejezete összességében a védelmi és biztonsági tevékenységben közreműködő szervek és szervezetek ez irányú tevékenységével összefüggő rendszerfejlesztés és kontrollfunkciók ellátását szolgálja. Az ellenőrzés külső kontrollként összegezzhető, amelynek célja az együttműködésre kötelezett szervezet tevékenységének megfeleltetése a védelmi és biztonsági programozás dokumentumai szerinti feladat szabásoknak, a gyakorlat pedig döntően a fő felelősként kötelezett szerv által dominált tevékenység, amelyet a kormányzati intézményrendszer az indítás és megszakítás, valamint a programozás és értékelési visszacsatolás oldaláról befolyásol.

Míg a Védelmi Igazgatási Hivatal mint a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének tevékenysége a domináns az ellenőrzés során, amelynek ellátását az ellenőrzött szerv elősegíteni köteles, a gyakorlatok esetében a Védelmi Igazgatási Hivatal elsődle-

gesen adminisztratív, kisegítő szerepre korlátozott: a soron kívüli gyakorlat elrendelése már politikai mérlegeléshez kötött funkció. Annyiban ugyanakkor a két eltérő fókuszú tevékenység összekapcsolódása is kimutatható, hogy a gyakorlatok előkészítésével összefüggő tevékenység az ellenőrzés vizsgálati tárgyává is tehető. Mindez egy esetleges halálos kimenetelű gyakorlathoz kapcsolódó visszacsatolásként terven kívüli megvalósulási formában is valószínűsíthető a valóságközeliség arányossági elvárást átlépő megvalósulására adott reakcióként. Fordított logika alapján ugyanakkor az ellenőrzés tapasztalataira a későbbiekben begyakorlási feladat is építhető.

Irodalom- és forrásjegyzék

Magyarország Alaptörvénye

1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről

1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról

2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról

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

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

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

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

405/2022. (X. 24.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági célú gyakorlatokról

HENDE Csaba (2021): *Törvényjavaslat a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról.*

Online: www.parlament.hu/irom41/16221/16221-0007.pdf