

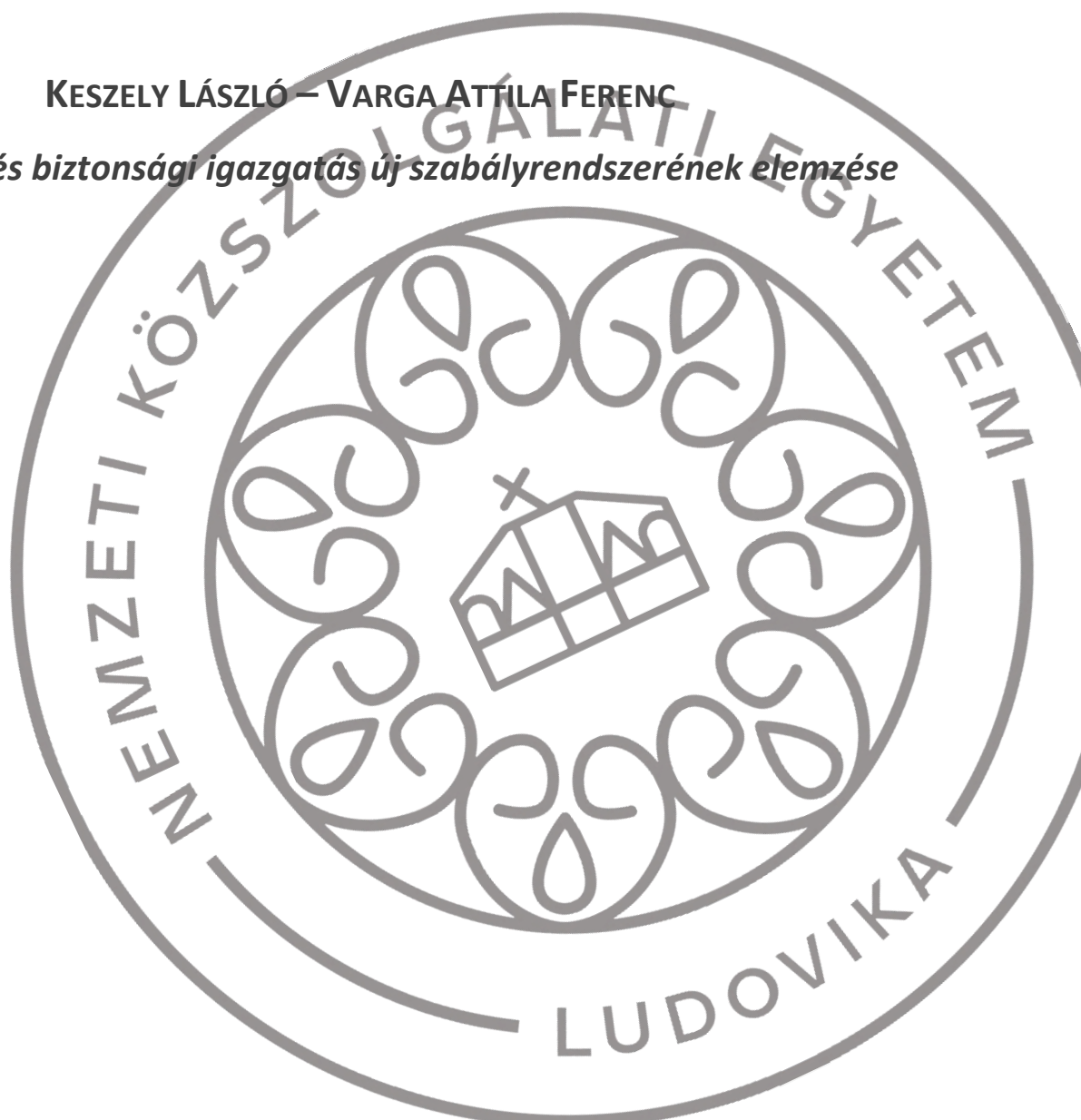
NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS KORMÁNYZÁSTANI
KUTATÓMŰHELY

VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS
KORMÁNYZÁSTANI MŰHELYTANULMÁNYOK

2022/28.

KESZELY LÁSZLÓ – VARGA ATTILA FERENC

A védelmi és biztonsági igazgatás új szabályrendszerének elemzése



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 2022/28.

Szerző:

Dr. Keszely László PhD ezredes, Honvédelmi Minisztérium

Dr. Varga Attila Ferenc PhD ezredes, Honvédelmi Minisztérium

Szerkesztő:

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok

Kiadja

Nemzeti Közszerológálati Egyetem

Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

Kiadó képviselője

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok

ISSN szám

2786-2283

Kézirat lezárva 2022. október 15.

Elérhetőség:

Nemzeti Közszerológálati 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 IGAZGATÁS ÚJ SZABÁLYRENDSZERÉNEK ELEMZÉSE¹

BEVEZETÉS

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

A legmeggyőzőbb példát erre ott érjük tetten, ha visszamegyünk egészen az államalapításunk utáni legelső időszakba, és az I. István király által létrehozott királyi vármegyerendszert vizsgáljuk meg, „amely a kutatók uralkodó álláspontja szerint általános hatáskörű közigazgatási, katonai, pénzügyigazgatási és bíraskodási egység volt.A királyi vármegye szervezete élén a király által megbízott comes (ispán) állt. Ő képviselte a központi hatalmat az adott területen, felelt a királyt megillető jövedelmek beszedéséért, bíraskodott a várhoz tartozó nép ügyeiben, közreműködött a királyi és egyházi bírák ítéleteinek végrehajtásában. Az ispán volt a helyi katonai erő főparancsnoka. Familiárisai közül jelentős szerepet kapott az ítélkező udvarispán (comes curialis), hadügyi téren a hadnagy (maior exercitus) és a vár gondnoka (várnagy, castellanus). A királyi vármegyén belül kialakított század és tizedkerületek egyszerre voltak katonai, bírói, adózási egységek. Az ország határszélein I. István határvármegyéket is szervezett. Ezek élére határvárispánt (marchio, comes confiniorum) nevezett ki, aki a comesnél szélesebb körű katonai hatalmat gyakorolt.² I. István olyan szervezetet teremtett meg, amely egyszerre szolgált az igazgatás, illetve a katonaiállás eszközeként. A vár előjárói, az ispánok (comites) egyszerre voltak a várhoz kapcsolt terület polgári és hadi vezetői.”³

A témában mérvadó szakértők fenti megállapításai egyértelműen arra utalnak, hogy a királyi vármegyében a védelmi és a közigazgatási funkció teljes mértékben összefonódott, egységes vezetési-irányítási rendszerben működött, sőt az államalapítás kezdeti időszakában az ország közigazgatási rendszerét elsősorban a katonai védelem megszervezése érdekében hozták létre. Mai szóhasználattal úgy fogalmazhatnánk, hogy legelső királyaink uralkodásának idején egy „integrált” rendszer jött létre, ahol a közigazgatási egység vezetője (ispán) egyszerre felelt a királyi vármegye közigazgatásáért, katonai védelméért, rendvédelméért, gazdálkodásáért, de még a bíraskodásért is.

Természetesen az idő folyásával és az életviszonyok egyre összetettebbé, bonyolultabbá válásával az egyes funkciók ellátásához egyre több speciális szakértelem vált szükségessé, így ennek kapcsán megindult a különböző funkciók lassú szétválása, egyfajta szakosodás, melynek következtében a szakterületek kezdtek önálló életet élni. E folyamat a 21. század elejére csúcsonként ki, ahol az

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

² MEZEY Barna (szerk.): Magyar alkotmánytörténet, Osiris Kiadó, 2003. pp. 75-76.

³ KRISTÓ Gyula: Az Árpád-kor háborúi, Zrínyi Kiadó, 1986. p. 184.

egymással interdependens alrendszerekből álló posztmodern társadalmak rendkívüli mértékű összetettsége, párosulva a szervezeti és a technikai fejlettség magas színvonalával, az egymástól független, saját vezetési-irányítási rendszerben működő, saját normatív, szakmai és etikai szabályai és egyedi szervezeti kultúrája által vezérelt ágazatok, szakterületek tömegét teremtette meg. E jelenség negatív hatásai a védelmi területen az egyéni és szervezeti érdekek elsőbbségessége, a rivalizálásra való hajlam, a minél nagyobb befolyásra és anyagi támogatásra való törekvés, az ágazati, szakmai szabályokhoz való kötöttség formájában jelentek meg, és a végeredmény egy ágazati szegmensek mentén tagolt, megosztott hatáskörű védelmi igazgatás létrejötté, nagyszámú állandó vagy ad hoc módon létrehozott kormányzati koordinációs struktúrákkal és mechanizmusokkal. Ennek nemkívánatosságára a szakma immár legalább két évtizede folyamatosan felhívja a figyelmet, egyben sürgetve az ágazatok közötti, vagy inkább feletti koordináció szükségességét:

„...a védelmi felkészítéssel és az országmozgósítással összefüggő koordináció minisztériumok feletti szinten működő szervezeti keretben valósuljon meg. Ez azt jelenti, hogy a valamennyi minősített időszak kezelésére irányuló előkészítő-koordinációs jellegű tevékenységet kormányzati szintű – az adminisztráció szintje helyett a koordináció első szintjén működő – szervezet végezze. Ennek egyik lehetséges formáját a Miniszterelnöki Hivatal irányítása alá tartozó, valamennyi ágazatra és minősített helyzetre kiterjedő koordinációs hatáskörrel rendelkező kormányhivatal működtetése képezi.”⁴

„Abban teljes az egyetértés a szakmában, hogy a jelenleg működő, ágazati alapon megosztott, sokszor inkább konkuráló, mint együttműködő, számtalan esetben ad hoc módon megszervezett krízismenedzsmentünk már megérett valamiféle integrációra egy koordinált, harmonikus kooperáció megteremtése érdekében.”...növelni kell az általános kohéziót, kooperációt, és koordinációt a beavatkozó szervek, szervezetek között. Ugyanakkor csökkenteni kell a szervezetek közötti rivalizációt, a koherencia és koordináció hiányát, valamint az erőfeszítések felesleges duplikációját... érvényesíteni kell az átfogó megközelítés és az összkormányzati megközelítés alapelveit.”⁵

Az elmúlt évtizedekben gyökeresen átalakult, jegyeiben magasfokú komplexitást mutató biztonsági környezet ugyancsak hasonló tendenciákat indukált, így ez is hozzájárult ahhoz, hogy napjainkra elkerülhetlenné vált valamilyen szintű és mélységű integráció, illetve az egyes szakterületeket összefogó koordinációs struktúra és mechanizmus megteremtése. A kérdés már csak az volt, hogy mikor és milyen formában fog mindez megvalósulni. Mindenképpen ilyen irányú kísérletnek tekinthető a Miniszterelnöki Hivatalban a Biztonság és Védelempolitikai Koordinációs Államtitkárság megalakulása 1998. november 1-jén, dr. Gyuricza Béla politikai államtitkár vezetésével. Az új főosztály szintű szervezet a HM Védelmi Hivatalból, a Belügyminisztériumból és a Pénzügyminisztériumból átvett vezetőkől, illetve szakértőkből tevődött össze. E megoldás személyhez kötöttségét és a pillanatnyi hatásköri „erőviszonyokat” tükröző jellegét támasztja alá a struktúra rendkívül rövid életképessége. Gyuricza államtitkár 1999 májusában történt elhalálását követően a nemrég megalakult államtitkárság megszüntetésre került, a feladatokat visszaosztották az illetékes tárcákhoz, vagyis visszaállt a korábbi állapot.⁶

A védelmi igazgatásban a Gyuricza Béla névvel fémjelzett, megközelítőleg egy éves időtartam egyedi volt abban a tekintetben, hogy kísérlet történt egy integráltabb védelmi igazgatási rendszer

⁴ LAKATOS László: *A védelmi igazgatás helye és szerepe a honvédelem rendszerében*, Doktori (PhD) értekezés. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2001. p.110.

⁵ KESZELY László: *A védelmi igazgatás szerepe a nemzeti szintű átfogó megközelítés megvalósításában*, Doktori (PhD) értekezés. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2017. p.213.

⁶ részletesebben lásd JÁROSCSÁK Miklós – KASZÁS Mihály: *20 év a védelmi igazgatásban 1990–2010*. Budapest, Honvédelmi Minisztérium Védelmi Hivatala, 2010. p.28.

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

Tagadhatatlan, hogy a politikai államtitkár hatásköre és feladatrendszere nyomokban tartalmazott a védelmi igazgatás más területeihez tartozó hatásköröket, 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.

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

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

A három alappillért jelentő szervezetek tevékenységét az összes ágazatot beleértve, a teljes közigazgatási rendszer köteles támogatni, a közigazgatási szervek kötelesek együttműködni a védelmi és biztonsági tevékenységek terén⁷.

A Vbö. hatályba lépésével – a jogszabályalkotás szintjén - most már valóban sikerült az eddig lebonthatatlan ágazati falakat áttörni és megteremteni azt a szintű koordinációs mechanizmust, amely hatékonyan képes mozgósítani az ország erőforrásait, az egész társadalmat bármely típusú válság esetén. Ezen elvet fogalmazza meg a törvény perambuluma indokolása is: *„E törvénnyel a jogalkotó az eddigi ágazati működést kiegészíti az összkormányzati koordináció és az ágazati elhatárolást felváltó hatékony együttműködés keretével, kiemelt területté téve a társadalom felkészültségének és biztonság tudatosságának erősítését.”*

Ha a korábban említett királyi vármegyék időszakától elindulunk, majd végigutazva az időben eljutunk a jelenkorhoz, érdekes összefüggést fedezhetünk fel a közigazgatás és a védelem, mint funkciók fejlődési tendenciájában, illetve a kettő közötti viszonyrendszerben. Elvonatkoztatva attól, hogy merőben eltérő korszakokról és társadalmi és technikai fejlettségről van szó, mégis egy bizonyos vonatkozásban – legalábbis logikájában - rokon vonást vélek felfedezni a királyi vármegye példája, illetve a Vbö. által megfogalmazott célkitűzések között. Azt láttuk, hogy I. István idejében a védelem egyes területei sem egymástól, sem a közigazgatástól nem váltak el, közös, rendszert alkottak, egységes irányítással. A későbbi fejlődés során az egyes szakterületek kezdtek függetlenedni, majd távolodni egymástól és ez a folyamat egészen a XXI. század első évtizedéig tartott, amikor a folyamat ellenkező irányba váltott. Megindult az ágazatok közeledése egymáshoz, egyre nagyobb jelentőséget

⁷ Vbö. 3.§ (1)-(2) bekezdés

nyert a köztük lévő interdependencia, megérett az idő visszatérni az átfogó szemlélethez. Ismét létjogosultságot nyert a védelmi erőfeszítések integrációja, egységes irányítása. E folyamatot végigkísérve azt láthatjuk, hogy a fejlődés eképpen először széttartó, majd később újra konvergáló görbékkel jellemezhető.

A törvényt átható alapfelfogás mellett nem érdektelen röviden kitérni a Vbő. által létrehozott új rendszer megnevezésére is. A „jogelőd” védelmi igazgatás, mint terminus technikus, illetve egyben rendszer, az új szabályozás szerint „védelmi és biztonsági igazgatásra” módosult. Az értelmező rendelkezések között megtalálható a védelmi és biztonsági igazgatás definíciója⁸, de az nem ad konkrét eligazítást arról hogy a védelmi és biztonsági igazgatás mennyiben más és több, mint a korábbi védelmi igazgatás, illetve mi volt az indoka a megnevezés megváltoztatásának. E kérdésekre inkább a Vbő. egész szellemisége, irányultsága ad választ.

Mindazonáltal ha a jogszabály szövegétől elvonatkoztatva a „védelmi” és a „biztonsági” kifejezéseket egyrésztől szemantikai, másrésztől biztonságpolitikai szempontból vizsgáljuk, akkor a érdekes összefüggéseket találhatunk: A Geneva Center for Security Sector Governance elemzése szerint „*a védelempolitika része a tágabb fogalmat jelentő Nemzeti Biztonság Politikának. A védelempolitika általánosságban magába foglal mindent a módszerektől az eszközökön keresztül, amely a védelmi célkitűzések eléréséhez szükséges, viszont mindez olyan szabályok és elvek által vezérelt, amelyek a Nemzeti Biztonsági Politikában vannak lefektetve. A védelem központi eleme a nemzeti biztonsági rendszernek, tehát az effektív védelmi szektor elemi fontosságú a nemzet biztonsága érdekében*”.⁹ Tulajdonképpen tehát azt láthatjuk, hogy a védelem és a biztonság nem két különálló rendszer, hanem az egyik a részét képezi a másiknak.

Ha az angol „security” és „safety” kifejezéseket magyarra fordítjuk, akkor mindkettőre a magyar „biztonság” kifejezést találjuk a szótárban, ezért szükséges tisztázni a kettő közötti különbséget. A „security” kifejezés általánosságban az egyének, szervezetek és javak védelmét jelenti külső fenyegetésekkel szemben, amelyek nagy valószínűséggel sérülést, kárt okoznak. A „safety” kifejezés pedig azt az érzést testesíti meg, hogy védve vagyok azoktól a tényezőktől, amelyek sérülést és kárt okozhatnak¹⁰. Ezért ez a „safety” az emocionális oldalra világít rá, míg a „security” a fizikai aspektusokhoz kapcsolódik.

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

⁸ Vbő. 5.§ 16. pont

⁹ GENEVA CENTER for Security Sector Governance: Security Sector Integrity.

<https://securitysectorintegrity.com/defence-management/defence-policy/>

¹⁰ <http://www.differencebetween.net/language/words-language/difference-between-safety-and-security/>

biztonságfelfogáshoz képest napjainkban „a biztonság 5 szektorát különbözteti meg, úgymint: katonai, politikai, gazdasági, társadalmi, környezeti szektor”.¹¹

A Buzan-féle szektorelmélet teret nyert a hazai szakirodalomban is, ahol az egyes szerzők természetesen némi eltéréssel határozzák meg az különböző szektorokat, de az elvi alapvetés mindenhol azonos:

„Ma már általánosan elfogadott nézet, hogy a biztonság fogalmát olyan szélesen kell értelmeznünk, hogy abba beletartozzon a katonai, a politikai, a gazdasági (ennek részeként a pénzügyi és az energia-), a környezeti és a társadalmi biztonság (amit ma már gyakran humánbiztonsággként említ a szakirodalom)”.¹² „A biztonságot napjainkban komplex fogalomként kell értékelni, melynek lényeges elemei a környezetbiztonság és a katasztrófavédelem”.¹³

A 21. század kezdeti szakaszára jellemző biztonságot Vámosi Zoltán olyan társadalmi kategóriaként és állapotként aposztrofálja, amely: „magában foglalja a biztonság minden szintjét – az egyén, a társadalom, a régió és az egész civilizáció biztonságát – teljes kölcsönhatásukban [...] integrálja a biztonság különböző elemeit és területeit, úgymint: gazdasági és szociális szféra, katonai, környezetvédelmi területek, a globális problémák, a közrend és a közbiztonság, az informatika alkalmazásának és az információs társadalom biztonsága stb. [...] meghatározza és szavatolja a társadalom működésének és cselekvésének feltételrendszerét. [...] következőképp a komplex, mindent átfogó és integráló biztonság megteremtése és fenntartása társadalmi feladat és felelősség”.¹⁴

A biztonsági környezet és ehhez kapcsolódóan a biztonság-percepció megváltozásának fenti tendenciáihoz igazodik a védelmi és biztonsági igazgatás új rendszere, hiszen markánsan elmozdul a többdimenziós, a biztonság komplex megközelítésével összhangban lévő fejlődési irányba. Az ernyője alá vonja a biztonság tágan értelmezett széles spektrumát, igyekezve megteremteni közöttük a szükséges szinergiát. Ennek megfelelően a jogszabályszoveg szóhasználatával a törvény alá tartoznak „a 21. századi biztonsági környezet sokrétű és összetett kihívásai és fenyegetései, valamint a természeti, a civilizációs eseményekkel, továbbá az emberi cselekményeken alapuló fenyegető, ártó, befolyásoló, támadó magatartások”¹⁵, vagyis a védelmi és biztonsági igazgatás körébe tartozó témaköröket a lehető legáltalánosabb formában fogalmazza meg.

Kádár Pál megfogalmazásában korábban példa nélküli szintre emelte a védelmi és biztonsági igazgatás szabályozását. A példa nélküliség nem a sarkalatoságban rejlik, hiszen az erre vonatkozó szabályok jelenleg is sarkalatos törvényekben – jellemzően a honvédelmi és a katasztrófavédelmi törvényben – kaptak helyt, hanem abban, hogy a Vbő. komplexitása és a kihívások kezelése kapcsán az

¹¹ GAZDAG Ferenc szerk.: *Biztonsági tanulmányok – biztonságpolitika*. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem. 2011. p.22.

¹² TÁLAS Péter: Tatárszentgyörgy után. A biztonság szubjektív percepciójának veszélyeiről. In: ZMNE Stratégiai Védelmi Kutatóintézet elemzések, 2009/4. p.4. <https://svkk.uni-nke.hu/document/svkk-uni-nke-hu-1506332684763/svki-elemzesek-2009-4-tatarszentgyorgy-utan-talas-p-2.original.pdf>

¹³ MUHORAY Árpád: *A katasztrófavédelem területi irányítási modelljének vizsgálata*. Doktori (PhD) értekezés. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2002. p.6.

¹⁴ VÁMOSI Zoltán: *Magyarország biztonsági környezete*. In: *Magyarország és a védelmi igazgatás rendszere*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2012. p.15.

¹⁵ Vbő. Preambulum

összkormányzati szemlélet most jelenik meg először egységes és valamennyi ágazat számára meghatározó keretszabályként, amely zsinórmértékül szolgál a továbbiakban is.”¹⁶

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

„A biztonság ugyanakkor mindig valamilyen kérdés áthelyezését jelenti a politikai szféra normál alkumechanizmusából a rendkívüli üzemmódba. A biztonság így tehát az erőalkalmazás legitimálásának kulcsa. Amikor egy politikus a „biztonságot” emlegeti, vagyis biztonságiasít (szekurizál) egy kérdést, ezzel lényegében jogot formál arra, hogy bármely szükséges eszközzel éljen a fenyegetés megakadályozására”.¹⁷

A kérdés azért is húsba vágó, mert a korábbi évek tapasztalatai azt mutatták, hogy fokozódó igény jelentkezett a mindenkori kormányzat részéről egy rugalmasabb, nagyobb mozgásteret, beavatkozási lehetőséget biztosító rendszer iránt, hiszen a kihívások és fenyegetések sokrétűsége, valamint megnövekedett dinamikája megköveteli a gyors és hatékony fellépést az ország és a lakosság védelme érdekében. Többek között ezen igényt is igyekszik kielégíteni az új szabályozás és „a védelmi és biztonsági reform egyik alapvetése kétségtelenül a fentiekben azonosítható be, azaz a mindenkori végrehajtó hatalom kapja meg a lehetséges legtágabb felhatalmazást a védekezési feladatok ellátására, az ehhez szükséges jogi lehetőségek ne jelenthessenek akadályt az állampolgárok biztonságának szavatolása terén”.¹⁸

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

A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI IGAZGATÁS ÚJ SZABÁLYRENDSZERE

A védelmi és biztonsági reform nem csak szellemiségében, elveiben, hanem jogtechnikai szempontból is átfogónak tekinthető. Az állam védelmi mechanizmusában olyan mértékű változásokat indukál, hogy azokat érvényesíteni kell egyrészt vertikálisan, a jogalkotás minden szintjén az Alaptörvénytől kezdve

¹⁶ KÁDÁR Pál (2022/8): A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapelveinek elemzése és lehetséges perspektívái, Védelmi-biztonsági szabályozási és kormányzástani műhelytanulmányok 2022/8., Nemzeti Közszolgálati Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely. p.13.

¹⁷ Gazdag Ferenc – Tóth Péter A biztonság fogalmának határaitól, Nemzet és Biztonság, 1. évfolyam 1.szám, 2008. p.6. <https://nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/gazdag-ferenc-tal-as-peter-a-biztonsag-fogalmanak-hatarairol.pdf>

¹⁸ KÁDÁR Pál (2022/8): p.7.

egészen az egyedi határozatokig, másrészt horizontálisan, kiterjesztve a védelemben érintett valamennyi ágazatra, szakterületre. A jelen tanulmány ezen óriási mennyiségű joganyagból a rendszer gerincét alkotó jogszabályok, úgymint Alaptörvény, Vbő., honvédelmi törvény, valamint katasztrófavédelmi törvény¹⁹ részletesebb elemzésére vállalkozik.

A különleges jogrend és a „szürke zónás” esetek szabályai

A védelmi és biztonsági reform első lépcsőfokaként a különleges jogrendi rendszerünk megreformálását tekinthetjük, amely már hosszú ideje megérett az átalakításra. A korábbi Alkotmány módosításainak következtében Magyarországon 5 különleges jogrendi eset (akkori szóhasználatban: minősített időszak) volt hatályban, azokból három több fordulatot is tartalmazott, így egy rendkívül összetett, bonyolult normarendszer alakult ki. Jogalkalmazói oldalról mindez annyiban is nehezítette a helyzetet, hogy az egyes minősített időszakok, sőt néha az azokon belüli különböző fordulatok teljesen eltérő szituációt tételeztek fel, egymástól alapjában eltérő válsághelyzetek húzódtak mögöttük, melynek következtében szinte mindegyikhez eltérő, sajátos kormányzati vezetési-irányítási rendszert, valamint válságkezelési metódusokat, eljárásokat kellett, vagy kellett volna rendelni. A védelmi igazgatási szakértők körében emiatt időről-időre konzekvensen felvetődött a minősített időszakok egyszerűsítésének az igénye annak érdekében, hogy az alkotmányos keret-tényállások mögé végrehajtási szabályok legyenek rendelhetőek, összességében egy életképes működési rendszert alkotva.

Korábbi alkotmányos szabályozásunk fejlődéséből kicsit leegyszerűsítve és kisarkítva azon tendencia volt leszűrhető, hogy akárhányszor egy új típusú kihívás jelent meg a biztonsági környezetünkben, úgy a jogalkotó egy újabb- és újabb különleges jogrendi tényállás megalkotásával igyekezett megfelelő választ adni, kvázi az időközben felmerülő joghézagok, kikapuk betömésének módszerével, amely az alkotmányos szabályozásban véleményem szerint minimálisan aggályosnak mondható tendenciát képvisel. Tekintve, hogy a világ, illetve ezen belül hazánk biztonsági környezete a jövőben is várhatóan dinamikusan változó jelleget fog mutatni, következésképpen megszámlálhatatlan új kihívással kell majd szembenéznünk, ezért a különleges jogrendi szabályozás megreformálása, nevezetesen egyszerűsítése rendkívül időszerű volt.

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

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

¹⁹ honvédelmi törvény: 2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről (2022. október 1-jei állapotnak megfelelően); katasztrófavédelmi törvény: 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról (2022. október 1-jei állapotnak megfelelően).

Ezek közül elsőként a Vbő. által meghatározott „összehangolt védelmi tevékenység” említhető, amely a tulajdonképpeni összkormányzati megközelítés elvének manifesztálódása a gyakorlati életben. Tartalmilag az általános értelemben vett kormányzati krízis menedzsmentnek, vagy válságkezelésnek felel meg, de mivel a „válság” és „válságkezelés” kifejezések oly sok vitára adtak okot a közelmúltban, célszerűbbnek mutatkozott egy új, kompromisszumos elnevezés megalkotása. Ahol az összehangolt védelmi tevékenység különleges jogrendhez hasonlóan működik, az a Kormány által bevezethető intézkedések időbeli és földrajzi korlátozásában, valamint az intézkedések jellegében keresendő. (Az időbeli korlátozásnál azonban megjegyzendő, hogy a Kormány az intézkedéseket legfeljebb három hónapra vezetheti be, de azok hatályát szükség szerinti alkalommal újabb három hónappal meghosszabbíthatja.)

A Kormány rendeletben az összehangolt védelmi tevékenység elrendelése esetén az alábbi intézkedéseket rendelheti el:

- egyes útvonalakon a közlekedés időszakos korlátozását;
- az államhatár rendjének fokozott ellenőrzését;
- az államhatáron történő átlépés fokozott ellenőrzését, illetve időszakos korlátozását;
- az ország egyes területeit érintő személyforgalom és szállítási tevékenység korlátozását;
- egyes - az összehangolt védelmi tevékenység elrendelésére okot adó esemény jellegével összefüggő - intézmény, létesítmény, rendezvény látogatásának és szervezésének korlátozását;
- a kijelölt közterületek és intézmények biztonságának fokozását szolgáló megközelítés-korlátozási, ellenőrzési és védelmi rendszabályok alkalmazását;
- az összehangolt védelmi tevékenység elrendelésére okot adó eseményekhez kapcsolódó, különösen veszélyes személyek elfogása tekintetében a védelmi és biztonsági szervek erre kijelölt erőinek közös igénybevetelét;
- a köznevelésre, felsőoktatásra, szakképzésre és felnőttképzésre vonatkozó kiegészítő szabályok alkalmazását;
- egyéb, törvényben meghatározott, az összehangolt védelmi tevékenységet megalapozó esemény kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával közvetlenül összefüggő - alapjogot nem korlátozó - intézkedést.

A fenti felsorolás jól mutatja, hogy összehangolt védelmi tevékenység során milyen jelentős mértékben változik, változhat az állam és az állami szervek működése, tehát teljesen más mozgástérrel rendelkezik a végrehajtó hatalom az alaphelyzethez képest azzal a megszorítással, hogy alapjogot korlátozó intézkedés nem alkalmazható.

Szintén a kvázi különleges jogrendek, vagy a szűrkezőnás szabályozás körébe sorolható a honvédelmi törvényben meghatározott „honvédelmi válsághelyzet”. Nem újkeletű annyiban, hogy létezett hasonló jogintézmény a korábbi honvédelmi törvényben is a nem túl szerencsés „honvédelmi veszélyhelyzet” néven. Rendszertani szempontból érdekesség, hogy honvédelmi válsághelyzet a Vbő.-ben intézményesített összehangolt védelmi tevékenység egyik fajtája, tehát ha úgy tetszik megjelent egy ágazati feladatokhoz rendelt összehangolt védelmi tevékenység. (Mindez felveti a kérdést, hogy a jövőben más ágazatok is megalkotják-e a saját, speciális összehangolt védelmi tevékenységüket, vagy egyedi marad a honvédelmi törvény e megoldása.) A honvédelmi válsághelyzetet a honvédelmi miniszter javaslatára a Kormány vezeti be és alkalmazhatja a Vbő.-ben az összehangolt védelmi tevékenység során bevezethető intézkedéseket, illetve azon túl a honvédelmi törvényben nevesített további speciális, honvédelmi, katonai jellegű intézkedéseket.

A honvédelmi válsághelyzet, mint új tényállás létrehozásának szükségességéről, a törvény indokolásában sajnálatos módon a régi, jól ismert érvekkel találkozhatunk újra: „Az elmúlt években jelentősen megváltozott biztonsági környezetben az új típusú biztonsági kihívások szükségessé tették az államok védelmi szabályozásának újragondolását. Elmosódnak a határok a békeidejű és különleges jogrendi szabályok között. A hibrid hadviselés sok egyéb terület mellett az államok védelmi szabályozásának gyengeségeit, illetve a korábbi biztonsági környezethez igazított kööttségeit is igyekszik kihasználni. Erre figyelemmel szükségesnek mutatkozik, hogy úgy Magyarország önálló és nemzeti szintű védelme, mint az Észak-atlanti Szerződés az új típusú „szürke zónás” kihívások hatékony kezelésére a szabályozás terén is. Ezt a célt szolgálja a honvédelmi válsághelyzetre vonatkozó javaslat, amely békeidejű, de az új típusú kihívásokhoz alkalmazkodó rugalmasabb felhatalmazást kíván biztosítani a Kormány számára a válságok kezelésére való felkészülés, illetve az eskaláció elleni fellépés hatékonyságának növelése érdekében.”²⁰ Az indokolásból úgy tűnik kezdünk visszatérni ahhoz a korábbi tendenciához, hogy amennyiben felbukkan egy új biztonsági kihívás, arra készül egy újabb és újabb tényállás, és a letisztult rendszer sajnos kezd ismét túl összetetté, bonyolulttá válni.

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

Összességében elmondható tehát, hogy a különleges jogrendi rendszerünk örvendetesen letisztult, ugyanakkor az úgynevezett szürke zónát célzó kvázi különleges jogrendek bonyolították némiképp a helyzetet. Bár hozzáteszem ez utóbbiak létjogosultsága véleményem szerint egy percig sem kérdőjelezhető meg, hiszen éppen az állandóan és dinamikusan változó biztonsági helyzet kívánja meg az olyan jogintézmények létrehozását, amelyek biztosítják a gyors és rugalmas választást a végrehajtó hatalom részére. Ami nagyon fontos a jövőben, hogy a Vbö. által kialakított rendszer logikája ne sérüljön, ne híguljon fel, a jogalkotó ne hagyja elcsábítani magát az újabb és újabb kihívások adta „lehetőségek” által, és még véletlenül se induljon meg a különleges jogrendi esetek újbóli burjánzása. Másrészt azt is hozzá kell tenni, hogy a különleges jogrendi tényállások megalkotásával korántsem fejeződött be a munka, az csak a kiindulási kereteket adja meg. A korábbi rendszerünknek is a leginkább aggodalomra okot adó hiátusa volt a különleges jogrendi alkotmányos tényállások gyakorlati végrehajtására vonatkozó jogszabályok, illetve egyéb normatív rendelkezések, végrehajtási tervek meglehetősen mértékű hiánya. Ezekben kellene meghatározni kellő részletességgel az ország különleges jogrendi működésének módját az alkotmányos keretszabályokon belül. Mindezekben az érintett jogalkotó és jogalkalmazó szervek tevékenységi és együttműködési rendjét értem, vagyis egyfajta modus operandi kialakítását a különleges jogrendi időszakokban.

A különleges jogrenddel összefüggésben még említést szükséges tenni az ilyen időszakokban alkalmazható rendkívüli intézkedésekről. Az egyik jelentős változás a régebbi szabályozáshoz képest, hogy a Vbö. alapján a rendkívüli intézkedések meghozatalára egyedül a Kormány jogosult, mégpedig azok teljes skálájára kiterjedően. A másik alapvető különbség, hogy míg a honvédelmi törvényben és a katasztrófavédelmi törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések egyértelműen behatárolható, konkrét intézkedések voltak, ezzel szemben a Vbö. csak témaköröket ad meg, azon belül teljes mozgásszabadságot ad a jogalkalmazó részére a törvény szabta kereteken belül és garanciális szabályok megtartásával.

²⁰ honvédelmi törvény 107.§-ának indokolása

A Kormány az alábbi témakörökben vezethet be rendkívüli intézkedéseket különleges jogrendben, valamint a hadiállapot vagy a szükségállapot kihirdetésének kezdeményezését követően:

- a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő,
- a gazdaság- és ellátásbiztonsággal összefüggő,
- a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő,
- az állami és önkormányzati működéssel összefüggő,
- a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő,
- az országvédelemmel és országmozgósítással összefüggő,
- egyéb, a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzésével, kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával közvetlenül összefüggő szabályozási tárgykörökben.²¹

A felsorolás teljesen nyitott és keretjellegű, gyakorlatilag a legszélesebb mozgásteret adva a jogalkalmazó részére. Ezzel kapcsolatban a törvény indoklásában a következőket olvashatjuk: „A korábbi szabályozási gyakorlattól eltérően, figyelemmel a 21. századi kihívások, hibrid fenyegetések összetettségére, kiszámíthatatlanságára és gyors változásaira, valamint az Alaptörvény kilencedik módosításával összhangban lévő komplex és rugalmas megközelítésre, a Javaslat nem tartalmaz zárt felsorolást az egyes meghozható intézkedések kapcsán. A Javaslat témacsoportonként jelöli ki a működés kereteit, melynek abszolút korlátjaként az Alaptörvény jogkorlátozást megengedő vagy kizáró rendelkezései jelentkeznek. A rendkívüli intézkedésekre vonatkozó szabályozás a Javaslatban tehát úgy jelenik meg, hogy az a szóba jöhető valamennyi fenyegetés kezelésére alkalmas lehessen, a törvényben alapelveként is rögzített fokozatosság, szükségesség és arányosság követelményének érvényesítése mellett”.²²

Ugyanehhez a témához Kádár Pál az alábbiakat fűzi hozzá: „A témacsoportok úgy kerültek kimunkálásra, hogy a szóba jöhető valamennyi kihívás kezelését biztosítani legyenek képesek, megfogalmazásuk során kifejezetten cél volt a keretek rugalmas megfogalmazása. Minderre azért volt szükség, mert az elmúlt évek gyakorlati tapasztalatai alapján a jogalkotó arra a következtetésre jutott, hogy gyakorlatilag lehetetlen egy zárt és minden tevékenységre kiterjedő listát alkotni a lehetséges fenyegetések kezeléséhez szükséges intézkedésekről, figyelemmel arra, hogy maguk a fenyegetések, kihívások is rendkívül gyorsan változnak, illetve jelennek meg újak, a jogalkotás képtelen lépést tartani a technológia fejlődésének tempójával, ugyanakkor az ennek következtében is felmerülhető újabb rendkívüli helyzetek kezelését biztosítani kell tudni. A rendező elv tehát összegezve annyi: jogi akadály nem lehet a védekezésnek, amennyiben bármely eszköz, erőforrás, szakmai megoldás elérhető az országban, annak igénybevételét, alkalmazási képességét jogszabályi rendelkezés nem akadályozhatja”.²³

A törvényt tehát egyértelműen törekszik a rugalmas megoldás irányába, amely kétségtelenül hozzájárul a hatékonyabb válságkezeléshez. Azt sem szabad azonban figyelmen kívül hagyni, hogy ez a rendkívül széles körű felhatalmazás rendkívüli mértékben megnöveli a döntéselőkészítő, valamint a döntéshozó felelősségét és minden esetben nagyon alapos vizsgálatnak kell megelőznie a rendkívüli intézkedések bevezetését, esetlegesen a szükséges önmérsékletet tanúsítva. Ezen a ponton ismét

²¹ Vbö. 80.§ (2) bekezdés

²² Vbö. 80-82.§ indoklása

²³ KÁDÁR Pál (2022/12): A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolt irányítása és keretrendszere, Védelmi-biztonsági szabályozási és kormányzástani műhelytanulmányok 2022/12., Nemzeti Közszerzői Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely. p.7.

helye van felhívni a bevezetőben Gazdag Ferenc és Tóth Péter által elmondott aggályokat, miszerint a biztonságiasítás, egyben az erőalkalmazás legitimálását is jelenti, ezért ezzel az eszközzel mindenkor körültekintően kell bánni. Kádár Pál szerint is hangsúlyozandó, hogy a rendkívüli intézkedések alkalmazása „kizárólag különleges jogrendhez köthető módon (kihirdetés kezdeményezését követően) és meghatározott célfeltételek érvényesülése esetén (az állampolgárok élet-, egészség-, személyi, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében) értelmezendő, a felhatalmazás nem lehet parttalan és kontroll nélküli”.²⁴

A védelmi és biztonsági kötelezettségek rendszere

A Vbő. mint új korszakot elindító új jogszabály természetesen az ország védelmével összefüggő korábbi jogszabályokban gyökerezik, azokat fejleszti tovább a reform kapcsán megfogalmazott elvek, célkitűzések mentén. Ha nagyvonalakban rátekintünk a jogszabály szerkezetére, akkor egyértelmű hasonlóságot tapasztalhatunk a korábbi honvédelmi törvénnyel.²⁵ Azt is mondhatjuk, hogy a Vbő.-t legerőteljesebben a régi honvédelmi törvény ihlette, az abban meghatározott jogintézményeket részben átvette, részben absztrahálta és általánosította az ágazati keretekben alkalmazott szabályokat az összveszély típusú fenyegetések, illetve az összkormányzati megközelítés követelményeinek megfelelően. Másként fogalmazva megtartotta és továbbvitte azokat a területeket, amelyek túlmutattak a honvédelmi ágazat keretein, másrészt ahol szükséges volt, ott - mutatis mutandis - átalakította, továbbfejlesztette a meglévő szabályokat. Erre a – mondhatjuk keretre, vagy vázra – ráépítette a többi védelmi ágazat (rendvédelem, katasztrófavédelem) összkormányzati koordinációt igénylő témaköreit, szabályait. Annak ellenére, hogy megmaradt egy bizonyos mértékű honvédelmi dominancia, mégis sikerült kiküszöbölni a fentebb említett, Gyuricza Béla nevével fémjelzett megoldás fő hiányosságát és az ágazatokon túlnyúló, azokat összefogó, valódi átfogó megközelítést, illetve összkormányzati együttműködést létrehozni.

Ahogy a régi honvédelmi törvény elejének legnagyobb terjedelmű részét alkotta a honvédelmi kötelezettségek rendszere, ugyanúgy a Vbő. is meghatározza – most már védelmi és biztonsági névvel – azon kötelezettségeket, amelyek a természetes és jogi személyeket terhelik az ország védelmével összefüggésben.²⁶ Ezek közül a két katonai, vagy honvédelmi típusú kötelezettség, nevezetesen a fegyveres vagy fegyver nélkül katonai szolgálat, valamint a honvédelmi munkakötelezettség csak felsorolás szintjén került a Vbő.-be, a részletszabályokat a honvédelmi törvény tartalmazza.

A polgári védelmi kötelezettség korábban a katasztrófavédelmi törvényben nyert szabályozást, magára a kötelezettségre vonatkozó rendelkezések azonban átkerültek a Vbő.-be, míg a polgári védelem szervezetére és működésére vonatkozó szabályok továbbra is a katasztrófavédelmi törvényben maradtak.²⁷ Hozzá kell tenni ugyanakkor, hogy változatlanul megtalálhatjuk a honvédelmi törvényben a fegyveres összeütközésekkel összefüggő polgári védelmi feladatokat, így a korábban kettős (honvédelmi-katasztrófavédelmi) funkciót betöltő polgári védelem, mint egyben védelmi és biztonsági kötelezettség, immár hármass funkciókat nyert.

A gazdasági anyagi szolgáltatás, mint a következő védelmi és biztonsági kötelezettség, szintén egyaránt létezett mind a honvédelem, mind a katasztrófavédelem rendszerében, vagyis e két cél érdekében

²⁴ KÁDÁR (2022/12): p.7.

²⁵ 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről

²⁶ Vbő. 6.§

²⁷ katasztrófavédelmi törvény 52-72.§

lehetett elrendelni a szolgáltatást. Mindez nemegyszer tervezési, szervezési nehézséget okozott a gyakorlatban, mivel két különböző szervezet (honvédség, katasztrófavédelem) is igényt tarthatott ugyanarra az ingatlanra, járműre, vagy más szolgáltatásra. Mindez az új szabályozással úgy módosult, hogy a gazdasági anyagi szolgáltatásra vonatkozó rendelkezések teljes mértékben kikerültek a honvédelmi és katasztrófavédelmi törvényekből és egységesen a Vbő-ben nyertek szabályozást.²⁸ Ezzel megszűnt a kötelezettség ágazati jellege és egyértelműen az összkormányzati tartományba került, ami jól érzékelhető abból is, hogy a szolgáltatás célja már nem honvédelmi, vagy katasztrófavédelmi, hanem az ország védelmével és biztonságával közvetlenül összefüggő, törvényben meghatározott feladatok ellátásához szükséges anyagi és szolgáltatási feltételek biztosítása.²⁹ A feladat összkormányzati jellegéből adódik, hogy vélhetően egy ágazatokon felüli, vagy kívüli szervnek kellene dekonfliktálni a különböző ágazatoktól érkezett, kijelöléseket, igénybevételeket, elkerülendő a múltban előfordult ágazatok közötti diszharmóniát, néhány esetben rivalizációt. A gazdasági anyagi szolgáltatásra vonatkozó részletes szabályok megalkotására a Vbő. felhatalmazta a Kormányt, várhatóan e jogszabályban kerülnek rendezésre ezek a kérdések is.

Utolsó a védelmi és biztonsági kötelezettségek sorában a védelmi és biztonsági célú bejelentési kötelezettség. Mint az összes többi, ez sem előzmény nélküli, korábban is találtunk rá szabályokat a katasztrófavédelmi törvényben, azonban jelenleg ez a kötelezettség is a Vbő.-ben jelenik meg, ugyancsak összkormányzati jelleggel, elválva az ágazattól. Ezen túl nem csak katasztrófavédelem esetén áll fenn a bejelentési kötelezettség, hanem minden más, a közrend, közbiztonság súlyos és erőszakos megzavarására alkalmas cselekmény, vagy ezek közvetlen veszélye esetén is. Ezen túlmenően a bejelentési kötelezettség összehangolt védelmi tevékenység fennállása idején, hadiállapot és szükségállapot kihirdetésének kezdeményezését követően, továbbá különleges jogrend idején kiterjed:

- az ország honvédelmi érdekeit súlyosan sértő vagy veszélyeztető cselekményekre,
- az államhatár rendjét súlyosan sértő cselekményekre,
- az élet- és vagyonbiztonságot jelentős mértékben veszélyeztető létfontosságú rendszer üzemzavarára, illetve károsítása vagy ezek közvetlen veszélye esetén.³⁰
-

A nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítése és mozgósítása

A védelmi igazgatás egyik Achilles sarkának számított a 90-es évek óta a nemzetgazdaság védelmi célú felkészítése. Az okok elsősorban a rendszerváltás utáni piacgazdaságra történő átállásban keresendők, amely kapcsán megszűnt az állami tervezéskor, az állami vállalatokat felváltották a teljes autonómiát élvező privát gazdálkodó szervezetek, teret nyert a magántulajdon, ebből nem kis részben a külföldi érdekeltségű cégek. A korábbi mechanizmusok tehát nem működtek tovább, és a helyzetet súlyosította a modern logisztikai elvek (mint például just in time) elterjedése, amely kifejezetten költséges és nemkívánatos jelenségként aposztrofálja a raktározást, tartalékolást. Mindezek következtében – bár papíron tovább létezett - a nemzetgazdaság védelmi célú felkészítése és a tartalékolási rendszer a gyakorlatban nem, vagy nem megfelelő hatékonysággal működött.

A közelmúlt és a jelen válságai, kiemelten a Covid 19 pandémia, majd az ukrán válság és háború kapcsán az ellátási láncokban keletkezett súlyos zavarok rávilágítottak arra, hogy amennyiben az ország

²⁸ Vbő. 14-18.§

²⁹ Vbő. 14. § (1) bekezdés

³⁰ Vbő. 19. § (1)-(2) bekezdés

gazdasága nincs megfelelően felkészülve és nem rendelkezik a szükséges tartalékokkal, akkor kiszolgáltatottá válik e válságokkal szemben. Ezért a Vbö. fontos erényének számítható be, hogy a hosszú évekig rendeleti szinten szabályozott kérdést sarkalatos törvényi szintre emelte, megfelelő súlyt adva a témakörnek. A törvényben rögzítésre került a gazdaságfelkészítés koordinációs mechanizmusa és tervezési metódusa, az ezekhez fűződő hatósági jogkörök, az állami irányítás és felügyelet különös szabályai. A szabályozás külön erőssége, hogy különös figyelmet fordít, és részletes és kimerítő rendelkezésekben taglalja az állampolgárok jogait, tulajdonát védő kártalanítási szabályokat.

Szintén sarokkőnek számító változás, hogy a Vbö.-nek köszönhetően újra bekerült a jogrendszerünkbe a gazdaságmozgósítás rég elfeledett intézménye. A törvény 5.§ 3. pontja definiálja is, amely szerint gazdaságmozgósítás: *„e törvény és a felhatalmazás alapján kiadott kormányrendelet alapján a Kormány döntésével elrendelhető intézkedések rendszere, amely a nemzetgazdasági erőforrásoknak a védelmi és biztonsági események hatékony kezelése érdekében történő szabályozott igénybevételét, illetve sajátos működtetését teszi lehetővé”*. A Vbö. a gazdaságmozgósítás részletes szabályainak megalkotására és a gazdaságmozgósítási követelmények meghatározására jogosult szervek meghatározására a Kormányt hatalmazza fel, maga a törvény ebbe a körbe tartozó feladatként a gazdaságmozgósítási szerződés megkötését, valamint kapacitásfenntartási rendelkezésre állási szerződés megkötését nevesíti. Végül, de nem utolsó sorban ki kell emelni, hogy a Vbö. külön címszót és részletes rendelkezéseket szentel a védelmi és biztonsági célú tartalékolásnak. A szabályozás sajátossága, hogy az állami célú tartalékok képezhetők, illetve a nemzetgazdaság szereplői számára tartalékolási kötelezettség előírható, vagyis a törvény nem írja elő kötelező jelleggel a tartalékok képzését, továbbá külön kiemeli, hogy a tartalékolás során törekedni kell a gazdaságosság és a költségvetési források takarékos felhasználására.³¹

A védelmi és biztonsági tevékenységek irányítása

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

³¹ Vbö. 26.§

A törvény a VI. fejezetnek a „védelmi és biztonsági tevékenységek irányítása” címszót adta, vagyis nem a rendszer, vagy a rendszer részeinek az irányítását taglalja, hanem csupán a tevékenységek irányítását célozza meg. Ebben a fejezetben található a központi szint szervezeteit, mint Országgyűlés, köztársasági elnök, Kormány, miniszter. Eddig a pontig irányítás-elméleti szempontból érthető is a felépítés logikája, mely szerint e központi szervek nem részei a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerének, hanem kívülről irányítják azt, és mint tudjuk az irányító szerv mindig az irányított rendszeren kívül kell hogy álljon. A képet némiképp az zavarja össze, hogy a VI. fejezetben (vagyis az irányítás címszó alatt) megnevezett szervezetek felsorolása tovább folytatódik, még hozzá az úgynevezett „védelmi és biztonsági szervezetekkel” (honvédség, rendvédelmi szervek, nemzetbiztonsági szolgálatok, Országgyűlési Őrség),³² valamint a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában résztvevő további szervezetekkel. A törvény rendszertani besorolásában tehát ezek a szervezetek nem tartoznak a VII. fejezet alatti védelmi és biztonsági igazgatás rendszerébe, holott esetükben nehéz elképzelni (már csak a jogszabály által alkalmazott gyűjtőnévüknel fogva is), hogy a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerén kívül álló szervekről lenne szó, illetve esetükben nem irányító, hanem inkább irányított, vagy végrehajtó funkciót kell feltételeznünk.

Lehet, hogy e fejtegetések erőltetettnek, szörszálhasogatónak tűnnek, ám meggyőződésem, hogy az ország védelmének rendszer szintű átalakítása kapcsán komoly jelentőséggel bír az új szisztéma tisztázása rendszertani szempontból is. Elméleti oldalról egy új diszciplína megszületésének vagyunk tanúi, és ahhoz, hogy ezt az új rendszert tanulmányozni tudjuk, majd a későbbiekben beépíthessük az oktatásba, képzésbe, mindenképpen tiszta elméleti és rendszertani alapokra van szükségünk. Ugyanúgy gyakorlati oldalról sem tagadható, hogy a struktúrában meglévő bizonytalanságok hatásköri összeütközésekhez, a feladatok, felelősségi körök eltérő értelmezéshez vezethetnek, veszélyeztetve az összehangolt, hatékony végrehajtást. Másrészről a rendszer további fejlesztése ugyancsak megköveteli a szilárd elméleti megalapozást.

Ha tételesen végig vesszük a Vbő-ben meghatározott irányítási rendszert, azt láthatjuk, hogy a felsorolt irányító, illetve irányított szervek, szervezetek döntő többségükben megegyeznek a honvédelem és a katasztrófavédelem korábbi, illetve jelenlegi rendszerének hasonló funkciót betöltő szerveivel. A három rendszer irányítási struktúráját összehasonlító 1. sz. táblázat jól érzékelteti az átfedések nagy számát. A Vbő. tehát alapvetően a meglévő szervezeti struktúrát alkalmazza, természetesen a védelmi és biztonsági igazgatás összkormányzati, ernyő jellegének figyelembe vételével. (A két teljesen új szervezeti egység központi szerv és az általa működtetett nemzeti helyzetértékelő központ.) Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az egyes ágazatokon túlmutató irányítási és koordinációs jogosítványok a két ágazati törvényből átkerültek a Vbő.-be, azokban pedig a szorosabb értelemben vett honvédelmi és katasztrófavédelmi ágazati, szakmai irányítás hatáskörei maradtak. Mindez egyébként egybevág a védelmi és biztonsági reform egyik alaptételével, mely szerint meg kell hagyni az ágazatok szakmai kompetenciáit, az ágazati feladatokat továbbra is az ágazati szervek irányítják és végzik, a Vbő. csupán a közöttük lévő koordinációt helyezi közös kormányzati platformra.

szervezetek	védelmi és biztonsági igazgatás	honvédelem	katasztrófavédelem
Országgyűlés	alapelvek, ellenőrzés, beszámoltatás	- honvédség létszáma - MHPK meghallgatása	-

³² Vbő 5.§ 18. pont

köztársasági elnök	véleményezés, tájékoztatás kérés	- MHPK kinevezés - csapatzászló adományozás; - tájékoztatás kérése	-
Kormány	általános irányítás	honvédelem és MH általános irányítása	katasztrófavédelem megszervezése és irányítása
autonóm államigazgatási szervek, önálló szabályozó szervek	-	együttműködés	-
szakminiszter	-	- honvédelmi felkészülés összehangolása (honvédelmi összekötők) - MH irányítása	hivatásos katasztrófavédelmi szerv irányítása
ágazati miniszter	védelmi és biztonsági igazgatás ágazati feladatainak irányítása	honvédelmi ágazati feladatok irányítása	katasztrófavédelmi ágazati feladatok irányítása
résztevő/közreműködő	- vbig. ³³ szervezetek - feladatok ellátásában résztevő további szervezetek	honvédelemben közreműködő szervek: ua. mint Vbő. + rendvédelmi szervek, nemzetbiztonsági szolgálatok, Országgyűlési Őrség.	- kijelölt gazdálkodó szervezetek - önkéntes szervezetek
központi koordinációs szerv	összkormányzati koordináció: védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve	ágazati koordináció: HIKOM	ágazati koordináció: KKB
MVB	megyei, fővárosi vbig. feladatok irányítása	megyei honvédelmi ágazati feladatok irányítása	megyei katasztrófavédelmi ágazati feladatok irányítása
HVB	járási, kerületi vbig. feladatok irányítása	járási, kerületi honvédelmi ágazati feladatok irányítása	járási, kerületi katasztrófavédelmi ágazati feladatok irányítása
polgármester	települési vbig. feladatok irányítása	települési honvédelmi ágazati feladatok irányítása	települési katasztrófavédelmi ágazati feladatok irányítása

1. sz. táblázat. A védelmi és biztonsági igazgatás, a honvédelem és a katasztrófavédelem irányítási rendszere. 2022. október 1-jei állapothoz megfelelően. (Készítette: Keszely László)

³³ védelmi és biztonsági igazgatás szervei

Logikailag és rendszertanilag tehát elviekben jól elkülöníthető a három irányítási rendszer. Ugyanakkor a nagyszámú szervezeti átfedés és a feladatrendszerek nagyfokú átjárhatósága a gyakorlati megvalósítás során okozhatnak hatásköri ütközéseket, véleménykülönbségeket. Különösen érvényesülhet ez a tendencia véleményem szerint a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában, illetve a honvédelemben és katasztrófavédelemben résztvevő, vagy közreműködő szervek, továbbá a területi és helyi szervek esetében, ahol az irányítás/szakmai irányítás és a feladatrendszer tekintetében mindhárom oldalról összefutnak a szálak. Ezért is szükséges a fentebb már említett rendszertani letisztulás, másrészt egy rendkívül hatékony koordinációs mechanizmus létrehozása a lehetséges anomáliák kiszűrésére. Természetesen a jelen elemzés kizárólag a törvényi szintű szabályozásra hagyatkozik, az időközben hatályba lépett, illetve a későbbiekben hatályba lépő végrehajtási rendeletek sok tekintetben elosztatják majd a meglévő bizonytalanságokat.

A központi koordinációs szerv

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

Ahogy fentebb már említésre került, a szakirodalom folyamatosan jelezte, hogy ez a fajta védelmi koordináció nem jó helyen van az ágazatoknál, illetve emlékezhetünk még a rövid életű Gyuricza Béla-féle kísérletre 1998-ból. Néhány évvel később, 2006-ban újra napirendre került a kérdés olyan formában, hogy az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakulásokról és az azokat megalapozó intézkedésekről szóló 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozat 6. r) pontja elrendelte: *„Áttekintést kell nyújtani a központi közigazgatás védelmi koordinációjára hivatott szervek jogszabályokban, illetve normatív szabályozásokban rögzített tevékenységének és azok irányításának jelenlegi megvalósulásáról, valamint vizsgálni kell a tevékenységek hatékony ellátásának jövőbeni feltételrendszerét, a lehetséges szervezeti megoldásait, a HM Védelmi Hivatal helyét, szerepét annak érdekében, hogy a legcélszerűbb szervezeti, irányítási megoldások kerüljenek feltárására.”* Ezen túlmenően a Korm. határozat melléklete rögzítette, hogy a HM Védelmi Hivatal költségvetését a továbbiakban a Miniszterelnöki Hivatal költségvetésében kell tervezni.

A Korm. határozat árnyalt megfogalmazása, gyakorlatilag a HM Védelmi Hivatal megszüntetését, valamint a feladatrendszerének a Miniszterelnöki Hivatalhoz történő telepítését takarta. Maga a felismerés, hogy a feladatrendszert egy ágazatok feletti szervhez kell telepíteni, mindenképpen pozitívnak volt tekinthető, azonban szakmailag nem teljesen igazolható módon a 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozat 6. r) pontja értelmében a HM Védelmi Hivatal által végzett kormányzati és ágazati védelmi igazgatási feladatokat egyaránt a Miniszterelnöki Hivatalhoz kerültek volna, vagyis komolyan sérültek volna az ágazati kompetenciák. Ugyanakkor kérdésként merült fel az is, hogy a védelmi igazgatásnak miért csak a honvédelmi részéért felelős szervezetét tervezték beintegrálni, holott a Korm. rendelet a teljes védelmi szféra központi koordinációjának felülvizsgálatát rendelte el. Ezzel a megoldással ismét túlsúlyba kerültek volna a honvédelmi feladatok, ugyanúgy nem lett volna alkalmas

a rendszer a komplex válságok kezelésére azok teljes spektrumában, mint ahogy a Gyuricza Béla féle megoldás is csak félmegoldás volt. Az átszervezési terv mögött nem volt érzékelhető semmilyen átfogó elképzelés vagy koncepció arra vonatkozóan, hogy a honvédelmi igazgatási feladatok központi koordinációja hogyan működött volna az új szervezeti struktúrában és ennek megfelelően nem is látott napvilágot erre vonatkozó írásos dokumentum.

A 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozat 6. r) pontja alapján elrendelt felülvizsgálat ezért nem meglepő módon azzal a javaslattal zárult, hogy „a HM Védelmi Hivatal változatlan feladatrendszerrel és változatlan szervezeti struktúrában maradjon a Honvédelmi Minisztérium alárendeltségében és a honvédelmi tárca költségvetésében. Az erről szóló előterjesztést a Kormány elfogadta és a 2255/2006. (XII. 25.) számú határozatának 12. pontjában a 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozat 6. r) pontjának a hivatalra vonatkozó részét hatályon kívül helyezte”.³⁴ Szakmai, nem hivatalos berkekben ekkoriban hallani lehetett az átszervezés elmaradásának valódi okáról, mely szerint végül is azért nem került át a Védelmi Hivatal és feladatrendszere a Miniszterelnöki Hivatalhoz, mert a döntéshozók nem akarták, hogy „operatív kérdések túl közel kerüljenek a politikához”.

A védelmi és biztonsági reform, valamint a Vbő. szellemisége és normaszövege egyaránt alátámasztja azt, hogy ezúttal sikerült az ilyen jellegű téves irányvonalakat kiküszöbölni. Először is súlyos hiba lenne operatív kérdéseket, főleg az ágazati végrehajtás mikéntjére vonatkozó döntéseket összkormányzati platformra helyezni, még mai körülmények között, a „stratégiai tizedes” korszakában is. Mindez nagymértékben sértené a szubszidiaritás elvét, amely a hatékony válságkezelés fontos alapelve. Ennek elkerülésére adekvát megoldás a Vbő. ernyő, vagy keret jellege és azon alapvetése, hogy az ágazati kompetenciákat meg kell hagyni. „A Vbő. következő alapvetése, hogy az ágazati védelmi és biztonsági, válságkezelési képességeket az összkormányzati fókuszú komplex megközelítés megalapozása mellett sem indokolt felszámolni. Azon helyzetek, amelyek nem igénylik a magas szintű koordinációt, vagy hatásaik várhatóan nem jelentkeznek súlyos következményként az ország egészére nézve, továbbra is elláthatóak lesznek a megszokott keretek között.”³⁵ Másrészt a védelmi és biztonsági tevékenységek, illetőleg a védelmi és biztonsági szervek köre most már nem csak a honvédelem, de a rendvédelem és a katasztrófavédelem területét is összefogja, így meg tud valósulni a tényleges átfogó megközelítés és megteremtődött az összkormányzati fellépés lehetősége.

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

- összehangolja a Magyarország biztonsági és védelmi érdekeivel összefüggő igazgatási feladatokat és azok ellátását;
- a Kormány irányítói jogkörének érvényesítése érdekében koordinálja az e törvényben meghatározott védelmi és biztonsági tervezés feladatait;
- nemzeti eseménykezelő központot működtet, amelynek fő feladata az összkormányzati válságkezelés, illetve a különleges jogrendi feladatellátás szakmai koordinációja és összehangolása felkészülési időszakban, valamint védelmi és biztonsági esemény idején;
- koordinálja az összehangolt védelmi tevékenységre történő összkormányzati felkészülést;

³⁴ JÁROSCSÁK–KASZÁS: i.m. p. 40.

³⁵ Kádár (2022/8): p. 23.

- előkészíti a védelmi és biztonsági szervezetek, valamint a közigazgatás állományának védelmi és biztonsági célú felkészítésének követelményeit;
- összehangolja a nemzeti ellenálló képesség előmozdításával és fejlesztésével összefüggő feladatok tervezését és ellátását;
- kormányrendeletben meghatározottak szerint koordinálja a Kormány válsághelyzeti és különleges jogrendi működéséhez szükséges speciális feltételek kialakítását és fenntartását, továbbá javaslatot tesz az e célra szükséges költségvetési forrásokra;
- figyelemmel kíséri és feladatkörét érintően támogatja a védelmi és biztonsági érdekek érvényesítését, illetve az ezekkel összefüggő fejlesztéseket segítő, valamint a biztonsági és védelmi összefüggésű technológiai, illetve társadalmi kihívások beazonosításához hozzájáruló tudományos kutatásokat;
- ellenőrzi a védelmi és biztonsági célú feladatellátást és az arra való felkészülést a minisztériumok, kormányzati főhivatalok és központi hivatalok tekintetében;
- koordinálja a különleges jogrendi felkészülés ágazati feladatainak ellátását;
- ellátja a jogszabályban részére meghatározott további feladatokat.

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

- a tervezést
- a felkészülést
- a végrehajtást.

A tervezéssel összefüggésben alapvetően a Vbő-ben meghatározott tervrendszerhez tartozó dokumentumok előkészítésében lehet fontos szerepe a központi szervnek, ezek közül is elsősorban az összkormányzati jellegű dokumentumnak minősülő Integrált Védelmi és Biztonsági Iránymutatással kapcsolatban, amelynek kidolgozásáért a központi szerv vezetője felelős. Ezen túl vélhetően véleményezni fogja a – a külgazdasági és külügyminiszter által kidolgozandó - Biztonság- és Védelempolitika Alapelveit és a Nemzeti Biztonsági Stratégiát, továbbá az ágazati stratégiákat, alapterveket és intézkedési terveket, utóbbiakat a központi tervekkel való összhang megteremtése érdekében.³⁶

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

³⁶ A tervrendszeréről részletesen lásd ZAKÁNY Péter: A védelmi és biztonsági tervezés rendszerének alapvetései, összefüggések feltárása a NATO és a hazai tervezési rendszerekkel, a fejlesztések lehetséges irányainak beazonosítása, Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/11, Nemzeti Közszerológati Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozási És Kormányzástani Kutatóműhely.

A végrehajtással összefüggésben a törvény az igazgatási feladatok összehangolását említi, az ide tartozó feladatok körének némileg homályos körülírásával. Talán kézenfekvő lenne, hogy a Vb. 5.§ 15. pontjában szereplő, és pontosan definiált védelmi és biztonsági események köréhez tartozó feladatok összehangolását határozná meg a törvény, helyette viszont úgy fogalmaz, hogy: „*összehangolja a Magyarország biztonsági és védelmi érdekeivel összefüggő igazgatási feladatokat és azok ellátását*”.³⁷ A jogalkotó vélhetően azért került a tételes felsorolásra történő hivatkozást és azért folyamodott egy ahhoz képest jóval rugalmasabb, nyitottabb szöveg alkalmazásához, hogy a jogalkalmazó ne kerüljön olyan helyzetbe, hogy adott esetben nem tudja a szükséges intézkedéseket meghozni, mert az kívül esik a merev felsorolás szabta határokon, lehetőségeken.

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

- tervezés,
- szervezés,
- képzés és kiképzés,
- felkészülés,
- feladat-végrehajtás.

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

Ha ezen egyetlen feladat tartalmába belegondolunk, érzékelhető, hogy mekkora mértékű feladatról van szó. Egy ellenőrzési rendszer létrehozásához minimálisan ki kell alakítani az ellenőrzés követelményrendszerét, módszerét, az ellenőrzők és ellenőrzöttek jogait, kötelességeit, a résztvevők, közreműködők körét, az ellenőrzés eljárási szabályait, az ellenőrzési jegyzőkönyv tartalmi formai követelményeit, a jogorvoslat módját, hogy csak a legalapvetőbbeket említsük. Mindez természetesen egy végrehajtási kormányrendeletben megoldható, és erre ad is felhatalmazást a törvény. Ezt követően viszont szükséges lesz egy külön szervezeti egység, amely majd elkészíti és jóváhagyatja az ellenőrzési tervet, megszervezi és lebonyolítja az ellenőrzéseket, elkészíti az ellenőrzések dokumentációt, összefoglaló jelentéseket készít az ellenőrzések tapasztalatairól. Az ellenőrzések human erőforrás igénye tehát elég markánsnak mondható, amennyiben rendszeresen, meghatározott időnként ismétlődő, az ellenőrizendő szervek teljes körére kiterjedő, alapos és szakszerű ellenőrzések kerülnek majd lebonyolításra a jövőben.

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

³⁷ Vb. 52.§ a) pont

állandó, professzionális állománnyal. Tekintettel arra, hogy a központ a nemzeti válságkezelés kulcselemének tekinthető, és a nemzeti illetve NATO válságkezelésről külön tanulmány készült, a jelen tanulmányban eltekintünk a szervezet részletesebb ismertetésétől.³⁸

A központi szerv további speciálisnak mondható feladata a nemzeti ellenálló képesség előmozdításával és fejlesztésével összefüggő feladatok tervezésének és ellátásának összehangolása. E témakörben ugyancsak külön tanulmány készült,³⁹ ezért e helyütt csak annyit említünk, hogy a korunkat jellemző hibrid fenyegetésekkel szembeni ellenálló képesség olyan összetett feladatrendszer, amely az összes ágazat felelősségi körét érinti, ezért ennek effektív koordinációja nem is képzelhető el másként, mint összkormányzati keretekben. Meg kell még említeni, hogy a nemzeti ellenálló képesség fejlesztésével összefüggő állami és nem állami kérdések megvitatása, valamint az ezekkel összefüggő javaslatok megfogalmazása érdekében a miniszterelnök vezetésével Nemzeti Védelmi és Biztonsági Fórum is alakul, és e testület működésének szervezéséért is a központi szerv felelős.⁴⁰ A Fórum jelentősége, hogy abban részt vesznek a nem kormányzati szervek képviselői is, így egy rendkívül széles körű egyeztető platformról beszélhetünk, amely így segíthet továbblépni az összkormányzati együttműködéstől a még szélesebb össznemzeti együttműködés felé.

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

Végezetül a központi szerv feladatköréhez tartozik a közreműködés a védelmi és biztonsági igazgatással összefüggő tudományos kutatásokban. A jogszabály meglehetősen óvatosan fogalmaz, és a szövege szerint a központi szerv mindössze figyelemmel kíséri és feladatkörét érintően támogatja a kutatásokat. E sorok írójának viszont személyes meggyőződése, hogy a központi szerv a fentiekben túl az egyik hajtómotorja lesz a témakörhöz kapcsolódó tudományos kutatásoknak.

A védelmi és biztonsági igazgatás területi és helyi szervei

A védelmi igazgatás területi és helyi szervei vonatkozásában a jelenlegi struktúra kialakítását eredetileg a közigazgatás 2010-es átfogó reformja indukálta, amellyel összefüggésben számos alapvető fogalmaztak meg. Ezekből kettő jelentős hatást gyakorolt a védelmi igazgatásra is:

1. Államigazgatási feladatokat a lehető legszélesebb körben állami szervek lássanak el, míg az önkormányzatoknál csak a tisztán önkormányzati feladatkörök maradjanak;
2. Emelni kell a közigazgatásban a szakmai színvonalat, növelni kell a professzionális hátteret.

³⁸Lásd KESZELY László – VARGA Attila: A nemzeti és NATO szintű válságkezelés szabályozásának új keretrendszerének elemzése, Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/27, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozási És Kormányzástani Kutatóműhely.

³⁹ Lásd KÁDÁR Pál – KESZELY László: A nemzeti ellenállóképeség megerősítésének keretszabályai, elvi irányok és várható trendek beazonosítása Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/20., Nemzeti Közszolgálati Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozási És Kormányzástani Kutatóműhely.

⁴⁰ Vbö. 43.§ (1) bekezdés

Tekintettel arra, hogy a védelmi igazgatás a közigazgatás részét képezi, evidencia volt, hogy megfelelőképpen adaptálni kellett a közigazgatásban bekövetkezett változásokat a védelmi szektoron belül is. A megyei védelmi bizottságok elnökei korábban a megyei közgyűlés elnökei (a fővárosban a főpolgármester) voltak, és a testület munkáját a megyei közgyűlés hivatalán (a fővárosban a főpolgármesteri hivatalon) belül működő titkárság támogatta. A közigazgatás 2010-es átalakításának egyik jelentős eleme volt a megyei kormányhivatalok létrejötte, amelyek élére a megyei kormány megbízott került. A megyei kormányhivatalok a Kormány irányítása alatt működő államigazgatási szervként jöttek létre, és a közigazgatás reformjának megfelelő elvek alapján átvették az államigazgatási feladatokat a megyei közgyűlésektől.

A nagymértékű hatáskör áttelepítés elgondolkoztatta a védelmi igazgatás szakembereit is a megyei védelmi bizottságok helyét illetően. A védelem, legyen az honvédelem, katasztrófavédelem vagy közrendvédelem, mindenkor állami, ezen belül államigazgatási funkció volt és nem önkormányzati. Ezért a HM Védelmi Hivatalból elindult egy kezdeményezés annak megvizsgálására, hogy szakmai szempontból indokolt-e a megyei védelmi bizottságok áttelepítése a megyei kormány megbízott vezetése alá. A kezdeményezéssel a többi tárca is egyetértett, végül az erre vonatkozó javaslatot a Kormány elfogadta, így ennek megfelelően a megyei védelmi bizottságok elnöke a kormány megbízott lett, aki védelmi igazgatási feladatait a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervének, vagyis a megyei kormányhivatalnak a közreműködésével látja el. Ezzel megvalósult azon alapelv, hogy a közigazgatás államigazgatási ágához tartozó védelmi igazgatás területi feladatainak koordinációja államigazgatási szervhez került.

A közigazgatás átalakításának másik alapelve – a professzionalizmus növelése – sajátos formában valósult meg a védelmi igazgatásban. Korábban a megyei védelmi bizottság elnökének nem volt jogszabályban rögzített helyettese, az átalakítást követően azonban rögtön két helyettes is megjelent, egy honvédelmi és egy katasztrófavédelmi elnökhelyettes.⁴¹ E megoldás szakmai háttere abban rejlik, hogy szükségesnek mutatkozott a megyei védelmi bizottság, illetve az elnök munkájának szakmai oldalról történő támogatása, amelyre a katonai és a civil válságkezelés két legmeghatározóbb szervezetrendszerre túnt a leghivatottabbnak. A két elnökhelyettesen keresztül a testület és annak vezetője mögé felsorakoztatható két professzionális szervezetrendszer által nyújtott szakmai háttér, amely hatékonyabban képes elősegíteni azt, hogy a területi védelmi igazgatásban szakmailag megalapozott, korrekt döntések szülessenek.

A közigazgatás átalakítása azonban nem állt meg a megyék szintjén. 2013-ban újra létrejött egy korábban létező közigazgatási egység, a járás. A közigazgatási reform általános irányelve itt is érvényesült, és ennek megfelelően a járások államigazgatási feladatainak ellátására állami szervek, a megyei kormányhivatalok járási hivatalai jöttek létre. A védelmi igazgatásban a megyei szintű átalakítások, és azokkal kapcsolatos pozitív tapasztalatok alapján már egyértelmű volt, hogy a helyi védelmi bizottságok szintjén is a megyeihez hasonló változtatások szükségesek. Megszüntetésre kerültek a honvédelmi körzetek, amelyek korábban a helyi védelmi bizottságok illetékességi területét határolták be, és a helyi védelmi bizottságok illetékességi területe a továbbiakban egybeesett az újonnan megalakuló járásokkal. A helyi védelmi bizottság elnöke az átalakítás előtt a honvédelmi

⁴¹ A megyei védelmi bizottság elnökének elnökhelyettese a honvédelmi feladatok tekintetében a honvédség állományába tartozó tényleges állományú katona, a katasztrófák elleni védekezés tekintetében a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervének vezetője.

körzet egyik nagyobb városának a polgármestere volt, és a testület munkáját a polgármesteri hivatal támogatta. Az új rendszerben az elnöki feladatok a járási hivatalok vezetőihez kerültek át, a helyi védelmi bizottság munkáját pedig a járási hivatal támogatta. Ezzel tehát helyi szinten is a védelmi igazgatási feladatok államigazgatási szervhez kerültek.

Az úgynevezett profiltisztítás, és a professzionális jelleg erősítésének a jegyében, a megyei megoldáshoz hasonlóan, a helyi védelmi bizottság elnöke mellett is megjelent egy honvédelmi és egy katasztrófavédelmi elnökhelyettes. Az előbbi a honvédség állományából szükség esetén vezényelt tényleges állományú katona, az utóbbi pedig a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervének vezetője által kijelölt személy. A honvédelmi elnökhelyettes vonatkozásában a „szükség esetén” kitétel annyit takar, hogy békeidőszakban a honvédelmi tárca nem látta szükségesnek állandó jelleggel delegálni egy katonát a testületbe és erre állandó státuszokat létrehozni, hanem a beosztásokat önkéntes tartalékosokkal töltötte fel, akiket akkor hívnak be, amikor a helyzet megkívánja.⁴²

E rövid történeti visszatekintést azért tartottam szükségesnek, mert ebből látható hogyan és milyen érvek, indokok alapján alakult ki a területi és helyi védelmi igazgatás azon szisztémája, amelyet a Vbö. teljes mértékben, változtatás nélkül átvett. A régi és az új közötti különbség inkább formainak tekinthető annyiban, hogy a területi és helyi védelmi igazgatás szerveinek (megyei védelmi bizottság, helyi védelmi bizottság) felépítése, működése korábban a régi honvédelmi törvényben⁴³ nyert szabályozást. Az általuk ellátandó feladatok megoszlottak olyan formában, hogy a honvédelmi feladataik ugyancsak a régi honvédelmi törvényben voltak megtalálhatók, míg a katasztrófavédelmi feladatokat a katasztrófavédelmi törvény szabályozta. A Vbö. a két törvényből átemelte a területi és helyi védelmi igazgatási szervekre vonatkozó teljes részt úgy, hogy a struktúra nem változott érdemben (egyedül megyei védelmi bizottság neve változott területi védelmi bizottságra), a feladatlista pedig egyaránt magában foglalja mind a honvédelmi, mind a katasztrófavédelmi feladatokat.

Az egyes feladatok meghatározásánál a Vbö. alapvetően a katasztrófavédelmi törvény megoldását követve megkülönbözteti a felkészülés, illetve a végrehajtás időszakának feladatait és ennek megfelelően csoportosítja a feladatokat. A Vbö. vonatkozó részének indoklása ezzel kapcsolatban úgy fogalmaz, hogy: *„a javaslat a honvédelmi és a katasztrófavédelmi törvényekben korábban tagoltan, de párhuzamosan szabályozott védelmi bizottsági rendszert a védelmi és biztonsági igazgatás területi szintjévé alakítja. Ez a módosulás egyértelműnek mutatkozik abból következően, hogy a védelmi bizottságok korábban is a komplex biztonság megközelítésére épített feladatrendszerrel bírtak, de ennek koordinációja korábban ágazati felelősségben valósult meg. A rendelkezések a párhuzamosságok megszüntetésével egységes, átlátható szabályozást biztosítanak, de a szabályozásban megőrzik a gyakorlatban már bevált elemeket”.⁴⁴*

A Vbö. szabályozása szerint a területi védelmi bizottságokat továbbra is a Kormány irányítja, de ez az irányítás ezentúl a központi szerv útján valósul meg. Rögtön hozzá kell tenni, hogy ebben a vonatkozásban az általános irányítási jogosultságot kell érteni, mivel az ágazati védekezési és felkészülési feladatok irányítását a törvény – a védelmi és biztonsági reform alapelveinek megfelelően

⁴² A gyakorlatban a helyi védelmi bizottságok honvédelmi elnökhelyettesi beosztását ellátó önkéntes tartalékosokat általában évente kétszer hívják be a tavaszi, illetve az őszi bizottsági rendes ülések előkészítése és lebonyolítása érdekében. Ezen felül amennyiben szükséges rövid határidővel behívhatók konkrét feladat végrehajtásra.

⁴³ 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről

⁴⁴ Vbö. indokolás az 53-59.§-hoz

– meghagyja az ágazatok kompetenciájában. Ennek megfelelően a honvédelmi irányítás a honvédelmi miniszter, a katasztrófavédelmi irányítás pedig a belügyminiszter útján valósul meg. A területi védelmi bizottság elnöke a fővárosi, megyei kormány megbízott jogutódjaként a fővárosi, megyei főispán, általános elnökhelyettese a fővárosi, megyei kormányhivatal főigazgatója. Változatlanul megmarad a két szakmai, nevezetesen honvédelmi és katasztrófavédelmi elnökhelyettes, akiket a két ágazat jelöl, viszont a központi szerv a kinevezésük tekintetében egyetértési jogot gyakorol.

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

- elnök: a fővárosi, megyei főispán;
- általános elnökhelyettes: a fővárosi, megyei kormányhivatal főigazgatója;
- honvédelmi elnökhelyettes: a honvédelemért felelős miniszter által kijelölt, a Magyar Honvédség tényleges állományának tisztii állománycsoportba tartozó tagja;
- katasztrófavédelmi elnökhelyettes: a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervének vezetője;
- tagok:
- a megyei közgyűlés elnöke - a fővárosban a főpolgármester - vagy az általa helyettesítésre kijelölt személy;
- a megyei jogú város polgármestere vagy az általa helyettesítésre kijelölt személy;
- a katonai igazgatás területi szervének vezetője;
- a bizottság illetékességi területén működő, önálló hatáskörrel rendelkező rendvédelmi szerv illetékes vezetője;
- az egészségügyi államigazgatási szerv képviselője;
- az árvízi védekezésért felelős szervezet vezetője;
- a területi védelmi bizottság titkára.⁴⁵

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

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

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

⁴⁵ Vb. 53.§ (1)-(3)

A települési szinten a Vbö. ugyancsak átvette a korábbi szabályozást és a polgármester maradt a települési feladatok irányításáért felelős személy. A polgármester a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerében az egyedüli önkormányzati tisztséget betöltő személy, aki ugyanakkor államigazgatási hatáskörében látja el a védelemmel kapcsolatos feladatait. A polgármester illetékességi területén ellátja a védelmi és biztonsági tevékenységekkel kapcsolatos, jogszabályban és a helyi védelmi bizottság által számára megállapított, települési szintű feladatokat, irányítja és összehangolja azok végrehajtását.⁴⁶ A feladatai felsorolásánál a Vbö. követi a területi és a helyi védelmi bizottságoknál kialakult mintát, vagyis külön csoportban tárgyalja a felkészülés, illetve a végrehajtás időszakának a feladatait. A feladatlista áttekintésénél szembeűnő, hogy zömében katasztrófavédelmi és polgári védelmi feladatokból áll, és nem találunk kifejezetten honvédelmi feladatokat. Megszűnt továbbá a polgármesternek azon kötelezettsége is, hogy honvédelmi referenst jelöljön ki és foglalkoztasson. Ezek alapján arra következtethetünk, hogy a jogalkotó a település szintjén nem tartotta akkora jelentőségűnek a honvédelmi feladatokat, és inkább a polgári válságkezelés irányába erősítette a polgármester felelősségi körét.

A védelmi és biztonsági igazgatás területi és helyi szerveivel összefüggésben összegzésként elmondható, hogy a jól működő rendszert lényegi változtatás nélkül átvette a Vbö., vagyis a rendszer bizonyította létjogosultságát és hatékonyságát. A tényleges nóvum a szabályozásban abban áll, hogy a korábban a honvédelmi törvényben és a katasztrófavédelmi törvényben egyaránt szabályozott témakört beemelte a védelmi és biztonsági igazgatás ernyője alá és közös, egységes, öszkormányzati keretbe ágyazta úgy, hogy ezzel együtt megtartotta az ágazati hatásköröket, biztosítva a honvédelmi és katasztrófavédelmi szakmai elvek és szabályok további érvényesülését.

A védelmi és biztonsági célú adatkezelés

Terjedelmi szempontból jelentős, bár zömében inkább jogi és technikai jellegű rendelkezéseket tartalmaz a Vbö. adatkezelésről szóló része, ezért ezek mélyebb elemzésébe nem bocsátkozunk. Nem érdemtelen azonban néhány gondolat erejéig kitérni az adatkezelés és az azon alapuló információ áramlás jelentőségére nem csak általánosságban, hanem specifikusan a védelmi és biztonsági igazgatás új rendszerével összefüggésben.

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

- a védelmi és biztonsági szervezetek,
- a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő további szervezetek,
- a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve,
- a védelmi és biztonsági igazgatás területi és helyi igazgatási szervei,
- a polgármester.⁴⁷

A törvény részletesen rendelkezik az adatkezelés és adattovábbítás nemzeti, illetve EU szabályoknak megfelelő követelményeiről, ezzel eleget téve az adatkezelés jogi megalapozottságának. Az úgymond „kötelező körön” kívül sokkal érdekesebb témánk szempontjából, hogy elrendeli több külön nyilvántartás felfektetését és vezetését:

- a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve elektronikus nyilvántartás formájában kiértékelési és riasztási nyilvántartást vezet;

⁴⁶ Vbö. 58. § (1) bekezdés

⁴⁷ Vbö. 60. § (1) bekezdés

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

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

A rendszer működése szempontjából talán még hűsbavágóbb az információ áramlás kérdése, amelyet a Vb. ugyancsak új alapokra helyez. A központi szerv ahhoz, hogy a törvényben meghatározott feladatait teljesítse, rendkívül nagy mennyiségű, szerteágazó, számtalan forrásból érkező információ befogadását és feldolgozását kell hogy végezze. A Vb. biztosítja ehhez a forrást olyan formában, hogy a központi szerv adatszolgáltatást kérhet bármely szervtől, jogi személytől vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettől, amely ezen adatszolgáltatásnak köteles haladéktalanul, ingyenesen eleget tenni. Az adatigénylés természetesen célhoz kötött, adatot kizárólag a védelmi és biztonsági eseményt megalapozó körülmény megelőzése, megismerése, felderítése és kiterjedésének megakadályozása, valamint az állami szervek összehangolt feladatellátásának megszervezése céljából, kizárólag az e cél elérése érdekében elengedhetetlenül szükséges mértékben lehet igényelni.

Válságkezelési rendszerünk egyik gyenge oldala technikai oldalról a minősített adatok továbbítására alkalmas védett kormányzati informatikai rendszer hiánya volt és sajnos maradt napjainkban is. A Vb. rendkívül ambiciózusan igyekszik pótolni e hosszú idő óta fennálló hiányosságot is, és elrendeli, hogy

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

biztosítani kell a nemzeti, NATO, EU, továbbá külföldi minősített adatok biztonságos kezeléséhez szükséges feltételeket. Meg kell teremteni továbbá ezen adatok elektronikus továbbítására szükséges technikai feltételeket, magyarul a minősített kormányzati informatikai rendszert.⁴⁸

Önmagában annak felismerése, hogy szükség van ilyen jellegű informatikai háttérre nem a Vb. újítása, a védelmi igazgatás szakmai berkeiben hosszú-hosszú évek óta húzódoó problémáról van szó. A szándék régóta megvan, alapvetően az informatikai rendszerek fejlesztésének rendkívül magas forrás igénye jelentette és jelenti a legfőbb akadályozó tényezőt, amelyet tovább súlyosbított az egymással rivalizáló ágazati rendszerek párhuzamos fejlesztésének többletköltsége.

⁴⁸ Vb. 69.§ (2) bekezdés

A technikai háttér bár alapvető fontosságú, mit sem ér, ha nem teszünk mellé modern, a társadalmi és technikai fejlettség jelen színvonalához igazodó információ kezelési és megosztási módszereket, vagyis amíg nem jön létre az általam is számtalan alkalommal szorgalmazott összkormányzati tudásmenedzsment rendszere. Amennyiben a Vb. által meghatározott adatszolgáltatások megindulnak, a központi szerv nagyon hamar képtelen lesz feldolgozni a beözönlő adatokat, amennyiben nem rendelkezik aktív, működőképessé, a 21. század információs követelményeit is kielégíteni képes tudásmenedzsmenttel. Ennek hiányában félő, hogy maradunk a jól megszokott 20. századi módszernél, a különböző statikus jelentések tömkelegének a gyártásánál. Ezeknek az előre elkészített sablon pontok alapján összeállított, merev jelentéseknek a tapasztalatok szerint minimális az információ értéke, nem tükrözi a döntéshozó valódi információs igényét (a jelentésíró nem is tudja pontosan mi az aktuális igény), tehát összességében nem alkalmas a dinamikus válságkezelés információs támogatására. Mindezek ellenére számos helyen nem igazán tapintható szándék az elavult jelentési rendszerektől történő megszabadulásra, de ezek mögött inkább a különböző szintű vezetők védekezési reflexe sejthető, nehogy kényelmetlen szituációba kerüljenek valamely konkrét felettesi kérdés, vagy feladatszabás kapcsán. Nagy kérdés, hogy az új védelmi és biztonsági rendszer és a központi szerv képes lesz-e szakítani a múlt hagyományaival és új alapokra hozni az információs támogatást. Az így megváltozott gondolkodásmód, valamint a Vb.-ben előírt elektromos informatikai technikai háttér kialakítása együtt olyan működési alapfeltételt testesítenek meg együttesen, amelyek nélkül a központi szerv krónikus hiányt fog szenvedni a döntéselőkészítéshez és döntéshozatalhoz szükséges és releváns információkból, összességében veszélyeztetve az egész rendszer hatékonyságát, rosszabb esetben működőképességét.

Védelmi és biztonsági gyakorlatok

Az Alaptörvényben meghatározott különleges jogrendi esetek és a hozzájuk tartozó rendkívüli intézkedések, a Vb.-ben szabályozott védelmi és biztonsági események köre, az összehangolt védelmi tevékenység, vagy a NATO Válságreakálási Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer, mind egy-egy olyan terület, amelyekkel kapcsolatos tevékenységi rendet számos esetben gyakorolni kell majd a jövőben. Ennek megfelelően a Vb. elrendeli, hogy a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő állami szervek rendszeresen gyakorlatokat tartsanak, amelyek a komplexitásuknak és intenzitásuknak megfelelően lehetnek egyszerűbb felkészítések, kisebb gyakorlások, vagy teljes értékű gyakorlatok.⁴⁹

Az érintettek körét tekintve lesznek országos komplex gyakorlatok, amelyek több védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő szervet, továbbá azok központi és területi szintű szerveit érintik, illetve tervezni kell speciális tárgykörű gyakorlatokat, amelyek egyes védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő szerveket vagy több szervet érintenek, de csak a központi vagy csak a területi szinten. A védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő állami szervek széles körét érintő, összkormányzati jellegű, kötelező gyakorlatokat a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve által előterjesztett éves ütemezés szerint a Kormány rendeli el. A gyakorlat végrehajtását a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve értékeli, amiről évenként beszámol a Kormánynak.

A Vb. alapvetően az ágazatokon túlnyúló, vagy többi ágazatot, ágazati szervet érintő, úgyis mondhatjuk összkormányzati jellegű védelmi és biztonsági igazgatási gyakorlatokról rendelkezik, azonban lehetőséget biztosít a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő állami szervek

⁴⁹ Vb. 73. § (1) bekezdés

vezetői, valamint azok irányítói részére, hogy a szervezetük, valamint az irányításuk alá tartozó szervek tekintetében ágazati gyakorlatokat rendelhessenek el. A Vbö. szabályozása egyáltalán nem terjed ki a katonai gyakorlatokra, azokat továbbra is az eddig megszokott módon a honvédelmi tárca és a Magyar Honvédség külön tervezi, szervezi és bonyolítja. Természetesen mindez nem akadályozza, hogy katonák, honvédelmi, katonai szakértők részt vegyenek az összkormányzati jellegű védelmi és biztonsági igazgatási gyakorlatokban, sőt egyenesen kívánatos is a részvételük, hiszen a katonai oldal nélkül messze nem teljes az összkormányzati együttműködés.

A Vbö. tehát a gyakorlatok széles skálájú rendszerét vázolja fel, mely az ellenőrzésekhez hasonlóan komoly humán erőforrást, valamint időráfordítást igényel, sőt a technikai eszközökkel megrendezett élőerős gyakorlatok esetében jelentős mértékű költségvetési forrás biztosítása is szükséges. Célszerű évente legalább egy nagyobb méretű, országos védelmi és biztonsági igazgatási gyakorlatot rendezni a beavatkozók széles spektrumának a bevonásával. A tapasztalatok alapján egy ilyen jellegű gyakorlat tervezési ideje körülbelül egy év, vagyis egy folyamatos tervezési, végrehajtási ciklusra lehet számítani esetükben. Ezekhez jönnek a kisebb-nagyobb speciális, illetve területi szintű gyakorlatok, amelyek tervezésében, szervezésében valamilyen szinten közreműködni fog a központi szerv is, amelynek mindezekre figyelemmel célszerűen rendelkeznie kell majd egy, a gyakorlatokkal foglalkozó külön szervezeti egységgel is.

A védelmi és biztonsági igazgatás új szabályrendszerének hatásai a honvédelem rendszerére

Az új honvédelmi törvény⁵⁰ a Vbö. megjelenésével jelentős profiltisztításon esett át, és a védelmi és biztonsági reform alapelvei szerint immár klasszikus ágazati törvénné vált, hiszen a reform egyik fő célkitűzése az volt, hogy az ágazatokon túlmutató, összkormányzati együttműködést igénylő feladatkörök kerüljenek át az egységes védelmi és biztonsági igazgatás rendszerébe a központi szerv koordinációja mellett, míg a tisztán ágazati területek, feladatok maradjanak az ágazatoknál. Dogmatikailag ezen okfejtés elsőre problémamentesnek tűnhet, ám a képlet korántsem olyan egyszerű és letisztult mint gondolnánk.

Az új honvédelmi törvény, (hasonlóan az előzőekhez) a következő megállapítással indul: „A honvédelem nemzeti ügy”.⁵¹ Ha pedig egy feladatkör nemzeti, vagy mondhatjuk úgy, össznemzeti, akkor következésképpen nem lehet pusztán ágazati. Tovább olvasva a törvény szövegét az is kiolvasható, hogy a honvédelem komplex rendszere ugyanúgy mint eddig is, épít az ország honvédelmi és szövetségi katonai képességének fenntartásában és fejlesztésében a nemzetgazdaság erőforrásaira, a Magyar Honvédségre, a rendvédelmi szervekre, a nemzetbiztonsági szolgálatokra és más szervek közreműködésére, állampolgárainak a haza védelme iránti hazafias elkötelezettségére és áldozatkészségére, továbbá a szövetséges államok és fegyveres erők együttműködésére és segítségnyújtására.⁵² A honvédelem rendszere tehát jöttányit sem vesztett komplex jellegéből, továbbra is a más ágazatokhoz tartozó szervek, szervezetek tömegét öleli fel. Tagadhatatlan az össznemzeti felelősség is, mivel a törvény megfogalmazása szerint a „honvédelemre való felkészülésben és a honvédelmi feladatok végrehajtásában e törvényben meghatározott keretek között minden Magyarországon tartózkodó természetes személy és a törvény alapján létrehozott

⁵⁰ 2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről

⁵¹ honvédelmi törvény 1.§ (1) bekezdés

⁵² honvédelmi törvény 1.§ (2) bekezdés

jogalanyok a szolgáltatások, az állampolgárok pedig a személyes szolgálat teljesítésével is vesznek részt.”⁵³

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

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

Ezek közül a második kevésbé problematikus, ugyanis a Magyar Honvédség vezetése, irányítása tisztán ágazati feladatnak minősül, ezzel kapcsolatban pillanatnyi kétség sem merül fel, így az erre vonatkozó szabályozás teljes mértékben megmaradt a honvédelmi törvényben. A különleges jogrenddel kapcsolatban azonban már kissé árnyaltabb a kép. A védelmi és biztonsági reform egyértelműen amellé tette le a voksát, hogy a különleges jogrend során meg kell mozdítani szinte az egész országot, de mindenképpen több ágazat érintett egyszerre, így az arra vonatkozó szabályozás teljes egészében bekerült a Vbő. közös ernyője alá. Az érem másik oldala viszont azt mutatja, hogy a három különleges jogrendi eset szorosan kapcsolódik egy-egy ágazathoz, szakterülethez (hadiállapot: honvédelem; szükségállapot: rendvédelem; veszélyhelyzet: katasztrófavédelem), így azoknak igen erőteljes ágazati vonzata is lesz. A kívánatos végállapot az összkormányzati és az ágazati közötti helyes arány, vagy viszony megtalálása lesz, amely rendkívül körültekintő mérlegelést kíván majd a vezetés, irányítás, koordináció tekintetében. Többek között ebből a szempontból is bírnak nagy jelentőséggel a komplex gyakorlatok, amelyek során modellezni szükséges ezeket a situációkat, hogy az esetleges nézetkülönbségek, határköri ütközések tisztázhatók legyenek és ne az éles végrehajtás időszakában merüljenek fel.

A honvédelmi törvényekben szabályozott három témakör közül talán az első, az ország honvédelme (a honvédelem komplex rendszere) tekintetében a legnehezebb az elhatárolás az összkormányzati és az ágazati között. A honvédelmi miniszter felelős az egész ország honvédelméért, mely mint láttuk egy összetett, sokszereplős, komplex feladatrendszer és abban a szakminiszter irányítási jogot gyakorol a rendszer egésze vonatkozásában is.⁵⁴

A következő táblázatok segítségével igyekszünk áttekinthetőbbé tenni a honvédelmi feladatok rendszerét abból az aspektusból, hogy a Kormány, illetve a honvédelmi miniszter szintjén hogyan alakult a régi és az új szabályozás, mely feladatok nem honvédelmi feladatok ezentúl, illetve milyen új honvédelmi feladatok jelentek meg.

⁵³ honvédelmi törvény 1.§ (3) bekezdés

⁵⁴ honvédelmi törvény 8.§ (1) bekezdés

A Kormány honvédelmi feladatai	
régi szabályzás (a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény alapján)	új szabályozás (a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény alapján)
meghatározza a honvédelemért felelős miniszter honvédelmi-ágazati irányítási, valamint a Magyar Honvédség irányításával kapcsolatos feladatait	meghatározza a honvédelemért felelős miniszter honvédelmi irányítási, valamint a Magyar Honvédség irányításával kapcsolatos feladatait
az Országgyűlés elé terjeszti a biztonság- és védelempolitikai alapelvekről szóló határozati javaslatot	
meghatározza a nemzetgazdaság honvédelmi célú felkészítésével kapcsolatos követelményeket, az ország védelmi célú tartalékait, hadiipari kapacitását, valamint az infrastruktúra honvédelmi célú felkészítésének, fejlesztésének és védelmének állami feladatait	meghatározza a nemzetgazdaság honvédelmi célú felkészítésével kapcsolatos követelményeket, az ország honvédelmi célú tartalékait, hadiipari kapacitását, valamint az infrastruktúra honvédelmi célú felkészítésének, fejlesztésének és védelmének állami feladatait
dönt a gazdaság mozgósításáról	
meghatározza és összehangolja a miniszterek és a központi államigazgatási szervek, valamint a honvédelemben közreműködő egyéb szervek honvédelmi feladatait	meghatározza és összehangolja a miniszterek és a központi államigazgatási szervek, valamint a honvédelemben közreműködő egyéb szervek honvédelmi feladatait
gondoskodik Magyarország honvédelmi igazgatási szervei által folytatott döntés-előkészítés és döntéshozatal info-kommunikációs támogatásáról, az e feladatokkal összefüggő minősített információ biztonságos tárolásáról, továbbításáról	gondoskodik a Magyarország védelmi és biztonsági igazgatási szervei által folytatott honvédelmi célú döntés-előkészítés és döntéshozatal, valamint annak infokommunikációs támogatásáról, az e feladatokkal összefüggő minősített információ biztonságos tárolásáról, továbbításáról
gondoskodik a Honvédelmi Tanács és a Kormány speciális működésének info-kommunikációs támogatásáról	
meghatározza a fegyveres összeütközések időszakában végrehajtandó polgári védelmi felkészítés feladatait	meghatározza a fegyveres összeütközések időszakában végrehajtandó polgári védelmi felkészítés feladatait
a köznevelés, a szakképzés és a felsőoktatás keretein belül gondoskodik a honvédelmi nevelés programjának végrehajtásáról	a köznevelés, a szakképzés és a felsőoktatás keretein belül gondoskodik a honvédelmi nevelés programjának végrehajtásáról
	gondoskodik a honvédelmi tudatosság erősítéséről és a honvédelmi érdekek érvényesítését és védelmét segítő tudományos kutatások és fejlesztések ösztönzéséről
összehangolja a katonai műveletek teljesítésével összefüggő kormányzati feladatokat	
	meghatározza a Magyarország szuverenitását sértő vagy veszélyeztető, katonai és nem katonai

A Kormány honvédelmi feladatai	
régi szabályzás (a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény alapján)	új szabályozás (a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény alapján)
	elemek lehetséges együttes alkalmazásával megvalósuló fenyegetésekkel szembeni védelem honvédelmi feladatait
meghatározza a katonai kibertér műveleti erők védelmi, támadásmegelőzési és nemzetközi műveletekkel és felkészüléssel összefüggő feladatait, valamint - e törvény rendelkezései szerint - az ezekkel összefüggő kivételes döntéshozatal kereteit.	meghatározza a honvédelmi érdekek védelmével összefüggő katonai kibertér műveleti feladatokat, valamint - e törvény rendelkezései szerint - az ezekkel összefüggő kivételes döntéshozatal kereteit,
	a honvédelemért felelős miniszter útján irányítja a területi védelmi bizottságok honvédelmi feladatainak végrehajtását
gondoskodik a Kormány békétől eltérő, valamint a Honvédelmi Tanács működésének feltételeiről	
gondoskodik a NATO Válságreakálási Rendszerének nemzeti alkalmazásáról, továbbá létrehozza és irányítja a NATO Válságreakálási Rendszerrel összhangban álló nemzeti intézkedések rendszerét	
meghatározza a hibrid fenyegetésekkel szembeni ellenálló képesség és védelem feladatait	

2. sz. táblázat A Kormány honvédelmi feladatainak összehasonlítása a régi és az új honvédelmi törvény alapján (Készítette: Keszely László)

A 2. sz. táblázat összehasonlításából kitűnik, hogy a továbbiakban már nem honvédelmi feladat a biztonság- és védelempolitikai alapelvekről szóló határozati javaslat Országgyűlés elé terjesztése, a gazdaságmozgósítás, a Honvédelmi Tanács és a Kormány speciális működési feltételeinek biztosítása, a NATO Válságreakálási Rendszerének és az azzal összhangban lévő Nemzeti Intézkedési Rendszer működésének a biztosítása, valamint a hibrid fenyegetésekkel szembeni nemzeti ellenálló képesség. Teljesen új honvédelmi feladatként jelenik meg azonban a honvédelmi tudatosság erősítése és az azt segítő tudományos kutatások és fejlesztések ösztönzése.

A honvédelmi miniszter honvédelmi feladatai	
régi szabályozás (a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény alapján)	új szabályozás (a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény alapján)
a honvédelemmel kapcsolatos kormányzati döntések előkészítése és a központi közigazgatási feladatainak ellátása	a honvédelemmel kapcsolatos kormányzati döntések előkészítése és a központi közigazgatási feladatainak ellátása
	a honvédelmi szervezetek kiegészítésének, valamint a hadkiegészítéshez és a katonai mozgósításhoz szükséges gazdasági és anyagi szolgáltatások igénybevételének irányítása
	a honvédelmi nevelés szabályozása
	a honvédelmi ágazatban zajló, valamint a honvédelmi érdekek védelmét és érvényesítését támogató honvédelmi ágazaton kívüli kutatások és fejlesztések elősegítése
	a társadalom honvédelmi felkészítésének és a honvédelmi tudatosság erősítésének szabályozása és előmozdítása
az e törvény szerinti polgári felkészültséggel kapcsolatos feladatok végrehajtásának összehangolása	a nemzeti ellenálló képesség erősítése érdekében szükséges katonai felkészültség feladatainak összehangolása, valamint a polgári felkészültség feladataihoz kapcsolódó katonai követelmények, igények meghatározása
a honvédelemben részt vevő szervek honvédelmi feladatokra történő felkészítése és tevékenységük felügyelete	

3. sz. táblázat. A honvédelmi miniszter honvédelmi feladatainak összehasonlítása a régi és az új honvédelmi törvény alapján (Készítette: Keszely László)

A 3. sz. táblázatban látható felsorolás szűkszavúságára az a magyarázat, hogy az eddigi gyakorlat szerint a honvédelmi törvény végrehajtási kormányrendelete egyben a Honvédelmi Minisztérium külön „statútum” rendelete is, így a honvédelmi miniszter részletes feladatai hagyományosan ebben a rendeletben nyertek szabályozást. Az új honvédelmi törvényhez kapcsolódó új végrehajtási rendelet a jelen tanulmány megírása idején még nem lépett hatályba, ezért a fentiekhez hasonló összehasonlítás a régi és új szabályozás között rendeleti szinten még nem tehető meg. Át tudjuk tekinteni viszont a honvédelmi miniszter feladatait a jelenleg hatályos (vagyis a régi szabályozás szerinti) végrehajtási rendelet (Hvt.Vhr.)⁵⁵ alapján, minden egyes feladat után képzeletbeli kérdőjelet téve, hogy azok az új szabályozásban megmaradnak-e a honvédelmi tárca vezetőjének a hatáskörében, vagy sem.

A honvédelmi miniszter védelmi igazgatási, illetve igazgatási jellegű feladatai a Hvt.Vhr.⁵⁶ szerint:

⁵⁵ 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról

⁵⁶ Hvt.Vhr. 2.§ (2) bekezdés

- irányítja Magyarország fegyveres védelmi tervének előkészítését, folyamatos korszerűsítését, és azt a köztársasági elnök elé terjeszti;
- irányítja a honvédelmi katasztrófavédelmi rendszer működését;
- irányítja a honvédelmi veszélyhelyzetre történő felkészülést, és honvédelmi veszélyhelyzetben a honvédelmi szervezetek által ellátandó feladatok végrehajtását;
- irányítja a honvédelmi létfontosságú rendszerek és létesítmények védelmével kapcsolatos feladatokat, valamint előkészíti az ezzel kapcsolatos szabályozókat;
- irányítja a befogadó nemzeti támogatással kapcsolatos feladatokat,
- irányítja a hibrid fenyegetésekkel szembeni nemzeti ellenálló képességre és védelemre, valamint a polgári felkészültségre vonatkozó feladatokat,
- irányítja a fegyveres összeütközések időszakában végrehajtandó polgári védelmi felkészítés, valamint a polgári veszélyhelyzeti tervezés honvédelmi ágazati feladatait,
- irányítja a Nemzeti Katonai Stratégia és - a külpolitikáért felelős miniszterrel együttműködésben - a Nemzeti Biztonsági Stratégia előkészítését.

Várhatóan változás fog bekövetkezni a honvédelmi veszélyhelyzettel, vagyis új nevén a honvédelmi válsághelyzettel kapcsolatban, amely az új szabályozás szerint egy összehangolt védelmi tevékenységnek számít. A Vbö.-ben foglaltakat figyelembe véve, egészen biztosan módosulni fog továbbá a honvédelmi miniszter hatásköre a nemzeti ellenálló képesség és a polgári felkészültség, a befogadó nemzeti támogatás, valamint a Nemzeti Biztonsági Stratégia vonatkozásában.

A honvédelem irányításának új honvédelmi törvény szerinti rendszerét a Vbö.-vel és a katasztrófavédelmi törvénnyel összehasonlításban fentebb már vizsgáltuk, ezért ennek további részletezésére nem térünk ki. Találunk még védelmi igazgatási jellegű rendelkezéseket a törvényben a honvédelmi válsághelyzetre, valamint a váratlan támadás elhárítására vonatkozóan, de mivel ezek inkább a válságkezelés témakörébe tartoznak, ezekről a válságkezelésről szóló külön tanulmányban írunk részleteiben⁵⁷.

Össességében elmondható, hogy az új honvédelmi törvény célja a védelmi és biztonsági intézményrendszer reformjához igazodva megújítani a honvédelmi intézményrendszer egészét. A feladatok, felelősségi körök egy részének a védelmi és biztonsági igazgatás ernyője alá történő bekerülésével némiképp letisztul, és mindenképp „szakmaisodik” a szabályzás. Kétségtelenül erősödni fog a katonai jelleg, ugyanakkor egy percre sem szabad megfeledkezni a honvédelmi igazgatásban dolgozók által következetesen hangoztatott fontos alapelvről: a honvédelem nem egyenlő a katonai védelemmel és a Magyar Honvédséggel, a honvédelemre a védelmi és biztonsági reformot követően is a nemzet egészét átfogó komplex rendszerként kell tekinteni.

A védelmi és biztonsági igazgatás új szabályrendszerének hatásai a katasztrófavédelem rendszerére

A katasztrófavédelem rendszerével kapcsolatban elsőként ugyanazt a dilemmát fogalmazhatjuk meg, amely a honvédelemmel kapcsolatban is felmerült. A katasztrófavédelmi törvény (Kat.)⁵⁸ szerint ugyanis a katasztrófavédelem is nemzeti ügy⁵⁹, és szintén a résztvevők rendkívül kiterjedt körét

⁵⁷ Lásd KESZELY László – VARGA Attila: A nemzeti és NATO szintű válságkezelés szabályozásának új keretrendszerének elemzése, Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/27 Nemzeti Közszerológati Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozási És Kormányzástani Kutatóműhely.

⁵⁸ 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról

⁵⁹ Kat. 1. § (1) bekezdés

magában foglaló komplex rendszer. A katasztrófák elleni védekezést a katasztrófavédelmi törvény értelmében az erre a célra létrehozott szervek és a különböző védekezési rendszerek működésének összehangolásával, az állampolgárok, valamint a polgári védelmi szervezetek, a gazdálkodó szervezetek, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, az állami meteorológiai szolgálat, az állami mentőszolgálat, a vízügyi igazgatási szervek, az egészségügyi államigazgatási szerv, az önkéntesen részt vevő civil szervezetek és az erre a célra létrehozott köztisztviselők, továbbá nem természeti katasztrófa esetén annak okozója és előidézője, az állami szervek és az önkormányzatok bevonásával, illetve közreműködésével kell biztosítani.⁶⁰ Ebből kifolyólag ugyanolyan nehézségekbe ütközünk az összkormányzati, illetve az ágazati szféra elhatárolásánál, mint amelyet a honvédelem rendszerénél is tapasztalhattunk.

Ha azonban a területért felelős szakminiszter, vagyis a katasztrófavédelmi feladatokért felelős belügyminiszter jogállását vizsgáljuk meg, érdekes eltérést fedezhetünk fel a honvédelmi miniszterhez képest. Míg a honvédelmi törvény egyértelműen kimondja, hogy a honvédelmi miniszter felelős az ország honvédelméért és irányítási jogkört gyakorol e területen, addig a katasztrófavédelmi törvény nem teszi ugyanezt meg a belügyminiszter vonatkozásában. A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet ugyan pótolja a hiányosságot, és kimondja, hogy a belügyminiszter a Kormány katasztrófák elleni védekezésért felelős tagja, mely felelősség keretében ellátja a hazai és a nemzetközi polgári válságkezelésből,⁶¹ katasztrófavédelmi feladatokból fakadó kormányzati és koordinációs feladatokat,⁶² mégis figyelemre méltó, hogy ez a deklaráció csak rendeleti szinten valósul meg és korántsem olyan univerzális jelleggel mint ahogy azt a honvédelmi miniszternél láttuk.

Hasonlóan ahogy azt a honvédelem tekintetében megtettük, érdemes egy összehasonlító elemzést végezni a tekintetben, hogyan változott meg a katasztrófavédelmi feladatok köre a Vbö. hatályba lépésével, mely feladatok váltak védelmi és biztonsági igazgatási feladatokká, illetve melyek maradtak katasztrófavédelmi, ágazati feladatok. A 4. sz. táblázat a katasztrófavédelmi törvénynek a Vbö. hatályba lépését közvetlenül megelőző, majd a hatályba lépését követő változatának az összehasonlításán keresztül mutatja be a változásokat.

A Kormány katasztrófavédelmi feladatai	
régi szabályozás (Kat. szövege a Vbö. hatályba lépése előtt)	új szabályozás (Kat. szövege a Vbö. hatályba lépése után)
megszervezi a katasztrófák elleni védekezés irányítását és a végrehajtás összehangolását, a tervezés kormány szintű feladatainak végrehajtását, a katasztrófák következményeinek felszámolására való felkészülés, a megelőzés, a végrehajtás és a helyreállítás feladatainak tárcák közötti koordinációját.	megszervezi a katasztrófák elleni védekezés irányítását és a végrehajtás összehangolását, a tervezés kormány szintű feladatainak végrehajtását, a katasztrófák következményeinek felszámolására való felkészülés, a megelőzés, a végrehajtás és a helyreállítás feladatainak tárcák közötti koordinációját
meghatározza a Kormány tagjainak és a védekezésben érintett állami szerveknek a katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladatait	meghatározza a Kormány tagjainak és a védekezésben érintett állami szerveknek a katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladatait

⁶⁰ Kat. 2.§ (1) bekezdés

⁶¹ A polgári válságkezelés kifejezés problémásnak tekinthető a tekintetben, hogy sehol nincs definiálva mit jelent a polgári válságkezelés és valójában milyen hatásköröket kell érteni alatta.

⁶² A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 72.§ (2) bekezdés a) pont

A Kormány katasztrófavédelmi feladatai	
régi szabályozás (Kat. szövege a Vbö. hatályba lépése előtt)	új szabályozás (Kat. szövege a Vbö. hatályba lépése után)
megköti a katasztrófákkal kapcsolatos kölcsönös tájékoztatásra és segítségnyújtásra, valamint a megelőzés területén történő együttműködésre irányuló nemzetközi egyezményeket,	megköti a katasztrófákkal kapcsolatos kölcsönös tájékoztatásra és segítségnyújtásra, valamint a megelőzés területén történő együttműködésre irányuló nemzetközi egyezményeket,
összehangolja a katasztrófavédelemmel összefüggő oktatási, képzési, tudományos kutatási és műszaki fejlesztési tevékenységet	összehangolja a katasztrófavédelemmel összefüggő oktatási, képzési, tudományos kutatási és műszaki fejlesztési tevékenységet
létrehozza az országos katasztrófavédelmi információs rendszert	létrehozza az országos katasztrófavédelmi információs rendszert,
az éves költségvetésben tervezi a hazai és a nemzetközi segítségnyújtásra fordítható előirányzat mértékét,	az éves költségvetésben tervezi a hazai és a nemzetközi segítségnyújtásra fordítható előirányzat mértékét,
gondoskodik a központi költségvetési tervezés keretében a katasztrófavédelem működésének és fejlesztésének pénzügyi feltételeiről	gondoskodik a központi költségvetési tervezés keretében a katasztrófavédelem működésének és fejlesztésének pénzügyi feltételeiről
meghatározza a nemzeti kockázatelemzési, -értékelési és feltérképezési követelményeket	meghatározza a nemzeti kockázatelemzési, -értékelési és feltérképezési követelményeket
meghatározza a polgári védelmi szervezetek összlétszámát	meghatározza a polgári védelmi szervezetek összlétszámát
katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter útján irányítja a megyei védelmi bizottságok katasztrófavédelmi feladatainak végrehajtását	a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter útján, a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervével együttműködve irányítja a területi védelmi bizottságok katasztrófavédelmi feladatainak végrehajtását
	összehangolja a katasztrófákkal szembeni ellenálló képesség fejlesztésével kapcsolatos feladatokat
	koordinálja a katasztrófák miatti veszteségekre vonatkozó adatok gyűjtését
kihirdetésre előkészíti a veszélyhelyzet idején bevezetésre kerülő rendeletek tervezeteit, és megküldi azokat a végrehajtásért felelős személyeknek és szervezeteknek	

4. sz. táblázat. A Kormány katasztrófavédelmi feladatainak összehasonlítása a Vbö. hatályba lépése előtti, illetve utáni állapotnak megfelelően. (Készítette: Keszely László)

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

Ha megvizsgáljuk a belügyminiszter katasztrófavédelmi feladat katalógusát, ugyanezt tapasztalhatjuk, vagyis azok érdemben nem változtak a Vbö. hatályba lépésével. A katasztrófavédelmi törvény két változatában egy kivétellel teljesen megegyeznek a feladatok. A felsorolás kiegészült az alábbi

feladattal: „a belügyminiszter az irányítása alá tartozó szervezetek tekintetében biztosítja a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvényben meghatározott feladatok végrehajtását, valamint gondoskodik az irányítása alá tartozó szervezetek hatékony együttműködéséről a védelmi és biztonsági feladatok ellátásban részt vevő szervek, szervezetek, különösen a védelmi és biztonsági igazgatás szervei tekintetében”.⁶³ Azt láthatjuk tehát, hogy a törvény e rendelkezése útján megteremtette a kapcsolódást a Vbö.-höz, de a rendkívül általános és szűkszavú jellege miatt nehéz lenne azt is kijelenteni, hogy mindez elegendő a két törvény közötti teljes összhang megteremtéséhez is, ehhez még szükségesek a végrehajtási rendeletek részletes hatásköri szabályai.

A fenti összehasonlításokból az következik, hogy a védelmi és biztonsági reform és a Vbö. kormányzati és miniszteri szinten messze nem érintette olyan mértékben a katasztrófavédelmet, mint ahogy a honvédelmet. Ha azonban a megyei védelmi bizottságoknál vizsgáljuk meg a katasztrófavédelmi feladatok alakulását érdekes eredményre bukkanhatunk. Azért különleges a területi és a helyi védelmi és biztonsági szervek helyzete, mivel náluk fut össze az összes szál az ágazati, valamint összkormányzati szervektől, ezért ezen a szinten jóval nehezebb a hatáskörök és feladatok dekonfliktálása.

A megyei (területi) védelmi bizottságok feladatai	
régi szabályozás (Kat. szerinti katasztrófavédelmi feladat a Vbö. hatályba lépése előtt)	új szabályozás (Vbö. szerinti védelmi és biztonsági igazgatási feladat)
illetékességi területén összehangolja a katasztrófák elleni védekezésben közreműködő szervek katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladatainak ellátását és az arra való felkészülést	
összehangolja a katasztrófavédelemben érintett szervek jogszabályokban és szakmai irányelvekben meghatározott felkészülési feladatait	
szervezi a közigazgatási szervek, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal és a civil szervezetekkel területi szintű együttműködését	
szervezi a lakosság és a védekezésben érintett szervezetek riasztásának és tájékoztatásának előkészítését és végrehajtását	
biztosítja a katasztrófavédelemben érintett és hatáskörébe tartozó megyei és helyi szervezetek felkészítését, alkalmazhatóságát, részükre a felkészülés érdekében feladatot határoz meg	
irányítja a megyei, fővárosi védelmi bizottság által szervezett, a katasztrófák elleni védekezésben érintett szervek, szervezetek	

⁶³ Kat. 8.§

A megyei (területi) védelmi bizottságok feladatai	
régi szabályozás (Kat. szerinti katasztrófavédelmi feladat a Vbő. hatályba lépése előtt)	új szabályozás (Vbő. szerinti védelmi és biztonsági igazgatási feladat)
gyakorlatait, ellenőrzi a felkészülés hatékonyságát	
halasztást nem tűrő esetben, átmeneti jelleggel elrendeli az élet és az anyagi javak védelméhez szükséges mértékben a veszélyeztetett területekről az állampolgárok kimenekítését	halasztást nem tűrő esetben átmeneti jelleggel elrendelheti az élet és az anyagi javak védelméhez szükséges mértékben a veszélyeztetett területekről az állampolgárok kimenekítését
elrendeli a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter intézkedése alapján - vagy halasztást nem tűrő esetben annak utólagos tájékoztatásával - a polgári védelmi szervezetek alkalmazását, erről egyidejűleg tájékoztatja a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szerve vezetőjét	elrendeli az adott helyzetben védekezésért felelős miniszter intézkedése alapján - halasztást nem tűrő esetben annak utólagos tájékoztatásával - a polgári védelmi szervezetek alkalmazását, erről egyidejűleg tájékoztatja a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szerve vezetőjét,
összehangolja a lakosság és az anyagi javak kitelepítését, kimenekítését, befogadását, ellátását, továbbá a helyi védekezés megszervezését	összehangolja a lakosság és az anyagi javak kitelepítését, kimenekítését, befogadását, ellátását, továbbá a helyi védekezés megszervezését
magához vonhatja a védekezés irányítását, ha a saját vagy az érintett polgármester helyzetértékelése szerint a katasztrófa elleni védekezés a helyi védelmi bizottság lehetőségét meghaladja	ideiglenesen magához vonhatja a védekezés irányítását, ha a saját vagy az érintett polgármester helyzetértékelése szerint a katasztrófa elleni védekezés a helyi védelmi bizottság lehetőségét meghaladja
folyamatosan értékeli a kialakult helyzetet, a védekezés helyzetét, minderről jelentést tesz a miniszteri biztosnak és tájékoztatja a kormányzati koordinációs szervet	folyamatosan értékeli a kialakult helyzetet és a védekezést, minderről jelentést tesz a Kormánynak
szervezi a települések (a kerületek) közötti kölcsönös segítségnyújtást, értesítést, riasztást és tájékoztatást, gondoskodik más megyékkel és a fővárossal történő együttműködés, kölcsönös segítségnyújtás feltételeinek biztosításáról	megszervezi az illetékességi területén található települések, kerületek, valamint a lakosság és a védekezésben érintett szervezetek közötti riasztás, kiértesítés és tájékoztatás, valamint kölcsönös segítségnyújtás rendjét
felelős a polgári védelmi kötelezettségen alapuló területi polgári védelmi szervezetek megalakításáért, valamint a megyei (fővárosi) veszélyelhárítási terv elkészítéséért	felelős a polgári védelmi kötelezettségen alapuló területi polgári védelmi szervezetek létrehozásáért, valamint a fővárosi, megyei veszélyelhárítási terv elkészítéséért
irányítja a hatáskörébe tartozó katasztrófavédelmi tervező tevékenységet	irányítja a hatáskörébe tartozó katasztrófavédelmi tervező tevékenységet
egyetértési jogot gyakorol a területi polgári védelmi szervezetek felépítésére, létszámára vonatkozó - a területileg illetékes hivatásos katasztrófavédelmi szerv által tett - javaslatokkal	egyetértési jogot gyakorol a területi polgári védelmi szervezetek felépítésére, létszámára vonatkozó - a területileg illetékes hivatásos katasztrófavédelmi szerv által tett - javaslatokkal kapcsolatosan
a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter részére felterjeszti az illetékességi területén lévő települések polgármestereinek a	a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter részére felterjeszti az illetékességi területén lévő települések polgármestereinek a

A megyei (területi) védelmi bizottságok feladatai	
régi szabályozás (Kat. szerinti katasztrófavédelmi feladat a Vbö. hatályba lépése előtt)	új szabályozás (Vbö. szerinti védelmi és biztonsági igazgatási feladat)
települések katasztrófavédelmi besorolására vonatkozó javaslatait	települések katasztrófavédelmi besorolására vonatkozó javaslatait

5. sz. táblázat. A területi védelmi bizottságok katasztrófavédelmi feladatainak összehasonlítása a Kat. és a Vbö. alapján. (Készítette: Keszely László)

Az 5. sz. táblázatban található összehasonlítás tükrében az látható, hogy a táblázat elején lévő katasztrófavédelmi feladatok kikerültek a katasztrófavédelmi törvényből (mivel a megyei védelmi bizottságokra vonatkozó szabályozás teljes egészében törlésre került), azonban azok nem jelentek meg a Vbö. területi védelmi bizottságokra vonatkozó részében. Első ránézésre azt mondhatjuk, hogy ezek a feladatok egyszerűen eltűntek a rendszerben, ám ha a tartalmukat vizsgáljuk, akkor érzékelhető hogy jellegükben olyan koordinatív jellegű feladatokról van szó, amelyek szinte teljes mértékben illelnek a védelmi és biztonsági igazgatás ernyője alá, vagyis a jövőben vélhetően a Vbö. szabályrendszere szerint történik majd az intézésük.

A táblázat második felében szép számmal olyan feladatokat találunk, amelyek korábban deklaráltan katasztrófavédelmi (vagyis ágazati) feladatok voltak, most viszont vagy azonos szöveggel, vagy minimális eltéréssel megtaláljuk őket a Vbö.-ben a területi védelmi bizottság feladatai között, de már nem katasztrófavédelmi ágazati, hanem védelmi és biztonsági feladatként. Tartalmilag itt is zömében koordinatív típusú feladatokról van szó, vagyis az általános rendező elv akár itt is érvényesülhet, bár több esetben is markánsan érinti, de legalábbis súrolja a szakmai szabályokat. Ezen esetekben fordulhat elő a fentebb már jelzett bizonytalanság, esetlegesen hatásköri vita, hiszen ilyen jellegű feladatoknál, ráadásul a területi védelmi bizottság szintjén, tehát egészen közel a végrehajtáshoz, valóban nem egyszerű szétválasztani az összkormányzatit és az ágazatit.

A katasztrófavédelmi rendszert érintő változásokat elemezve a fenti megállapítások úgy foglalhatók össze, hogy a katasztrófavédelem felső, vagy központi szintjén a védelmi és biztonsági rendszer létrejötte csekélyebb mértékben érintette a rendszert, viszont a területi és helyi szinten, főleg a koordinatív jellegű feladatok esetében sokkal erősebb ez a hatás, és számos módosulással kell számolni majd a jövő gyakorlatában.

ÖSSZEZÉS

A jelen tanulmányban a védelmi és biztonsági igazgatás szabályrendszerének törvényi szintjét vizsgáltuk, azok közül is a rendszer működése szempontjából meghatározó jellegű Alaptörvényt, Vbö.-t, valamint a honvédelmi törvényt és a katasztrófavédelmi törvényt, de természetesen ezeket sem a teljesség igényével. Nem érintettük mélységében az egyes szakterületekre vonatkozó rendelkezéseket, illetve a nyilvánvalóan belső ágazati szakmai szabályokat, mint például a Magyar Honvédség, vagy a katasztrófavédelem hivatásos szervezetére vonatkozó rendelkezéseket. Eltekintettünk továbbá azon témakörök részletes taglalásától, amelyek külön tanulmányokban kerültek kifejtésre, mint például a nemzeti ellenálló képesség, a védelmi és biztonsági tervrendszer, vagy a NATO Válságreakálási Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer. Elemzésünk során azokra a törvényi

rendeletekre fókuszáltunk, amelyek általánosságban a rendszer mint egész felépítését, működését határozzák meg, kiemelve a változásokkal leginkább érintett területeket.

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

Ekkora mérvű átalakulás természetesen nem történhet meg átmeneti nehézségek, esetlegesen előforduló nézetkülönbségek nélkül. A rendszer felépítése, a működés beindítása, majd menedzselése még hosszú, nemegyszer fájdalmas folyamat lesz. A jelen tanulmány a rendszer pozitívumainak megjelenítése mellett igyekezett megvilágítani néhány területet, ahol esetleges működési zavarok potenciális lehetősége detektálható, remélhetőleg ezzel is segítséget nyújtva azok kiküszöböléséhez. Maga az integrált védelmi és biztonsági igazgatás létjogosultsága, sőt nélkülözhetetlensége nem kérdőjelezhető meg, és amennyiben a működése a jövőben sem tér el a kitűzött céloktól és lefektetett alapelvektől komoly sikerekben bízhatunk.

IRODALOM ÉS FORRÁSJEGYZÉK

1. GAZDAG Ferenc szerk.: Biztonsági tanulmányok – biztonságpolitika, Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem. 2011. p.22.
2. Gazdag Ferenc – Tóth Péter A biztonság fogalmának határaitól, Nemzet és Biztonság, I. évfolyam 1.szám, 2008. <https://nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/gazdag-ferenc-tal-as-peter-a-biztonsag-fogalmanak-hatarairol.pdf>
3. GENEVA CENTER for Security Sector Governance: Security Sector Integrity. <https://securitysectorintegrity.com/defence-management/defence-policy/>
4. JÁROSCSÁK Miklós – KASZÁS Mihály: 20 év a védelmi igazgatásban 1990–2010. Budapest, Honvédelmi Minisztérium Védelmi Hivatala, 2010.
5. KÁDÁR Pál (2022/8): A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapelgondolásának elemzése és lehetséges perspektívái, Védelmi-biztonsági szabályozási és kormányzástani műhelytanulmányok 2022/8., Nemzeti Közszolgálati Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely.
6. KÁDÁR Pál (2022/12): A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolt irányítása és keretrendszere, Védelmi-biztonsági szabályozási és kormányzástani műhelytanulmányok 2022/12., Nemzeti Közszolgálati Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely. p.7.

7. KESZELY László: A védelmi igazgatás szerepe a nemzeti szintű átfogó megközelítés megvalósításában, Doktori (PhD) értekezés. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2017. p.213.
8. KESZELY László – VARGA Attila: A nemzeti és NATO szintű válságkezelés szabályozásának új keretrendszerének elemzése, Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/27, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozási És Kormányzástani Kutatóműhely.
9. KRISTÓ Gyula: Az Árpád-kor háborúi, Zrínyi Kiadó, 1986. p. 184.
10. LAKATOS László: A védelmi igazgatás helye és szerepe a honvédelem rendszerében, Doktori (PhD) értekezés, Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2001.
11. MEZEY Barna (szerk.): Magyar alkotmánytörténet, Osiris Kiadó, 2003. pp. 75-76.
12. MUHORAY Árpád: A katasztrófavédelem területi irányítási modelljének vizsgálata, Doktori (PhD) értekezés, Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2002.
13. TÁLAS Péter: Tatárszentgyörgy után. A biztonság szubjektív percepciójának veszélyeiről, In: ZMNE Stratégiai Védelmi Kutatóintézet elemzések, 2009/4. p.4. <https://svkk.uni-nke.hu/document/svkk-uni-nke-hu-1506332684763/svki-elemzesek-2009-4-tatarszentgyorgy-utan-talas-p-2.original.pdf>
14. VÁMOSI Zoltán: Magyarország biztonsági környezete, In: Magyarország és a védelmi igazgatás rendszere, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2012. pp. 11–32.
15. ZÁKÁNY Péter: A védelmi és biztonsági tervezés rendszerének alapvetései, összefüggések feltárása a NATO és a hazai tervezési rendszerekkel, a fejlesztések lehetséges irányainak beazonosítása, Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/11, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozási És Kormányzástani Kutatóműhely.
16. Magyarország Alaptörvénye
17. 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról
18. 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról
19. 2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról
20. 2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről
21. 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról
22. 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről