

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS KORMÁNYZÁSTANI
KUTATÓMŰHELY

VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS
KORMÁNYZÁSTANI MŰHELYTANULMÁNYOK
2022/39.

FARKAS ÁDÁM

*A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló
törvény helye, szerepe a jogrendszerben*



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 tegyék, 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.



Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/39.

Szerző:

Dr. Farkas Ádám PhD százados, tudományos munkatárs, Nemzeti Közzolgálati Egyetem

Szerkesztő:

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok

Kiadja

Nemzeti Közzolgálati Egyetem

Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

Kiadó képviselője

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok

ISSN szám

2786-2283

Kézirat lezárva 2022. november 18.

Elérhetőség:

Nemzeti Közzolgálati Egyetem

Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

1441 Budapest, Pf.: 60

Cím: 1083 Bp., Ludovika tér 2.

Központi szám: 36 (1) 432-9000



A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI TEVÉKENYSÉGEK ÖSSZEHANGOLÁSÁRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY HELYE, SZEREPE A JOGRENDSZERBEN¹

1. BEVEZETÉS

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vb.) állam- és jogrendszerben betöltött szerepének elemzése és értékelése során magától értetődő egyfajta pozitívista értelmezés, amely a jogforráshierarchia, az érintett alkotmányos és törvényi tárgykörök, a szabályozási tárgy és az esetlegesen azonosítható speciális szerepre vonatkozó normatív rendelkezések felől közelít. A magam részéről azonban legalább ilyen fontosnak tartom a szabályozási szerepkör behatárolása szempontjából a szabályozás tárgyának elhelyezését a magyar alkotmány- és jogtörténet védelmi vonatkozásainak evolúciós folyamatában, illetve az államműködést determináló különféle környezeti kihívások kezelésének – transzatlanti – kontextusában is. Ha úgy tetszik, a normativitásra építő megközelítés mellett, sőt logikailag azt megelőzve tartom szükségesnek egyfajta szubsztantív megközelítés alkalmazását a téma kapcsán ahhoz, hogy egy konzisztensebb és a konkrét rendelkezések mögött rejlő összefüggésekre is rávilágító szerepmeghatározásra jussunk, amelyet remélhetőleg a gyakorlati alkalmazás során is értékelni tudnak majd az erre hivatott szakemberek.

Ennek a szemléletmódnak az alapvető oka a témakör komplex megközelítésén túl az elmélet és gyakorlat egyensúlyi helyzetének kialakítására törekvésben ragadható meg. Álláspontom szerint – ideális esetben – a jogi intézmények fejlődése, fejlesztése egyfajta szerves evolúciós folyamatba ágyazódik, aminek mélyebb megértéséhez és ebből adódóan szisztematikus formáláshoz is szükségszerű a normaszövegen túli körülmények lehetőség szerinti számbavétele. A praxis és tudomány, vagy ha úgy tetszik: a napi feladatellátás tapasztalataiból következő speciális – fókuszált – kognitív sablonok és szakértői vagy kutatói jellegből következő generálisabb szemléletmód viszonyának egyensúlyvesztett helyzetéből következő problematika jelentősége ugyanis lényeges a minőségi és időálló jogalkotás, a védelem és biztonság terén pedig ezekből következően a konkrét működés korszerűsége és hatékonysága tekintetében.² Ezzel összefüggésben arra is töreksem, hogy a jognak azt a természeti alapvonását, miszerint a társadalmi élet kereteként a környezeti viszonyokat és az azokkal kapcsolatban kívánt/elvárt magatartásmintákat absztrakt módon határozza meg, úgy értelmezem a védelem és biztonság viszonylatában, hogy a jogi megoldásokhoz a különféle környezeti (társadalmi, gazdasági, technológiai, geopolitikai, stb.) dimenziókat is lehetőleg szintetizáló megközelítéssel tudjam párosítani.³ Ezt a megközelítést Concha Győző azon

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 A téma kapcsán lásd: Farkas Ádám: A történelmi tapasztalat és a tudomány helye, szerepe a 21. századi védelmi és biztonsági gondolkodásban. In: Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/1. szám.; Farkas Ádám: A védelmi-biztonsági gondolkodás és képzés megújításának elméleti és kulturális alapjai. In: Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/2. szám.; Farkas Ádám: A multidiszciplinaritás helye, szerepe a védelem és biztonság szabályozásának és szervezésének komplex kutatásaiban. In: Közjogi Szemle 2021/4. szám, 22-28. o

³ Vö.: ; Farkas Ádám: A védelem és biztonság-szavatolás szabályozásának alapkérdései Magyarországon. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2022.; Kelemen Roland – Farkas Ádám: A közösségimédia-platformok és a hibrid konfliktusok kapcsolata. In: In Media Res: Folyóirat a sajtószabadságról és a médiaszabályozásról, 2022/1. szám, 96-108. o.; Farkas Ádám: Bábeli Zűrzavar?: Avagy a védelmi és biztonsági

gondolata táplálja, miszerint: „Ha az egyik nemzet nem érezhet egészen úgy, mint a másik, egyénisége feláldozása nélkül, saját életszükségleteinek kell a kutatásra is ösztönözni, saját eszével kell gondolkodnia is; nem veheti át készen más nemzetek gondolkodása legmagasabb virágának, tudományának eredményeit, nem lehet merőben kölcsönző.”⁴ Ebből következően ugyanis ha a nemzetközi minták pusztá másolása nem szolgálhatja egy nemzeti jogrendszer és vele a nemzet javát, akkor úgy vélem, hogy egy kontextusától – akár történeti-evolúciós, akár külső környezeti értelemben – megfosztott, pillanatnyi gyakorlati kihívásokra reagáló szabályozás sem vezethet hosszú távon kívánatos eredményre, vagyis szükséges mind a jogalkotás, mind pedig az -alkalmazás és -értelmezés tekintetében kellő figyelmet fordítani a normaszövegen túli aspektusokra is.

Fontos azonban, hogy amikor a Vbö. – sőt még tágabban az állam védelmi és biztonsági funkcióinak egyes kulcsfontosságú törvényeinek⁵ – jogrendszerben betöltött helyéről és szerepéről lamentálunk, akkor tudnunk kell, hogy ennek az elemzésnek a fő érdekeltjei nem elsősorban a jogászai társadalomban keresendőek, hanem azon gyakorlati szakemberek körében, akiknek a szolgálatteljesítését a védelem és biztonság szervezeti, ágazati és összkormányzati dimenzióiban ez a jogi keret meghatározza. A szabályozás megfelelő értelmezése az alkalmazás elkerülhetetlen feltétele. Még ennél is fontosabb azonban az, hogy a jogszabályi keretek lényegi célja – jó szabályozás esetén – a feladatellátás segítése, jogállami keretek közötti előmozdítása. Ennek feltétele, hogy a – szabályozott állami működés követelményével szinkronban álló – szakmai igényeket a szabályozás képes legyen absztrahálni, keretbe foglalni, sőt ezen túlmenően a jogalkotás szükségszerűen komplex szaktudás- és érdekanalizáló jellegével még további értékes és ez által az alkalmazó szakközegre is gyarapító módon visszaható tartalmakkal bővíteni.

Innen nézve tehát a Vbö. szerepének tisztázása során különféle történeti és elméleti, rendszertani vonatkozásokra építve indokolt a normatív szabályok elemzését megalapozni annak érdekében, hogy lehetőség szerint egy olyan képet kapjunk, amely a szabályozás jelen állapotában is helytálló, de az esetleges további fejlesztésekhez is alapokat tud adni. Egy ilyen szemüvegen át kialakított kép figyelemmel tud lenni egyebek mellett arra is, hogy a Vbö. bár önálló törvény, nem önmagában álló jogalkotási produktum, hanem – a jogalkotó megnyilatkozásaiból következően, elvileg – egy védelmi és biztonsági reform-folyamat része. Ezt a reform folyamatot az Alaptörvény kilencedik módosításának indokolása a következőkkel vezette fel: „Az Alaptörvény kilencedik módosításával megvalósul a különleges jogrend alkotmányos szabályozásának reformja, ennek keretében pontosulnak a védelemmel és biztonsággal összefüggő alkotmányos kötelezettségek, a különleges jogrendi helyzetek változása révén az Országgyűlés kapcsolódó jogai, az országos népszavazási tárgykörök, a Magyar Honvédségre vonatkozó alkotmányos szabályozás, továbbá a katonai műveletekkel kapcsolatos döntéshozatal. A módosítás nyomán a hatályos hat helyett három esetre – a hadiállapotra, a szükségállapotra és a veszélyhelyzetre – változik a különleges jogrendi esetek rendszere, amely *egy korszerűbb, a változó biztonsági környezethez jobban alkalmazkodó és az elmúlt évek válságkezeléseinek tapasztalataira építő, hatékony rendszer*

kihívások jogállami adaptációjának rendszerszintű kérdései, különös tekintettel az Eurázsia-gondolatra. In: Jog Állam Politika 2021/3. szám, 37-52. o.

⁴ Concha Győző: Politika I. Alkotmánytan. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó vállalata, 1907, IX. o.

⁵ E körben lásd különösen a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényt, a büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvényt, a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvényt, a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvényt, a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető rendkívüli intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvényt, a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról 2011. évi CXXVIII. törvényt, valamint a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvényt.

jövőbeni kialakítását szolgálja.”⁶ „A Javaslat rendszerszintű célja, hogy a különleges jogrendi szabályozás átláthatóbb legyen, a normál jogrendi működés és válságkezelés szabályaihoz igazodva illeszkedjen a fokozatosság elvéhez és ezáltal a legsúlyosabb kihívásokra és fenyegetésekre fókuszáljon, de mindezt korszerű módon, a változó biztonsági környezethez igazodva és a hatályos szabályozáshoz mérten további garanciák beiktatásával valósítsa meg.”⁷ Erre építve a Vbő. általános indokolása úgy fogalmaz, hogy „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. Az Alaptörvény kilencedik módosítása és jelen törvény egy védelmi és biztonsági reform alapját teszi le, melyre az elkövetkezendő években felépíthető lesz a technológia és a biztonsági környezet prognosztizálható változásaiból adódóan az egyes ágazatok összehangolt fejlesztése is.”⁸ Meglátásom szerint tehát akkor járunk el helyesen, ha az indokolások nem normatív, de értelmezést segítő tételeire építve a védelmi és biztonsági koordináció elvi és történeti vonatkozásait körüljáró, majd a Vbő. szerepének normatív vonatkozásaiig terjedő utat úgy járunk be, hogy annak végén szintetizálható képet kapjunk a Vbő. jogrendszerben betöltött vagy betölteni célzott helyéről és szerepéről.

Fontos azonban az elvi – és ilyenként szükségképpen érvként, de nem kötelező érvényű alapként felhasználható – vonatkozások mellett arra is rávilágítani, hogy a Vbő. milyen szálakon kapcsolódik Magyarország Alaptörvényéhez. E tekintetben vannak közvetlen és erős kötelékek, melyek magját a sarkalatos rendelkezések alapján lehet azonosítani. Vannak azonban ilyen könnyen nem azonosítható, mégis kulcsfontosságú viszonyulási pontok is, amelyek tekintetében akár az is feltehető, hogy a Vbő. és annak megfelelő alkalmazása hatékonyabbá tudja tenni egyes alaptörvényi rendelkezések megvalósítását az államszervezet egészére nézve.

Mindezekre építve, de részint mégis ezektől függetlenül is azonosítható azonban a Vbő. helye és szerepe, hiszen a törvénynek több olyan rendelkezése van, amelyekkel a jogalkotó érthető és azonosítható módon határozta meg – vagy legalább irányozta elő – a törvény rendeltetését, ez által pedig a jogrendszer többi részeihez, elemeihez való viszonyulását. A jogforráshierarchia rendszerében persze a Vbő. egy törvény a többi közül, ami pro forma magától értetődő és vitán felül áll. Mégis érdemes elgondolkodni azon, hogy egyik oldalról a szabályozás tárgyának sajátossága, vagyis végső soron a komplex biztonsághoz igazodó jól koordinált állami fellépés kereteinek megadása, másik oldalról pedig a törvényhozó által expressis verbis a törvényben elhelyezett sajátos szerepre utaló rendelkezések révén ha nem is jogforráshierarchiai, de a jogalkotónak önmagával szemben – és ez által a jogalkalmazóval szemben is – megfogalmazott iránymutatásai révén a Vbő.-nek lehet-e mégis sajátos helye és szerepe.

Jelen tanulmány e kérdéseket igyekszik körüljárni, előre bocsátva azonban azt, hogy önmagában a törvény szövege és tartalma, illetve az ezek mögött meghúzódó rendkívül komplex viszonyrendszer és kezelendő biztonsági környezet elegyből kirajzolódó szelleme csak annyira tud sajátos pozíciót és szerepet biztosítani a jogrendszerben, amennyire azt az alkalmazással megerősítik, illetve egy új törvény esetén kivívják. Amikor tehát a Vbő. jog- és államrendszerünkben elfoglalandó helyéről és szerepéről elmélkedünk, kénytelenek vagyunk számot vetni azzal is, hogy ennek a helynek a kialakulása materiális értelemben egy folyamat

⁶ Kiemelés az Alaptörvény kilencedik módosításának általános indokolásából.

⁷ Kiemelés az Alaptörvény kilencedik módosításának 11. cikkéhez készült részletes indokolásból.

⁸ Kiemelés a Vbő. általános indokolásából.

lesz a hatálybalépés után, melyben legalább akkora szerepe lesz a Vbö.-t alkalmazó és gondozó állami szervezeteknek és a Vbö. 52. §-a alapján különösen a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének,⁹ mint a törvény szövegének.

2. A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI KOORDINÁCIÓ ELVI SZEREPÉNEK EGYES ASPEKTUSAI

A Vbö. szerepének elvi megközelítése során számos aspektus megragadható. Jelen keretek között célszerűnek mutatkozik egy államközpontúnak mondható dimenziót megragadni, amelyet a mind inkább differenciált biztonsági környezettel és annak szükségszerű evolúciójával árnyalva juthatunk el egy összetett értelmezéshez.

Ennek az értelmezési sémának a célja egy funkcionális alapokra épített rendszerszerű szemlélet kialakítása, amely a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolását belehelyezi az államfejlődési keretbe, kitekint az annak folyamatai mögött álló funkcionális mátrixra és annak komplexitásából adódó sajátosságaira, hogy aztán mindezeket összekapcsolja a biztonság fogalmával és felfogásával, illetve annak változásaival, társadalmi-kulturális beágyazottságával.

E megközelítésben elsőként az államfejlődési vonatkozásokra célszerű kitekinteni, mivel azok jobban segítik a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának kontextusba helyezését még akkor is, ha a jelen keretek között ezt követően tárgyalásra kerülő biztonság-felfogási aspektus lényegében nem más, mint az államfejlődést egyes részeiben kikényszerítő külső környezeti változások sajátos leírása, tudati leképezése. Hangsúlyos azonban, hogy a biztonság tartalmi változása az államfejlődésnek csak egyes részeit indukálta, vagyis innen nézve mégis okszerűnek tűnik elsőként az államfejlődési keretre a biztonságon túlmutató horizonttal kitekinteni a megértési folyamatban, hiszen az államfejlődési aspektus absztrahált módon a többi környezeti vonatkozásra adott reakció egységeként is megragadható, ami szükségképpen visszahat a biztonsági vonatkozásokra is.

2.1. Egyes államfejlődési tendenciák adalékai a Vbö. szerepének értelmezéséhez

A Vbö. általános indokolása röviden maga is kitekint a történeti és államfejlődési előzményekre a következő megfogalmazással: „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 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. törvénycikkkel, első nemzeti honvédelmi

⁹ Ez a szervezet a Vbö. hatálybalépése előtt felkészülési jelleggel, majd a hatálybalépés után a Vbö. szerinti feladatok ellátásával a Védelmi Igazgatási Hivatal lesz. Lásd: a Védelmi Igazgatási Hivatalról szóló 337/2022. (IX. 7.) Korm. rendelet.

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.”¹⁰ Ezzel a megfogalmazással a jogalkotó egy fejlődési narratívát vázolt fel, amelyben azonban a polgári alkotmányos fejlődés és az azt kísérő komplex környezeti változás államszervezeti hatásainak mátrixa csak említés szintjén jelenik meg. Ez érthető, hiszen az indokolás nem tudományos elemzés, hanem a szóban forgó jogforrás megalkotására, céljaira irányuló értelmezési iránymutatás vagy segédlet. Ahhoz azonban, hogy a Vbö. helyét és szerepét átfogó módon tudjuk értelmezni, szükséges, hogy a tudományos vizsgálódás keretei között kitekintsünk a tágabb kontextusra is.

A 19. század második felére, illetve a huszadik század első felére felerősödő tudományos, technológiai, majd ezekre támaszkodva társadalmi és kulturális fejlődés – jelentékeny előzmények után,¹¹ de mégis koncentrált kibontakozással – rendkívül dinamikus fejlődést hozott az állam funkciói, belső strukturáltsága és nem utolsósorban jogi karaktere tekintetében is. Hazánkban ezt az alkotmánytörténeti jelentőségű változásokkal szorosan összekapcsolódva, de az államszervezet komplexitását feltáró céllal jól példázza a szakirodalom is. Ferdinandy Gejza,¹² Tomcsányi Móricz,¹³ Kmety Károly,¹⁴ Concha Győző,¹⁵ Egyed István,¹⁶ és számos más szerző vizsgálta különféle aspektusokból az államrendszert és annak fejlődését is, kitekintve sok esetben az adott korszakban jelentkező kihívásokra, új intézményekre. Az állam funkcióinak fejlődése szempontjából azonban kimagasló magyarázó erővel bír Magyary Zoltán munkássága a közigazgatás fejlődése és fejlesztése kapcsán. A változás szükségességét Magyary a közigazgatás gazdaságosságának, hatékonyságának,¹⁷ racionalizálásának¹⁸ vizsgálata után úgy vezette fel, hogy „Államéletünk válságát mindenki

¹⁰ Kiemelés a Vbö. általános indoklásából.

¹¹ A téma kapcsán lásd: Kelemen Roland: A biztonsági környezet alakulása a hosszú 19. században. In: Vélemények a Katonai Jog Világából 2020/3. szám, 1-9. o.; Kelemen Roland: A kettős forradalom hatása a 19. század eleji geopolitikai viszonyokra: Avagy a polgári jogállam születése. In: Keserű Barna (szerk.): Doktori Műhelytanulmányok 2017. Győr, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2017., 81-102. o.;

¹² Ferdinandy Gejza: Magyarország közjoga. Budapest, Politzer Zsigmond és Fia kiadása, 1902.; Ferdinandy Gejza: A magyar alkotmányjog tankönyve. Budapest, Franklin-Társulat, 1911.

¹³ Tomcsányi Móricz: Magyarország közjoga. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1932.; Tomcsányi Móricz: A magyar közigazgatási jog alapintézményei. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018.

¹⁴ 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.

¹⁵ Concha Győző: Politika. I. Kötet. Alkotmánytan. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, 1907.; Concha Győző: Politika. II. Kötet. Közigazgatástan. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, 1905.

¹⁶ Egyed István: A mi alkotmányunk. Budapest, Dialóg Campus, 2016.; Egyed István: A magyar közigazgatási jog alaptanai. Budapest, Dialóg Campus, 2017.

¹⁷ Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása. Budapest, Athenaeum, 1931.

¹⁸ Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás racionalizálása. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1930.

érzi, de a közvélemény még nincs eléggé tisztában azzal, hogy ezt mi okozza. A válság lényege az, hogy a XIX. századi államnak át kell alakulnia XX. századi állammá.”¹⁹ Ennek a kihívásnak a kereteit és különösen a magyar állam funkcióinak gyarapodását Magyary példásan szemléltette „Magyar közigazgatás”²⁰ című korszakos művében, míg az állam környezet által kikényszerített funkciógyarapodását jól szemléltette.

A Magyary által válságosnak tekintett időszak nemzeti történelmünkben a polgári alkotmányos államiság évtizedeken át tartó kibontakozásával esik egybe, amely a hatalmi ágak szétválasztására, illetve a jog által kötött államhatalmi működésre épülő berendezkedés megszilárdulásával egyébként a differenciált – tehát már nem a haderő dominanciájára épülő – és jogi keretek között egyre kiterjedtebben szabályozott védelmi szisztéma kialakulását is magában hordozza.²¹ Azt mondhatjuk tehát, hogy a szóban forgó időszakban – bonyolult egymásra ható folyamatokként – egyszerre bontakozott ki az alkotmányosan korlátozott államműködés politikai modellje, a társadalom tömegesedésre és ipari termeléssel járó körülményjavulásra épülő fejlődése, a köz- és magáncélú tevékenységeket is hatékonyabbá és gyorsabbá tevő technológiai fejlődés, valamint mindezekre reagálva az állam funkcionális és intézményi differenciálódása. Ez a jelenségegyüttes számos vonatkozásban szükségessé tette az állam különféle feladatrendszerének ellátása és intézményei közti koordináltabb feladatellátást, amely tendenciában a második világháború lezárultáig megkülönböztetett szerepet töltött be a katonai célú koordináció is. Ki kell azonban emelni, hogy bár a két totális háború rendkívüli történelmi eseményként – sőt azon túlmutatóan narratívaként – határozza meg a mai napig a 20. századról való gondolkodásunkat, nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a 20. század további részében is rendkívül dinamikus fejlődés valósult meg a gazdasági, technológiai, társadalmi és biztonsági dimenziókban is. Az állam és jog a külső környezet intenzív fejlődésére és egyre sokrétűbbé válására szükségképpen meglévő funkcióinak ellátásának fejlesztésével, új funkciók azonosításával és intézményesítéssel, új szabályozási keretek kialakításával reagál. Ezt a jog oldaláról a hagyományos jogterületeken túl a 19. század végétől szemlélve számos ma már bevett, vagy dinamikus megerősödő jogterület létrejötté igazolja, melyek sorát – igaz még kezdeti állapotában, de – a védelmi és biztonsági tevékenységek koordinált ellátásának szabályozása is zárhatja, hiszen a külső környezet szinte minden változása valamiképp módot ad az újítások társadalmi rend és stabilitás sérelmével, veszélyeztetésével járó alkalmazására, vagyis védelmi reakciót és napjainkban egyre inkább koordinált, ágazatokon és szakterületeken átívelő reakciót indukál, ami különösen a válságkezelés és a különleges jogrend viszonylatában túlmutat az egyes szakszervek működésének koordinációján. Az államfejlődés aspektusából nézve tehát a Vbő. szerepe kapcsán felismerhető lehet, hogy amiképp sokasodnak és differenciálódnak a potenciális fenyegető és veszélyeztető cselekvési lehetőségek és az ezekre adott különböző eszköz-, módszer- és eljárásrendszerre épülő állami-társadalmi reakciók, úgy válik mindinkább fontossá az állam védelmi és biztonsági tevékenységeinek összehangolt működtetésének fokozása. Ez pedig akár egy új jogterületté is kinőhetné magát, feltéve, hogy a törvényi és szervezeti keretek mellett a szakmai és tudományos háttér is – a napi közigazgatási gyakorlat és szereplők feladatain messze túlmutató, elméleti és rendszerszemléleti mélységű önállósággal – kialakításra kerül. Ennek az elméleti, tudományos és képzési vonatkozásai

¹⁹ Magyary Zoltán: Államéletünk válsága. Budapest, Különlenyomat az 1939. „Egyedül vagyunk” 6. számából, 3. o.

²⁰ 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.

²¹ Vö: Farkas Ádám: A [hon]védelmi alkotmány kialakulása a polgári Magyarországon. 1867-1944. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2019.

kapcsán Magyary szintén értékes példákat nyújthat nekünk a tudományos megalapozottság kérdéséről²² a közigazgatási vezérkar témájáig²³ terjedően, melynek ma is jelentős aktualitása lehetne és a közigazgatáson túl akár a honvédelmi és haderőfejlesztésre, akár a rendészet fejlesztésére, illetve a nemzetbiztonsági rendszer további fejlesztésére is termékenyítően hathatna.

2.2. Az államfejlődési narratíva és a biztonság-fogalom változásának kapcsolódása a Vbő. szerepmeghatározásához

Ezt az irányultságot megerősíti az a tény is, hogy a huszadik század második felétől a biztonság felfogása és fogalma is a katonai dominanciától a komplex, szektorálisan tagolt felfogás felé mozdult el. Igaz ugyan, hogy a hidegháború katonai szembenállása és versengése – különösen a szovjet érdekszférában – továbbra is kiemelt szerepet adott a katonai védekezésnek, de az is magától értetődő, hogy ez az időszak a titkosszolgálati tevékenységek megerősítésével, illetve a stratégiai gondolkodásban a DIME²⁴, majd a MIDFIELD²⁵ megközelítés kibontakozását is magával hozta.

A biztonság komplex, nem katonai és nem is hagyományosan fegyveres karakterű dimenziók és szereplők sokaságára kiterjedő megközelítése szükségképpen magával hozza azt is, hogy az államnak polgárai és nemzetbiztonsági érdekei védelme érdekében fel kell készülnie arra, hogy az ártó törekvésekre a nem fegyveres szférákban is megfelelően, a biztonságszavatolás és a védelem elveinek is megfelelő módon, de a „civil” közeghez igazodóan tudjon reagálni. Ez pedig megkerülhetetlenné teszi az együttműködést az állami és a civil szféra, a fegyveres és nem fegyveres karakterű szervek, illetőleg a gyakorlat és a tudomány képviselői között. Hasonlóan fontos azonban, hogy a védelem és biztonságszavatolás szabályozásában is megjelenjenek a nem fegyveres elemek, kialakuljon egy egységes tervezési és képzési-felkészítési keretrendszer, illetve egy gondolati séma, amelyet a döntéshozók és a döntéseiket támogató különféle szakértők is el tudnak sajátítani. Ez egy meglehetősen jelentős kihívás, hiszen egyik oldalról a komplexitás nem oldja fel a szakterületi sajátosságokat, hanem ráépül azokra, ami azonban szükségképpen szemléleti és érdekkonfliktusokkal jár. Másik oldalról a komplex biztonsághoz alkalmazkodó gondolkodás, államszervezés és jogi szabályozás előfeltétele egy teljesen újszerű gondolkodás, amelyhez a biztonság-szavatolás fegyveres karakterű gondolati és szervezeti súlyozottsága ellenére a mintákat a civil szférából lehet meríteni. Ezek a minták a hálózatok kutatás, a teljesítmény- és kreativitáskutatás területeiről, sőt a filozófiából és a politikatudományból is meríthetők. Ezt példázza Barabási-Albert László komplexitás felfogása és ennek viszonyítása az egyszerűsítéshez,²⁶ Christopher Andrew hírszerzés-történeti szemléletében a történeti jellegű

²² Magyary Zoltán: A magyar tudománypolitika alapvetése. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1927.; Magyary Zoltán: A magyar tudományos nagyüzem megszervezése. Budapest, Danubia Könyvkiadó, 1931.; Mezey Barna (szerk.): Magyary Zoltán – „A tudományos versenyben megállás nincs”. Válogatott tanulmányok. Budapest, Gondolat kiadó, 2011.

²³ Magyary Zoltán: Közigazgatási vezérkar. Budapest, Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda, 1938.

²⁴ Amerikai betűszó, amely a stratégiai gondolkodásban a Diplomatic, Informational, Military, and Economic vagyis diplomáciai, információs, katonai és gazdasági tényezők együttes alkalmazásának megkerülhetetlenségére hívja fel a figyelmet.

²⁵ Szintén amerikai betűszó, amely a DIME továbbfejlesztéseként is értelmezhető és lényegesen szélesíti a releváns területek körét a Military, Informational, Diplomatic, Financial, Intelligence, Economic, Law, and Development, azaz a katonai, információs, diplomáciai, pénzügyi, hírszerzési, gazdasági, jogi és fejlesztési területek összekapcsolásával.

²⁶ Barabási-Albert László: Behálózva. Budapest, Helikon Kiadó, 2008.; Barabási-Albert László: A hálózatok tudománya. Budapest, Libri Könyvkiadó, 2016.

és stratégiai távlatú gondolkodás szerepe,²⁷ Steven Kotler csúcsteljesítmény-kutatása²⁸ és ebben a specializáció megítélése, vagy épp David Epstein sokoldalúságot propagáló munkája.²⁹ Ha mélyebben belegondolunk azonban, akkor a filozófiai eredetek révén a generalista gondolkodás megkerülhetetlensége felé mutat az Artha-sásztra³⁰ épp úgy, mint Machiavelli a fejedelemben³¹ vagy épp Carl Schmitt a politikai fogalmában, különösen a partizán elméletével.³² A Vbö. helyének és szerepének értelmezése kapcsán tehát át kell gondolni annak a lehetőségét is, hogy amiképp a biztonság komplex tartalmúvá vált és ezáltal nem dominálható fegyveres szemléletmóddal és karakterisztikával, úgy az összehangolt védelmi és biztonsági tevékenységhez is komplex, generális gondolkodásmód kell, ami a koordináló szakmai szerveknél sajátos elemző és javaslat-kidolgozó képességek kialakítását épp úgy indokolja, mint a koordináló – praxishoz kötött – szervektől független think tank képesség kialakítását és ezek vezetői döntéstámogatásba történő közvetlen bekapcsolását. Kérdés persze, hogy különösen ez utóbbi mennyiben illeszthető a kormányzás politikailag determinált voltához.

Az, hogy ez a második gondolati irány nem science fiction, egyik oldalról jól tükröződik az Amerikai Egyesült Államok szabályozásában és államszervezetében, sőt messze azon túl az amerikai biztonsági ökoszisztémában. Ennek alapját az 1947-es National Security Act³³ fektette le, amely későbbi módosításokkal a mintapéldáját adja a komplex biztonsághoz igazodó szabályozási és szervezési kereteknek. A törvény ugyanis mára már tartalmazza a legmagasabb szintű nemzetbiztonsági döntéshozatal intézményi alapszabályait; az ágazatok és szakmai szervek közti egyeztetés fórumait és főbb tisztségviselőit; a főbb védelmi és biztonsági funkciók kereteinek meghatározását; egyes jogvédelmi és kontroll megoldásokat; egyes stratégiai szintű dokumentumok keretszabályait, különféle terrorellenes szabályokat; a nemzetbiztonsági, műveleti, illetve minősített információk keretszabályait; a nemzeti hírszerzés oktatási támogatásának alapvetéseit; a nemzetbiztonság tudományos és technológiai kapcsolódásait; valamint a sajátos képzési rendelkezéseket is. Erre a szabályozásra aztán intézmények sora épült rá, illetve a szabályozás tovább fejlődött a nemzetbiztonsági törvény átfogó szerepének megtartása mellett további ernyőmegoldások kialakításával, mint amilyen a 2002-es Homeland Security Act³⁴, hiszen egyértelművé vált, hogy a védelmi és biztonsági tevékenységek is egyre sokrétűbbé válnak a technológiai, társadalmi, gazdasági fejlődéssel. A szabályozási és intézményi hatások mellett az átfogó nemzetbiztonsági (esetünkben: védelmi és biztonsági) személet talaján jelentékeny tudományos munka és vita is kialakult a national security state és a national security constitution kérdéseiről. A komplex biztonsághoz való alkalmazkodásnak azonban további mintái is azonosíthatók az amerikai modellben, amelyek között vannak egyértelműen pozitív példák a biztonsággal összefüggő civil kutatási kapacitások fokozódásával mind az egyetemi szférában, mind pedig a különféle think tankek keretei között. Vannak persze kétes megoldások is, amelyekre talán egy nemzetközi szinten is magától értetődő példaként hívható fel a katonai és biztonsági magánvállalatok megoldása³⁵ vagy épp a nemzetközi jogi

²⁷ Christopher Andrew: Titkos világ I-II. Budapest, Európa Könyvkiadó, 2021.

²⁸ Steven Kotler: A lehetetlen művészete. Budapest, HVG Könyvek, 2021.

²⁹ David Epstein: Sokoldalúság. Budapest, HVG Könyvek, 2021.

³⁰ Chanakya Pandit: Artha-sásztra. Budapest, Danvantara Kiadó, 2015.

³¹ Niccolò Machiavelli: A fejedelem. Budapest, Caraphilus Kiadó, 2006.

³² Carl Schmitt: A politikai fogalma. Budapest, Osiris – Pallas Stúdió – Attraktor, 2002.

³³ Vö.: <https://www.dni.gov/index.php/ic-legal-reference-book/national-security-act-of-1947>

³⁴ Vö.: https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/hr_5005_enr.pdf

³⁵ A téma kapcsán lásd:FDFA – DCAF: Legislative Guidance Tool for States to Regulate Private Military and Security Companies. Geneva, The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2016.; James

értelemben vett önvédelem jogának kiterjesztésére tett elméleti lépések és azok gyakorlatba való átültetése.³⁶

Az amerikai modell adaptációja Európa-szerte azonosítható, ám ennek fő megjelenési formája a védelem és biztonság-szavatolás rendszerszerű irányítására való törekvésekben ragadható meg, ami az egyesült államokban egy elem-típusa a rendszernek. Európai viszonylatban tehát döntően a kormányzati koordinációs és ágazatokon átívelő irányítási megoldások jelentik az elsődleges mintaátvételt ebből a rendszerből. A speciális irányítási és koordinációs megoldásokra itthon és külföldön is különféle intézményi megoldások találhatók, amelyekhez még kapcsolhatók az átfogó stratégiai és szakpolitikai dokumentumok terén érezhető megújítási lépések, valamint a sajátos témakörökre irányuló, de a témakörök jellegéből adódóan ágazatokon és szakterületeken átívelő – például dezinformáció elleni, hibrid fenyegetések elleni, kiberbiztonsági, stb. – szakpolitikai törekvések is. Az amerikai védelmi és biztonsági modell hatásaitól nem függetlenül kibontakozó további megerősítő példaként hívhatók fel az EU és NATO szintű szakosított csúcsszervek és ezek koordinációs, illetőleg egységes követelménytámasztó törekvései. E tekintetben is kiemelendő, hogy a tervező és irányító központok, illetve szakosított döntéshozatali fórumok mellett mind EU-s, mind pedig NATO viszonylatban egyre növekvő szerepe van a konkrét koordinációs és irányító tevékenység hosszú távú hatékonyságát támogató képző és kutató intézményeknek. Ezek közül is megkülönböztetett figyelem övezheti a különféle kiválósági központokat,³⁷ illetve szakértői szervezeteket és vállalatokat.³⁸ Ezek védelmi és biztonsági koordinációs szemüvegen át szemlélődő részletes elemzése és értékelése erősítheti a Vbő. helyének és szerepének megértését, illetőleg további kutatásokkal, majd pedig az alkalmazás tapasztalatainak megfelelő feldolgozásával a Vbő. jövőbeni továbbfejlesztését is támogathatja. Az amerikai minta és annak terjedése a transzatlanti térségben ugyanis annak a nemzetközi szintű

Cockayne – Emily Speers Mears: *Private Military and Security Companies: A Framework for Regulation*. New York, International Peace Institute, 2009.; Varga Krisztián: *Civilek a harcmezőn*. In: MKI-tanulmányok T-2009/12. (letöltve: 2022.10.14., https://kki.hu/assets/upload/Tanulmanyok_2009_12_Civilek_a_harcmezoen_kat.pdf); Kálmán János: *Zsoldosok újratöltve?: A zsoldosok fogalmának alkalmazhatósága a katonai magánvállalatok és alkalmazottaik vonatkozásában*. In: *Közjogi Szemle* 2012/4. szám, 53-63. o.; Kálmán János: *The International Regulation of Private Security Providers – a Brief Analysis*. In: Kálmán János (szerk.): *Legal Studies on Contemporary Hungarian Legal System*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2014, 148-173. o.; Farkas Ádám: *A védelmi tevékenységek kiszervezésének elméleti és felelősségi alapproblémái*. In: *Közjogi Szemle* 2013/4. szám, 59-65. o.; Farkas Ádám: *A régi és új harca: a védelmi tevékenységek kiszervezése*. In: *Közjogi Szemle* 2013/2. szám, 59-66. o.;

³⁶ A téma kapcsán lásd: Nils Melzer: *Targeted killing in international law*. Oxford, Oxford University Press, 2009.; Noam Lubell: *Extraterritorial Use of Force against Non-State Actors*. Oxford, Oxford University Press, 2010.; Kenneth Anderson: *Targeted Killing and Drone Warfare. How We came to Debate Whether there is a 'legal geography of War' (april 2011), "Future Challenges in National Security and Law*, edited by Peter Berkowitz, (letöltve: 2022.10.14., <http://www.futurechallengesessays.com>);

Spitzer Jenő: *A dróntámadások nemzetközi joggal való összeegyeztethetőségének egyes kérdései, kitekintéssel a drónok védelmi célú alkalmazásának más perspektíváira*. In: Farkas Ádám (szerk.): *Védelmi alkotmányosság az új típusú biztonsági kihívások erőterében*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018., 101-146. o.; Spitzer Jenő: *A felfegyverzett drónok alkalmazásának egyes nemzetközi jogi kérdései*. In: FARKAS Ádám – VÉGH Károly (szerk.): *Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl. Intézményi és jogi kihívások*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2020, 172-190. o.; Spitzer Jenő: *Önvédelem versus terrorizmus: Az erőszak tilalma és az önvédelem joga a nemzetközi jogban, különös tekintettel az Iszlám Állam elleni nemzetközi fellépés lehetőségeire*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2019.; Kis Kelemen Bence: *Drónok háborúja (1.)*. In: *Honvédségi Szemle* 2018/1. szám, 70–82. o., Kis Kelemen Bence: *Drónok háborúja (2.)*. In: *Honvédségi Szemle* 2018/2. szám, 16–29. o.

³⁷ Lásd: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_68372.htm; <https://www.hybridcoe.fi/>;

³⁸ Lásd: <https://www.csis.org/>; <https://worldview.stratfor.com/>; <https://www.gcsp.ch/>; <https://www.dcaf.ch/>; <https://www.iss.europa.eu/>; <https://ecfr.eu/>.

lenyomatát is jelenti, hogy államéletünk ma is válságban van, a védelem és biztonság terén ugyanis a képességek fejlesztésén és a hatékony erőforráskiaknázáson túl szükséges a hatékony védelmi és biztonsági kormányzás kereteinek a kialakítása, illetőleg továbbberősítése is, akárcsak annak felismerése, hogy a hidegháború végét követő évtizedekhez hasonló védelmi és biztonsági elhanyagolás jövőbeni megismétlése vagy csupán a folyamatos fejlődés igényének mellőzése is rendkívüli károkat okozhat a jövő biztonságát illetően.

A Vbő. helye és szerepe kapcsán az amerikai modell nem elsősorban direkt mintaként értelmezhető, hiszen a szabályozási megoldások az angolszász jogban gyökeresen eltérnek a kontinentális megoldásoktól. A National Security Act által keretezett szemlélet az, ami miatt ez fontos elem lehet a Vbő. helyes szerepértelmezésének kialakításához. Ráirányítja ugyanis a figyelmet arra, hogy igenis szükséges egy átfogó, összkormányzati keret megadása a hatékony védelmi és biztonsági kormányzás megalapozhatóságához, de ahhoz is példát ad, hogy ez a keret is folyamatos fejlődésben kell, hogy legyen, sőt később akár egyes részterületek összekapcsolásához is értékes példákat biztosíthat. Ebben a megközelítésben a Vbő. állam- és jogrendszerben betöltött helye és szerepe kapcsán ki lehet mondani, hogy az lényegében az amerikai megoldás hazai keretekhez és történeti sajátosságokhoz igazított adaptációjaként is felfogható, hiszen egy átfogó védelmi és biztonsági szemléletű koordinációs, tervezési és felkészítési keretrendszert határoz meg, de kitekint a komplex kutatási és védelmi-biztonsági tudatosítási területek jelentőségére is, illetőleg a NATO standardokhoz igazodva törvényi lábakat ad a nemzeti ellenállóképesség hazai meghonosításához. Ebben a megközelítésben a Vbő. helye és szerepe egyértelműen egy korábban a magyar szabályozásban és államrendszerben nem létező összkormányzati védelmi és biztonsági – szakmai és nem politikai – szint és keretrendszer kialakításával azonosítható. Ennek azonban a hatékony működéshez mind az állami kereteken belül, mind pedig az állami-társadalmi együttműködésben komoly gyökereket kell eresztenie ahhoz, hogy valódi védelmi és biztonsági keretrendszerként működhessen a 21. század komplex biztonsági környezetében. Ennek kibontakozását pedig épp úgy a Vbő.-t gyakorlatba ültető szervek és az általuk előkészítésre kerülő kormányzati döntések fogják meghatározni, mint annak sikerességét, hogy a Vbő. ágazatokon átívelő jellege a védelem és biztonság kérdését az innováció és képzés területeivel is hatékonyan tudja-e majd összekapcsolni, hiszen egyértelmű sikerfeltételként azonosítható a napi közigazgatási feladatellátáson túli, generalista szemléletű, szakmai és tudományos háttérképesség kialakítása is Magyarországon.

3. A Vbő. HELYÉNEK ÉS SZEREPÉNEK NORMA-KÖZPONTÚ AZONOSÍTÁSA

A Vbő. állam- és jogrendszerben betöltött helyének és szerepének, elvi és elméleti megközelítése talaján szükségeszerű a konkrét normatív kapcsolódásokra is kitékinteti. E körben magától értetődőnek mutatkozik (1) az alaptörvényi kötődések azonosítása, (2) a Vbő. önmeghatározásának elemzése, vagyis annak azonosítása, hogy a jogalkotó a Vbő.-n belül milyen szerepet – is – tükröző rendelkezéseket helyezett el, továbbá szükséges lesz egy későbbi kutatásban annak áttekintése is, hogy (3) a Vbő. miként jelenik meg a biztonság különféle dimenzióit és szektorait meghatározó törvényi szabályozásokban.

Jelen keretek között a normatív szerepmeghatározási dimenzió első két elemére kívánunk kitérni, mivel ezek azok a főbb területek, amelyek a szerepmeghatározás magját tudják adni, míg a (3) kapcsolódási pont meglátásunk szerint az első kettő ágazati, szakterületi

leképeződésének hatékonyság-méréséhez nyújthat a jövőben segítséget a Vbő. alkalmazási tapasztalatainak elemzésével összekapcsolva.

3.1. A Vbő. alaptörvényi kapcsolódásai

A Vbő. Alaptörvénnyel való összefüggései, kapcsolódásai tekintetében nehezen képzelhető el egy tételes és főleg vitán felül álló taxáció számbavétele, hiszen a különféle alapjogok érvényesíthetőségéhez való hozzájárulástól az állami szervek működéséhez való kapcsolódáson keresztül egészen a különleges jogrendi szabályrendszerig terjedően rendkívül kiterjedt hálózatként képzelhető el az a normaösszesség, amelyhez legalább közvetett módon a Vbő. kapcsolódhat. Az elemzés célja jelen keretek között a főbb, vagy ha úgy tetszik: a súlyponti kapcsolódások azonosítása, amelyek jellegadó fontossággal bírhatnak a Vbő. szerepének értelmezése kapcsán.

Egy ilyen irányultságú áttekintéshez kézenfekvő elemzési iránynak mutatkozhat a törvény sarkalatossági záradékából kiindulni, hiszen az egyértelműen rögzíteni hivatott az Alaptörvény egyes kiemelt szabályozási követelményt támaszó passzusaihoz való kapcsolódást. A Vbő. 85. §-a az Alaptörvény sarkalatosságra vonatkozó követelményének való megfelelés körében

- 6. § (1) bekezdés *a)–d)* pontja és 7. §-a tekintetében az Alaptörvény XXXI. cikk (4), (5) és (6) bekezdését,
- 4. alcíme kapcsán az Alaptörvény XXXI. cikk (5) bekezdését,
- 5. alcíméhez az Alaptörvény XXXI. cikk (6) bekezdését,
- 79–81. §-aihoz az Alaptörvény 52. cikk (5) bekezdését és 54. cikk (8) bekezdését,
- 82. §-ához pedig az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdését

jelöli meg alaptörvényi kapcsolódásként, kiegészülve a Vbő. által végrehajtott módosítások sarkalatossági kapcsolódásaival különösen a Magyar Honvédség, a rendőrség, a nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint az Országgyűlés viszonylatában.

Ezekhez az alaptörvényi rendelkezésekhez tehát a jogalkotó maga mondta ki az egyértelmű kapcsolódást, amelyek körében a XXXI. cikknek a honvédelmi munkakötelezettségre, a polgári védelmi kötelezettségre, valamint a gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítésére irányuló kötelezettségre vonatkozó szabályai kiemelt jelentőségűek a szerepmeghatározás tekintetében, hiszen ezek Vbő.-s keretei egyértelműen átfogó szerepet tüköröznek azzal, hogy a korábban honvédelmi és katasztrófavédelmi szabályozásban párhuzamosan megjelenő rendelkezéseket egységes keretbe, az említett ágazatok által alkalmazandó közös szabályként rögzítette a jogalkotó. Az Alaptörvény vonatkozó szabályainak törvényi alábontásával tehát ez a kötődési keret egyértelműen mutatja az átfogó, az érintett ágazatok számára is keretet adó jelleget. Ezt pedig egyértelműen megerősíti az Alaptörvény 2022. november 1-jével hatályba lépő 52. és 54. cikkeire való hivatkozás, amelyek a különleges jogrendi szabályozás Vbő.-ben való elhelyezése miatt voltak szükségesek. Az átfogó és ágazatokon átívelő keret-szerepet ugyanis a jogalkotó egyértelműen megerősítette azzal, hogy szakított a különleges jogrend tagolt – korábban nagyrészt a honvédelmi törvényben, a veszélyhelyzet kapcsán pedig a katasztrófavédelmi törvényben megjelenő – törvényi szabályozásával és egységes, az ágazatok által is alkalmazandó, de feladatrendszerükön túlmutató szabályrendszert alakított ki.

A sarkalatossági kapcsolódások apropóján erőteljes alaptörvényi kötődést mutat az is, hogy a Vbő. 5. § 18. pontja védelmi és biztonsági szervezetként azonosítja a Magyar Honvédséget, a rendvédelmi szerveket, a nemzetbiztonsági szolgálatokat, valamint az

Országgyűlési Őrséget, míg ugyanezen szakasz 8. pontja rendvédelmi szervként tételezi a rendőrséget, a Nemzeti Adó- és Vámhivatalt, a büntetés-végrehajtási szervezetet, valamint a hivatásos katasztrófavédelmi szervet, hogy aztán a törvény ezeknek több ponton lényegében feladatokat határozzon meg, kiemelve ezek közül a Vbö. 48. §-át. E rendelkezés kapcsán egyértelműnek mutatkozik a Vbö. és az Alaptörvény 45. és 46. cikkei közti szoros kapcsolat, amely azáltal, hogy a feladatmeghatározást a Vbö.-ben generálisan hajtja végre és az ágazati, illetve szervezeti szabályozókban utaló megoldásoknak nyit teret, tovább erősíti az ágazatokon átívelő keretjellegű szerepértelmezést.

Az Alaptörvény 45. és 46. cikkeinek érintettsége egyéb okból is figyelmet érdemel, hiszen a Vbö. a védelmi és biztonsági funkciókra fókuszáló szabályozás, illetve annak az összkormányzati koordinációs megközelítése révén egyik oldalról közvetlen kapcsolatban áll a Kormánynak a Honvédség, a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok viszonylatában fennálló működés irányítói feladatkörével. Másik oldalról azonban a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásával járó azon törekvés, hogy a komplex biztonsághoz igazodó módon a kapcsolódó koordináció és kormányzati tevékenység a fegyveres szférákon messze túlmutató jelleggel valósuljon meg, egyértelműnek tűnik a Vbö. kapcsolódása az Alaptörvény 15. cikkéhez, ezen belül pedig a Kormány feladatrendszeréhez, amit a komplex biztonsághoz kapcsolódó összehangolási jellegén túl a Vbö. 46. §-a is megerősít a Kormányra irányuló rendelkezésekkel. Ezen logika mentén egyértelműen azonosítható az Alaptörvény 9. cikkéhez való kapcsolódás a köztársasági elnök feladatai révén, illetőleg az Alaptörvény 1. cikkéhez való kapcsolódás mind az Országgyűlésre vonatkozó rendelkezések, mind pedig közvetett módon a különleges jogrendi szabályok révén. Ezen védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolását irányító, felügyelő, kontrolláló szabályok és kötések egyértelműen átfogó jelleget mutatnak a különféle védelmi, illetve biztonság-szavatolási tárgyú ágazati törvényekhez képest, ami tovább erősíti az ágazatokon átívelő keretjellegű szerepfelfogás lehetőségét.

A közvetlen intézményi kötések mellett érdemes azonban kitekintetni néhány elvi jelentőségű kötésre is. Ezek tekintetében meglátásom szerint az Alaptörvény I. cikke kiemelt jelentőséggel bír, hiszen az kimondja, hogy „Az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsődleges kötelezettsége.” Jelen tanulmány kapcsán a hangsúlyt az állam védelmi kötelezettségére³⁹ kell helyezni, hiszen egyértelmű, hogy a korunk biztonsági, társadalmi környezetében az állam ezen védelmi kötelemének hatékony megvalósításában kiemelt szereppel bír a védelmet szolgáló tevékenységek hatékony kormányzati-közigazgatási koordinációja és megfelelő szabályozási és intézményi kereteinek biztosítottasága. Innen nézve tehát azt mondhatjuk, hogy a Vbö. átfogó, összkormányzati, ha úgy tetszik: védelmi-biztonsági rendszerszintet adó szerepét erősíti ez a szabály, hiszen az Alaptörvény I. cikkével együtt értelmezve a Vbö. egy hiátust pótolhat a komplex biztonság viszonylatában, figyelemmel arra, hogy az ágazati szabályozások a szakterületi specialitások szerint bontották alá ezt a védelmi kötelezettséget, nem pedig átfogó jelleggel.

Természetesen a Vbö. komplex biztonsághoz igazodó szemlélete és azon szabályozási célja, hogy az állam védelmi kötelezettségének teljesítését az összhangot biztosító összkormányzati irányítással, koordinációval, tervezéssel, felkészítéssel, válságkezeléssel és a különleges jogrendi keretekkel alapozza meg, szükségképpen számos további ponton érinti az Alaptörvényt a különféle alapvető jogok érvényesíthetőségének közvetett garantálásától, a

³⁹ A téma kapcsán lásd még: Sulyok Gábor: 5. § [Védelmi kötelezettség], In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja I., Budapest, Századvég Kiadó, 2009, 306-321. o.; Farkas Ádám: A védelmi kötelezettségtől a fegyveres védelem rendszeréig. In: Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2018/1. szám, 7-28. o.

szuverenitás kérdésén át a különféle garanciális rendelkezésekig. Mindezek azonban inkább elvi megalapozásként értelmezhetők, hiszen szükségképpen megjelennek az ágazati szabályozások viszonylatában is, persze a biztonság egy szektorára, dimenziójára fókuszáló szabályozási szemlélettel ellentétben a Vbő. esetében egy széles – ha nem teljes – horizonttal operálva. Innen nézve tehát az állam védelmi kötelezettségéből, alapjogérvényesítést biztosító további kötelmeiből, valamint a szuverenitásból következő önvédelmi kötelezettségéből következően a Vbő. Átfogó és ágazatokon átívelő keretjellege elvi síkon is megerősítést nyer.

3.2. A védelmi és biztonsági összhang törvényi „önmeghatározása”

A Vbő. állam- és jogrendszerben betöltött helyének és szerepének átfogó meghatározását egy konzisztens, egységes szemléletmóddal és elemzési módszerekkel elkészülő kommentár tudná megfelelően körvonalazni a törvény rendelkezéseinek átfogó elemzésével. Jelen keretek között arra vállalkozhatunk, hogy azokat a főbb törvényi elemeket azonosítsuk, amelyek a szerepmeghatározás vagy szerepértelmezés szempontjából kiemelt jelentőséggel bírhatnak. Ehhez a vállaláshoz természetesen mögöttes értelmezési sémát adhat a bevezetőben már hivatkozott indokolás is, hiszen az a jogalkotó által jóváhagyott értelmezést segítő információs támogatásként is felfogható, melynek fő célja a jogalkotói szándék egyes elemeinek megismerhetővé, utóbb elemezhetővé tétele.

A Vbő. jogrendszerben betöltött helyének és szerepének vonatkozásában a jogalkotó a konkrét jogszabályhelyeket megelőzően már a *preambulumban* is irányt mutatott számunkra. Akkor ugyanis, amikor a preambulum úgy szól, hogy „Az Országgyűlés

1. Magyarország és a magyar nemzet védelme, biztonságának fenntartása, fejlesztése és ezekkel összefüggő érdekeinek érvényesítése,
2. az erre hivatott képességek összehangolt és hatékony irányítása és működtetése,
3. a 21. századi biztonsági környezet sokrétű és összetett kihívásainak és fenyegetéseinek kezelhetősége,
4. a természeti, a civilizációs eseményekkel, továbbá az emberi cselekményeken alapuló fenyegető, ártó, befolyásoló, támadó magatartásokkal szembeni összehangolt felkészülés és védekezés, valamint
5. a válságkezelés és a különleges jogrend idejével összefüggő feladatok átfogó megközelítésének erősítése

érdekében”⁴⁰ alkotta meg a Vbő.-t, lényegében előirányozta annak rendeltetését, kiemelve e körben a szabályanyag megfelelő alkalmazásával elérni kívánt főbb célokat. Ez a célmeghatározás egyértelműen egy olyan célrendszert azonosít, amely a biztonság átfogó, passzív – tehát védekezésen – és aktív – tehát érdekérvényesítésen – alapuló fenntartását és fokozását kívánja előmozdítani a különféle ezzel összefüggő állami funkciók hatékonyabb működés-koordinációjával és összehangolásával. Az első két tétel a Vbő. szerepének meghatározása kapcsán kiemelt fontosságú, hiszen a védelem és a biztonság fenntartása, illetőleg fejlesztése a kapcsolódó érdekek érvényesítésével együtt jelenik meg, hogy aztán elvárásként fogalmazódjon meg az erre hivatott képességek összehangolt és hatékony irányítása, működtetése. Ez a megközelítés a biztonság teljes spektrumára kiterjedő összhang-fokozást és irányítást tükröz, ami szükségképpen magával hozza azt az értelmezést, hogy ennek érdekében a jogalkotó a Vbő.-ben az érintett szakterületek szabályozására ráépülő, többlet követelményeket, feladatokat és működési kereteket határoz meg. Ezzel

⁴⁰ Kiemelés a Vbő. preambulumból.

összefüggésben a jogalkotó expressis verbis rögzítette, hogy szükséges az egyes kihívás- és fenyegetéstípusokon, illetőleg a biztonság egyes szektorain és dimenzióin ez által pedig az azokkal kapcsolatban eljárni hivatott szervek hatás- és feladatkörain átívelő, azokat összekapcsoló megoldások kialakítása, amelyet a Vbö. feladatként határoz meg. Ezt az összhangot biztosító és ez által koordináló és irányító szerepet tovább erősíti a válságkezelés és különleges jogrend idejével összefüggő feladatok átfogó megközelítésének erősítése, ami szintén az összes érintett állami szervezetre kiterjedő – szakmailag irányított, illetőleg koordinált – kooperációt és ebbe a nem állami szervezetek megfelelő bekapcsolását is feltételezi.

A preambulumbot követően a jogalkotó a Vbö. 1. §-ában rögzítette, hogy „Magyarország védelme és biztonsága nemzeti ügy, amelyen a nemzet fennmaradása és fejlődése, a közösségi és az egyéni jogok érvényesülése alapszik, ezért *a magyar nemzet védelmével és biztonságának fenntartásával és fejlesztésével összefüggő jogszabályi rendelkezéseket e törvényre figyelemmel kell meghatározni.*”⁴¹ E rendelkezéssel kapcsolatban persze felhívható lenne, hogy a jogforráshierarchia értelmében a Vbö. egy törvény a többi közül, vagyis nem helyezheti a jogalkotó sem – alaptörvény-konform módon – a többi vonatkozó törvényi rendelkezés fölé. Ez az állítás természetesen igaz, bár kiemelése szükségtelen, hiszen a rendelkezés nem pozicionálja magasabbra a Vbö.-t a jogforráshierarchiában. A rendelkezés lényege egy olyan kötelezettség meghatározása, amelyet a jogalkotó magára nézve is, de a jogszabályok előkészítésének folyamatából következően szükségképpen a Kormányra, illetve annak szakosított szerveire nézve súlyozva abban határoz meg, hogy a Vbö. elfogadását és hatálybalépését követően a kapcsolódó jogszabályok kialakítása a Vbö.-re figyelemmel kell elvégezni. Ez természetesen nem szigorú alkalmazkodást irányoz elő, hiszen a Vbö. figyelembevételét határozza meg, egyértelművé teszi azonban, hogy a preambulumban, illetve az előző alcímben áttekintett alaptörvényi kapcsolódások szellemében meghatározott hatékonysági és ez által széles értelemben vett biztonsági célok csak akkor érhetők el, ha a Vbö. által megjelenített új, összkormányzati védelmi és biztonsági szinten megjelenő szabályokhoz a kapcsolódó ágazati, szervezeti, szakterületi rendelkezések megfelelően alkalmazkodnak a jövőben. Pro forma tehát a Vbö. azonos szintű minden más kapcsolódó törvénnyel a jogrendszerben, az 1. §-a lényege azonban annak felismerése és előirányzása a jogalkotó által, hogy a komplex biztonsághoz igazodó keretszabályokhoz való szakterületi alkalmazkodás nélkül nem biztosítható a hatékonyság növelése az összehangolt fellépés és működés terén. Ez a kitétel szükségképpen azt is maga után vonja, hogy az 1. §-a későbbi jogalkotási figyelmen kívül hagyásából következő hátrányok nem a Vbö.-re lesznek visszavezethetők, hanem a jogalkotó által meghatározott kritériumot figyelmen kívül hagyó rendelkezésekre. Innen nézve tehát a Vbö. 1.§-ával a jogalkotó egyértelműen a Vbö. keretjelleget és egyben irányadó jellegét is meg kívánta erősíteni a jogforrás hierarchiához alkalmazkodó módon, ami eltérő megoldással ugyan, de nem példanélküli a magyar jogrendszerben. Érdemes erre példaként felhívni a hatályos, illetve a szintén 2022. november 1-jével hatályba lépő honvédelmi törvényeket, amelyek az értelmező rendelkezéseket az „e törvény és a honvédelmi jogszabályok alkalmazásában” fordulattal vezetik fel és ekként helyezik a honvédelmi törvényt úgy a honvédelmi jogszabályok „csúcsára”, hogy az közben a jogforrás hierarchia szempontjából egyenértékű marad bármely más honvédelmi tárgyú törvénnyel. Ez utóbbi megoldás még erősebbnek is mondható a jogalkotó által a Vbö. 1. §-ában választottnál, hiszen a honvédelmi törvény értelmező rendelkezéseit kötelező érvénnyel rendeli használni, miközben nyitott marad a honvédelmi jogszabályok konkrét értelmezési tartománya. Érdemes lehet tehát ezen

⁴¹ Vbö. 1. §

megoldás alaptörvény-konformitása és jogalkotási törvénynek való megfelelése talaján mérlegelni, hogy a Vbő. értelmező rendelkezései is hasonló megoldással kerüljenek megerősítésre, hiszen azzal egy már működő jogalkotási megoldás beépítésével erősíthetné tovább a jogalkotó az 1. §-ban előírányzott szerepmeghatározást.

A magyar jogrendszerből ez eddig – az Alaptörvény I. cikkében szereplő védelmi kötelezettség meglehetősen absztrakt keretét ide nem értve – hiányzó védelmi és biztonsági rendszerszint jelleget a Vbő 3. §-ával is egyértelműen megerősítette a jogalkotó. Ezzel ugyanis az (1) bekezdésben egyik oldalról kimondta, hogy az egymástól külön funkcionális, ágazati és szervezeti rendszereket képező katonai védelem, rendvédelem és nemzetbiztonsági tevékenységek együtt alkotják az állam fegyveres védelmének szisztémáját, másik oldalról pedig a (2) bekezdéssel egyértelműen rögzítette, hogy a közigazgatási szervek kötelesek együttműködni ezekkel a törvény 1. §-ában meghatározott célok érdekében. Ezzel a Vbő. egyértelműen és a feladatszabás jellegét tekintve az ágazati/szakterületi szabályozáshoz mérten felülről, átfogó jelleggel kapcsolta össze a védelem és biztonság-szavatolás kulcsszereplőit az állami szférában mind a fegyveres, mind pedig a nem fegyveres karakterű szereplők tekintetében, még hozzá egy Vbő. specifikus együttműködési kötelezettség meghatározásával. Ez a megoldás nem idegen a magyar jogrendszerből, hiszen a feladatrendszerrel összefüggő, mégis tág együttműködési kötelezettség megjelenik a honvédelmi törvényben,⁴² a rendőrségről szóló törvényben,⁴³ illetve a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvényben⁴⁴ is. Ez a megoldás tovább erősíti azt a szerepértelmezést, miszerint a Vbő. egyik oldalról összekapcsolja az érintett ágazatokat, másik oldalról azonban ráépítkezik azokra és egyúttal új, az ágazati feladatellátás feletti, összkormányzati érdekű fealdatokat is képez azok számára.

Ezt az irányultságot az állami és nem állami vonatkozások tekintetében is tovább erősíti a 3. § (4) bekezdése, amikor is 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.” – Ezzel az alapvetően deklaratív természetű vagy inkább hatású rendelkezéssel ugyanis a jogalkotó előírányozta az ágazatokon átívelő védelmi és biztonsági felkészítést és (tovább)képzést, a társadalom biztonság szemléletének fejlesztését, valamint a védelmi és biztonsági kapcsolódású tudományos ismeretek előmozdítását az állam feladataként. Ez a rendelkezés valós – elszámolható vagy mérhető – tartalommal természetesen a Vbő. további rendelkezéseivel együtt értelmezve ruházható fel, a szerepértelmezés felől nézve mégis fontos elemeket tartalmaz az által, hogy állami feladatként tételezi a fentieket. Ezen területeknek ugyanis rendkívül széles körű kapcsolódásai lehetnek az állam fegyveres karakterű védelmi és

⁴² Lásd például a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény 6. címét, 11. § (1) bekezdés c) pontját, valamint 58. § (2) bekezdését.

⁴³ Lásd például a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 2. § (2) bekezdés a) pontját, 2. § (4) bekezdését, valamint 7/F-7/G. §-ait.

⁴⁴ Lásd például a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 9. § a) pontját, valamint 28. § (2) bekezdését.

biztonsági funkcióin túl például az oktatás és nevelés, a felsőoktatás, a kutatás-fejlesztés-innováció, az állami kommunikáció, de adott esetben az ilyen kapcsolódású felzárkóztatási és támogatási tevékenységek viszonylatában is.

A Vbö. összehangoló és összekapcsoló keretet adó szerepénél erősebb, összkormányzati szintű feladathatározó jellegét erősíti megítélésem szerint a törvénynek a védelmi és biztonsági tervezésre vonatkozó szabályanyaga is. Ezt támasztja alá a 20. § (2) bekezdés azon rendelkezése, miszerint „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.”⁴⁵ –

E rendelkezésben ugyanis a stratégia meghatározás többet feltételez a magyar nyelv szabályai szerint, mint iránymutatást. Ezt az értelmezést pedig tovább erősíti ugyanezen szakasz (3) bekezdése, amikor kimondja, hogy 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.”⁴⁶ Ezzel ugyanis a jogalkotó egyértelműen azt határozta meg, hogy a különféle tervezési és policy jellegű dokumentumok kialakításához imperatív módon legyen egy központi követelménytámasztás, ami szükségképpen több mint koordinatív összehangolás. Mindezekhez pedig a tervezés kapcsán érdemes hozzávenni, hogy a Vbö. 21. § (1) bekezdése az érintett állami szerveknek a tervezéssel kapcsolatos kötelezettségeket állapít meg, hogy aztán az 52. §-ban a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervéhez telepítse a Kormány irányító jogkörének érvényesítéséhez szükséges tervezési koordinációt. Ez a szabályozási megoldás – a központi szerv hatásköreinek óvatos, feltehetően más ágazatokat sérteni nem kívánó megrajzolása mellett is – többet tükröz, mint keretező jellegű szerepet. Emellett pedig érdemes arra is figyelmet fordítani, hogy a 21. § (1) bekezdés pontjaiban számos olyan együttműködési kötelezettség is megjelenik, ami az érintett állami szerveket az államon belüli hatékonyabb kooperációra, de bizonyos esetekben – különösen a 21. § (1) bekezdés c) és g) pontjai tekintetében – az állami szférán túlmutató együttműködésre és ismeretbecsatornázásra is kötelezi.

Természetesen ezen Vbö. rendelkezés és szerepértelmezés kapcsán ismételtlen és fokozott súllyal kell felhívni arra a figyelmet, hogy ennek a valóságba, működésbe való átültetése a végrehajtó szervek és különösen a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének feladatellátásán fog nyugodni. A koordináción túlmutató, imperatívnak ható szerepelemek kapcsán ugyanis egyértelműen szükséges lesz, hogy a központi szerv hatékonyan kapcsolja össze az érintettek feladatellátását, ezekhez megfelelő iránymutatásokat tudjon szolgáltatni, élen járjon és tartalmilag is újat és eredményeset mutasson az állami és nem állami együttműködés módozataiban, valamint mindezek alapján megfelelő módon ellenőrizze a Vbö.-ben kapott felhatalmazások alapján az érintett szervek vonatkozó tevékenységét és mindezekről a Kormányt is megfelelően tájékoztassa. A tervezés központosított és koordinatív jellegén túlmutató szerepét erősíti az is, hogy a jogalkotó az ország védelme és biztonsága szempontjából legfontosabb stratégiai dokumentumok meghatározását is a Vbö.-be vonta, sőt azokat új elemmel is kiegészítette a policy szintű stratégiai dokumentumok gyakorlatba való átültetése és a Kormány működés irányító szerepének hatékonyabbá tétele felé elmozdulva. A gyakorlatban azonban ennek

⁴⁵ Vbö. 20. § (2) bekezdés.

⁴⁶ Vbö. 20. § (3) bekezdés.

szükségképpen azzal is együtt kellene járnia, hogy a Vbö. hatálybalépése után – mintegy az imperatív vs. koordinatív szerepkör tűzpróbájaként – megtörténjen az érintett dokumentumok megújítása.

Az eddigiekben rögzítettekén túl azonban a Vbö. koordinatív keretadó jellegén túlmutató, sajátos, összkormányzati szintű, védelmi és biztonsági fókuszú szakami irányítást megalapozó jellegét legjobban a Kormány Vbö. szerinti feladatai tükrözik. E feladatrendszerben ugyanis vannak a Kormány önmaga működésére vonatkozó koordinatív tételek, de ezeken túlmenően vannak egyértelműen kötelezéssel, irányítással járó elemek is, amelyek felvezetése is irányítási fókuszú a következők szerint: „A Kormány a védelmi és biztonsági feladatok összehangolt irányítása és ezzel összefüggésben a Kormány irányítása alá nem tartozó szervekkel való együttműködés biztosítása érdekében:

- a) az Országgyűlés elé terjeszti a Biztonság- és Védelempolitika Alapelveiről szóló határozati javaslatot és irányítja a védelmi és biztonsági célú tervezés további dokumentumainak kidolgozását, [...]
- 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,
- e) meghatározza a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítésének követelményeit és dönt a gazdaság mozgósításáról, [...]
- h) meghatározza a nemzeti ellenálló képesség fejlesztésének programját és irányítja annak összehangolt végrehajtását,
- i) meghatározza a Honvédség, a rendvédelmi szervek, a nemzetbiztonsági szolgálatok összehangolt felkészülésének és feladatellátásának fő irányait, valamint az ezekkel összefüggő kivételes döntéshozatal kereteit,
- j) meghatározza a katonai és a polgári kibertér műveleti erők védelmi, támadás megelőzési és nemzetközi műveletekkel, továbbá felkészüléssel összefüggő feladatait, valamint az ezekkel összefüggő kivételes döntéshozatal kereteit,
- k) tervezi és meghatározza a védelmi és biztonsági célú felkészítés és feladatellátás kormányzati összehangolásának költségeit, ezen belül elkülönítve a kormányzás folytonosságát biztosító infrastrukturális és infokommunikációs beruházások költségeit,
- l) ellenőrzi a védelmi és biztonsági célú felkészülés és feladatellátás ágazati és szervezeti szintű feladatainak ellátását,
- m) meghatározza a polgári védelmi felkészítés feladatait,
- n) meghatározza a védelmi és biztonsági célú riasztási rendszer döntéshozatali és működési rendjét,
- o) meghatározza a kormányügyeleti és ezen belül a védelmi és biztonsági célú ügyeleti rendszer működésének szabályait,
- p) rendeletben kijelöli azon gazdasági társaságot, amely az ott meghatározott termékek és szolgáltatások tekintetében honvédelmi, rendvédelmi, nemzetbiztonsági, valamint egyéb állami fegyveres szervek ellátására köteles,
- q) dönt az összehangolt védelmi tevékenységről és az azzal összefüggő intézkedésekről.”⁴⁷

Az „irányítja” és a „meghatározza” fordulatokkal a jogalkotó egyértelműen a Kormány működés irányítási, illetve államigazgatási csúcsszervi minőségére kívánt építeni, ami messze túlmutat a koordináció inkább mellérendeltségre épülő keretein. Az, hogy ehhez mérten a

⁴⁷ Vbö. 46. §

Vbö. 46. § (2) bekezdése kimondja, hogy a „Kormány a védelmi és biztonsági célú felkészítés és feladatellátás összehangolásának a) tervezési és igazgatási feladatait a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve, b) kormányzati döntéshozatali és szervezetvezetői egyeztetési feladatait az e célra kialakított döntés-előkészítési és döntéshozatali rendszer útján látja el.” de ehhez képest a központi szerv feladatait tételező 52. § lényegesen óvatosabb, alapvetően együttműködéses megfogalmazásokkal operál, ami feltehetően annak tudható be, hogy az irányítási döntéseket a jogalkotó a központi szerv javaslatai alapján kizárólag a Kormánytól kívánta megtartani, vagyis egyes kivételektől eltekintve a központi szervek a kormány szakosított koordinációs és döntéselőkészítő szerveként kívánta meghatározni, nem pedig egy sajátos és az ágazatok feletti szakmai irányító szervként. Ez persze teljes mértékben nem tud így megvalósulni, hiszen egyik oldalról a központi szerv irányítja a védelmi és biztonsági igazgatást, amely számos szálon átnyúlik a különféle ágazatokba, illetve nem kormányzati állami szereplők szervezeti kereteibe is, míg másik oldalról a Vbö. feladatmeghatározó rendelkezései és ellenőrzési szabályai egyértelműen a központi szerv útján kell, hogy megvalósuljanak, ami így lényegében pseudo szakmai irányítóként kell, hogy működjön.

A Kormány Vbö. szerinti feladatai tehát egyértelműen megerősítik a Vbö. szakmai irányítási keretrendszer jellegét, de egy olyan tág szakmai portfólióval, amely a komplex biztonság teljes spektrumát hivatott lefedni. Ezt a szerepértelmezés megerősíti az is, hogy a Vbö. az ágazati minisztereknek, a védelmi és biztonsági szervezeteknek, továbbá a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában résztvevő további szervezeteknek is konkrét feladatokat határoz meg, amelyek megvalósítása szükségképpen az ágazati, szervezeti szabályozásokra ráépítve képzelhető csak el a rendelkezések tartalmából következően. Mindezt pedig tovább erősíti a védelmi és biztonsági igazgatási rendszer rendeltetése, amelyeket a Vbö. 51. §-a a következő pontokkal határoz meg:

- a) „az ország és a nemzet védelmében és biztonságának fenntartásában és fejlesztésében érintett valamennyi szerv és szervezet tevékenységének és fejlesztésének összehangolása,
- b) az összehangolt védelmi tevékenységre való felkészüléssel összefüggő kormányzati irányítás közvetítése a feladatkörrel érintett szervek felé,
- c) a különleges jogrendi működésre való felkészüléssel összefüggő kormányzati irányítás közvetítése a feladatkörrel érintett szervek felé,
- d) az ágazatokon átívelő feladatok ellátására való felkészülés és ezek gyakorlásának összehangolása,
- e) jogszabályban meghatározottak szerint az egyes ágazatokon átívelő tevékenységek szakmai irányítása, valamint
- f) a védelmi és biztonsági célú tevékenységekkel és az ezekre való felkészüléssel összefüggő ellenőrzések végrehajtása.”⁴⁸

Mindezeket egybevéve, a Vbö.-ben megjelenő rendelkezésekkel a jogalkotó úgy vélem, hogy a Vbö. helyét és szerepét a jogrendszerben a következő jellemzők vagy inkább funkciók mentén határozta meg:

1. a komplex biztonsághoz igazodó, egységes szabályozási, intézményi és irányítási keret meghatározása;

⁴⁸ Vbö. 51. §

2. a komplex biztonság fenntartásában és megerősítésében érintett valamennyi szakterület szabályanyagára ráépítkező és egyben többlet feladatokat biztosító összkormányzati feladatrendszer kialakítása;
3. a védelmi és biztonsági tevékenységek hatékonyabb ellátását segítő együttműködési és koordinációs szisztéma megalapozása; valamint
4. a Kormány tekintetében egyértelmű irányítási, míg a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve tekintetében egy pseudo szakmai irányítási szerepkör kialakítása.

4. ÖSSZEGRZÉS

A tanulmány előző részeiben különféle megközelítésekben tett megállapítások alapján a Vbő. állam- és jogrendszerben betöltött helye és szerepe kapcsán – további elemzések szükségessége mellett – úgy vélem megállapítható, hogy az többes természetű.

Egyik oldalról a Vbő. szükségképpen egy az államszocialista jog- és államműködés miatt megtört, majd az 1989-es rendszerváltozást követő szemléleti sajátosságok miatt megkésettségbe került nemzeti fejlődési folyamat további folytatásaként értelmezhető az ország és a nemzet egészét érintő veszélyek és fenyegetések kezelésére való koordinált felkészülés, illetve a koordinált kríziskezelés tekintetében.

Másik oldalról a Vbő. a nemzetközi tendenciákhoz illeszkedő hazai jog- és államfejlesztés tekintetében is kulcsszereppel bír, hiszen egyrészt a katonai dominanciájú biztonságfelfogást a 20.század második felében felváltó komplex biztonságfelfogáshoz igazodó szabályozási és intézményi hídállásként értelmezhető, másrészt pedig a transzatlanti térségben – és Magyarország szövetségesi elköteleződéseiben is – meghatározó amerikai átfogó megközelítésű modell hazai sajátosságokhoz igazodó adaptációjának megvalósításaként is felfogható.

Harmadik oldalról a Vbő. a normatív vonatkozások terén egyértelműen egy összkormányzati szintű, ha úgy tetszik, rendszerszintű keretet jelent az állam védelmi kötelezettségének ágazati és funkcionális keretei kapcsán, de bevonva ebbe a nem fegyveres állami szerveket és funkciókat, illetve a nem állami szereplőket is. Ez utóbbi vonatkozásban a Vbő. szerepe többes természetű, hiszen egyszerre tükröz irányítási, koordinációs, tervezési és felkészülési, valamint pseudo szakmai irányítási jelleget.

Mind ezek a szerepértelmezések azonban alapvetően elvi jellegűek, ami egyfelől a történeti és biztonságfogalmi aspektus elméletiségéből épp úgy következik, mint abból a tényszerűségből, hogy a Vbő. rendelkezéseinek értelmezéséből felállított szerepmeghatározás is alapvetően a Vbő. alkalmazása, különösen a kormányzati és az azt jelentős mértékben meghatározó döntés-előkészítő jellegű alkalmazásba vétele révén tud kiteljesedni. E tekintetben tehát mindazon újítások, történelmi jelentőségek, illetve állam- és jogrendszerben betöltött szerepelemek, amelyeket jelen tanulmány felvázolt, hipotézisnek tekinthetők, amit elsődlegesen a védelmi és biztonság igazgatás központi szervének tevékenysége és annak állami és nem állami fogadtatása és kapcsolódásai, illetve kormányzati támogatottsága tud visszaigazolni a valóságban. A Vbő. helye és szerepe a jogrendszerben tehát úgy is mondhatnám, hogy egy történelmi távlatokban is korszakos ígéret, amelyet az alkalmazás válthat be és akkor egy új korszakba léphet Magyarország védelmi és biztonsági rendszere a szabályozáson messze túlmutató kontextusban szemlélve is.



FELHASZNÁLT IRODALOM

- 1) Barabási-Albert László: A hálózatok tudománya. Budapest, Libri Könyvkiadó, 2016.
- 2) Barabási-Albert László: Behálózva. Budapest, Helikon Kiadó, 2008.
- 3) Carl Schmitt: A politikai fogalma. Budapest, Osiris – Pallas Stúdió – Attraktor, 2002.
- 4) Chanakya Pandit: Artha-sásztra. Budapest, Danvantara Kiadó, 2015.
- 5) Christopher Andrew: Titkos világ I-II. Budapest, Európa Könyvkiadó, 2021.
- 6) Concha Győző: Politika. I. Kötet. Alkotmánytan. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, 1907.
- 7) Concha Győző: Politika. II. Kötet. Közigazgatástan. Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 1905.
- 8) David Epstein: Sokoldalúság. Budapest, HVG Könyvek, 2021.
- 9) Egyed István: A magyar közigazgatási jog alaptanai. Budapest, Dialóg Campus, 2017.
- 10) Egyed István: A mi alkotmányunk. Budapest, Dialóg Campus, 2016.
- 11) Farkas Ádám: A [hon]védelmi alkotmány kialakulása a polgári Magyarországon. 1867-1944. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2019.
- 12) Farkas Ádám: A multidiszciplinaritás helye, szerepe a védelem és biztonság szabályozásának és szervezésének komplex kutatásaiban. In: Közjogi Szemle 2021/4. szám, 22-28. o
- 13) Farkas Ádám: A régi és új harca: a védelmi tevékenységek kiszervezése. In: Közjogi Szemle 2013/2. szám, 59-66. o.;
- 14) Farkas Ádám: A történelmi tapasztalat és a tudomány helye, szerepe a 21. századi védelmi és biztonsági gondolkodásban. In: Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/1. szám.
- 15) Farkas Ádám: A védelem és biztonság-szavatolás szabályozásának alapkérdései Magyarországon. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2022.
- 16) Farkas Ádám: A védelmi kötelezettségtől a fegyveres védelem rendszeréig. In: Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2018/1. szám, 7-28. o.
- 17) Farkas Ádám: A védelmi tevékenységek kiszervezésének elméleti és felelősségi alapproblémái. In: Közjogi Szemle 2013/4. szám, 59-65. o.
- 18) Farkas Ádám: A védelmi-biztonsági gondolkodás és képzés megújításának elméleti és kulturális alapjai. In: Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/2. szám.
- 19) Farkas Ádám: Babeli Zűrzavar?: Avagy a védelmi és biztonsági kihívások jogállami adaptációjának rendszerszintű kérdései, különös tekintettel az Eurázsia-gondolatra. In: Jog Állam Politika 2021/3. szám, 37-52. o.
- 20) FDFA – DCAF: Legislative Guidance Tool for States to Regulate Private Military and Security Companies. Geneva, The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2016.
- 21) Ferdinandy Gejza: A magyar alkotmányjog tankönyve. Budapest, Franklin-Társulat, 1911.
- 22) Ferdinandy Gejza: Magyarország közjoga. Budapest, Politzer Zsigmond és Fia kiadása, 1902.
- 23) James Cockayne – Emily Speers Mears: Private Military and Security Companies: A Framework for Regulation. New York, International Peace Institute, 2009.
- 24) Kálmán János: The International Regulation of Private Security Providers – a Brief Analysis. In: Kálmán János (szerk.): Legal Studies on Contemporary Hungarian Legal System. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2014, 148-173. o.
- 25) Kálmán János: Zsoldosok újratöltve?: A zsoldosok fogalmának alkalmazhatósága a katonai magánvállalatok és alkalmazottaik vonatkozásában. In: Közjogi Szemle 2012/4. szám, 53-63. o.

- 26) Kelemen Roland – Farkas Ádám: A közösségimédia-platformok és a hibrid konfliktusok kapcsolata. In: In Media Res: Folyóirat a sajtószabadságról és a médiaszabályozásról, 2022/1. szám, 96-108. o.
- 27) Kelemen Roland: A biztonsági környezet alakulása a hosszú 19. században. In: Vélemények a Katonai Jog Világából 2020/3. szám
- 28) Kelemen Roland: A kettős forradalom hatása a 19. század eleji geopolitikai viszonyokra: Avagy a polgári jogállam születése. In: Keserű Barna (szerk.): Doktori Műhelytanulmányok 2017. Győr, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2017., 81-102. o.
- 29) Kenneth Anderson: Targeted Killing and Drone Warfare. How We came to Debate Whether there Is a 'legal geography of War' (april 2011),” Future Challenges in National Security and Law, edited by Peter Berkowitz, (letöltve: 2022.10.14., <http://www.futurechallengesessays.com>)
- 30) Kis Kelemen Bence: Drónok háborúja (1.) In: Honvédségi Szemle 2018/1. szám, 70–82. o.
- 31) Kis Kelemen Bence: Drónok háborúja (2.) In: Honvédségi Szemle 2018/2. szám, 16–29. o.
- 32) Kmety Károly: A magyar közigazgatási jog kézikönyve. Budapest, Politzer Zsigmond és Fia Könyvkereskedése, 1902.
- 33) Kmety Károly: A magyar közjog tankönyve. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, 1911.
- 34) Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása. Budapest, Athenaeum, 1931.
- 35) Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás racionalizálása. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1930.
- 36) Magyary Zoltán: A magyar tudományos nagyüzem megszervezése. Budapest, Danubia Könyvkiadó, 1931.
- 37) Magyary Zoltán: A magyar tudománypolitika alapvetése. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1927.
- 38) Magyary Zoltán: Államéletünk válsága. Budapest, Különlenyomat az 1939. „Egyedül vagyunk” 6. számából.
- 39) Magyary Zoltán: Közigazgatási vezérkar. Budapest, Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda, 1938.
- 40) 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.
- 41) Mezey Barna (szerk.): Magyary Zoltán – „A tudományos versenyben megállás nincs”. Válogatott tanulmányok. Budapest, Gondolat kiadó, 2011.
- 42) Niccolo Machiavelli: A fejedelem. Budapest, Caraphilus Kiadó, 2006.
- 43) Nils Melzer: Targeted killing in international law. Oxford, Oxford University Press, 2009.
- 44) Noam Lubell: Extraterritorial Use of Force against Non-State Actors. Oxford, Oxford University Press, 2010.
- 45) Spitzer Jenő: A dróntámadások nemzetközi joggal való összeegyeztethetőségének egyes kérdései, kitekintéssel a drónok védelmi célú alkalmazásának más perspektíváira. In: Farkas Ádám (szerk.): Védelmi alkotmányosság az új típusú biztonsági kihívások erőterében. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018., 101-146. o.
- 46) Spitzer Jenő: A felfegyverzett drónok alkalmazásának egyes nemzetközi jogi kérdései. In: Farkas Ádám – Végh Károly (szerk.): Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl. Intézményi és jogi kihívások. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2020, 172-190. o.
- 47) Spitzer Jenő: Önvédelem versus terrorizmus: Az erőszak tilalma és az önvédelem joga a nemzetközi jogban, különös tekintettel az Iszlám Állam elleni nemzetközi fellépés lehetőségeire. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2019.

- 48) Steven Kotler: A lehetetlen művészete. Budapest, HVG Könyvek, 2021.
- 49) Sulyok Gábor: 5. § [Védelmi kötelezettség], In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja I., Budapest, Századvég Kiadó, 2009, 306-321. o.
- 50) Tomcsányi Móricz: A magyar közigazgatási jog alapintézményei. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018.
- 51) Tomcsányi Móricz: Magyarország közbjoga. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1932.
- Varga Krisztián: Civilek a harcmezőn. In: MKI-tanulmányok T-2009/12. (letöltve: 2022.10.14., https://kki.hu/assets/upload/Tanulmanyok_2009_12_Civilek_a_harcmezen_-_kat.pdf)

