

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS KORMÁNYZÁSTANI
KUTATÓMŰHELY

VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS
KORMÁNYZÁSTANI MŰHELYTANULMÁNYOK
2022/35.

HORVÁTH ATTILA

*A közlekedési és logisztikai rendszer védelmi felkészítésének
szabályozási és szervezeti aspektusai*



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 tegyünk, 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 2022/35.

Szerző:

*Dr. Horváth Attila ezredes, egyetemi tanár, Nemzeti Közszerológati Egyetem,
Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar Műveleti Logisztikai Tanszék*

Szerkesztő:

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok

Kiadja

*Nemzeti Közszerológati Egyetem
Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely*

Kiadó képviselője

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok

A kézirat lezárva: 2022. november 15.

ISSN 2786-2283

Elérhetőség:

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



A KÖZLEKEDÉSI ÉS LOGISZTIKAI RENDSZER VÉDELMI FELKÉSZÍTÉSÉNEK SZABÁLYOZÁSI ÉS SZERVEZETI ASPEKTUSAI

Absztrakt

Történelmi példák sora bizonyítja, ha egy szövetség vagy állam nem fordít kellő gondot és figyelmet a mai értelemben vett védelmi felkészítésre, akkor az esetek többségében védtelenné válik. A háborúkra való felkészülésben a haderők felszerelése mellett a klasszikus értelemben vett hadszíntérberendezés, vagy hadszíntérelőkészítés jelentette a legnagyobb kihívást, amelynek módszertana és gyakorlata a múltban számos dilemmát vetett fel és vet fel napjainkban is. A felkészítés elmulasztása még egy győzelemmel végződő háborúban is súlyos következményeket eredményezett, erre jó példát jelentett a második világháború 1941-42-es éveiben a Szovjetunió által elszenvedett ember-, anyagi és infrastrukturális veszteség. A védelmi felkészítés tartalmát a második világháborút követő bipoláris világrendszer idején a katonai szempontok, főként a tömegpusztító fegyverek elterjedése miatt a polgárvédelmi igények határozták meg. A biztonság értelmezésének változása, az új biztonsági kockázatok felerősödése és a technológiai fejlődés eredményei okozta sérülékenység miatt a védelmi felkészítést integráltan kell kezelni. Azonban a terrorizmus felerősödése, a migrációs válság, a SARS-CoV2 vírus okozta világjárvány következményei és az orosz-ukrán háború tapasztalatai egyértelműen igazolták, hogy a védelmi felkészítésben a katonai követelményeket továbbra sem szabad lebecsülni. A tanulmány a védelmi felkészítés egy nagyon fontos alrendszerének, a közlekedési és logisztikai szektor védelmi felkészítésének szabályozásával és intézményi háttérével kapcsolatos kérdéseket tárgyalja. A kézirat elkészítése időszakában olyan változások léptek életbe, melyekről túlzás nélkül kijelenthető, hogy a hazai védelemigazgatásban jogtörténeti és szervezeti szempontból mérföldkőnek tekinthetők. Ezért a cikk elsősorban a szabályozás és az intézményi háttér tartalmi kérdéseit érinti.

Kulcsszavak: biztonság, védelmi felkészítés, közlekedés és logisztika, hadszíntérelőkészítés.

Some Regulatory and Organisational Aspects of the Defence Preparation of the Transportation and Logistical Systems

Abstract

A series of historical examples prove that if an alliance or state does not pay enough care and attention to defence preparation in the modern sense of the word, it becomes defenceless in most cases. In the preparation for wars, in addition to equipping the military forces, the greatest challenge was the furnishing of battlefield, or battlefield preparation in the classical sense of the word, whose methodology and practice have been raising many dilemmas. A failure to prepare even if a war ended in victory has serious consequences. A good example of this is the human, material, and infrastructural losses suffered by the Soviet Union during

¹ Dr. Horváth Attila ezredes, a hadtudományok kandidátusa, a Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar Műveleti Logisztikai Tanszék egyetemi tanára.

the Second World War, in 1941-42. In the bipolar world order following the Second World War, the content of defence preparation was determined by the needs of civil defence due to military aspects and the spread of the weapons of mass destruction. The change in the interpretation of security, the intensification of new security risks, and the vulnerability generated by the results of technological development necessitate the management of defence preparation in an integrated manner. However, the intensification of terrorism, the migration crisis, the consequences of the pandemic caused by the SARS-CoV2 virus, and the lessons learned from the Russo-Ukrainian war clearly proved that the military requirements in defence preparation continuously should not be underestimated. This study discusses issues related to the regulation and institutional background of defence preparation in the transportation and logistical sectors, both very important subsystems of defence preparation. During the preparation of the manuscript, changes came into effect that, without exaggeration, can be considered a landmark in the domestic defence administration from a point of view of legal history and organization. Therefore, the article primarily touches upon the substantive issues of regulation and the institutional background.

Keywords: security, defence preparation, transport and logistics, battlefield preparation.

1. Bevezetés

A XX. század egyetemes történetének egyik kiemelkedő alakja Winston Churchill a brit Királyi Haditengerészet Admirális Első Lordjaként az első világháború korai szakaszában használta elsőként a „business as usual” kifejezést. Churchillnek különös érzéke volt a fordulatos és hatásos kifejezések használatára, amellyel lelkesített vagy éppenséggel megalázta, esetenként „megsemmisítette” politikai ellenfeleit. A „business as usual” szófordulatot Churchill 1914. november 9-én elhangzott beszédében arra használta fel, hogy a háborút a brit társadalom úgy fogja fel, mintha az szokványos állapot lenne. A kifejezés használata alkalmas volt arra, hogy a különböző krízishelyzetekben arra törekedjen az állami vezetés, hogy a következmények gyors felszámolását követően, minél gyorsabban térjen vissza a szokásos ügymenet. A terrorizmus megerősödése kapcsán a szókapcsolat tartalmi jelentése kiegészült a terrortámadások és más rendkívüli események elsődleges és másodlagos következményeinek gyors felszámolása mellett a megelőzésre is. Tehát a „business as usual” kifejezés tartalma az angol nyelvterületen – főként az Egyesült Királyságban – komplex értelmet nyert.²

Ezzel kapcsolatban fontos megjegyezni, hogy a védelmi felkészítés elnevezése és tartalma országonként és koronként változott, amely napjainkban is folyamatos változáson megy keresztül. A tartalmát nem csupán az esetleges szövetségi elvárások vagy az állami és katonai vezetés követelményei, illetve az azokat megjelenítő szabályzók és más dokumentumok, hanem már több tényező határozza meg, mint például a hidegháború időszakában. Történelmi példák és tapasztalatok egyértelműen azt igazolják, hogy az egyes országok védelmi felkészítésének tartalmát, elveit és módszereit nem lehet statikus módon kezelni, hanem azokat folyamatosan igazítani kell a biztonsági kihívásokhoz, illetve az ezekre adott stratégiai válaszokhoz és tervekhez.

² Coaffee, Jon: Rings of Steel, Rings of Concrete and Rings of Confidence: Designing out Terrorism in Central London pre and post September 11th. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28, (2004), 1. 201–211.

A második világháborút követő bipoláris világrendszer időszakában a védelmi felkészítést a két szembenálló politikai és katonai tömb, az 1949-ben alapított NATO és az 1955-ben létrejött Varsói Szerződés (a továbbiakban: VSZ) is komplex módon kezelte és kiemelt fontosságúnak tekintette – korabeli kifejezéssel élve – a hadszíntérelőkészítést.³ Azt is evidenciának kell elfogadni, hogy a nukleáris fegyverek elterjedése miatt mindkét szövetségi rendszerben a két világháború között kialakult légtalmi feladatok polgárvédelemmé alakultak át.

Ugyanakkor a védelmi felkészítésben továbbra is a fegyveres küzdelmet közvetlenül megvívó haderőnemek követelményei és igényei élveztek elsőbbséget. Ebben az állami szerepvállalásnak a két tömb között gyökeresen eltérő szerepe volt. Ez abból eredt, hogy az Amerikai Egyesült Államok által vezetett NATO tagországokban a piacgazdaság, a Szovjetunió által vezetett VSZ államokban a tervutasításos gazdaság dominált. A globális szembenállás korszakában szinte nem volt olyan terület, amelyet az ideológiai alapon alátámasztott verseny ne érintett volna. Az egyes területek közül a fegyverkezési verseny emelkedett ki, amelyet amerikai részről Ronald Reagan elnök az 1980-as években „felpörgetett”, meggyorsítva ezzel a hidegháború gyors lezárását és a Szovjetunió azokban az években még nem remélt felbomlását.

A korabeli kifejezést használva a népgazdaság mozgósítással kapcsolatos témák a hadtudomány egyik meghatározó kutatási területévé váltak. A kutatási területen belül a védelemgazdaság felkészítésével, valamint a közlekedési és logisztikai rendszer hadszíntérelőkészítésével kapcsolatos témákban a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar jogelőd intézményeiben olyan kiváló szakemberek szereztek kandidátusi tudományos fokozatot, mint Báthy Sándor, Csabai Károly, Duchaj István, Gazda Pál, Generál Tibor, Janza Károly, Király László, Szenes Zoltán és Turák János.

Magyarország NATO csatlakozását követően a közlekedési és logisztikai rendszer védelmi felkészítésével kapcsolatos kutatások a kutatási területen belül, a védelemgazdasági felkészítésre és a közlekedési rendszer befogadó nemzeti támogatásához kapcsolódóan, a polgári logisztikai rendszer katonai igénybevételére koncentráltak. Ezekben a témakörökben Estók Sándor, Jároscsák Miklós és Lakatos Péter szerzett doktori (PhD) fokozatot. Ugyanakkor megállapítható, hogy a korábban hagyományos értelemben vett védelmi felkészítési témakörök az ezredfordulót követően háttérbe szorultak.

Egy tudományos munkában aligha van helye a szubjektív elemeknek, ezt most mégis megteszem. Kutatóként a 2000-es évek elején azt éreztem, hogy érdeklődés hiányában a fő kutatási területemként kezelt „honvédelmi érdek érvényesítése a közlekedés politikában” témával kapcsolatos vizsgálataimat fel kell függesztenem. Ahogy arra már korábban utaltam a doktori (PhD) értekezések témái egyre kevésbé érintették a hagyományosan értelmezett gazdaságmozgósítási és hadszíntér előkészítési feladatokat. 2005-ben Medveczky Mihály a nemzetgazdaság mozgósítását tárgyaló, és Szászi Gábor a vasúti közlekedési alágazat védelmi felkészítésével foglalkozó 2014-ben védett doktori (PhD) értekezéseikkel üdítő kivételt jelentettek. A témával kapcsolatban ugyanakkor nem szabad elfeledkezni olyan szakemberekről, mint Helmeczi Gusztáv, Lengyel András, Lévai Zsolt, Tóth Bálint és Tóth Bence.

A bipoláris világrendszer felbomlását követően megváltozott a biztonság értelmezése is. Az elmúlt 30 évben olyan régi és új biztonsági kockázatok jelentek meg, mint például a vallási és etnikai ellentétek, a nemzetközi terrorizmus előretörése, helyi háborúk vagy a migráció felerősödése. A biztonsági tanulmányok kutatói az 1990-es években egyértelműen bizonyították, hogy a katonai szempontok primátusa megtört és a biztonságot szélesebben

³ Szenes Zoltán: A védelemgazdaság helyzete Magyarországon. *Katonai logisztika*, 23. (2015), 2. 5–52.

kell értelmezni, mint a két pólusú világrendszer idejében. A Barry Buzan vezette koppenhágai biztonságpolitikai iskola kutatói arra az álláspontra helyezkedtek, hogy a biztonság értelmezését minden olyan területre ki kell terjeszteni, amelyek kockázatai vagyoni károkat okozhatnak, az állam működését veszélyeztethetik és az emberek testi épségét fenyegetik. Emiatt a megelőzésük, és bekövetkezésükkor a kezelésük az államtól rendkívüli intézkedések megtételét indokolja.⁴

Egy átlagosan tájékozott embernek napjainkban már nem kell bizonyítani, hogy az úgynevezett kritikus infrastruktúrák zavartalan működése is biztonsági kérdést jelent. Védelmük komplex értelmezése az Amerikai Egyesült Államokból az 1990-es években abból a felismerésből indult ki, hogy az egyes szektorok és rendszerek kölcsönös függősége a technológiai, elsősorban az infokommunikációs technológiai fejlődésnek köszönhetően nőtt.⁵

A NATO-nak – a Közel-Kelet irányából, és Oroszország fenyegető politikájából eredő – a 2010-es években felerősödött biztonsági kihívásokra adott válaszok sorában egy új szemléletű tartalmi elemévé vált a tagállamok nemzeti ellenállóképességének növelése. Ez azt jelenti, hogy a Szövetségben az infrastruktúrák megbízható működését a védelem olyan első vonalaként fogják fel, amely meghatározhatja a haderők műveleti alkalmazását.⁶ Mindez a védelmi felkészítés komplexebb értelmezését teszi szükségessé.

Túlzás nélkül kijelenthető, hogy ebben a felfogásban a közlekedési és logisztikai rendszer fejlettségét olyan tényezőként kell felfogni, amely döntően meghatározza az ország védelmi képességét.⁷ Fontosnak tartom megjegyezni azt is, hogy a tanulmányban elsősorban a védelemigazgatási és logisztikai szakirodalomra hivatkozom. Fontosnak tartom továbbá kijelenteni, hogy a védelemigazgatási szakirodalom megítélésem szerint a magyar hadtudomány egyik kiemelkedő területe lett, ha úgy tetszik zászlóshajója, ezért jogszabályra csak a legszükségesebb esetekben hivatkozom.

2. A szabályozás tartalmi követelményei

A szabályozás fontosságára egy történelmi példán keresztül és a NATO 2022-ben elfogadott új stratégiai koncepciójának egyik fontos elemének értelmezésével hívom fel a figyelmet. Magyarországon a közlekedési és logisztikai rendszer védelmi felkészítésének térszerkezeti keretei a trianoni békeszerződést követő határmegállapítások után alakultak ki.⁸ A trianoni békediktátum a terület- és lakosságszám veszteséven kívül, súlyos gazdasági, közlekedési, katonai és egyéb következményekkel járt. A szerződés katonai rendelkezései egyenesen tiltották egy modern haderő kialakítását: a tanulmány témájával kapcsolatban kijelenthető, hogy az első világháborúban a győztes felek szándéka egyértelműen, az volt, hogy még jogalkotási és közigazgatási szempontból is lehetetlenné tegyék Magyarország számára a mozgósítás előkészítésére és a végrehajtás irányítására vonatkozó minden tevékenységet.

⁴ Horváth Attila: A kritikus infrastruktúra védelem komplex értelmezésének szükségessége. In Horváth. Attila – Bányász Péter (szerk.): *Fejezetek a kritikus infrastruktúra védelemből*. Tanulmánykötet. Budapest, Magyar Hadtudományi Társaság, 2013. 18–37.

⁵ Horváth Attila (2013): i.m. 18–37.

⁶ Pályi József: *A NATO új Stratégiai Koncepció logisztikai kihívásai*. Kézirat, 2022. 17.

⁷ Horváth Attila: *Közlekedési hálózat és az ország védelmi képesség kapcsolata (védelmi követelmények a közlekedésfejlesztésben)*. biztonságpolitika.hu – Biztonságpolitikai szakportál, 2009, 1-9.

⁸ Magyarországgal jogi értelemben a második világháborút lezáró, 1946. február 10-én aláírt békeszerződés következményeként az úgynevezett pozsonyi hídfőben fekvő három települést – Dunacsúnt, Horvátjárfalut és Oroszvárt – Csehszlovákiához csatolták.

A politikai és katonai vezetés a tiltások ellenére rejtett fegyverkezésbe kezdett és a magyar katonai stratégia egyik kiinduló alapja lett egy gyors felvonulást követő támadás, Csehszlovákia vagy Jugoszlávia ellen. A gyors felvonulással egy háború korai szakaszában ellensúlyozni lehetett volna a kisantant államok nyomasztó katonai fölényét. Ennek sikere megfelelő jogi szabályozás és nyílt felkészülés hiányában kétséges volt, amelyet az első bécsi döntést követő 1938 novemberi és a Kárpátalja visszafoglalásával kapcsolatos katonai szállítások – 1939 márciusában – anomáliái alátámasztottak.⁹ A két világháború között a honvédelem törvényi szabályozására a második világháború kitörésének évében, Magyarország fegyverkezési egyenjogúságának elismerése után az 1939. márciusban elfogadott a honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk elfogadásával nyílt lehetőség. A védelmi felkészítés korabeli komplex értelmezésének fontosságát mi sem bizonyítja jobban, minthogy az 1939-ben elfogadott törvényt, csak 1960-ban helyezték hatályon kívül.¹⁰ A törvény részletesen szabályozta a közlekedési rendszer szervezeti, pályái és járművei katonai igénybevételének előkészítését és igénybevételét is. A végrehajtás felvonulási és utanszállítási feladatainak anomáliáit, és máig érvényes tapasztalatait abban lehet összegezni, hogy a megfelelő politikai támogatással és jó színvonalú szakmai hozzáértés mellett sem lehet a közlekedési rendszert a rendkívüli körülmények közötti működésre felkészíteni nyílt szabályozási rendszer és háttérintézmények nélkül.

A 2022-ben Madridban tartott NATO csúcstalálkozón fogadták el a Szövetség új stratégiai koncepcióját. Egy stratégiai koncepció kialakítása és elfogadása évekig tart, de az új stratégia véglegesítését nyilvánvalóan befolyásolták a kézirat megírásakor még tartó – 2022. február 24-én kezdődő – orosz-ukrán háború eseményei és tapasztalatai. A megváltozott geopolitikai kihívásokra adott szövetségi válaszoknak, így az új stratégiai koncepciónak jelentős logisztikai és ezen belül közlekedési tartalma van.¹¹ A NATO új stratégiai koncepciójának egyik kiemelt politikai célja a Szövetség elrettentő és védelmi képességének fejlesztése. Katonai értelemben ez azt jelenti, hogy a NATO még jobban megerősíti a keleti határait.

Ezek az intézkedések már azt is magukban foglalják, hogy az érintett tagállamokban növelik az állandó katonai jelenlétet, és hadfelszerelést tartalékolnak jogi szempontból már normálállapotban is, vagyis készenléti helyzetben. A NATO tagállamok állam-és kormányfői a Madridi-csúcstalálkozón arról is döntöttek, hogy egy új haderőmodellt (NATO Force Model) hoznak létre, amely azt jelenti, hogy a NATO reagáló erők (NATO Response Force) létszámát jelentősen növelik és csökkentik a készenléti idejüket is.¹² A közelmúltban a Krim-félsziget Oroszország általi annektálását követően – 2014 után – a NATO adott már hasonló válaszokat, igaz nem ilyen nagyságrendben. Az akkori határozatok értelmében növelték a NATO reagáló

⁹ Erről bővebben lásd: Horváth Attila: *A Magyar Királyi Honvédség szállító szolgálatának története és annak gyakorlati kérdései 1922–1941*. Kandidátusi értekezés, Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1997. 287.

¹⁰ Farkas Ádám: *A védelmi alkotmány és védelmi alkotmányjog*. Kézirat, 2022. 13.

Farkas Ádám – Kádár Pál: A különleges jograndi szabályozás fejlődése és katonai védelmi vonatkozásai. In Farkas Ádám – Kádár Pál (szerk.) *Magyarország védelmének közjogi alapjai*. Budapest, Zrínyi, 2016. 275–313.

¹¹ A Magyar Honvédségben az úgy nevezett logisztikai támogatás reál folyamatait ágazati rendszerben valósítják meg, amelynek részét képezik a hadtáp-, haditechnikai-, katonai infrastrukturális, elhelyezés-, közlekedési támogatási ágak képezik. Erről bővebben: *Magyar Honvédség: Magyar Honvédség Összhaderőnemi Logisztikai Támogatás Doktrína*. 3. kiadás, V. fejezet. Ált/217, MH DOSZFT kód: LOGD 4 (3). Budapest, 2015.

¹² Erről bővebben: Csiki Varga Tamás – Tóth Péter: *Megerősített elrettentés és védelem – a NATO új stratégiai koncepciójának és csúcstalálkozásának értékelése*. Budapest, NKE, Stratégiai Védelmi Kutatóintézet, Elemzések, (2022), 8. 2-10.

erők létszámát és csökkentették a készenléti időket, illetve egy új művelettervezési módszerre tértek át.¹³

Mindezek már 2015-ben felértékelték az Erők Fogadásával Állomásoztatásával és Előrevonásával (Reception, Staging, Onward Movement) kapcsolatos műveletek és az ezekhez kapcsolódó befogadó nemzeti támogatás fontosságát. Különösen a befogadó nemzeti támogatás feladatai érintik a közlekedési és logisztikai rendszer védelmi felkészítését. Ennek okát abban kell keresni, hogy a szektornak eleve sok szereplője van. A Magyarországon áthaladó, vagy a magyarországi célpontú katonai szállításokban érintett szinte a teljes magyar közlekedési és logisztikai rendszer, azon egyszerű oknál fogva, hogy a szövetséges erők a mozgatási-szállítási igényeiket a meglévő közlekedési és logisztikai szervezetekre, hálózatra és kapacitásokra alapozva lehet kielégíteni.

Ezekhez kell sorolni, a közlekedési alágazatokban tevékenykedő kormányzati szereplőket, állami- és magántulajdonú vállalkozásokat, üzemeltetőket például pályák és terminálok kezelőit.¹⁴ A logisztikai szektor is számos szereplőt foglal magába, például a logisztikai szolgáltató központokat, raktárakat. A teljesség igénye nélkül felsorolt szereplők kiemelt szerepet játszanak a Magyarországra érkező vagy az ország területén átvonuló szövetséges erők befogadó nemzeti támogatásában. A polgári közlekedési és logisztikai szervezetek kiemelt szerepet töltenek be az országvédelmi és egyéb rendkívüli helyzetek következményeinek – például természeti katasztrófák – felszámolásában is. Fontosnak tartom azt is kijelenteni, hogy a közlekedési és logisztikai rendszer védelmi felkészítését a nemzetgazdaság felkészítésének egyik kiemelt területének tartom, de a stratégiai tartalékolással összefüggő feladatokat nem sorolom oda.

2022. november 1-től hatályba lépett „A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény” módosítása, amely összefogja a védelmi felkészítéssel összefüggő irányítási és szabályozási tevékenységeket. A törvényben új gyűjtőfogalommal ismerkedhetünk meg: védelmi és biztonsági szervek néven. A jogszabály ezekhez sorolja a Magyar Honvédséget, a rendészeti és rendvédelmi szerveket, a nemzetbiztonsági szolgálatokat és az Országgyűlési Őrséget. A törvény védelmi és biztonsági tevékenységében közreműködő szervként nevezi meg – közlekedési és logisztikai rendszer vonatkozásában – a közlekedési, szállítási, informatikai, közellátási szerveket, attól függetlenül, hogy milyen irányítási rendszerhez tartoznak és kik a tulajdonosaik.¹⁵ A törvényi szintű jogszabály gyökeresen változtatta meg a védelmi és biztonsági tevékenységek szabályozását és ilyen értelemben nem túlzás kijelenteni, hogy a korszakos reform kiinduló kereteit adta meg.¹⁶ Az integrált és áttekinthetőbb szabályozás bevezetését, majd a tervezetnél korábbi hatályba léptetését az orosz-ukrán konfliktus – 2022. február 24-től háború – gazdasági és humanitárius kihívások és a szövetségi elvárások tették indokolttá.¹⁷

2.1. A szabályozás tárgya

¹³ Szenes Zoltán: Új bor régi palackban? A walesi NATO-csúcs. *Hadtudomány*, 24. (2014), 3–4. 3–21.

¹⁴ A közlekedés- és járműtudomány a közlekedés alágazatok közé sorolja a légi-, közúti-, vasúti- és vízi közlekedést és a csővezetékes szállítást.

¹⁵ A törvény értelmezéséről lásd bővebben: Kádár Pál: A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolt irányítása és keretrendszere. In Kádár Pál (szerk.): *Nemzeti Közsolgálati Egyetem Védelem-biztonsági és kormányzástani műhelytanulmányok*. Budapest, Nemzeti Közsolgálati Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely, 2022, 12. 20.

¹⁶ Farkas Ádám: *A védelmi alkotmány és védelmi alkotmányjog*. Budapest, Kézirat, (2022) 13.

¹⁷ Petruska Ferenc: *Honvédelmi jog és igazgatás*. Kézirat, 2022. 16.

A védelmi felkészítésben a közlekedési és logisztikai rendszer egy komplex megközelítést igényel. A tárgyat tekintve is a szabályozandó környezet is rendkívül sokrétű. Több évtizedes kutatómunkám tapasztalatai alapján a közlekedés- és járműtudomány felosztását az alábbi szempontok elfogadásával javaslom, így a szabályozás terjedjen ki:

- a közlekedési hálózatra, a hozzákapcsolódó terminálokra és a logisztikai létesítményekre;
- a járművekre;
- a közlekedési és logisztikai rendszert irányító szervezetekre, és a reál folyamatokat végrehajtó szervezetekre.

Ebben az alfejezetben az első két alrendszert tárgyalom, a szervezetekre vonatkozó megállapításaimat és ajánlásaimat a tanulmány intézményrendszerével kapcsolatos fejezetében teszem meg. A közlekedési hálózat védelmi felkészítésével kapcsolatos részt néhány evidenciának tűnő megjegyzéssel kezdem. Egy hálózati elem vagy alrendszer kiépítése hosszútávra szól és rendkívül költséges befektetés. Fontos azt is leszögezni, hogy a tervezésnél és a kivitelezésnél elkövetett hibák korrigálása költséges vagy műszakilag lehetetlen. A védelmi felkészítés ezen a területen a közlekedési és logisztikai hálózat kijelölését és fenntartását rendvédelmi, katasztrófavédelmi és katonai célú igénybevételekre terjed ki. Magába foglalja továbbá a védelmi és biztonsági követelményeknek való megfelelést, a forgalom átertelését, vagyis a forgalmi manővereket. Azért is szükség van a közlekedési és logisztikai rendszer tágabb értelmezésére, mert a korábban felsorolt védelmi és biztonsági szervezetek a polgári közlekedési hálózatok igénybevételével hajtják végre a mozdítási és szállítási feladataikat.¹⁸A védelmi és biztonsági szervezetek szempontjából ez olyan objektív tényezőként jelentkezik, ami külső függőséget jelent és, amelyhez igazodniuk kell. A közlekedési hálózat fejlesztésével és fenntartásával kapcsolatos szabályozás kialakításánál az alábbi szempontokat célszerű figyelembe venni:

- a közlekedési és logisztikai infrastruktúra fejlettsége;
- a közlekedési és logisztikai infrastruktúra sűrűsége és lefedettsége;
- a közlekedési alágazatok részeseződése a közlekedési munkamegosztásból és az ezekkel összefüggő védelmi és biztonsági igényektől;
- a rombolások, a megszakítások, vagyis a rövidebb-hosszabb időre kieső elemek helyettesítési lehetőségei;
- az ország természetföldrajzi viszonyai;
- az ország település földrajzi viszonyai;
- a védelmi és biztonsági szervek felvonulási és szükséges anyagi készletek szétbontakoztatásának mozdítási-szállítási igényei;
- a védelmi és biztonsági szervek felkészítésének tartalmát és tárgyát;
- a várható szövetségi katonai együttműködés igényeit és követelményeit.

Megítélésem szerint a szabályozás egyik célja, hogy segítsen feloldani a közlekedési alágazatok, közlekedési hálózatot fejlesztő beruházók, kivitelezők és üzemeltetők, illetve a védelmi és biztonsági szempontok és követelmények közötti természetes érdekkellentétet. Ez

¹⁸ A közlekedési hálózat vonatkozásában a csak katonai célokat szolgáló elemek részeseződése elenyésző és csak hadiutakra, a magán célú vasúti pályákra – korábban iparvágány – katonai repülőterekre és légiirányító berendezésekre és hadikikötőkre terjed ki.

az ellentét abból ered, hogy a közlekedési és a logisztikai infrastruktúra fejlettsége gazdasági értelemben is mérhető mutató. Ugyanakkor az ország védelmi képességének fenntarthatósága kötelezettségeket ró a közlekedési és a logisztikai rendszer szereplőire. Az úgynevezett szolgáltatási színvonal emelésének igénye egyes esetekben ellentétben állhat a védelmi és biztonsági érdekekkel. Ezt úgy lehet feloldani, hogy a védelmi és biztonsági követelményeket tudományos igényességgel meg kell fogalmazni majd modellezni kell és a szabályozásban érvényesíteni.¹⁹ A korábbiakban tárgyaltak szerint a védelmi és biztonsági szempontok érvényesítésére infrastrukturális szempontból nincs, vagy csak rendkívül költséges módon nyílik lehetőség. A korrekció általában egy-egy hálózati elem felújításakor vagy átépítésekor válik lehetővé. Ezért már a különböző stratégiák elkészítésekor figyelembe kell venni a védelmi és biztonsági szempontokat.²⁰

A közlekedési és logisztikai hálózat sérülékenységét folyamatosan vizsgálni szükséges, például a közlekedési rendszer elleni terrortámadások tapasztalatának feldolgozásával.²¹ Ilyen szempontból a tanulmány írásakor még folyó orosz-ukrán háború hasznosítható tapasztalatokkal járhat, ugyanis már a háború kezdeti szakaszában az orosz haderő – elsősorban a nyugati országokból érkező fegyverszállítmányok blokkolása érdekében – szisztematikusan rombolta az ukrán vasúti infrastruktúrát. Napjainkban a sérülékenység vizsgálatára a közlekedési és logisztikai létfontosságú rendszerelemek azonosíthatóságának módszertana jó lehetőséget teremt. Ennek a szempontjait Európai Unió és hazai jogszabályok határozzák meg.²² Az azonosítással kapcsolatos elemzések segíthetik a szabályozás változásait, egy átfogó kutatás alapján tettünk például arra javaslatot, hogy az úgynevezett „szajoli hídfőt és a Kelenföld – Budapest Ferencváros közötti vasút vonalszakaszt vegyék fel az Európai Unió létfontosságú rendszerelemei közé.”²³

Célszerű vizsgálni a közlekedési alágazatok helyettesíthetőségét is. Ezzel kapcsolatban a történelmi tapasztalatokat célszerű feldolgozni, a hidegháború időszakában az esetlegesen elszigetelődő vonalszakaszok kiváltására – főként a nyomtáv különbségek a Duna és a Tisza áthidalásának nehézségei miatt – úgynevezett Ideglenes Átrakó Körzeteket terveztek működtetni a vasúthálózat kritikus elemein.²⁴ A közelmúltban a hivatkozott kandidátusi értekezések módszertanának felhasználásával a vasútvonalak helyettesíthetőségének vizsgálata a vasútvonal hálózat az esetleges rombolások helyszíneinek meghatározását követően a közúthálózat lehetőségeinek elemzésével történt. Ennek eredménye egyértelműen bizonyította, hogy a szükség szerinti szervezéshez és lebonyolításhoz

¹⁹ Lévai Zsolt – Albert Gábor – Horváth Attila: A vasútvonalak átbocsátóképességének hatásai az áruszállítás versenyképességére és az országvédelemre. In Földi László (szerk.): *Szemelvények a katonai műszaki tudományok eredményeiből III.* Budapest, Ludovika, 2022, 291–306.

²⁰ Szászi Gábor – Lévai Zsolt: A védelmi követelmények érvényesülése a Budapesti Agglomerációs Vasúti Stratégia által javasolt új hálózati elemek esetében. *Közlekedéstudományi Szemle*, 72. (2022), 4. 29–45.

²¹ Lévai Zsolt: Vasút és terrorizmus: „puha” célpontok a terroristák célkeresztjében. *Katonai Logisztika*, 27. (2019), 4. 86–113.

²² 161/2019. (VII. 4.) Korm. rendelet a közlekedési létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről.

²³ Horváth Attila – Lévai Zsolt: A magyarországi vasúthálózat létfontosságú elemeinek azonosítása. In Földi László (szerk.): *Szemelvények a katonai műszaki tudományok eredményeiből I.* Budapest, Ludovika, 2021. 131–146.

²⁴ Erről bővebben lásd: Duchaj István: *A vasúti közlekedési alágazat háborús igénybevétele, különös tekintettel az elszigetelt területek vasúti vonalszakaszainak üzemeltetésére.* Kandidátusi értekezés. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1994. 145. Valamint Generál Tibor: *A hadszíntérelőkészítés közlekedési vonása különös tekintettel a vasúti és közúti hálózat, valamint a járműpark fejlesztésére.* Kandidátusi értekezés, Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1971. 187.

napjainkban eseti jogszabályokat kell kiadni, amelyeket normál időszakban célszerű előkészíteni.²⁵

A járművek biztosítása viszonylag jól szabályozott terület, de a szabályozásban és a finanszírozásban korábban meglévő anomáliák máig éreztetik hatásukat, amely elsősorban a vasúti közlekedési alágazatban figyelhető meg. A rendszerváltást követően a MÁV olyan járműparkkal rendelkezett, amely egy békében is a tömeghadseregnek minősülő haderő szállítási igényeihez igazodott. A Magyar Honvédség létszámának és haditechnikai eszközeinek drasztikus csökkenése miatt ez a gördülőanyag állomány egyrészt feleslegessé, másrészt fenntartatlanná vált. Ezért a közlekedési és logisztikai rendszer védelmi felkészítéséért felelős szakemberek azt javasolták, hogy a haditechnikai eszközök vasúti szállításának érdekében a vagonparkból tartsanak meg 80-120 darab üzemképes, úgynevezett pórekocsit és 200 darabot pedig helyezzenek tartós tárolásba.²⁶ A javaslatot pénzügyi fedezethiány miatt elvetették. Az anyagilag nehéz helyzetben lévő MÁV nem engedhette meg magának, hogy csak katonai szállítási igények kielégítése miatt külön pórekocsi parkot tartson fenn. Az EU csatlakozást követően létrejövő magán vasúttársaságok pedig nem vettek ilyen eszközöket az állagukba. Így az a helyzet állt elő, hogy a magyar tulajdonú póre kocsik nagy részét még a futási engedélyük lejárta előtt kiselejtezték.²⁷ Szükség esetén a hiányt a Rail Cargo Logistics Hungaria Nemzetközi Szállítványozási Kft-vel kötött keretmegállapodás alapján igyekeznek pótolni.

A gépjárművek biztosítása is az úgynevezett gazdasági és anyagi szolgáltatások rendszerén belül történik. A hadkiegészítési rendszer átalakulásával a Magyar Honvédség a mozgósítási állománytáblájának zsugorodásával a nyilvántartási rendszert a Belügyminisztérium adatbázisaira kell alapozni. A védelmi és biztonsági szervek a nemzetgazdaságból biztosított gépjárműveinek kijelölése és igénybevétele a védelemigazgatás rendszerén belül jól szabályozottnak tekinthető. A 2012 óta eltelt időszakban az illetékes hatóságok nem jelöltek ki magántulajdonban lévő gépjárműveket. Működik az ellenőrzési rendszer is, hiszen a 2015-től 2020-ig terjedő időszakban mintegy 600 darab gépjárművet ellenőriztek. A tapasztalatok azt mutatták, hogy az ellenőrzésre kötelezettek együttműködő magatartást tanúsítottak és a kijelölt eszközök többsége alkalmas volt az igénybevételre.²⁸

3. A szervezeti háttér szerepe

A legjobban kialakított szabályozásrendszer sem elegendő a közlekedési és logisztikai rendszer védelmi felkészítéssel összefüggő feladatok irányítására, koordinálására és végrehajtására a megfelelő szervezeti háttér támogatása nélkül. A VSZ-ben egy jól kiépített és jól szervezett intézményi háttér végezte az akkori értelemben vett hadszíntérelőkészítési feladatokat.²⁹ Az államszocializmus utolsó időszakában bevezették a számítási év tervezési rendszerét, amely a népgazdaság háborús felkészítéséhez és a mozgósítás előkészítéséhez biztosított anyagi

²⁵ Horváth Attila – Lévai Zsolt (2021): i.m. 143-145.

²⁶ Helmeczi Gusztáv – Tóth Bálint: Védelmi követelmények a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium közlekedési szakterületén. *Katonai Logisztika*, 14. (2006), 2. 38–55.

²⁷ Szászi Gábor: A vasúti közlekedési alágazat, mint kritikus infrastruktúra. In Horváth Attila – Bányász Péter (szerk.): *Fejezetek a kritikus infrastruktúra védelemből: kiemelten a közlekedési alrendszer.* Tanulmánykötet. Budapest, Magyar Hadtudományi Társaság, 2013. 167–190.

²⁸ Kálmán László: *Tájékoztató a gazdasági anyagi szolgáltatásokról.* Tanfolyami anyag, kézirat, 2020.12.

²⁹ Erről a kérdésről lás bővebben: Germuska Pál – Horváth Miklós: *A magyar honvédelmi igazgatás története, 1945–1990.* Budapest, Magyar Nemzeti Levéltár, 2020. 503.

erőforrásokat.³⁰ Más kérdés, hogy Magyarország eladósodása miatt ezek a pénzügyi források eleve szűkösnek bizonyultak.

A rendszerváltozáskor a témával kapcsolatos területen szervezeti értelemben a legnagyobb változást az Országos Terhivatal megszüntetése jelentette, feladatait és hatáskörét a Pénzügyminisztérium vette át.³¹ Az Országos Terhivatal a népgazdasági tervezés központi szintű, minisztériumi hatáskörű szervezete volt. Megszüntetése logikus lépés volt, hiszen a rendszerváltással a tervutasításos gazdaság irányítási modellből a piacgazdaság viszonyaira tért át. A rendszerváltást követően 2022-ig a közlekedési és logisztikai rendszer védelmi felkészítésének tárca szintű feladatainak koordinálása a közlekedési ügyek irányításáért felelős miniszter felügyelete alá tartozott. Az Országos Terhivatalhoz hasonló jogkörrel bíró összkormányzati szervezet nem létezett. Ez alól kivételt képez az a viszonylag rövid időszak, amikor a Miniszterelnöki Hivatalban felállították és működtették a Biztonság és Védelempolitikai Koordinációs Titkárságot. A szervezet 1998-ban alakult és 1999-ben szűnt meg. A kormány döntése értelmében a Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium – 2000. június 1-jén a tárca elnevezése Közlekedési és Vízügyi Minisztériumra változott – vette át a közlekedési és logisztikai rendszer védelmi felkészítésével kapcsolatos koordinációs feladatokat.³² A szervezeti változásokkal kapcsolatban egyet kell érteni Medveczky Mihállyal abban, hogy egy szaktárca jogszabályi garanciák nélkül a kormányzati koordinációs munkát nem tudja elvégezni.³³ A 2002-es kormányváltást követően létrehozták az integrált Gazdasági és Közlekedési Minisztériumot (a továbbiakban: GKM), ahol a nemzetgazdaság és ezen belül a közlekedési és logisztikai rendszer védelmi felkészítésével kapcsolatos feladatokat a tárca Védelemkoordinációs Főosztálya koordinálta. A főosztályt azonban 2006. július 1-jei hatállyal megszüntették, az utód szervezet érdekérvényesítő képessége még a GKM-n belül is rosszabb lett.³⁴ Mindez hozzájárult a kritikus infrastruktúra szemlélet elterjedésének és jogi szabályozásának késedelméhez.³⁵ A főosztály megszüntetése annak a rossz szemléletnek az általánossá válását is jelezte, hogy Magyarország biztonságát NATO-hoz és EU-hoz való csatlakozása eleve garantálja.

A rendszerváltást követően a Honvédelmi Minisztériumban is szükség volt egy olyan szervezetre, amely a védelmi felkészítéssel összefüggésben együttműködik az érintett tárcákkal, országos hatáskörű szervezetekkel és önkormányzatokkal. Ez a szervezet a Védelmi Koordinációs Iroda lett, amelynek bázisán a honvédelmi miniszter megalakította a HM Védelmi Hivatalát. Sajátos módon a szervezet már a NATO csatlakozás előtt koordinálta a befogadó nemzeti támogatással kapcsolatos tevékenységet. Ez azért vált szükségessé, mert Magyarország szerepet vállalt az úgynevezett délszláv háború lezárásában, amelynek keretében békefenntartó erők állomásoztak az ország területén Kaposváron, Taszáron és Pécsen, és részükre befogadó nemzeti támogatást kellett biztosítani. A befogadó nemzeti támogatással összefüggő feladatok koordinálása továbbra is HM Védelmi Hivatal, illetve annak jogutódjának feladatait képezi.³⁶ A központi hivatalok és háttérintézmények 2016-ban

³⁰ Szenes Zoltán (2015): i.m. 5–52.

³¹ Medveczky Mihály: A különleges jogrend egyes kérdései a gazdaságmozgósítás hazai történetéből. *Vélemények a Katonai Jog Világából*, (2015), 1. 8.

³² Horváth Attila: Szempontok a katonai közlekedési rendszer védelem igazgatási és nemzetgazdasági kapcsolatrendszeréről. *Katonai logisztika*, 24. (2016), különszám, 245–266.

³³ Medveczky Mihály (2015): i.m. 10.

³⁴ Horváth Attila (2016): i.m. 253.

³⁵ Horváth Attila (2013): i.m. 41–45.

³⁶ Baán Mihály et. al.: *Magyarország védelmi igazgatása a közigazgatás új közigazgatás új környezetében*. Budapest, Zrínyi, 2014.

elhatározott reformja miatt a HM Védelmi Hivatal megszűnt, jogutódja a HM Védelemigazgatási Főosztály lett.³⁷

2006-tól a különböző minisztériumokban nem működik az országvédelmi szervezeti egység. 2010 után a HM tett javaslatot a probléma megoldására. Ennek elfogadása után a HM Védelmi Hivataltól összekötő tiszteket vezényeltek az érintett szaktárcákhoz. Ez a megoldás kétségtelenül jobb, mint a 2006 és 2010 között kialakult helyzet, de a védelmi felkészítéssel összefüggő feladatok koordinálására nem jelent megnyugtató megoldást, mivel ezekkel a feladatokkal a szaktárcánál olyan szervezetek foglalkoznak, amelyek esetében a feladatrendszer sokrétű, sokkal hangsúlyosabb szerepet kap a minisztérium és háttérintézményeinek fizikai- és kibervédelme.³⁸

A tárcaközi egyeztetés hatékonyságának növelése érdekében a Kormány 2013-ban rendeletben írta elő a Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport (a továbbiakban: HIKOM) felállítását. A HIKOM nem szervezetszerű szervezeti elem. A HIKOM-ot a HM Védelemigazgatási Főosztály vezetőjének javaslatára hívják össze. Alaprendeltetése a különleges jogrendi helyzetekre való felkészítés koordinálása és ezzel kapcsolatban a Kormány részére javaslatok megfogalmazása. Ez a feladatrendszer magába foglalja a szövetségi kötelezettséggel összefüggő feladatok koordinálását, valamint a védelmi és biztonsági tevékenységben résztvevő és érintett szervek védelmi felkészítésének összehangolását.³⁹

A közlekedési és logisztikai rendszer védelmével kapcsolatos szabályozás is hátrányt szenved, ha nem megfelelő érdekvédelem és humán háttérrel rendelkező szervezet vesz részt a koncepciók és alacsonyabb szintű jogszabályok előkészítésében. Ilyen feladatra csak az a szervezet képes, amelynek az alaprendeltetése a védelemmel és biztonsággal összefüggő tevékenységek koordinálása képezi. Ezért fordulhatott elő, hogy bár a kritikus infrastruktúrák – jogszabályi megfogalmazása szerint létfontosságú rendszerelemek – védelme az eredetileg elfogadott törvény melléklete a közlekedési és logisztikai ágazat részletes szabályainak kiadását 2013. május 15-ei hatállyal határozta meg.⁴⁰ A közlekedésügyek irányításáért felelős tárca csak 2019 nyarára tudta előkészíteni az ágazati szabályzást meghatározó kormányrendeletet.⁴¹

A szektorban hasonló a helyzet a honvédelmi feladatokra való felkészüléssel kapcsolatban is. A hatályos miniszteri rendelet, az úgynevezett Honvédelmi Intézkedési Terv készítésére nem kötelez a közúti közlekedés alágazattól egyetlen szervezetet sem. A négy kijelölt szervezet közül három a vasúti közlekedésben, a negyedik a légiirányításban tevékenykedik. A meghagyásban érintett szervezetek között számos olyan szervezet található, amely a Volán társaságok többlépcsős összevonása miatt évek óta megszűnt.⁴² Érhető, hogy minden szervezeti változást a védelmi felkészítés szabályozása nem tud követni, de a szabályozás hiányosságai magát a végrehajtás színvonalát határozhatják meg.

A különleges jogrend újra szabályozásával párhuzamosan a kormány egy új szervezetet is létrehozott: a Védelmi Igazgatási Hivatalt, amelyet a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető

³⁷ 1312/2016 (VI.13) Korm. határozat a központi hivatalok és költségvetési szervek formájában működő háttérintézményi felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről.

³⁸ Horváth Attila (2016): i.m. 255-256.

³⁹ 1525/2013. (VIII. 12.) Korm. határozat a Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról.

⁴⁰ 2012. évi CXVI törvény a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről.

⁴¹ 161/2019. (VII. 4.) Korm. rendelet a közlekedési létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről.

⁴² 22/2014. (IV.) 18. NFM rendelet a közlekedési és energetikai szervek honvédelmi feladatairól. 1-2 számú melléklet.

miniszter irányítása alá rendelt, feladatának ellátását az ország egész területére terjesztette ki.⁴³ A törvényi szabályozás változott azzal, hogy a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában közreműködő szervezeteknek védelmi és biztonsági tisztviselőt kell kijelölni, a védelmi és biztonsági igazgatási szervekkel a folyamatos együttműködés biztosítása érdekében. Ezáltal javulhat a szervezeti és humán háttér. A bevont személyek kötelező továbbképzésének előírása pedig az érintett személyek hozzáértését és felkészítését garantálhatja.⁴⁴ A Védelmi Igazgatási Hivatal létrehozása szabályozási és intézményi vonatkozásban előrelépést jelenthet a közlekedési és logisztikai felkészítésben. A szervezet működése a szabályozásban garanciát jelenthet arra, hogy a szabályozás teljes vertikumában érvényesülhet a törvényhozó szándéka, és a szabályozás végrehajtását felkészült humán háttér biztosítja.

4. Összefoglalás

A tanulmány témájával kapcsolatos nézeteimet bizonyos szempontból egy igen változó környezetben és időszakban fejthettem ki. Ugyanakkor ez az időszak szakemberként bizakodásra is okot adhat, mert a védelmi és biztonsági tevékenységek olyan változáson mennek keresztül, amelyeket minden bizonnyal jog- és kormányzástörténeti szempontból a történelemkönyvekben is megemlítenek majd. A változások kapcsán azt sem tartom kizártnak, hogy a magyar nyelvben is, a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolása olyan szimbolikus értelmet nyerhet, mint az angolban a „business as usual”.

Szabályozási, de intézményi szempontból is fontosnak tartottam, a közelmúltra való kitekintést. Az intézményi háttér feldolgozását a jövőben 1920-tól napjainkig tervezem. Ehhez azonban meg kell várni a jelenlegi változások tapasztalatait. A történelmi szemlélet az eljárások kialakításában az esetleges hibák elkerülésében fontos tapasztalattal járhatnak. Megítélésem szerint a közlekedési és logisztikai rendszer védelmi felkészítésében a végcélhoz közeli állapot más nem lehet, mint a szabályozás teljes vertikumában előkészíteni a különleges jogrend időszakában kiadott rendeleteket. Az intézményi háttér javításának az a célja, hogy az egyes különleges jogrendi helyzetekben olyan szakemberek végezzék el a feladataikat, akik képesek reagálni a váratlan helyzetekre is.

⁴³ 337/2022. (IX. 7.) Korm. rendelet a Védelmi Igazgatási Hivatalról

⁴⁴ Erről és a Védelmi Igazgatási Hivatal feladatairól lásd bővebben: Kádár Pál (2022): i.m. 11-17.

Felhasznált irodalom

Jogsabályok:

2012. évi CXVI törvény a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről
- 161/2019. (VII. 4.) Korm. rendelet a közlekedési létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről
- 337/2022. (IX. 7.) Korm. rendelet a Védelmi Igazgatási Hivatalról
- 1312/2016 (VI.13) Korm. határozat a központi hivatalok és költségvetési szervek formájában működő háttérintézményi felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről
- 1525/2013. (VIII. 12.) Korm. határozat a Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról
- 22/2014. (IV. 18.) NFM rendelet a közlekedési és energetikai szervek honvédelmi feladatairól

Monográfiák, tanulmányok, szakkikkek:

- Baán Mihály – Bors István – Csiffáry Tamás – Hári László – Kocsis Lajos – Szentes László: *Magyarország védelmi igazgatása a közigazgatás új közigazgatás új környezetében*. Budapest, Zrínyi, 2014.
- Coaffee, Jon: Rings of Steel, Rings of Concrete and Rings of Confidence: Designing out Terrorism in Central London pre and post September 11th. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28, (2004), 1. 201–211.
- Csiki Varga Tamás – Tálás Péter: *Megerősített elrettentés és védelem – a NATO új stratégiai koncepciójának és csúcstalálkozójának értékelése*. Budapest, NKE, Stratégiai Védelmi Kutatóintézet, Elemzések, (2022), 8. Online: https://svkk.uni-nke.hu/document/svkk-uni-nke-hu-1506332684763/SVKI_Elemzesek_2022_8.pdf
- Duchaj István: *A vasúti közlekedési alágazat háborús igénybevétele, különös tekintettel az elszigetelt területek vasúti vonalszakaszainak üzemeltetésére*. Kandidátusi értekezés. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1994.
- Farkas Ádám: Magyarország katonai védelmének katonai védelmének evolúciója. In Farkas Ádám – Kádár Pál (szerk.): *Magyarország védelmének közjogi alapjai*. Budapest, Zrínyi, 2016. 11–40.
- Farkas Ádám: *A védelmi alkotmány és védelmi alkotmányjog*. Kézirat, 2022.
- Farkas Ádám – Kádár Pál: A különleges jogrândi szabályozás fejlődése és katonai védelmi vonatkozásai. In Farkas Ádám – Kádár Pál (szerk.) *Magyarország védelmének közjogi alapjai*. Budapest, Zrínyi, 2016. 275–313.
- Generál Tibor: *A hadszíntérelőkészítés közlekedési vonása különös tekintettel a vasúti és közúti hálózat, valamint a járműpark fejlesztésére*. Kandidátusi értekezés, Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1971.
- Germuska Pál – Horváth Miklós: *A magyar honvédelmi igazgatás története, 1945–1990*. Budapest, Magyar Nemzeti Levéltár, 2020. Online: https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/15213/Germuska_Pal-Horvath_Miklos_A_magyar_honvedelmi_igazgatás_története_1945-1990.pdf;jsessionid=20B897FF5DC4A01787B69A60BEF102D8?sequence=1
- Helmecki Gusztáv – Tóth Bálint: Védelmi követelmények a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium közlekedési szakterületén. *Katonai Logisztika*, 14. (2006), 2. 38–55. Online: <https://drive.google.com/file/d/OB2IT5sLzLGdDdXZKNINsRHJKYIk/view?resourcekey=0-A6ySr9Nx-NJsZwwLAltcWA>
- Horváth Attila: *A Magyar Királyi Honvédség szállító szolgálatának története és annak gyakorlati kérdései 1922–1941*. Kandidátusi értekezés, Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1997.
- Horváth Attila: *Közlekedési hálózat és az ország védelmi képesség kapcsolata (védelmi követelmények a közlekedésfejlesztésben)*. biztonságpolitika.hu – Biztonságpolitikai szakportál, 2009, 1-9. Online:

- https://old.biztonsagpolitika.hu/documents/1277414270_horvath_attila_kozlekedesi_halozat_e_s_az_oroszag_vedelem_kepesseg_kapcsolata_-_biztonsagpolitika.hu.pdf
- Horváth Attila: A kritikus infrastruktúra védelem komplex értelmezésének szükségessége. In Horváth. Attila – Bányász Péter (szerk.): *Fejezetek a kritikus infrastruktúra védelemből*. Tanulmánykötet. Budapest, Magyar Hadtudományi Társaság, 2013. 18–37. Online: http://real.mtak.hu/72510/1/KIV_tanulmanykotet.pdf
- Horváth Attila: Szempontok a katonai közlekedési rendszer védelem igazgatási és nemzetgazdasági kapcsolatrendszeréről. *Katonai logisztika*, 24. (2016), különszám, 245–266. Online: https://drive.google.com/file/d/0B2IT5sLzLGdDWE5mS2RPLWdJWEE/view?resourcekey=0-Trt6iwPQD_vNxKQ5a8cC4g
- Horváth Attila – Lévai Zsolt: A magyarországi vasúthálózat létfontosságú elemeinek azonosítása. In Földi László (szerk.): *Szemelvények a katonai műszaki tudományok eredményeiből I*. Budapest, Ludovika, 2021. 131–146. Online: https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/16207/905_KMDI_I_oktatoi_tanulmanykotet.pdf#page=132
- Kádár Pál: A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolt irányítása és keretrendszere. In Kádár Pál (szerk.): *Nemzeti Közszolgálati Egyetem Védelem-biztonsági és kormányzástani műhelytanulmányok*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely, 2022, 12. Online: https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZKK_MT_2022_12_KADAR_Pal_A%20védelmi%20és%20biztonsági%20tevékenységek%20Összehangolt%20irány%3%ADtása%20és%20keretrendszere.pdf
- Kálmán László: *Tájékoztató a gazdasági anyagi szolgáltatásokról*. Tanfolyami anyag, kézirat, 2020.
- Lévai Zsolt: Vasút és terrorizmus: „puha” célpontok a terroristák célkeresztjében. *Katonai Logisztika*, 27. (2019), 4. 86–113. Online: <https://doi.org/10.30583/2019/4/086>
- Lévai Zsolt – Albert Gábor – Horváth Attila: A vasútvonalak átbocsátóképességének hatásai az áruszállítás versenyképességére és az országvédelemre. In Földi László (szerk.): *Szemelvények a katonai műszaki tudományok eredményeiből III*. Budapest, Ludovika, 2022, 291–306. Online: https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/static/pdfjs/web/viewer.html?file=https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/18482/18_Levai_Zsolt-Albert_Gabor-Horvath_Attila_291-306.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Magyar Honvédség: *Magyar Honvédség Összhaderőnemi Logisztikai Támogatás Doktrína*. 3. kiadás, V. fejezet. Ált/217, MH DOSZFT kód: LOGD 4 (3). Budapest, 2015.
- Medveczky Mihály: A különleges jogrend egyes kérdései a gazdaságmozgósítás hazai történetéből. *Vélemények a Katonai Jog Világából*, (2015), 1. Online: <http://real-eod.mtak.hu/11669/1/2015-1-Medveczky.pdf>
- Pályi József: *A NATO új Stratégiai Konceptió logisztikai kihívásai*. Kézirat, 2022.
- Petruska Ferenc: *Honvédelmi jog és igazgatás*. Kézirat, 2022.
- Szászi Gábor: A vasúti közlekedési alágazat, mint kritikus infrastruktúra. In Horváth Attila – Bányász Péter (szerk.): *Fejezetek a kritikus infrastruktúra védelemből: kiemelten a közlekedési alrendszer*. Tanulmánykötet. Budapest, Magyar Hadtudományi Társaság, 2013. 167–190. Online: http://real.mtak.hu/72510/1/KIV_tanulmanykotet.pdf
- Szászi Gábor – Lévai Zsolt: A védelmi követelmények érvényesülése a Budapesti Agglomerációs Vasúti Stratégia által javasolt új hálózati elemek esetében. *Közlekedéstudományi Szemle*, 72. (2022), 4. 29–45. Online: <https://doi.org/10.24228/KTSZ.2022.4.3>
- Szenes Zoltán: Új bor régi palackban? A walesi NATO-csúcs. *Hadtudomány*, 24. (2014), 3–4. 3–21.
- Szenes Zoltán: A védelemgazdaság helyzete Magyarországon. *Katonai logisztika*, 23. (2015), 2. 5–52. Online: https://drive.google.com/file/d/0B2IT5sLzLGdDUHFPbDZjMIBVX1U/view?resourcekey=0-j18oo_8yH8UkQR6zNFXJ3A