NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS KORMÁNYZÁSTANI KUTATÓMŰHELY

VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS KORMÁNYZÁSTANI MŰHELYTANULMÁNYOK

2022/36.

FARKAS ÁDÁM

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának alapvetései, ezek viszonyrendszerének feltárása

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
LUDOVIKA

Rólunk

A műhelytanulmány (working paper) műfaja lehetőséget biztosít arra, hogy a még vállaltan nem teljesen kész munkák szélesebb körben elérhetővé váljanak. Ezzel egyrészt gyorsabban juthatnak el a kutatási részeredmények a szakértői közönséghez, másrészt a közzététel a végleges tanulmány ismertségét is növelheti, végül a megjelenés egyfajta védettséget is jelent, és bizonyítékot, hogy a később publikálandó szövegben szereplő gondolatokat a working paper közzétételekor a szerző már megfogalmazta.

A Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok célja, hogy a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely küldetéséhez kapcsolódó területek kutatási eredményeit a formális publikációt megelőzően biztosítsa, segítve a láthatóságot, a friss kutatási eredmények gyors közzétételét, megosztását és a tudományos vitát.

A beküldéssel a szerzők vállalják, hogy a mű megírásakor az akadémiai őszinteség szabályai és a tudományosság általánosan elfogadott mércéje szerint jártak el. A sorozatban való megjelenésnek nem feltétele a szakmai lektorálás.

A műfaji jellegből adódóan a leadott szövegekre vonatkozó terjedelmi korlát és egységes megjelenési forma nincs, a szerzőtől várjuk az absztraktot és a megjelentetni kívánt művet oldalszámozással, egységes hivatkozásokkal.

A szerző a beküldéssel hozzájárul, hogy a művét korlátlan ideig a sorozatban elérhetővé tegyük, továbbá vállalja, hogy a working paper alapján megírt végleges szöveg megjelenési helyéről a szerkesztőséget legkésőbb a megjelenéssel egy időben értesíti.

A kiadvány ötletét az MTA Jogtudományi Intézet Law Working Papers sorozatának sikeréből merítettük.

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
LUDOVIKA

Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/36.

Szerző:
Dr. Frakas Ádám százados, tudományos munkatárs, Nemzeti Közszolgálati Egyetem

Szerkesztő:
Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok

Kiadja
Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

Kiadó képviselője
Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok

A kézirat lezárva: 2022. november 19.

ISSN 2786-2283

Elérhetőség:
Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely
1441 Budapest, Pf.: 60
Cím: 1083 Bp., Ludovika tér 2.
Központi szám: 36 (1) 432-9000

Farkas Ádám

A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI TEVÉKENYSÉGEK ÖSSZEHANGOLÁSÁNAK ALAPVETÉSEI, EZEK VISZONYRENDSZERÉNEK FELTÁRÁSA[1]

1. Bevezetés

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának kérdésköre prima facie újszerű témakör a magyar védelmi, illetve állam- és jogtudományi gondolkodásban, hiszen annak bázispontját normatív értelemben a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vbö.) képezi, amely ez év november 1-jével lép hatályba, igaz eredetileg a jogalkotó a hatálybalépését 2023. július 1-jére időzítette. Ez a fajta gyökeres újszerűség azonban Janus-arcú, egyik felől látszólagos, másik felől pedig helytálló felvetés. Látszólagos azért, mert a megcélzott átfogó tevékenységi és szabályozási kör védelmi eleme már ismeretes volt korábban is a védelmi igazgatás fogalmával, mégis helytálló azért, mert a védelmi igazgatás mögül hiányzó intézményi, illetve sajátos szabályozási kereteket, egyúttal pedig a korábbi védelmi igazgatási tartalomból hiányzó elemeket is ilyen formán újként emeli be a magyar állam- és jogrendszerbe.

Mielőtt a védelmi igazgatás, majd a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának fogalmi keretei felé mozdulnánk el az alapvetések tisztázása érdekében, 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."[2] Ehhez a mélyebb megértés céljával további kiegészítések tehetők és teendők. A jogrendszer állapotát vizsgáló munkában Jakab András és Gajduschek György szerkesztők ezt úgy fogalmazták meg, hogy a „jogászi tárgyalásmód rendszerszerint 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."[3] Ez már egy másik véglet, ami a szabályok működését helyesen, multidiszciplináris mércével, ám számos esetben olyan kritériumokkal közelíti meg, amelyek objektív mérése, értékelése kérdéseket hagyhat nyitva. Innen nézve Szigeti Péter tartalmi megfogalmazása talán az arany középútnak tűnhet, amikor azt írja: „A jogrendszer jogtételek, jogi normák, jogszabályok és jogágak egymással funkcionális kapcsolatban lévő összessége, mely jogágak meghatározott elvek és jogdogmatikai megoldások szerint tagozódnak, és ahol az anyagi jogi igények (kötelezettségek) érvényesítés és a jogok védelme kapcsolódik az igazságszolgáltatás szervezeti rendjéhez és/vagy a jogi infrastruktúrához."[4] Ez a megfogalmazás ugyanis már a szabályok összekapcsolódására és érvényesülésére is kitekint, de még mindig szabályozási-normatív keretrendszerben marad.

[1] A mű a TKP2021-NVA-16 számú projekt keretében, a Nemzeti Kutatás Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a Tématerületi Kiválósági Program 2021 pályázati program finanszírozásában valósult meg a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen.

[2] Szigeti Péter: Jogtani és államtani alapvonalak. Budapest, Rejtjel Kiadó, 2011., 142. o.

[3] Jakab András – Gajduschek György: A magyar jogrendszer állapota. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2016., 5. o.

[4] Szigeti Péter i.m. 142. o.

NEMZETI KUTATÁSI, FEJLESZTÉSI ÉS INNOVÁCIÓS HIVATAL
AZ NKFI ALAPBÓL MEGVALÓSULÓ PROJEKT

Mindezt úgy is megragadhatjuk, mint az adott állam szabályozási irányultságú megközelítését. Ehhez mérten azonban az államrendszer kifejezés talán már kevéssé tekinthető bevettnek, pedig annak használata és értelmezésbe való bevonása fontos a szabályozási megközelítést kiegészítő – és egyben a jogi szabályok valósággá transzformálásában megkerülhetetlen szerepet játszó – intézményi-működési megközelítésként megjeleníteni. 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 formagazdaságának 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."[5] 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 fontossággal bír 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.

Az államrendszeri megközelítés az intézményi vonatkozásokon túl azok strukturális kapcsolódásaiba is betekintést tudnak engedni és ezzel segíthetnek megérteni a belső hierarchiát, aminek fontos szerepe van akkor, amikor egy összkormányzati feladatrendszer alapvetéseit és kapcsolódásait vizsgáljuk. Ez a megközelítés azonban segíthet megérteni az előzményeket is és ezáltal azt is, hogy a védelmi igazgatást miért volt szükséges felváltani a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásával és ennek részeként a védelmi és biztonsági igazgatással, ami az alapvetések és kapcsolódások szempontjából fontos kérdéskör. Jelen tanulmány célja tehát a védelmi és biztonsági tevékenységek alapvetéseinek oly módon történő áttekintése, hogy a Vbö. jogrendszeri szerepére való kitekintés, illetve a Vbö. 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 döntéselőkészítési és döntési feladatok ellátása jelentős mértékben meghatározza, utóbbiakat pedig az intézményi és működési összefüggések determinálják.

2. A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának egyes evolúciós aspektusai

Ahhoz, hogy a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának alapvetéseit és azok viszonyrendszerét megfelelően próbáljuk értelmezni, meglátásom szerint nélkülözhetetlen annak előzményeire, illetve az előzményekkel kapcsolatos azon tapasztalatokra és körülményekre is kitekinteni, amelyek hatással lehetnek az új szabályozási és működési keretekre. Ez természetesen egy rendkívül régre nyúló elemzésnek adhatna teret, amely az állam védelmi funkciójának igazgatási és intézményi kereteit komplex módon világítja meg, jelen keretek között mégis talán elégséges lehet a védelmi igazgatásra történő, annak fogalmi

[5] Szigeti Péter i.m. 44. o.

keretein túlmutató, állam- és jogrendszeri szemléletet szintetizáló kitekintés, különös tekintettel annak evolúciójára és ebből következően a honvédelemhez való kapcsolódásaira és ennek nehézségeire való áttekintésre.

2.1. A védelmi igazgatás történeti és összkormányzati megvilágításban

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 ezt a folyamatiságot a következőképp összegezte: „A hidegháborús időszak lezárulásával teljes átrendeződésnek lehettünk tanúi a globális és a regionális biztonságpolitikai környezetünkben. Ezzel szinte egy időben és szorosan hozzákapcsolódva, 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. Mindez az átfogó megközelítés teóriájában öltött testet, amely szerint a modern válságok eredményes és hatékony kezelése érdekében a civil és katonai képességek együttes, koordinált alkalmazása szükséges. E folyamatok hatására világossá vált, hogy a biztonságot nem lehet többé a külső, a területhez kötött, alapvetően katonai védelmi képességek kérdésére korlátozni. Az államok belső és külső biztonsága közé ma már szinte lehetetlen határvonalat húzni. Emellett nyilvánvalóvá vált, hogy a biztonság fogalmi rendszerében ezentúl a katonai mellett más dimenziók is helyet kell, hogy kapjanak. E folyamat a Barry Buzan nevével fémjelzett „szektorelméletben" csúcsosodott ki, aki »a biztonság 5 szektorát különbözteti meg, úgy mint: katonai, politikai, gazdasági, társadalmi, környezeti szektor«. 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."[6] Az idézetből jól látható, hogy a védelmi igazatás fejlődési alapjai a honvédelmi és az annak alapját képező – polgári államiságunk történeti fejlődése során többféle elnevezéssel illetett – katonai vonatkozású igazgatásban ragadhatók meg, amelyektől a változó biztonsági környezettel el kellett mozdulni a környezettel való lépéstartás érdekében, ami azonban számos nehezítő körülmény közepette valósulhatott meg, melyekre később még visszatértünk.

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

[6] Keszely László: A védelmi igazgatás fejlődési irányai 1989-től napjainkig és lehtséges fejlesztési irányai az átfogó megközelítés szempontjából. In: Hornyacsek Júlia (szerk.): A védelmi igazgatás rendszere és a honvédelmi igazgatással való kapcsolatának elméleti és gyakorlati összefüggései. Budapest, Dialóg Campus, 2019., 9-10. o.

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 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.«”[7] 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 Vbö. megalkotásáig legalábbis – a jogalkotó jelentékeny változtatást rendszertani értelemben nem eszközölt ezen a kettősségen, azon túl, hogy a fogalmi kereteket a 2011. évi honvédelmi törvény végrehajtási rendeletéből a törvény szintjére emelte fel.

Ezt a fajta történelmi-evolúciós összekapcsoltságot, illetve a biztonságfelfogás változását a jogalkotó is egyértelműen megfogalmazta a Vbö. általános indokolásában, amit a törvény megalkotásának céljaival összekapcsolva egyértelműen az alapvetések körébe emelt, mint részint meghaladni kívánt korábbi fejlettségi-szint azonosítását, másrészről pedig az elérni kívánt hatékonyabb, újabb és a biztonságfelfogáshoz jobban alkalmazkodó fejlettségi szint identifikálását. E tekintetben az indokolás köréből különösen a következők emelendők ki: „A magyar állam jogfejlődése a védelem és a biztonság területét érintően mérföldkőhöz érkezett. Az Alaptörvény kilencedik módosításának, a 21. századra jellemző új típusú válságok, hibrid fenyegetések hatékony kezelésének és az alapvető jogok minél szélesebb körű védelmének hármas 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 össztársadalmi biztonságtudat erősítéséhez, a biztonságérzet fokozásához, és végső soron a tényleges biztonság minél nagyobb mértékű szavatolásához. A polgári magyar állam jogfejlődésében a védelem és a biztonság kérdése meghatározó helyet foglalt el az alkotmányos fejlődés nagy fordulópontjai tekintetében, hiszen az önálló és szuverén államiság szempontjából kulcsfontosságú kérdés Magyarország védelme és a nemzet biztonságának megóvása. Ebben az évszázados fejlődésben azonban

[7] Lakatos László: A honvédelem és a honvédelmi igazgatás rendszere, azok védelmi igazgaás rendszerében betöltött helye és szerepe. In: Hornyacsek Júlia (szerk.): A védelmi igazgatás rendszere és a honvédelmi igazgatással való kapcsolatának elméleti és gyakorlati összefüggései. Budapest, Dialóg Campus, 2019., 91-92. o.

szükségképpen voltak a politikatörténeti és alkotmánytörténeti sajátosságoktól függetlenül is korszakfordulók, melyek a védelem és biztonság technikai, társadalmi és ezek folytán jogi vonatkozásainak változásából következtek. 1848-ban a nemzet védelmi szabályozásának alapjait tette le a jogalkotó, majd az 1867-től kezdődő első tartós polgári parlamentáris időszakban főként szervezeti és tevékenységforma szerinti megközelítésben elkezdte felépíteni egy modern védelmi és biztonsági rendszer kereteit, kirajzolva ezzel a ma is létező főbb védelmi szervezetek elődeit. 1912-ben kialakításra került a kivételes hatalom intézménye, amely a mai különleges jogrendi szabályozás alapjait adta, majd a két világháború között megszületett a légvédelem szabályozása a hadviselés technikai feltételeinek változása miatt, megalapozva ezzel a mai polgári védelem elődintézményét. Az 1939. évi II. törvénycikkel, első nemzeti honvédelmi törvényünk megalkotásával aztán a törvényhozás jelentős szemléletváltást hajtott végre a védelem és biztonság szabályozása terén, hiszen a korábbi szervezeti, illetve tevékenységi fókuszú szabályozást felváltva az ágazati szabályozás első bástyáját építette ki, amely még a jogrendszer államszocialista átalakításában is hosszú időn át mértékadónak mutatkozott. Ekkor azonban még a rendvédelmi szervek szabályozása nem volt teljes körűen törvényi szinten garantált, míg a titkosszolgálati működés a haderő és a rendvédelem részeként valósult meg és az államszocialista fordulat szerte is foszlatta a polgári elvek szerinti törvényi szabályozási fejlődés folytatását. Az első honvédelmi törvénnyel azonban az ágazati szabályozási megközelítésnél több valósult meg, hiszen az a 20. század első felének végéig jellemző katonai dominanciájú biztonságfelfogásra figyelemmel lényegében a honvédelemre való összkormányzati felkészülés kereteit is meghatározta, vagyis az ország és a nemzet védelmét a katonai védelem ernyője alatt ugyan, de tárcákon átívelő és folyamatos feladattá tette. Ezt a polgári fejlődést az államszocialista diktatúra megszakította ugyan, valamint a fegyveres szervek és szervezetek és általában a magyar államszervezet önkényi eszközként alkalmazásával társadalmilag be is sározta, de mégsem tudta teljességgel felszámolni. 1989-ben a fegyveres szervektől, szervezetektől való politikai félelem és tartózkodás, valamint a hidegháború végétől remélt békevízió hatásai mellett a védelem és biztonság erősítésének polgári fejlődése folytatódhatott. Ennek eredményeként a fegyveres szervek és szervezetek pártpolitikai irányításának felszámolása és képességeik újragondolása mellett az 1939-ben elért ágazatszemléletű fejlesztés kezdhetett kibontakozni a polgári demokrácia keretei között. […] E rendszer felülvizsgálata az Alaptörvény megalkotásakor sem mutatkozott indokoltnak, hiszen a biztonsági környezetünkben a kétezres évek elejének terrorhullámát leszámítva jelentős és ismétlődő kilengések nem voltak tapasztalhatók, míg a 20. század második felétől egyre erősödő komplex – vagyis nem katonai dominanciájú, hanem több dimenziójú – biztonságfelfogásnak a szervezetek közti együttműködéssel törekedett Magyarország érvényt szerezni. 2013-tól azonban Európa biztonsági környezete dinamikusan megváltozott. 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 jelenlévő fenyegetések folytán a konkrét válságok kezelésével párhuzamosan, esetről-esetre reagált a jogalkotó. A megváltozott biztonsági környezet ugyanis egyrészről szükségessé tette a fegyveres szervek és szervezetek közti együttműködés fokozását, másrészről 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."[8]

A katonai-honvédelmi eredet tehát jól látható, hogy a védelmi igazgatást államrendszeri oldalról egészen a Vbö. megalkotásáig a honvédelmi ágazathoz nem csak szorosan hozzá kötötte, hanem lényegében azt a honvédelmi igazgatással átfedésbe is hozta szervezeti, működési és közpolitikai tekintetben. Ezen kettősségtől a magyar államrendszer már a Vbö. megalkotása és az azzal járó új szervezeti séma előtt is próbált eltérni. Keszely László ezt a következőkkel foglalta össze: „Fontos állomás volt 1998. november 1-je a védelmi igazgatás rendszerének fejlődésében, amikor megalakult a Miniszterelnöki Hivatalban a Biztonság és Védelempolitikai Koordinációs Államtitkárság Gyuricza Béla politikai államtitkár vezetésével. Az államtitkárságon belül került létrehozásra a Miniszterelnöki Hivatal Védelmi Koordinációs Titkársága. Az új, főosztályszintű szervezet a HM Védelmi Hivatalból, a Belügyminisztériumból és a Pénzügyminisztériumból átvett vezetőkből, illetve szakértőkből tevődött össze. A HM Védelmi Hivataltól a biztonság- és védelempolitikai koordinációs államtitkár hatáskörébe került a Kormány feladat- és hatáskörébe tartozó honvédelmi igazgatási döntések előkészítése, illetve a végrehajtás koordinációja, míg a honvédelmi miniszterhez köthető feladatok maradtak a HM Védelmi Hivatal felelősségi körében. E döntéssel a korábban egységes honvédelmi igazgatási feladatrendszer – szakmai szempontból nehezen védhető módon – megosztásra került, és az egymással szorosan összefüggő feladatok két különböző szervhez kerültek. E megoldás szakmai megalapozatlanságát, a pillanatnyi hatásköri »erőviszonyokat« tükröző jellegét támasztja alá e struktúra rendkívül rövid életképessége. »A Miniszterelnöki Hivatalon belül kialakított új államtitkárság a 167/1999. (XI. 19.) Korm. rendelettel megszüntetésre került és a politikai államtitkárhoz delegált feladat- és hatásköröket az érintett jogszabályok módosítása útján elosztották a honvédelmi feladatokért felelős ágazatok között. A változás egyik alapvető oka volt, hogy a Miniszterelnöki Hivatal védelmi stratégiai és biztonságpolitikai ügyekért felelős politikai államtitkára súlyos betegség után 1999 májusában elhunyt.« A Miniszterelnöki Hivatal Védelmi Koordinációs Titkárság feladatrendszeréből a korábban átvett honvédelmi igazgatási feladatok visszakerültek a HM Védelmi Hivatal hatáskörébe, visszaállítva ezzel a korábbi állapotot. A védelmi igazgatásban a Gyuricza Béla nevével fémjelzett, megközelítőleg egyéves időtartam egyedi volt abban a vonatkozásban, hogy kísérlet történt egy integráltabb védelmi igazgatási rendszer létrehozása irányába. 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, amely alapvető feltétele az átfogó megközelítésnek. Első ránézésre e megoldásban megtalálhatjuk az összkormányzati felfogás irányába mutató törekvést. A Miniszterelnöki Hivatal védelmi stratégiai és biztonságpolitikai ügyekért felelős politikai államtitkárának feladat- és hatásköre azonban döntő többségében csak a honvédelmi feladatrendszerre terjedt ki, vagyis közel sem fogta át a komplex védelem teljes spektrumát. Tagadhatatlan, hogy nyomokban tartalmazott a védelmi igazgatás más területeihez tartozó hatásköröket is, azonban egyértelműen túlsúlyos volt a honvédelmi oldal, így valójában a védelmi igazgatásnak inkább csak a honvédelmi oldalát fedte le többé-kevésbé. Mindazonáltal megfelelő alapot nyújthatott volna a többi ágazatot érintő védelmi igazgatási feladatok fokozatos bevonására, és kialakulhatott volna egy teljes spektrumú kormányzati koordinációs rendszer. Gyuricza Béla halálával azonban e merőben új felfogású struktúra felbomlott, magával temetve a tárcák feletti védelmi koordináció elvét, és az ebben rejlő

[8] Kiemelés a Vbö. általános indokolásából.

esetleges további lehetőségeket is."[9] A Keszely László által kiemelt kísérlet jelen – államrendszeri – megközelítésben és a Vbö. alapvetésinek jog- és szervezetfejlődési előzményei miatt azért is fontos, mert egyszerre erősíti meg azt, hogy a komplex biztonsághoz igazodó összkormányzati koordináció megfelelő szabályozási és szervezeti kialakítása évtizedek óta váratott magára Magyarországon, ahogy azt is, hogy a biztonság tartalmi változásai, illetve a biztonsági környezet jellege miatt sem tartható fenn hatékonyan az a megközelítés, amely a komplex biztonság igazgatási-koordinációs leképezését a honvédelmi igazgatással olvasztja egységbe. Ez utóbbi szükségképpen azt jelenti, hogy a honvédelmi rendszer megerősítésével együtt a honvédelmi igazgatást is újra kell gondolni jelen környezetben – tanulva az elmúlt évtizedek történelmileg tiszavirág életű honvédelem-hanyagolásából –, ami mellett egy különálló összkormányzati keretet is biztosítani kell, megfelelő kapcsolódásokkal, de a biztonság valódi komplexitásához igazodva, az ágazati tevékenységeket nem elvonva, hanem összehangolással és egységes keretbe foglalással segítve. Ez utóbbi funkcióösszességre hivatott a védelmi igazgatás, amely vargabetűkkel tarkított fejlődése ellenére is egyértelműen tükrözi a magyar állam- és jogrendszer alkalmazkodási képességét a változó világhoz.

2.2. A védelmi igazgatás ágazatokon átívelő szerepének kibontakozását nehezítő körülmények és azok hatásai

A védelmi igazgatás megjelenése tehát előremutató lépés volt a hazai jog- és államfejlődésben, azonban annak kibontakozását és hatékony funkcionálását számos körülmény nehezítette, melyek közül érdemes néhány olyannal számot vetni, amelyek a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolása kapcsán is figyelmet érdemelnek a jövőben. Ezek közé sorolható, hogy (1) a védelmi igazgatás hazai szakirodalmi-tudományos feldolgozottságát jelentős mértékben határozták meg a szakterület gyakorlati szakemberei, akik mellett azonban egy mély „civil" közjogi, jogtudományi kutatási majd képzési beágyazódás nem azonosítható. (2) A védelmi igazgatás megjelenése és kibontakozása egy olyan időszakban valósult meg, amikor az állam védelmi és biztonsági funkciói sem társadalmi, sem politikai szempontból nem voltak preferáltak, a biztonsági környezet dinamikus és negatív irányú változásakor pedig a védelmi igazgatás által összekapcsolandó ágazati szakterületekre is rendkívüli nyomás helyeződött, ami nem kedvezett a védelmi igazgatás ernyőszerű működésének. (3) A védelmi igazgatás az előző két körülmény miatt nem tudott érdemben kitörni a szakigazgatási jellegből, hogy elfoglalja a hatékony működéshez szükséges összkormányzati szerepet, aminek szemléleti és intézményi okai is voltak.

A védelmi igazgatás szakirodalmi-tudományos feldolgozottságára és hátterére érdemes kitekinteni, mivel így kerülhető el az e téren azonosítható és messzire ható negatívumok újbóli megismétlődése a Vbö. viszonylatában. Ha figyelembe vesszük a védelmi igazgatáshoz kapcsolódó védelmi vonatkozású igazgatási tevékenységek történeti evolúcióját hazánkban, akkor egyértelmű, hogy a védelmi igazgatásnak rá kellett (volna) épülnie a honvédelmi igazgatásra, amely jogtörténetünkben és jogtudományunk korábbi korszakaiban a hadügyi igazgatás, katonai igazgatás, katonai közigazgatás fogalmi kereteiből nőtt ki. Ezen területeknek azonban a modern magyar jogtudományi életben jelentős előzményei voltak, amelyekben a gyakorlati szakemberek védelmi vonatkozású igazgatásról vallott nézetei és tapasztalatai mellett a tág értelemben vett – ha úgy tetszik: civil – jogtudomány művelőinek körében is jelentős kapcsolódások mutathatók ki. Tomcsányi Móricz, Ferdinándy Gejza, Kmety

[9] Keszely László i.m. 12-13. o.

Károly, Egyed István vagy épp Magyary Zoltán[10] is magától értetődő módon vizsgálta a hadügyi, katonai, honvédelmi igazgatás és jog vonatkozásait a korabeli fogalmi keretek között, kitérve azokra az alapvető közjogi berendezkedést érintő sajátosságokra – például a hadügyi felségjogokra –, amelyek szerepét ma már marginálisnak tekinti közjogi irodalmunk. E munkásság mellett jelentek meg a sajátos, ha úgy tetszik szakterületi gondolkodók és szakírók munkái, amely kép egységében nézve egy egészséges egyensúlyt mutatott. A honvédelem, sőt még tágabban a védelem és biztonság általános közjogi, jogi gondolkodásunkba való beágyazottsága a rendszerváltozást követő magyar jogirodalomban is megjelent, de az oktatással és azon belül a védelmi témakörök folyamatos szűkülésével együtt szemlélve korántsem tudott olyan színtű magától értetődő bennerejlőséget tükrözni, mint amit a 19. század végi, 20. század eleji magyar jogi gondolkodásnál tapasztalhatunk. E helyzet kapcsán fontos kiemelni, hogy a „civil" jogtudományos gondolkodásba épülő védelmi szemlélet kapcsán inkább hídfőállások fenntartásáról beszélhetünk, mintsem a korábbi hagyományok továbbéléséről, amiben megkülönböztetett szerepe volt mások mellett Murányi Zoltánnak, Torma Andrásnak, Patyi Andrásnak, Fazekas Jánosnak és az újabb kutatások tekintetében Kelemen Rolandnak,[11] akiknek a tevékenységéhez a védelmi hivatásrendek kutatói is

[10] E körben lásd például: Ferdinandy Gejza: Magyarország közjoga. Budapest, Politzer Zsigmond és Fia kiadása, 1902.; Ferdinandy Gejza: A magyar alkotmányjog tankönyve. Budapest, Franklin-Társulat, 1911.; Tomcsányi Móricz: Magyarország közjoga. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1932.; Tomcsányi Móricz: A magyar közigazgatási jog alapintézményei. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018. ; Kmety Károly: A magyar közigazgatási jog kézikönyve. Budapest, Politzer Zsigmond és Fia Könyvkereskedése, 1902.; Kmety Károly: A magyar közjog tankönyve. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, 1911.; Concha Győző: Politika. I. Kötet. Alkotmánytan. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, 1907.; Concha Győző: Politika. II. Kötet. Közigazgatástan. Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 1905. ; Egyed István: A mi alkotmányunk. Budapest, Dialóg Campus, 2016.; Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942.

[11] Példaként lásd: Torma András: Honvédelmi igazgatás. In: Torma András (szerk.): Közigazgatási jog. Budapest, Virtuóz, 2004., 298-331. o.; Torma András: Honvédelmi igazgatás. In: Torma András (szerk.): Közigazgatási jog Különös Rész. Miskolc, Bíbor Kiadó, 1998., 82-114. o.; Patyi András: Rendészet és jogalkalmazás (néhány gondolat egyes alapfogalmakról). In: Magyar Rendészet 2020/3. szám, 194-214. o.; Farkas Ádám – Patyi András: A honvédelmi alkotmány megjelenése és fejlődése a magyar alkotmányozásban 1989-2016. In: Farkas Ádám (szerk.): A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései. Budapest, Dialóg Campus, 2018., 87-112. o.; Patyi András: A védelmi alkotmány alapkérdése: a fegyveres erő rendeltetése. In. Csefkó Ferenc (szerk.): Közjogi és jogállam: Tanulmányok Kiss László professzor 65. születésnapjára. Pécs PTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2016., 233-249. o.; Murányi Zoltán: A civil kontroll néhány jogfilozófiai és politika-elméleti problémája a magyar honvédelemben. In: Joó Rudolf – Pataki G. Zsolt (szerk.): A haderő demokratikus irányítása. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Leszerelési és Civil-Katonai Kapcsolatok Központ, 1998.; Murányi Zoltán: A katonai integrációs szervezetekhez való csatlakozási törekvések humánpolitikai és jogi vetületeinek kapcsolata. In Humán Szemle 1998/1. szám 145-153. o.; Murányi Zoltán: Emberi jogok és alkotmányosság a hadseregben. In: Társadalom és honvédelem 1998/2-3. szám 89-97. o.; Murányi Zoltán: Útkeresés a honvédelem alkotmányos problémáinak rendszerében. In Új Honvédségi Szemle 1999/12. szám, 124-134. o.; Kelemen Roland: 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, 2020., 113-147. o.; Kelemen Roland: A kivételes hatalom szabályozásának elméleti rendszere, honvédelmi kapcsolódásai és megvalósulása a dualizmus kori Magyarországon. In: Farkas Ádám (szerk.): A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018., 59-86. o.; Kelemen Roland (szerk.): Bibliographia Iuris Militaris: A polgári korszak honvédelmi jogi szakirodalmának áttekintése. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018.; Kelemen Roland: A katonai igazságszolgáltatás Magyarországon 1867-1949: Egy elfelejtett jogterület a jogalkotás tükrében. Budapest, Gondolat Kiadó, 2017.; Fazekas János: A honvédelmi igazgatás szervei. In: Fazekas Marianna (szerk.): Közigazgatási jog. Általános rész I. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2019., 229-237. o.; Fazekas János – Molnár Miklós: Honvédelmi igazgatás. In: Fazekas Marianna (szerk.): Közigazgatási jog. Különös rész. Budapest, Osiris Kiadó, 2011., 356-382.

megfelelően kapcsolódni tudnak. E hídfőállások ellnére azonban a honvédelem, sőt általában az állam fegyveres védelmének 1989-től talán 2015-ig tapasztalható közéleti és politikai devalvációja, illetőleg az ebből fakadó képesség- és államrendszeren belüli jelentőség-vesztés miatt az újra-beágyazódási a folyamat nem tudott ez idáig kellő erőre kapni a magyar közjogi gondolkodásban.

Ez egyértelműen visszahatott az jogi és igazgatási oktatásra és képzésre, ennek évtizedes mozgásai révén pedig az állami apparátus védelmi és biztonsági tudatosságára, ismereteire és szemléletmódjára, tovább görgetve ezzel sajátos hatásmechanizmust a védelmet és biztonságot érintő döntéselőkészítés folyamataira is. Ezen okfejtés elfogadása esetén tehát egyértelműen látható, hogy a védelmi vonatkozású igazgatás rendszerváltozás utáni kibontakozása mögül hiányzott a szélesebb értelemben vett tudományos, ebből fakadóan pedig oktatási-képzési beágyazottság, ami évtizedes távlatban már egyértelműen hatni tudott a döntéshozatalra a döntéselőkészítők felkészültsége és szemléletmódja felől közelítve. Másik oldalról fontos arra is felhívni a figyelmet, hogy a védelmi igazgatásról – és ennek továbbéléseként a védelmi és biztonsági igazgatásról – való gondolkodás körében nélkülözhetetlen a gyakorlati szakemberek munkásságára építeni, azonban ha ez a fajta feldolgozás és értelmezés döntő részben a praxisra fókuszál, az szükségképpen szakigazgatási, ezen belül is a katonai karakterű szervekre jellemző modalitásokkal párosuló jelleget ölt magára. A katonai karakterű szervek fogalma alatt az állam legitim kényszer monopóliumának érvényesítésére törvényileg feljogosított, – fő szabály szerint – katonai rendfokozati hierarchiában, parancsuralmi vezetési rendszerben és a szervezet egészéhez általánosságban kapcsolódó fegyveres jellegű működéssel leírható testületeket értem, amiben a súlypont a hierarchikus és katonai tradíciókból kialakuló szervezési-működési-vezetési-irányítási elem gyakorolja a legnagyobb hatást a személeti megközelítésre. Ez a jelleg sajátos működési és gondolkodási sémákkal párosul, ahogy erre több szerző is rámutatott a gyakorlat-elmélet védelmi szférában való egymáshoz viszonyulása kapcsán. Ez a séma az operatívabb és szigorú hierarchiára épülő feladatorientáltsággal köthető össze, amihez kérdéses a „civil" tényezők megfelelő párosíthatósága a tapasztalatok szerint. Ezáltal a katonai karakterű szerveken és feladataikon messze túlmutató védelmi igazgatás, majd védelmi és biztonsági igazgatás egy katonai karakterű és gyakorlat-kötött súlyozással nem feltétlenül tudja biztosítani a széles körű beágyazódást a „civil" közjogi gondolkodásba és képzésbe, sőt azon túlmutatóan a társtudományokba és -szakterületekbe sem, ami a védelmi igazgatás által kezelni hivatott komplex biztonság döntő része kapcsán jelentős hatással lehet a biztonság-felfogásra és szemléletre. E tapasztalatok alapján tehát érdemes lehet a jövőben hangsúlyt fektetni a Vbö. alapvetései kapcsán a tudományos élettel és biztonságtudatossággal kapcsolatos komponensekre is, méghozzá oly módon, hogy azok a napi feladatellátásba kondicionált gondolkodási sémákon messze túlmutató multidiszciplináris kapcsolódásokat tudjanak feltárni, elmélyíteni a különféle szakterületeken, majd a gyakorlati döntés-előkészítésbe becsatornázni és jövő generációk szakemberinek képzésében is megalapozni.

A védelmi igazgatás kialakulásának és kibontakozásának időszaka történeti, politikai és államrendszeri tekintetben is sajátos volt. Ez persze valamilyen módon minden időszakra megfeleltethető tétel, de jelen esetben arról beszélünk, hogy a rendszerváltozást követően korszakos, az állam- és jogrendszer alapvető intézményeit és kereteit érintő átalakulások

---

o.; Molnár Miklós: Defence Aministration. In: Schada Balázs – Varga Zs. András – Csink Lóránt (szerk.): The basic law of Hungary: A First Commentary. Dublin, Clarus Press, 2012, 243-254. o.; Molnár Miklós: Honvédelmi igazgatás. In: Ficzere Lajos – Forgács Imre (szerk.): Magyar közigazgatási jog. Különös rész. Budapest, Osiris Kiadó, 2005., 124-136. o.

mentek hosszú folyamatként végbe, ami eleve nehezítő körülmény egy új szakterület kialakulása számára. E tekintetben külön figyelmet érdemel a fél évszázados önkényi államműködésben a fegyveres testületek szerepe, illetőleg a hidegháború folyamatos világháborús készülődése, majd az ezektől mentesülő társadalmi és politikai tudat, hiszen ez már önmagában is természetszerűleg eredményezhetné a védelmi funkciók szerepének csökkenését, főleg ha kiegészítjük a hidegháború végének gondolatát a kapitalista örök béke gondolatkörrel. Ezt a dinamikát azonban tovább erősítette a gazdasági átalakulás folyamata, ami az állami vagyon és működés szisztematikus átalakítására irányult, nem titkoltan az állam méretének, költségeinek csökkentésével együtt, amiben a védelmi szféra minden ágazata jelentős tétel volt, különösen a haderő. Ma már általánosnak tekinthető az a megállapítás, hogy egészen az elmúlt évtizedig Magyarország védelmi kiadásai és képességei is jelentékeny visszaesést mutattak a rendszerváltozás óta. Az azonban már kevéssé közkeletű kapcsolódása ennek a jelenségnek, hogy ezzel egyidőben nem csak a költségigényes képességek kerültek mérséklésre vagy leépítésre, illetve azokhoz igazodva a támogató és vezető-irányító keretek, hanem azok a kevéssé költségigényes kiágazások is, amelyek a védelmi karakterű gondolkodás, kutatás, képzés, illetőleg az államműködés más területeinek védelmi rendszerbe kapcsolását biztosították. E körben a minisztériumok (hon)védelmi feladatokat ellátó szervezeti egységei, egyáltalán az ilyen feladatok tételezése, illetve az erre rendelt személyi erőforrások épp úgy érdekes tapasztalatokra vezethetnek, mintha azt tekintenénk át egy részletes kutatásban, hogy a különféle döntéshozatali, illetve szakmai döntés-előkészítő fórumok tevékenységében miként jelent meg az elmúlt évtizedekben a védelem és biztonság, s még inkább ebben számot vetve azzal, hogy a különféle hazai felsőoktatási képzésekben miként van vagy nincs jelen a védelmi felkészítést megalapozó ismeretanyag. Egyértelmű ugyanis, hogy a hatékony védelem és biztonságszavatolás legtöbb aspektusa mind konkrét funkciók, mind ágazatok, mind pedig összkormányzati dimenziók tekintetében messze túlmutatnak az e feladatokat ellátó szerveken, hiszen széleskörű állami és nem állami együttműködés szükséges ezek hatékonyságához. Az együttműködéshez megfelelő ismereti alapok szükségesek, ezek szervezeti megjelenéséhez pedig megkerülhetetlen a személyi állomány megfelelő felkészítettsége, ismereteik megalapozottsága.

Ez a dimenzió az igazgatás szerepfelfogása miatt is kritikus, hiszen azzal hosszú időn keresztül nem fért össze az a fajta tudatosítási és kommunikációs tevékenység, ami kellő mérsékeltséggel és visszafogottsággal, de kellő mélységgel és hitelességgel, a mindenkori kormányzati kommunikációtól függetlenítve segíthette volna a védelmi vonatkozások társadalmi – ebből adódóan a személyek útján állami és nem állami – elfogadásának, megértettségének, támogatottságának erősítését. Ebben változás a különféle kampányok keretében következett be hazánkban az ezredforduló után, de a komplex biztonsághoz igazodó kampányról és információs bázis kialakításáról egyáltalán nem beszélhetünk, legfeljebb az adott szervezeteket és tevékenységüket bemutató – a legtöbb esetben nem túl korszerű megjelenésű – webfelületekről és konkrét résztémára fókuszáló kampányokról. Ez a hiányosság a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának előzményei terén is érvényesült és érvényesül a mai napig, holott a történelmi sajátosságokból eredő negatívumok ellensúlyozásával ez egyértelműen segíthette volna a hatékonyabb működést mind az állami kereteken belül, mind pedig az állami-társadalmi relációban. Ezt a kérdést átgondolva egyértelműen láthatjuk a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának kérdése kapcsán az államrendszeri, azaz intézményi-működési megközelítés újabb fontosságát.

A védelmi igazgatás szakigazgatási jelleggel való összekapcsolódásának problematikája alapvető természetű az előzmények tekintetében. Ez fogalmilag rendkívül érdekes kérdés, hiszen a közigazgatás egészéhez nézve a védelmi igazgatás szükségképpen szakigazgatás, figyelemmel arra, hogy szemléletét tekintve egy többé-kevésbé beazonosíthatóan sajátos szakterületre irányul. Ha azonban onnan közelítjük meg a védelmi igazgatást, hogy a komplex biztonsághoz igazodva lényegében szaktevékenységével exportálja a védelmi és biztonság-szavatolási feladatokat és aspektusokat az igazgatás rendszerének egészébe, akkor már más megvilágításba kerül a kérdés. Ez utóbbi dimenziót erősíti az is, hogy a védelmi igazgatás a hagyományosnak mondható szakigazgatási területekhez mérten is köztes helyzetben van, hiszen szükségképpen túlmutat azokon, illetve ráépül azokra. Ez különösen látványos a katonai karakterű szervekhez köthető igazgatásokkal való összevetésben, tehát a katonai igazgatás, a honvédelmi igazgatás, a rendészeti igazgatás, a katasztrófavédelmi igazgatás, a nemzetbiztonsági igazgatás és ezek további sajátos igazgatási funkciói viszonylatában.

A szakigazgatási jelleg problematikájának esszenciája azonban nem csak a komplex biztonsághoz igazodásból következő kiterjedtségben és kölcsönhatásosságban ragadható meg, hanem abban a nemzeti sajátosságban is, hogy a védelmi igazgatás Magyarországon a Vbö. megalkotásáig de facto nem vált külön az annak alapját adó honvédelmi igazgatástól. Egyik oldalról a védelmi igazgatást a honvédelmi törvény határozta meg, amely külön fogalommal határozta meg a honvédelmi igazgatást, de a részletszabályok szintjén már kevéssé vált külön ez a két terület, amihez az intézményi jelleget is hozzátéve láthatjuk, hogy a védelmi igazgatás szervezeti leképeződése mellett nem volt külön honvédelmi igazgatási intézményi keret, sőt ez még belül sem került élesen lehatárolásra, vagyis megvalósulási szempontból a két terület szimbiózisban élt, ami az eltérő fogalmakból is tükröződően eltérő feladatkör miatt nem feltétlenül volt helyénvaló.

Ezen nehézségi körülmények kiemelése ott kapcsolódik a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának alapvetéseihez, hogy feltételezhető, a jogalkotó okkal döntött úgy, hogy a két területet mind szabályozási, mind intézményi oldalról különválasztja. E tekintetben tehát – remélhetőleg – ezen tapasztalások valamiképp már megjelennek a Vbö. alapvetéseiben és megalkotási okaiban, de persze ezek további elemzése, értékelése megkerülhetetlenül szükséges ahhoz, hogy a jövőben ezek ne ismétlődjenek meg. Ahhoz tehát, hogy a Vbö. alapvetéseit, kapcsolódásait és ezáltal a benne rejlő lehetőségeket megfelelően tudjuk értelmezni, nem csak az előzmények azonosítása, hanem az azok kapcsán kezelendő problémák, hiátusok, esetleges környezeti alkalmazkodási torziók megfelelő áttekintése is szükséges. Ezek ismeretében ugyanis lehetőségünk van arra, hogy az új keretek alapvetéseire a szövegelemzésen messze túlmutató módon, történeti és intézményi kontextusban is úgy tekintsünk, hogy azzal egy fejlődési ív állomását láthassuk, amiből szükségképpen van továbblépés, de ami maga is szükségképpen egy újabb szint az állam- és jogrendszer fejlődésében.

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

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

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM LUDOVIKA

átfedést mutatnak azokkal az elemekkel, amelyek a Vbö. jogrendszerben betöltött helye és szerepe felől közelítve bírnak kimagasló szereppel, de jelen kertek között más az értelmezési irányultság, illetve okkal feltételezhető, hogy a szóban forgó szövegrészek tekintetében is van differencia.

3.1. A Vbö. elvi, rendszertani alapvetései

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

(1) 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 nem csak egy helyzet tevőleges, biztonság-szavatolással és védelemmel való ellátása, hanem egy olyan keretrendszer kialakítása, ami a biztonságot jelzők nélkül, tehát a maga teljességében kíván 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, aminek már a koordinálása, azonosítása, döntéselőkészítésbe kapcsolása is rendkívüli igazgatási perspektívát nyit meg. Ez egyébként paradigmaváltást is megalapozhat az előző cím utolsó nehézségi tényezőjénél leírtakhoz képest.

(2) 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.

(3) Az előzőekben írtakon túl megjelenik a 21. századi biztonsági környezet sokrétű és összetett kihívásainak és fenyegetéseinek kezelhetőségére törekvés, ami egyértelműen egy nyitott végű és értelmezési keretű szándéknyilatkozat, ami leginkább azt tükrözi, hogy a jogalkotó teljes tudatában volt a biztonsági környezet komplexitásának és abban a meggyőződésben alkotta a törvényt és az azáltal 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.

(4) A természeti, a civilizációs eseményekkel, továbbá az emberi cselekményeken alapuló fenyegető, ártó, befolyásoló, támadó magatartásokkal szembeni összehangolt felkészülés és védekezés célként való meghatározása a Vbö. alapvetéseinek és rendeltetésének körében egyfajta specializációs, vagy fókusz-tételként is felfogható a korábbi széles-spektrumhoz képest. Ez a szabályozási és intézményi evolúciós előzményekhez kapcsolódást is tükrözi, hiszen kiemeli azokat a területeket a biztonság komplex fogalmából, amelyeken a legjellemzőbb az aktív és védekező állami fellépés. Ez az elem ugyanis kiemelten súlyozza a lehetséges – bizonyos szempontból behatárolhatatlan – biztonság-szavatolási perspektíván belül a „hagyományos" védelmi területeket, azaz a katonai és honvédelmi területet, a rendészetet, a nemzetbiztonsági szférát és a katasztrófavédelmet.

(5) Az előző pontban megjelenő hangsúlyozásra sajátosan épül rá a válságkezelés és a különleges jogrend idejével 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 Vbö. alapvetéseit megvilágítani, akkor a rendelkezések kapcsán

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

erősítő rendelkezéseket kell keresnünk.

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

A preambulumban megjelenő rendeltetési irányok vagy céltételezések közül a hagyományos védelmi funkciók megkülönböztetett szerepét erősíti a biztonság átfogó megközelítésében és összehangolt érvényesítésében a Vbö. 3. §-a. Ez ugyanis korábban még az alkotmányos szinten sem látott egységes keretbe foglalja a „hagyományos” védelmi funkciókat, amikor kimondja, hogy „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, hiszen rávilágít arra, hogy bár a „hagyományos” védelmi funkciók és az ezeket realizáló állami szervezetek differencia specifikája a fegyveres működési hagyományokból következő sajátosságok sora, mégis ennek ellenére ezeknek a biztonság szavatolásában számos nem fegyveres védelmi feladata is van, amelyek 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, hiszen tükrözi azokat a sajátosságokat, hogy a biztonság tevőleges fenntartása, megóvása terén kiterjedt problémák kapcsán előtérbe kerülnek az ezen szervezetekre jellemző megoldások, különösen a hierarchikus és „művelet-fókuszú” vezetés és irányítás, de nem ritkán a katonai karakterű szervek konkrét feladatellátásba való bevonása, amit a migrációkezeléstől, a járványkezelésen át a háború miatti humanitárius nyomásig terjedő skála is visszatükrözött. Az egyik alapvetés ilyetén leképezése a kapcsolódások terén is súllyal bír, hiszen szükségszerűen maga után vonja azt, hogy a válságkezelési szemlélet a „hagyományos” védelmi területek szemléletmódja által dominált az állami beavatkozás oldaláról. Ezt erősíti az is, hogy a jogalkotó a 3. § (2) bekezdésében a fegyveres védelmi rendszer pilléreivel való 1. § érdekében történő együttműködési kötelezettséget ír elő a közigazgatási szerveknek.

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

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

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

Az alapvetések kapcsán a Vbö. alapelveire is érdemes kitekinteni, hiszen azok egyik oldalról a főbb generális működési, jogalkalmazási keretkövetelményeket irányozzák elő a törvény egészére nézve, másik oldalról azonban mégis támpontot adhatnak a törvény alapvetései kapcsán is. A Vbö. alapelvei az alapvetések tükrében a következők szerint értelmezhetők:

1) „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" – 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 biztonság-szavatolás terén alapul venni, amit indokolhat az is, hogy a jogalkotó számolt a szimbolikus jelentőségű vagy befolyásoló – tehát közvetett hatásokra építő – ártó cselekmények kezelésére is, amelyeknél a közvetlen kár és a származtatott kár mértéke jelentősen eltérhet egymástól, ami viszont arányossági oldalról fontos kérdés.

2) „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;" alapelv egyértelmű preferenciává teszi a védelmi és biztonsági szemlélet súlyozását, aminek egy lehetséges olvasata az eszkalációt gátló intézkedések szükségességének megalapozása, de adott esetben az eljáró szervek fokozott önreflexiós törekvése a

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM LUDOVIKA

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 alapelvi követelmény.

3) „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;" – elv garanciális természetű, ám mégis következik a biztonság szavatolásából, hiszen ez az elv egyben állami önkorlátozást is tükröz. Nem szabad ugyanis figyelmen kívül hagyni, hogy az állam biztonság-szavatoló kötelezettsége nem csak a biztonságot sértő, veszélyeztető jelenségekkel kapcsolatos tevőleges fellépésben ölt testet, hanem önamaga működésének az oly módon való szervezésében is, hogy az ne válthasson ki nem kívánt, vagy indokolatlan többlethatásokat a biztonságra. Ennek egyik garanciális korlátja lehet a legenyhébb intézkedés alkalmazásának elvi követelménye, ha azt a folyamatba épített kontroll mechanizmusokban is érvényre juttatja az állam.

4) „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" – elv 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, fejlesztés és tapasztalatok értékelése.

5) „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." – elv sajátos irányt mutat, hiszen a biztonság alapvetően csoport- illetve társadalom-fókuszú jellegét tükrözi vissza és ezzel lényegében elsőbbséget biztosít a széleskörű jogérvényesülés fenntartásának, hiszen az a biztonság stabilizálásában kiemelt jelentőséggel bír.

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

A védelmi és biztonsági tevékenyégek összehangolásának alapvetéseit tehát a Vbö. elvi megközelítésben is komplex módon határozza meg. E komplexitáshoz értelemszerűen egy jelen terjedelmi kereteken túlmutató elemzéssel szükséges lenne hozzákapcsolni a Vbö. különös rendelkezéseit is, hiszen magától értetődő, hogy az előzőekben rögzített generális, célt és rendeltetést kijelölő alapvetéseknek vissza kell tükröződnie a konkrét a működést

meghatározó szabályokban is ahhoz, hogy az alapvetések egy elvi jellegű célkijelölésen túl a működést meghatározó generális keretté tudjanak alakulni. Ez az összekapcsolódás a Vbö. rendelkezéseiben meg is jelenik, aminek alátámasztására – példálózó jelleggel – a kiemelt tárgyköröket az alábbi áttekintéssel azonosíthatjuk:

Rendelkezés	Alapvetési kapcsolódás
nemzeti ellenállóképesség fogalma (5. § 7. pont) és a nemzeti ellenállóképességre vonatkozó sajátos rendelkezések (V. fejezet)	A nemzeti ellenállóképesség koncepciója a komplex biztonságból következő, rugalmas, civil-katonai(védelmi-biztonsági) kooperáción nyugvó megközelítés, amelynek hatékony előmozdítása kizárólag összkormányzati módon, a biztonsági szektorokon és azokkal kapcsolatos funkciókat ellátó állami ágazatokon átívelő tervezéssel, szervezéssel, fejlesztéssel és feladatellátással képzelhető el. Ez egyértelműen az alapvetések elvi kereteihez igazodó jelleget mutat mind a komplex és átfogó megközelítés, mind az összehangolt vezetés-irányítás-koordináció, mind pedig az állami és nem állami, utóbbin belül a tudományos kapacitásokra is kiterjedő kooperáció viszonylatában.
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 megóvását 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 jelleget, 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 lehívásának. Ez a megoldás tükrözi az elmúlt évek ágazatokon átívelő fellépést igénylő válságainak tapasztalatát az illegális migrációtól, a pandémián át az orosz-ukrán háború hatásaiig, figyelembe véve az elvi alapvetések több aspektusát is.

Rendelkezés	Alapvetési kapcsolódás
a védelmi és biztonsági igazgatás fogalma és rendszere (5. § 16. pont és ennek kapcsolódásai a Kormány Vbö. szerinti feladatitól, a védelmi és biztonsági szervezetek, a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában résztvevő további szervezetek, illetve a védelmi igazgatás rendszerére vonatkozó szabályokkal), amely szerint az „a közigazgatás részét képező feladat- és szervezetrendszer, amely a Kormány irányítása mellett a Magyarországot és annak lakosságát veszélyeztető fenyegetésekkel és támadásokkal szembeni fellépésre létrehozott, illetve jogszabályban ilyen feladatra kijelölt állami szervek központilag összehangolt tervező, végrehajtó és rendelkező tevékenysége, különös tekintettel a válsághelyzetek kezelésére, a különleges jogrend kihirdetésére, valamint a védelem- és biztonságtudatosság polgári és állami fokozásával összefüggő feladatokra és az ezekre való felkészülésre, beleértve a honvédelmi igazgatást és az annak részét képző 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 átívelő koordináció, a szükség szerint egységes keretbe emelt irányítás különösen – tehát nem kizárólagosan, de példaként kiemelve – a válságkezelés, a különleges jogrendi felkészülés és működés, valamint a védelem- és biztonságtudatosság erősítése terén került középpontba állításra. Ez a megközelítés, különös tekintettel az ágazati szakigazgatásokra való kitekintéssel egyértelművé teszi, hogy a védelmi és biztonsági igazgatásnak 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.	Ez a szabályösszesség egyértelművé teszi, hogy egyik oldalról a funkció-, illetve ágazatkötött, azaz sajátos tervezés, szakpolitika formálás nem szűnik meg, de kifejezetten a védelmi és biztonsági funkciók összehangolt működtetése terén szükséges egy új, összkormányzati tervezési szisztéma kialakítása, ami a szükségtelen párhuzamosságokat és az esetleges szakterületek közti inkonzisztenciákat fel tudja oldani. Ez tágabb keretben nézve értelemszerűen speciális alrendszer a kormányzat stratégiai irányítási rendszerében, aminek azonban majd megfontolandó lehet több ponton a felülvizsgálata is a Vbö.-re figyelemmel. A védelmi és biztonsági tervezés rendszer egyértelművé teszi, hogy az elvi alapvetések megvalósításához mind a felkészülés, mind a

Rendelkezés	Alapvetési kapcsolódás
(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.”	koordináció és irányítás, mind pedig a végrehajtás, majd a fejlesztés terén elkerülhetetlen egy egységes tervezési szisztéma kialakítása, amiből aztán a feladatrendszerek konkretizálhatóak és ágazati, majd szervezeti szintre is alábonthatóak lesznek megfelelően alkalmazkodva az összkormányzati célokhoz és prioritásokhoz. Az összehangoltságot és az erőforrások hatékony kihasználását tükrözi a kormányzati szinten központilag meghatározott szempontrendszer megjelenése és ráépítése az ágazatilag továbbra is elkülönült tervezésre.
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,	A rendelkezések a Vbö. elvi alapvetéseit ültetik át a központosított irányítás, illetve az összhang kormányzati biztosítása – és ez által a kormány irányítása alá tartozó képességek hatékony kiaknázása és működtetése – terén, amit szükségszerű összevetni az állam védelmi és biztonsági funkcióit ágazati, illetve szervezeti szinten szabályozó törvények kormányzati irányításai szabályaival, hogy ez alapján egyértelművé váljon a Vbö. 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 széleskörű kooperációra építő megközelítést a különféle feladatok és jogkörök fegyveres védelmi súlyozottságával.

Rendelkezés	Alapvetési kapcsolódás
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 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.” „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.	Az ellenőrzési szabályrendszer az alapvetések elvi vonatkozásai közül a hatékony összehangolás és a irányítás szempontjából megkerülhetetlen, hiszen nehezen képzelhető el az ágazatokon átívelő követelmények egységes standardok szerinti ellenőrzése akkor, ha ehhez a megfelelő ellenőrzési felhatalmazás és szisztéma nem kerül kialakításra. Az ellenőrzési felhatalmazás, különösen annak jellegére figyelemmel – amennyiben megfelelő módon kerül majd foganatosításra –, alapvető feltétel annak biztosításához, a Vbö.-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. Az ellenőrzés viszonylatában kiemelendő az elvi alapvetések érvényrejuttatás 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 megfelelőségi ellenőrzést jelent, ami tartalmi oldalról tudja biztosítani a megfelelő kontrollt és szükség esetén újabb követelmények, iránymutatások kialakítását, vagy adott

Rendelkezés	Alapvetési kapcsolódás
(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.”	tapasztalatok esetén a rendszer finomhangolását. A gyakorlatokra vonatkozó szabályok az elvi alapvetések alkalmazásba való átültetése mellett korszakhatárnak is tekinthető, hiszen a korábbi katonai, rendészeti kötöttségű gyakorlat-rezsimen túl egyértelműen létrehoz egy önálló, a kormányzati igazgatás széles spektrumára is kitrejeszthető gyakorlatozási rendszert, ami 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 és a válságkezeléssel összefüggő szövetségesi 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 Válságreagálási Rendszerében meghatározott intézkedések alkalmazását teszi szükségessé.”	Az összehangolt védelmi tevékenység lényegében a törvény normál jogrendi válságkezelésre vonatkozó alapvetésének, illetőleg a jogalkotói célok meghatározásának tételes objektivációja, hiszen nem mást 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 válságszabályozások hatályon kívül helyezését, középtávon azonban a

Rendelkezés	Alapvetési kapcsolódás
	hatékonyság és az összhang további fokozása érdekében szükségessé teheti a tapasztalatokra is építve azok felülvizsgálatát, körüknek és számuknak mérséklését úgy, hogy az ágazati keretben a szervezeti kooperációs fellépés maradjon főszabály szerint, az ágazatokon átívelő normál jogrendi válságkezelésnek pedig az összehangolt védelmi tevékenység legyen az adekvát – de időszakosan alkalmazott – eszköze, hiszen ez az irány a rendszert átláthatóbbá, jobban tervezhetővé és gyakoroltathatóvá tenné, vagyis tovább erősítené az alapvetések érvényesítését is.
A különleges jogrendi felkészülésre és működésre irányuló szabályok, valamint a bevezethető rendkívüli intézkedések köre címet viselő negyedik rész	Az ide tartozó rendelkezések egy helyen kezelik törvényi szinten a különleges jogrendre vonatkozó szabályokat és ezzel felszámolták azt a korábbi megoldást, amely a különleges jogrendi esetkörök döntő részét a honvédelmi törvényben, a veszélyhelyzetet viszont a katasztrófavédelmi törvényben jelenítették meg, bizonyos hasonlóságok mellett azért eltérő szabályozási megoldásokkal és esetről-esetre változó, nem pedig generálisan megközelített szabályozási megoldásokkal. Ez az egységes szabályozás generális szabályozási kereteket határoz meg a különleges jogrendi intézkedések körében, ami a koncentrált szabályozással a különleges jogrendi felkészülés jelentőségére irányuló alapvetést megfelelően tükrözi, a tervezhetőség és felkészülés terén pedig a részletek előirányozását a Kormányra, illetve a feladatra felkent védelmi és biztonsági igazgatás 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.

A Vbö. alapvetéseinek más területekhez való kapcsolódásai terén már elvi szinten is látni kell, hogy a biztonság komplex felfogásához alkalmazkodó, a védelem és biztonság-szavatolás lényegében minden fázisára kiterjedő keretezéssel ezek az alapvetések átszövik mindazon

NEMZETI KÖZSZOLGÁLAT EGYETEM LUDOVIKA

szabályozási és állami-társadalmi működési területeket, amelyeknek a biztonság valamely szektora kapcsán relevanciája lehet. Ez azonban egy generális, az állami szervek oldalán a törvényi feladatokból, a nem állami szervek tekintetében pedig a szűkebb körben meghatározott feladatokból és tágabban az állami szervekkel való együttműködésből következik.

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

- 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 –;
- a más törvényi/ágazati keretbe utaló szabályokkal – például a hadkötelezettség, a honvédelmi munkakötelezettség, vagy épp a nemzetgazdaság védelmi célú felkészítésének irányítása terén –; valamint
- 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 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 Vbö. 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 Vbö. alapvetéseinek azonban további kapcsolódásait is taxálta a jogalkotó azáltal, hogy a Vbö.-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 szóló 2021. évi CXL. törvénnyel, valamint
- az egyes törvényeknek a honvédelemmel, a gazdaságfejlesztéssel, valamint a kormányzati igazgatással összefüggő módosításáról szóló 2022. évi VII. törvénnyel.

A jogalkotó által így felrajzolt kapcsolódási mátrix ugyanis már egyértelműen a biztonság komplex felfogását tükrözi, továbbá a Vbö. 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 Vbö. által kialakított új rendszer működésbe lépésével, majd első működési tapasztalataival további fejlődésen mehet keresztül, hiszen különösen a nemzeti ellenállóképesség fejlesztése, illetőleg a biztonságtudatosság erősítése és általában véve a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangoltságának korszerűvé és hatékonyabbá tételével kapcsolatos tudományos ismeretek becsatornázása és fejlődésük előmozdítása szükségszerűvé teheti számos további szakterület kapcsolódásainak szabályozási erősítését is az oktatás-nevelés területeiről, 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 kapcsán hasznos kapaszkodókat tudnak biztosítani. Ezek realizálását különféle kutatási, támogatási programok, illetve a védelmi igazgatás szakigazgatási kötöttségei kapcsán azonosított tapasztalatokra figyelemmel egy a védelmi és biztonsági igazgatás gyakorlati működtetésétől elkülönült diszkurzív és intézményi keretrendszer megalapozása tudja előmozdítani, aminek irányai már láthatók és azonosíthatók, részletes további kibontakozása azonban további, különálló tanulmányok tárgyát kell, hogy képezze.

5. Összegzés

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának alapvetései és ezek viszonyrendszerének feltárása körében összeszőtt gondolatok és megállapítások kapcsán zárásként ismételten fontos felhívni arra a figyelmet, hogy a Vbö. egy reform folyamat – fajsúlyos, de nem önmagában domináns – része. Ebből az is következik, hogy azok az alapvetések, amelyek a Vbö.-t meghatározzák, lényegében a reform-folyamat alapvetései, s mint ilyenek, már a Vbö. megalkotása, sőt előkészítése előtt kezdtek körvonalazódni, ám igazán a Vbö. hatálybalépése utána, annak alkalmazásba vétele és a további szabályozási, szervezési, fejlesztési törekvések tükrében fognak kirajzolódni. A Vbö. megkülönböztetett szerepe és az a történeti, biztonsági és ezekhez kapcsolódó szakmai folyamat, amely annak megalkotásáig elvezetett, mégis megvilágította a főbb alapvetéseket.

Jelen tanulmány ezeket kívánta számba venni és értelmezni annak érdekében, hogy egy olyan tágabb kontextusba helyezze azokat és vele a reform folyamat kutatóként feltételezett esszenciáját, amely nem csak a normaszövegek értelmezését segíteheti, hanem tágabban azokat a környezeti hatásokat is, amelyek elvezettek a jogalkotói döntésekig, illetőleg amelyek kiteljesítése még a 2022. november 1-jei hatálybalépés után váratnak magukra.

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának alapvetéseiről gondolkodni különösen az utóbbi gondolat miatt fontos, hiszen ezek az alapvetések át kell, hogy hassák a törvényi szintű szabályok alábontását, alkalmazásba vételét és ezek alapján lényegében a védelmi és biztonsági rendszer egészének működését. A normatív keretek valódi értékét

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM LUDOVIKA

ugyanis 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, amelyek révén a talán történelmileg is páratlan kiterjedésű feladat, amit a védelmi és biztonsági reform jelent, ne csak új intézmények, új tisztségek, új jogszabályok megalkotásához vezessen el, hanem valódi hatékonyságnövekedéshez a védelem és biztonság-szavatolás rendszerszerű működésében, illetőleg a biztonságfelfogás korszerűsítésében.

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
LUDOVIKA

Felhasznált irodalom

[1] Concha Győző: Politika. I. Kötet. Alkotmánytan. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, 1907.

[2] Concha Győző: Politika. II. Kötet. Közigazgatástan. Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 1905.

[3] Egyed István: A mi alkotmányunk. Budapest, Dialóg Campus, 2016.

[4] Farkas Ádám – Patyi András: A honvédelmi alkotmány megjelenése és fejlődése a magyar alkotmányozásban 1989-2016. In: Farkas Ádám (szerk.): A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései. Budapest, Dialóg Campus, 2018., 87-112. o.

[5] Fazekas János – Molnár Miklós: Honvédelmi igazgatás. In: Fazekas Marianna (szerk.): Közigazgatási jog. Különös rész. Budapest, Osiris Kiadó, 2011., 356-382. o.

[6] Fazekas János: A honvédelmi igazgatás szervei. In: Fazekas Marianna (szerk.): Közigazgatási jog. Általános rész I. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2019., 229-237. o.

[7] Ferdinandy Gejza: A magyar alkotmányjog tankönyve. Budapest, Franklin-Társulat, 1911.

[8] Ferdinandy Gejza: Magyarország közjoga. Budapest, Politzer Zsigmond és Fia kiadása, 1902.

[9] Jakab András – Gajduschek György: A magyar jogrendszer állapota. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2016.

[10] Kelemen Roland (szerk.): Bibliographia Iuris Militaris: A polgári korszak honvédelmi jogi szakirodalmának áttekintése. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018.

[11] Kelemen Roland: A katonai igazságszolgáltatás Magyarországon 1867-1949: Egy elfelejtett jogterület a jogalkotás tükrében. Budapest, Gondolat Kiadó, 2017.

[12] Kelemen Roland: A kivételes hatalom szabályozásának elméleti rendszere, honvédelmi kapcsolódásai és megvalósulása a dualizmus kori Magyarországon. In: Farkas Ádám (szerk.): A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018., 59-86. o.

[13] Kelemen Roland: 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, 2020., 113-147. o.

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

[15] Kmety Károly: A magyar közigazgatási jog kézikönyve. Budapest, Politzer Zsigmond és Fia Könyvkereskedése, 1902.

[16] Kmety Károly: A magyar közjog tankönyve. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, 1911.

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

[18] Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942.

[19] Molnár Miklós: Defence Aministration. In: Schada Balázs – Varga Zs. András – Csink Lóránt (szerk.): The basic law of Hungary: A First Commentary. Dublin, Clarus Press, 2012, 243-254. o.

[20] Molnár Miklós: Honvédelmi igazgatás. In: Ficzere Lajos – Forgács Imre (szerk.): Magyar közigazgatási jog. Különös rész. Budapest, Osiris Kiadó, 2005., 124-136. o.

[21] Murányi Zoltán: A civil kontroll néhány jogfilozófiai és politika-elméleti problémája a magyar honvédelemben. In: Joó Rudolf – Pataki G. Zsolt (szerk.): A haderő demokratikus irányítása.

Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Leszerelési és Civil-Katonai Kapcsolatok Központ, 1998.
[22]Murányi Zoltán: A katonai integrációs szervezetekhez való csatlakozási törekvések humánpolitikai és jogi vetületeinek kapcsolata. In Humán Szemle 1998/1. szám 145-153. o.
[23]Murányi Zoltán: Emberi jogok és alkotmányosság a hadseregben. In: Társadalom és honvédelem 1998/2-3. szám 89-97. o.
[24]Murányi Zoltán: Útkeresés a honvédelem alkotmányos problémáinak rendszerében. In Új Honvédségi Szemle 1999/12. szám, 124-134. o.
[25]Patyi András: A védelmi alkotmány alapkérdése: a fegyveres erő rendeltetése. In. Csefkó Ferenc (szerk.): Közjogi és jogállam: Tanulmányok Kiss László professzor 65. születésnapjára. Pécs PTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2016., 233-249. o.
[26]Patyi András: Rendészet és jogalkalmazás (néhány gondolat egyes alapfogalmakról). In: Magyar Rendészet 2020/3. szám, 194-214. o.
[27]Szigeti Péter: Jogtani és államtani alapvonalak. Budapest, Rejtjel Kiadó, 2011.
[28]Tomcsányi Móricz: A magyar közigazgatási jog alapintézményei. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018.
[29]Tomcsányi Móricz: Magyarország közjoga. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1932.
[30]Torma András: Honvédelmi igazgatás. In: Torma András (szerk.): Közigazgatási jog. Budapest, Virtuóz, 2004., 298-331. o.
[31]Torma András: Honvédelmi igazgatás. In: Torma András (szerk.): Közigazgatási jog Különös Rész. Miskolc, Bíbor Kiadó, 1998., 82-114. o.

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
LUDOVIKA