

**ZRÍNYI MIKLÓS NEMZETVÉDELMI EGYETEM
DOKTORI ISKOLA**

„... rajtunk senki nem fog segíteni, de nem is segíthet, mint mi magunk.”

Gróf Széchenyi István

KÖRTVÉLYESSY ZSOLT MK. ALEZREDES

A HONVÉDELEM HELYI IGAZGATÁSI SZERVEINEK HELYE ÉS SZEREPE
A VÉDELMI FELKÉSZÍTÉS ÉS AZ ORSZÁGMOZGÓSÍTÁS RENDSZERÉBEN,
MEGVÁLTOZTATÁSÁNAK SZÜKSÉGESSÉGE
A NATO ÉS AZ EU ELVEK FIGYELEMBEVÉTELÉVEL

Doktori (PhD) értekezés

Témavezető:

Dr. Szigeti Lajos nyá. ezredes
egyetemi docens

Budapest, 2004.

TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETÉS	4
1. FEJEZET: A VÉDELMI FELKÉSZÍTÉS ÉS AZ ORSZÁGMOZGÓSÍTÁS RENDSZERÉNEK FELÉPÍTÉSE, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A VÉDELMI IGAZGATÁS ELEMÉRE	8
1.1. A honvédelmi rendszer fogalmának meghatározása, annak célja és elemei	8
1.1.1. A honvédelmi rendszer – ezen belül a védelmi igazgatás – alapelvei, a vele szemben támasztott követelmények	10
1.2. A védelmi igazgatás működésének időszakai	14
1.2.1. A minősített időszakok hatályos törvényi szabályozása	14
1.3. A minősített időszakok alkotmányos meghatározása, tartalmi bemutatása	15
1.3.1. Rendkívüli állapot	15
1.3.2. Szükségállapot	17
1.3.3. Veszélyhelyzet	18
1.3.4. Az Alkotmány 19/E. § szerinti minősített időszak	19
1.3.5. A minősített időszakot megelőző veszélyeztetettség időszaka és a válságkezelés problémái	20
1.4. A minősített időszakok kihirdetése és megszüntetése	22
1.5. A védelmi igazgatás struktúrájának változása a rendszerváltozás időszakától napjainkig	23
1.5.1. A köztársasági megbízotti intézmény időszaka	25
1.5.2. A struktúra alakulása 1994-től napjainkig	29
1.6. A védelmi felkészítés és az országmozgósítás új rendszerének koncepciója, korszerűsítésének szükségessége	32
Fejezeti összesség	33
2. FEJEZET: A VÉDELMI IGAZGATÁS SZERVEZETI ÉS FELADAT-RENDSZERE	35
2.1. A közigazgatási rendszer és a védelmi igazgatási rendszer kapcsolata	35
2.2. A honvédelem központi és a honvédelem helyi igazgatási szervei	38
2.3. A megyei védelmi bizottság hatásköre, felépítése	38
2.3.1. A megyei védelmi bizottság védelmi igazgatási és közigazgatási irányítási jogkörében végzendő feladatai	42
2.3.2. A megyei védelmi bizottság és a megyei közgyűlés elnöke (védelmi igazgatással összefüggő) főbb feladatai	45
2.3.3. A megyei védelmi iroda szervezete és szerepe a megyei védelmi bizottság működésének koordinálásában	49
2.3.4. A megyei védelmi bizottság működését segítő munkacsoportok	51
2.4. A helyi védelmi bizottság felépítése, működési rendje	55
2.4.1. A helyi védelmi bizottság főbb feladatai	57
2.5. A polgármester	59
2.5.1. A polgármester (védelmi igazgatással összefüggő) feladatai	60
2.6. A honvédelemben résztvevő más szervek	65
2.7. A védelmi igazgatás és a katonai igazgatás béke(normál) időszaki és minősített időszaki együttműködése	67

2.7.1.	A védelmi igazgatás és a katonai igazgatás béke (normál) időszakai és minősített időszakai együttműködésének szabályozása	67
2.7.2.	A területi-helyi védelmi igazgatás - és a katonai igazgatás helyi szerveinek béke (normál) időszakai együttműködése	69
2.8.	A területi és helyi védelmi igazgatási rendszer korszerűsítésének szükségessége, lehetséges iránya	72
2.9.	A védelmi igazgatás információs rendszerének jelenlegi helyzete és jövője	75
2.10.	A területi és helyi védelmi igazgatás rendszerében feladattal rendelkezők felkészítésének helyzete, a felkészítés rendje, átalakításának szükségessége	77
2.11.	A területi és helyi védelmi igazgatás társadalmi ismertségi szintjének vizsgálata	79
	Fejezeti összesség	82
3.	FEJEZET: A TERÜLETI ÉS HELYI VÉDELMI IGAZGATÁS INTÉZKEDÉSI TERVRENDSZERE, A SZÖVETSÉGI KÖTELEZETTSÉGBŐL ADÓDÓ VÉDELMI IGAZGATÁSI FELADATOK	83
3.1.	Az intézkedési tervrendszer jogi szabályozása, felépítése	83
3.2.	A területi és helyi védelmi igazgatási szervek intézkedési terveinek részletes elemzése	84
3.3.	Az intézkedési tervrendszer megváltoztatásának szükségessége, lehetséges formái	95
3.4.	A területi és helyi védelmi igazgatás kapcsolata a civil-katonai együttműködés és a befogadó nemzeti támogatás rendszerével	100
3.4.1.	A befogadó nemzeti támogatás feladatrendszere és hazai vonatkozású feladatai	101
3.4.2.	A területi és helyi védelmi igazgatás feladatai a befogadó nemzeti támogatás megvalósításában	105
	Fejezeti összesség	111
	BEFEJEZÉS	112
	FELHASZNÁLT IRODALOM	116
	PUBLIKÁCIÓS JEGYZÉK	121
	ÁBRAJEGYZÉK	123

BEVEZETÉS

„A jövő csupa múltból áll”
Anatole France

Az emberiség történelme során mindig is gondolt arra, hogy nem csak béke állapot létezik, hanem különleges esetek is bekövetkezhetnek, amire már békében kell felkészülni. Már az első államformákon belül megjelent egy nem a békeidőszakra, hanem a veszélyek esetére szóló állami vezetési struktúra, mai értelmezésben véve a *védelmi igazgatás*.

A védelmi igazgatás törvényi szabályozására az ókori társadalmak korától kezdődően találunk utalásokat. Ezek a szabályozások természetesen nem a védelmi igazgatás egész területére vonatkoztak, hanem leginkább a fegyveres küzdelemmel közvetlen kapcsolatban álló területeket érintették. Gondolok itt elsősorban a hadseregek kiegészítésére, a felszerelésüket, ellátásukat, élelmezésüket biztosító gazdaságmozgósításra.

Hazai vonatkozásban már az államalapítás időszakában találunk a honvédelem és a védelmi igazgatás szabályozására utaló rendelkezéseket. Ezeket Szent István Első Magyar Király Dekrétoimainak Első Könyve¹ egyes paragrafusai tartalmazzák. Ezt követően szinte valamennyi királyunk (fejedelmünk) szabályozta rendelet alakjában az országvédelem rendszerét. A mai értelemben vett törvényi formában a honvédelem és annak egyes elemei 1848-ban lettek szabályozva a nemzeti őrségről szóló törvénycikkben². A kiegészítést követően az Osztrák-Magyar Monarchia időszakában a honvédelemmel kapcsolatos jogi szabályozás folyamata felgyorsult. Megszületett az első a mai honvédelmi törvény megfelelőjének tekinthető törvénycikk a véderőről³, amely már átfogóan szabályozta a fegyveres erők szervezetének, vezetésének, tevékenységének rendjét.

A monarchia felbomlását követően függetlenné vált Magyarország első honvédelmi törvényében⁴ a védelmi igazgatás valamennyi területét tekintve szabályozásra került.

A honvédelmi törvény meghatározta a honvédelmi igazgatás központi irányító szerveit, melyet az Országgyűlés, az államfő (kormányzó) és a Kormány alkotott. A tényleges irányító jogkör mindazonáltal a honvédelmi törvényben jogilag legalizált Legfelső Honvédelmi Tanács és a Honvédelmi Minisztérium gyakorolta. A honvédelmi igazgatás területi szintjét képezték a vármegyék, azok vezetői a főispánok és a törvényhatósági jogú városok voltak. A honvédelmi igazgatás helyi feladatait a községek, rendezett tanácsú városok polgármesterei és jegyzői látták el. A védelmi igazgatás törvényi szabályozásában jelentős változást hozott az 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról, illetőleg az 1950. évi tanácsrendszer létrejötté, melynek következtében az ország közigazgatási rendszere alapvetően megváltozott. Ennek ellenére a honvédelemről szóló 1939. évi II. tc.-et csak az 1960. évi IV. törvény váltotta fel.

¹ Szent Imre hercegnek írott tanításai és parancsolatai. Ilosvai István egri prépost 1544. évi kézirata (Ilosvai-codex). Magyar Törvénytár.

² 1848. évi XXII. Törvény – cikk a nemzeti őrségről. Magyar Törvénytár.

³ 1868. évi XL. Törvény – cikk a véderőről. Magyar Törvénytár.

⁴ 1939. évi II. Törvény-cikk a honvédelemről. Magyar Törvénytár.

A két honvédelemről szóló törvény közötti jelentős különbség abban fogalmazható meg, hogy amíg az 1939. évi II. tc. kizárólag háború, vagy közvetlen háborús veszély időszakára engedélyezte a kivételes hatalom gyakorlásának jogát, addig az 1960. évi IV. törvény jogi alapot biztosított a rendkívüli jogrend békeidejű alkalmazására is.

A védelmi igazgatás szabályozása tekintetében a honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény megjelenése jelentős gyakorlati változást nem hozott, de tartalmi változásként értékelendő, hogy a honvédelmet összetársadalmi feladatként kezelte. Ezt felismerve, a törvény a honvédelmi feladatokat a fegyveres erőknél kívül kiterjesztette a társadalom valamennyi területére, az állami és gazdasági szervekre, a szövetkezeti és társadalmi szervezetekre, valamint a lakosságra egyaránt.

Az Alkotmány 1989. október 23-án történt módosításával, az önkormányzati rendszer létrehozásával és a demokratikus jogállam létrejöttével 1989 őszétől kezdődően a védelmi igazgatás rendszere lényegi változáson ment keresztül, majd folyamatos szabályozás közepette, állandóan megújulva alakult ki és érte el jelenlegi struktúráját. Ez az állapot a NATO-val, az Európai Unióval kialakuló kapcsolataink és a biztonságunkat befolyásoló fenyegetések súlypontjának permanens eltolódása hatásaként korántsem tekinthető véglegesnek. Így a védelmi igazgatás, ezen belül a területi és a helyi védelmi igazgatás szervezet- és feladatrendszerének kutatása és fejlesztése aktuális kihívást jelent a területtel foglalkozó szakemberek számára.

Értekezésemben a honvédelem helyi igazgatási szervei a védelmi felkészítés és az országmozgósítás rendszerében betöltött helyének, szerepének, valamint megváltoztatásának szükségességét előidéző tényezők komplex vizsgálatára vállalkoztam.

Ezen komplex vizsgálatot az alábbi *célok* teljesítésével kívánom elérni (kutatási célok):

- *Összefoglalom* a honvédelmi rendszer, a védelmi igazgatás és a minősített időszakok rendszerét, *rámutatok* a válságkezelés szabályozatlanságából eredő problémákra.
- Részletesen *összefoglalom* a területi és helyi védelmi igazgatás struktúrájának kialakulását 1989-től napjainkig.
- *Bemutatom* a területi és a helyi védelmi bizottságok felépítését, *elemzem* azok működési rendjét.
- *Szintetizálom* a területi és a helyi védelmi bizottság, a megyei közgyűlés elnöke (fővárosban a főpolgármester), a polgármester védelmi igazgatással összefüggő feladatait.
- *Vizsgálom és bizonyítom* a területi és a helyi védelmi igazgatási rendszer korszerűsítésének időszerűségét, ajánlást teszek a rendszerben feladattal rendelkezők felkészítésének, képzésének rendjére.
- Összefoglalóan *ismertetem* a területi és a helyi védelmi igazgatás intézkedési tervrendszerét, *ajánlást* teszek az intézkedési tervrendszer megváltoztatásának módozatára.
- *Meghatározom* a befogadó nemzeti támogatás – mint NATO alapelv és eljárás – biztosításának feladatait a területi és a helyi védelmi igazgatás szerveire vonatkozóan.

A téma kidolgozásának aktualitását a következők indokolják:

A területi és a helyi védelmi igazgatást a katonai szaksajtóban és más kiadványokban megjelent cikkek, tanulmányok még nem vizsgálták összességében és egységesen.

A védelmi igazgatás területi és helyi szervezeteinek, feladatainak kutatása, tevékenységi rendszerének tudományos rendszerszemléletű vizsgálata, a szisztémában és a működésben rejlő esetleges ellentmondások, valamint a megváltozott körülményeknek megfelelő, valószínű változtatások feltárása időszerű és elengedhetetlen. A tudományos jellegű problémák halmozódása egyre inkább megteremtik a kutatásra érett helyzetet.

A rendelkezésre álló publikációk elsősorban a honvédelem rendszerét, ezen belül a védelmi igazgatás központi szerveit kutatják behatóan és nem foglalkoznak eleget a NATO tagság, a küszöbön lévő EU tagság (gondolok itt az előttünk álló közigazgatási reformra) és a biztonságunkat befolyásoló tényezők hatásaival a védelmi igazgatás területi és helyi szervei tevékenységére vonatkozóan.

Az értekezés kidolgozása során nem célom, hogy a védelmi igazgatás szervezet- és feladatrendszerének teljes vertikumára vonatkozó elemzéseket végezzek és módosító javaslatokat tegyek. De meg kell jegyezni, hogy a téma kutatása során elkerülhetetlenül jelentkeznek majd a védelmi igazgatás egész területét érintő megállapítások.

A védelmi igazgatás működésére vonatkozó szabályok, eljárások természetükből fakadóan nem lehetnek örökérvényűek, ezért kutatásuk és fejlesztésük egyfajta folyamatosságot követel meg, amelynek elméleti háttéréhez reményeim szerint az értekezésem is hozzájárul majd.

A kutatási célok sikeres teljesítése érdekében, kutatási bázisaimnak a HM archívumát, a HM Honvéd Vezérkar Tudományos könyvtárát, a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem könyvtárát és az Országos levéltárát, valamint a Fővárosi és a Pest Megyei Védelmi Bizottságokat – azok egyes helyi védelmi bizottságait – választottam. A téma kutatása során az *általános* és *specifikus* módszereket együttesen alkalmaztam: az általános kutatási módszerek közül a *megfigyelést*, a *szintézist*, az *analízist*, az *indukciót* és az *adaptációt*, míg a hadtudományi kutatómunka speciális módszerei közül a *gyakorlatok elemzését*.

A téma feldolgozása során a kutatási célok megvalósítása érdekében *tanulmányoztam* a témához kapcsolódó hazai és külföldi irodalmat, a legújabb kutatások eredményeit. *Részt vettem* George C. Marshall „Válságkezelés és konfliktus megelőzés-tanfolyamon” és az ott megszerzett ismereteket felhasználtam kutatómunkám során.

Rendszeresen *publikáltam* a kutatási eredményeimből és készítettem *tanulmányokat*, az azokra kapott reagálásokat, kritikákat figyelembe vettem a későbbi kutatómunkámban.

Folyamatosan *konzultáltam* a fővárosi és egyes megyei és helyi védelmi bizottságoknál, a védelmi igazgatás különböző szintű vezető szerveinél, a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetemen, majd a megbeszélések eredményeit feldolgoztam és felhasználtam az értekezésem elkészítésénél.

Következtetéseket fogalmaztam meg és azok helytállósága bizonyosságául szakértők véleményét kértem ki.

Felhasználtam és hasznosítottam korábbi beosztásom idején szerzett a témával kapcsolatos elméleti és gyakorlati tapasztalataimat. *Tudományos konferenciákon* vettem részt és az ott elhangzottakat hasznosítottam a kutatómunkámban. *Feldolgoztam és értelmeztem* a témához kapcsolódó jogszabályokban rögzített paragrafusokat.

Az adatgyűjtést 2003. szeptember 30-ával lezártnak tekintem, így az ezt követő változásokat a disszertáció nem tartalmazza.

Dolgozatomat az alábbiak szerint építettem fel:

A *bevezetésben* foglalkozom a védelmi igazgatás törvényi szabályozásának főbb csomóponti történeti áttekintésével, a témaválasztás indoklásával, a kutatási célok és az alkalmazott kutatási módszerek ismertetésével.

Az 1. fejezetben röviden áttekintem a honvédelmi rendszerünk strukturális felépítését, ezen belül a védelmi igazgatás elhelyezkedését. Értelmezem a védelmi igazgatás működési időszakait, rámutatok a válságkezelés szabályozatlanságára. Bemutatom 1989-től a területi és helyi védelmi igazgatás kialakulásának nehézségeit, történeti fejlődését napjainkig, vizsgálom a vezetés, irányítás rendjének alakulását.

A 2. fejezetben bemutatom a védelmi igazgatás szintjeit, részletesen a honvédelem helyi szerveit. A területi és helyi védelmi igazgatás működése szempontjából legfontosabbnak a jogi szabályozást tartom, ezért ezt részletesen feldolgozom és csoportosítom.

A területi és a helyi védelmi igazgatás korszerűsítésének végrehajtása függ és egyben szorosan kapcsolódik hazánk – az EU tagságunkhoz köthető – közigazgatási reformjának végrehajtásához. A területi és a helyi védelmi igazgatási rendszer korszerűsítésének megvalósítását három meghatározó tényező mentén jelöltem meg. Az első ilyen tényező a helyi védelmi bizottságok munkáját segítő irodák (osztályok) kialakítása, a második tényező a területi és helyi védelmi igazgatásban feladattal rendelkezők felkészítése, hiszen munkájuk alapvetően determinálják a védelmi tevékenységet. Átalakításukra javaslatot teszek.

A 3. fejezetben értékelem a területi és helyi védelmi igazgatás intézkedési tervrendszerét – melyet a területi és a helyi védelmi igazgatás korszerűsítése harmadik tényezőjének tartok –, megállapítom továbbfejlesztésének szükségességét és javaslatot dolgozok ki annak megváltoztatására.

Vizsgálom a civil-katonai együttműködés és a befogadó nemzeti támogatás – mint a NATO tagságunkból származó kötelezettségek egyike – kapcsolatát a területi és helyi védelmi igazgatási szervekkel. Szintetizálom a területi és helyi védelmi igazgatás ide vonatkozó új feladatait.

A befejezésben összegzem a kutatásaim eredményeit, ajánlásokat teszek a további hasznosításra és kutatómunkára.

„Minden ország sorsa saját erejében rejlik.”
Moltke, Helmuth Karl Bernhard von

1. FEJEZET: A VÉDELMI FELKÉSZÍTÉS ÉS AZ ORSZÁGMOZGÓSÍTÁS RENDSZERÉNEK FELEPÍTÉSE, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A VÉDELMI IGAZGATÁS ELEMÉRE

Napjaink komplex fogalmi értelmezésében a biztonság kiterjed az állam és az egyén biztonságának fogalmára, magába foglalja a politikai, társadalmi, gazdasági, szociális és katonai szférákat egyaránt.

Míg a korábbi évszázadokban elsősorban a külpolitikai és az azzal szorosan összefüggő katonai biztonság volt előtérben, addig az 1970-es évektől egyre nagyobb szerepet kapott a gazdasági, az 1980-as évektől a szociális, napjainkban pedig a környezeti biztonság területe.

A megváltozott külső-belső feltételek, illetve körülmények hatására ma már a *nemzeti biztonság* fogalma túlmutat a korábban meghatározó jellegű diplomáciai-katonai kereteken és a társadalom valamennyi területére kiterjed.

A kétpólusú világrendszer felbomlásával a nemzeti biztonság részét képező katonai biztonság a korábbi évtizedeknél kevésbé meghatározó szerepet tölt be a biztonság egyéb összetevői mellett. Eklatáns példája ennek a 2001. szeptember 11-i terrortámadás az Amerikai Egyesült Államok ellen, mely alapjaiban változtatta meg a világ országainak a biztonságról kialakított addigi felfogását.

Mindazonáltal a nemzeti biztonság szavatolásában továbbra is meghatározott szerepe van a katonai biztonsággal szorosan összefüggő honvédelem területének, tekintettel arra, hogy annak rendszere magába foglalja a fegyveres erőket, a honvédelmi felkészítést és az országmozgósítást szervező és irányító védelmi igazgatást, a lakosság és az anyagi javak oltalmazására szolgáló polgári védelmi rendszert, az ország védelmének gazdasági alapját képező nemzetgazdaságot és a rendvédelmi szerveket.

A nemzeti biztonság és az azzal állandó kapcsolatban lévő honvédelem szempontjából meghatározó, hogy a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájában⁵ megfogalmazott nemzeti érdekeinek fenntartása hazánk létérdeke, egyben állami szintű kötelezettsége. Ennek alapjául az 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról (továbbiakban: Alkotmány) az alábbiakat deklarálja: „*A Magyar Köztársaság állama védi a nép szabadságát és hatalmát, az ország függetlenségét és területi épségét, valamint a nemzetközi szerződésekben rögzített határait.*”⁶

1.1. A HONVÉDELMI RENDSZER FOGALMÁNAK MEGHATÁROZÁSA, ANNAK CÉLJA ÉS ELEMEL

Magyarországon a kilencvenes évek első felében – már a rendszerváltoztatást követő időszakban – sok komoly, megoldásra váró probléma között a működőképes védelmi felkészítés és az országmozgósítási rendszer átalakításának, megreformálásának kérdése is felmerült.

⁵ A Kormány 2144/2002. (V. 6.) Korm. határozata a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról. Magyar Törvénytár.

⁶ 1949. évi XX. törvény. A Magyar Köztársaság Alkotmánya I. fejezet. Általános rendelkezések 5. §. Magyar Törvénytár.

Igen differenciált feladatrendszert kellett átgondolni és átalakítani, hiszen a törvények harmonizálása, ellentmondásaik feloldása, s alul- vagy felülszabályozásaik kiegyensúlyozása egyaránt megoldásra várt. Ezek a területek, s természetesen a hozzájuk kapcsolódó elemek – védelmi felkészítési és országmozgósítási szempontból történő – integrált újjáalakítása végül is egy működő, működtethető szisztéma kialakításához vezettek.

A honvédelem irányítása a független és demokratikus jogállamban az államhatalmi ágak jogosítványainak megosztásával kialakított demokratikus állami intézményrendszer alkotmányos működésén alapul. Az a tény, hogy a honvédelem ösztársadalmi érdekű feladat- és szervezetrendszer, valamint az állami szuverenitás és függetlenség biztosításában meghatározó szereppel bír, megköveteli, hogy a honvédelemmel kapcsolatos rendelkezések alapvető szabályozását – az ország alaptörvénye – az Alkotmány határozza meg. Ezen jogszabályra alapozva a honvédelmi törvény részletesen szabályozza a honvédelem irányításában részt vevő szervek körét, a honvédelmi feladatokat és kötelezettségeket.

Amikor a honvédelmet, mint fogalmat vizsgáljuk, számolni kell úgy a *külső* veszély elhárítására való tervszerű felkészüléssel és tevékenységrendszerrel, mint az Alkotmányban rögzített *belső* veszélyekkel, nevezetesen a szükségállapot és a veszélyhelyzet idején foganatosítandó, a honvédelmi rendszer egyes elemeinek felhasználását igénylő feladatokkal is. Következésképpen a honvédelemben részt vevő szervek és szervezetek feladatai nem korlátozhatóak csak idegen hatalom által állami szinten indított agresszió elhárítására, hanem figyelembe kell venni a nem háborús szintű válságok, veszélyek (nemzetközi terrorizmus, környezeti katasztrófák, stb.) elhárításában jelentkező feladataikat is. A honvédelem tehát olyan szervezet- és intézményrendszer, amely az ország nemzeti biztonsági stratégiájának megfelelő védelmi potenciálok és tevékenységek összességét foglalja magába. A honvédelem mindazon védelmi feladatok végrehajtását jelenti, amelyeket – az Alkotmányban rögzített minősített időszakoknak megfelelően – az országot érhető fenyegetések elhárítására, továbbá a *belső* veszélyek megszüntetése érdekében állami szinten határoznak el és nemzeti érdekből, ösztársadalmi részvétellel hajtanak végre.

Összességében a honvédelmet a honvédelmi törvény az alábbiak szerint határozza meg: „*A honvédelem – nemzeti ügy. A Magyar Köztársaság az ország egyéni és kollektív védelmi képességének fenntartásában és fejlesztésében a saját erejére, nemzetgazdaságának erőforrásaira, fegyveres erőinek felkészültségére és elszántságára, illetőleg a polgároknak a haza védelme iránti hazafias elkötelezettségére és áldozatkészségére, továbbá a szövetséges államok és azok fegyveres erői kölcsönös segítségnyújtására épít.*”⁷

A honvédelmi rendszer arra hivatott, hogy garantálja (lehetőségeihez mérten) az ország védelmét és szükség esetén biztosítsa az országvédelem megvalósítását. Visszatartó erejével gátolja meg a veszélyforrások aktivizálódását, szükség esetén legyen képes valamennyi védelmi erőforrás mozgósítására, az országot érintő bármely agresszió elhárítására és a veszély felszámolására.

Ebből fakadóan a honvédelmi rendszer létrehozásának célja az ország elleni bármely agresszió elhárításához szükséges védelem feltételeinek kialakítása. Ennek megfelelően az 1993. évi honvédelmi törvény a *honvédelem célját* az alábbiak szerint határozza meg:

„*A honvédelem célja: idegen hatalom fegyveres támadása ellen a Magyar Köztársaság függetlensége, területi sérthetlensége, a lakosság és az anyagi javak katonai erővel való megvédése, illetőleg az államszervezet, ezen belül a fegyveres erők, a rendvédelmi szervek, továbbá a nemzetgazdaság, a társadalmi szervezetek és az érintett állampolgárok erre való összehangolt felkészítése*”⁸.

⁷ 1993. évi CX. törvény a honvédelemről. 1. § (1). Magyar Törvénytár.

⁸ Ugyanott 2. §. Magyar Törvénytár.

A Magyar Köztársaság honvédelmi rendszere egyaránt magába foglalja a *fegyveres védelmet (katonai elemek)* és a *nem fegyveres védelmet (civil elemek)*, a nemzeti önerőn, illetve a szövetségi támogatáson alapuló biztonsági garanciákat.

Az ország védelmének katonai elemei (fegyveres biztonsági rendszer):

- A fegyveres erők.
- A rendvédelmi szervek.

Az ország védelmének civil elemei (védelmi felkészítés és az országmozgósítás):

- Az ország védelmi igazgatása.
- A nemzetgazdaság stratégiai erőforrásainak igénybevétele.
- A polgári védelem eszköz- és feladatrendszere.

A fegyveres védelemmel összefüggő feladatok kezelése területén az alábbi kötelezettségek lettek meghatározva:

„Magyarország azonosul a Szövetség kollektív biztonságának és védelmének elveivel. Fegyveres támadás elhárítására irányuló képességét az Észak-atlanti Szerződésben megfogalmazott alapelveknek megfelelően tartja fenn és fejleszti. Fegyveres erejének fő feladata Magyarország szuverenitásának és területi épségének védelme és – az Észak-atlanti Szerződés alapján – hozzájárulás a Szövetség kollektív védelméhez. További feladata, hogy hozzájáruljon más, közösen vállalt szövetségi küldetésekhez, részt vegyen a nemzetközi szervezetek égisze alatt zajló nemzetközi béketámogató és humanitárius akciókban, valamint a súlyos ipari, civilizációs, illetve természeti katasztrófák elhárításában. Mindezekben irányító a Szövetség Stratégiai Konceptiója, amelynek kidolgozásában és továbbfejlesztésében Magyarország tevékenyen részt vállal.”⁹

A nem fegyveres védelem területéhez tartozó civil elemek feladataikat pedig az alábbi elvek szerint kötelesek végezni:

„Az új típusú kihívások, kockázatok és veszélyek sajátossága, hogy komplex módon jelentkeznek, és hatásaik az államhatárokon átnyúlnak. Az ellenük való hatékony fellépés szoros nemzetközi együttműködést tesz szükségessé a kül-, a gazdaság- és a védelempolitika területén kívül is. Ennek érdekében a Magyar Köztársaság mind kétoldalú, mind többoldalú keretekben aktívan részt vesz a kihívások és kockázatok megelőzésére és kezelésére irányuló nemzetközi erőfeszítésekben, különös tekintettel az igazságügyi, a belügyi, a vám- és pénzügyi, a környezet- és katasztrófavédelmi, valamint más érintett szervek tevékenységére.”¹⁰

A honvédelem rendszerét az 1. számú ábra szemlélteti.

1.1.1. A honvédelmi rendszer – ezen belül a védelmi igazgatás – alapelvei, a vele szemben támasztott követelmények

Az előzőekben tárgyalt honvédelmi rendszer – mely az ország fegyveres és nem fegyveres védelmét látja el – elemeként a védelmi igazgatás szervezetrendszere meghatározó szerepet tölt be. A honvédelmi feladatokat irányítani képes államvezetés az országvédelemmel összefüggő minősített időszakokban a védelmi igazgatást megvalósító, centrális alárendeltségben működő szervezetrendszer elemeként működik.

⁹ 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikai alapelveiről 14. pont első bekezdés. Magyar Törvénytár.

¹⁰ 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikai elveiről, 16. pont. Magyar Törvénytár.

A védelmi igazgatás további vizsgálatához, az értekezésben foglaltak pontos értelmezéséhez tisztázni szükséges néhány alapfogalmat.

A helyzet érdekessége az, hogy e fogalmak többsége törvényi rendelkezés formájában a mai napig nem került meghatározásra, így fordulhat elő, hogy szakterületenként ki-ki a saját jól felfogott érdeke, felfogása szerint próbálja magyarázni e témával kapcsolatos nézeteit.

Mindazonáltal nem szabad megfeledkezni arról a tényről, hogy a jelenleg is érvényben lévő „*A védelmi felkészítés és az országmozgósítás új rendszerének koncepciója.*”¹¹ (továbbiakban: koncepció) meghatározta a szóban forgó definíciók nagy részét. A koncepcióban és a szakirodalomban azóta megjelent tudományos munkákban használt terminológiák alapján a védelmi igazgatással összefüggő főbb fogalmak lényege a következők szerint határozhatóak meg:

- *Minősített időszak:* az állam életének kivételes időszaka, amelyben az Alkotmányban meghatározott feltételek esetén kivételes hatalom (rendeleti kormányzás) érvényesül.
- *Az országmozgósítás rendszere:* minősített időszakban az ország egésze vagy egy része működése érdekében alkalmazott átfogó irányítási, működési és ellenőrzési rendszer.
- *Az országmozgósítás célja:* az ország biztonságát fenyegető veszély bekövetkezésének megelőzése, valamint a bekövetkezett veszély elhárításának, illetve a következmények felszámolásának és lehetőség szerint az eredeti állapot visszaállításának a biztosítása.
- *Az országmozgósítás feladat- és intézményrendszere:* a minősített időszakok megelőzése, illetve a következmények felszámolása érdekében az országmozgósításban résztvevő szervekre és az állampolgárokra jogszabályokban, illetve intézkedési tervekben meghatározott feladatok összessége, valamint ennek végrehajtásához igénybe vehető, meglévő és rövid időn belül aktivizálható erőforrások összessége.
- *Az ország védelmi felkészítésének célja:* Az országmozgósítás rendszerének előkészítése és alkalmassá tétele a minősített időszakok alatti működésre, tervszerű, folyamatos, béke (normál) időszaki tevékenység keretében.
- *A védelmi igazgatás:* a védelmi felkészítést és országmozgósítást szervező, a minősített időszakokban a központi, területi és helyi irányítást végző centralizált, hierarchikus felépítésű közigazgatási szervezet és feladatrendszer. A közigazgatási (államigazgatási, önkormányzati) szervek és a katonai, valamint rendvédelmi szervek olyan jogilag szabályozott tevékenysége, amely a polgári és a fegyveres erők, rendvédelmi szervek, valamint az állampolgárok minősített időszaki kötelezettségeinek tervezésére, szervezésére és végrehajtásának irányítására irányul.
- *Gazdaságmozgósítás:* a külön jogszabály¹² alapján kormánydöntéssel elrendelhető intézkedés vagy intézkedések rendszere, amely a nemzetgazdasági erőforrásoknak a gazdaságmozgósítási helyzet hatékony kezelése érdekében történő szabályozott igénybevételét teszi lehetővé.¹³
- *Katonai igazgatás:* a honvédelmi igazgatás eleme, amelyet a jogszabályokban hatáskörrel felruházott katonai szervek a honvédelmi felkészítés, valamint a honvédelmi tevékenységek végrehajtásának érdekében végeznek.

¹¹ A Kormány 3124/1992. számú határozatával elfogadva. Határozatok Tára.

¹² A Hvt. 8. § (1) bekezdés d) pontja. Magyar Törvénytár.

¹³ A Kormány 131/2003. (VIII. 22.) Korm. rendelete a nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása feladatai végrehajtásának szabályozásáról 2. § f., pont. Magyar Törvénytár.

- *Katasztrófa*: a szükséghelyzet vagy a veszélyhelyzet kihirdetésére alkalmas, illetőleg a minősített helyzetek kihirdetését el nem érő mértékű olyan állapot vagy helyzet (pl. természeti, biológiai eredetű, tűz okozta), amely emberek életét, egészségét anyagi értékeit, a lakosság alapvető ellátását, a természeti környezetet, a természeti értékeket olyan módon vagy mértékben veszélyezteti, károsítja, hogy akár megelőzése, elhárítása vagy a következmények felszámolása meghaladja az erre rendelt szervezetek előírt együttműködési rendben történő védekezési lehetőségeit és különleges intézkedések bevezetését, valamint az önkormányzatok és az állami szervek folyamatos és szigorúan összehangolt együttműködését, illetve nemzetközi segítség igénybevételét igényli.¹⁴
- *Befogadó Nemzeti Támogatás*: a befogadó nemzet által béke (normál) időszakban, válsághelyzetben, vagy fegyveres konfliktus esetén a területén állomásozó, alkalmazásra kerülő, vagy átvonuló szövetséges szervezetek számára, két-, vagy többoldalú kötelezettségvállalás alapján nyújtott polgári és katonai segítségnyújtás, vagy logisztikai támogatás.

Az alapfogalmak értelmezése után vizsgáljuk meg, hogy a honvédelem rendszere – mint egyfajta rendszer – milyen alapelvekre épülve képes hatékonyan működni. A honvédelmi rendszerrel kapcsolatos alapelveknek a rendszer létrehozása, felkészítése, működtetése, vezetése érdekében megfogalmazott, a védelmi tevékenységeket biztosító általános érvényű elvi tételeknek, következtetéseknek kell megfelelniük. A koncepcióban foglalt alapelvekből kiindulva a honvédelmi rendszer – ezen belül *a védelmi igazgatás* – működésének alapelvei a következőket foglalják magukba: a nemzeti, szövetségi és osztársadalmi jelleget; a védelemre orientáltságot; a működőképességet és az arányosságot; az összkormányzati felelősséget; a nemzetközi egyezmények tiszteletben tartását.¹⁵

- *A nemzeti, szövetségi és osztársadalmi jelleg* abban nyilvánul meg, hogy a honvédelmi rendszer célja, szervezeti és intézményi keretei, eszközrendszere más országoktól, hatalmaktól független, ugyanakkor szervesen illeszkedik az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének működési struktúrájához.
Az osztársadalom érdekeinek hordozása az országmozgósítás rendszerében alkalmazható értékrendet determinálja, amely értékrend elfogadása nemzeti konszenzust igényel.
- *A védelemre orientáltság* azt jelenti, hogy a honvédelmi rendszer egyik eleme sem tartalmazhat más ország irányába fenyegetettséget kiváltó megoldásokat, a működés során más országot érintő tevékenység csak a nemzetközi szerződésekben és a nemzetközi biztonság elfogadott elveiben megállapítottaknak megfelelően történhet.
- *A működőképesség és arányosság* a reálisan számításba vehető helyzetek és ezek megoldásával arányban álló és azt végezni képes rendszerépítést fogalmazza meg.
- *Az összkormányzati felelősség* értelmezése kettős, egyrészt a végrehajtó hatalom elsődlegességét, általános felelősségét jelenti a védelmi felkészítés és az országmozgósítás megszervezésében, azok rendszerének kialakításában, másrészt a Kormánytól független államhatalmi és egyéb intézmények (így az Országgyűlés, a köztársasági elnök, valamint az Alkotmánybíróság) felelősségét az Alkotmány, a törvények, más jogszabályok alapján rájuk háruló feladatok végrehajtásáért.

¹⁴ 1999. évi LXXXIV. törvény. A katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről. 3. § e. Magyar Törvénytar.

¹⁵ A Kormány 3124/1992. számú határozata a védelmi felkészítés és az országmozgósítás új rendszerének koncepciója. Határozatok Tára.

- *Nemzetközi egyezmények tiszteletben tartása* különös tekintettel az Egyesült Nemzetek Szervezete Alapokmányában, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, az Európa Tanács dokumentumaiban és az Észak-atlanti Szerződésben megfogalmazott alapelvek és kötelezettségek, továbbá más vonatkozó nemzetközi dokumentumokban, a regionális és kétoldalú szerződésekben vállalt kötelezettségekre.

Az országmozgósítás rendszerének felépítéséhez, működéséhez az előbbieken megállapított keretek, elvárások a honvédelmi rendszer – ezen belül a védelmi igazgatás – felé az alábbi követelményeket támasztják:

- Elsődleges követelmény, hogy minden körülmények között feleljen meg a *jogállamiság viszonyainak*.
- *Integrált rendszerként* foglalja magába valamennyi a minősített időszakot el nem érő, illetve a minősített időszaki feladatokat.
- Szervezet- és eszközrendszere *modulszerűen* legyen alkalmas az egyes minősített időszakot el nem érő, illetve a minősített időszakokban megoldandó feladatok ellátására.
- A nemzetgazdaság alapelvei és részletes szabályai feleljenek meg a *piacgazdaság követelményeinek*.
- Csak szükséges mértékű változásokat irányozzon elő a békeidejű körülmények között működő szervezeti, felelősségi, jogszabályi és egyéb viszonyokhoz képest. Azaz legyen *rugalmas és differenciált*.
- A működés és az erre történő felkészítés tevékenységi rendszere *minimális ráfordítással* valósuljon meg.
- A honvédelem rendszerének, vagy egyes elemeinek valamely, a minősített időszakot el nem érő, valamint a minősített helyzetre történő aktivizálása, a védelmi rendszabályok foganatosítása csak az *államvezetés döntéseinek* függvénye lehet.
- A honvédelmi rendszer egyes elemei – kiemelten a védelmi igazgatás szervezetrendszere – legyenek képesek az *ország belső fenyegetettségét* előidéző veszélyek elhárítására. Tehát az országot ért belső veszélyek megszüntetésére a honvédelmi rendszer elemei közül az vehető igénybe, amelyik az adott belső fenyegetettség elhárítására hivatott. Így szükségállapotban a rendvédelmi szervek, veszélyhelyzetben a polgári védelmi és katasztrófa-elhárítási szervek az elsődleges szerep.
- Az adott helyzet által megkívánt időn belül tegye lehetővé a *működőképesség elérését*.

A honvédelmi rendszer alapelveit és követelményeit a 2. számú ábra szemlélteti.

A felsorolt alapelvek és követelmények a minősített időszakot el nem érő, illetve a minősített időszakok valamelyikében való érvényre juttatása a honvédelmi rendszer részét képező, béke (normál) időszaki működésétől eltérő és sajátos szervezeti-hatásköri feladatrendszerrel rendelkező közigazgatási forma működését igényli. Ami nem más, mint a védelmi felkészítést szervező, a minősített időszakokban a központi akarat érvényesülését biztosító, a területi és a helyi irányítást végző centralizált, hierarchikus felépítésű közigazgatási szervezetrendszer, a *védelmi igazgatás*.

1.2. A VÉDELMI IGAZGATÁS MŰKÖDÉSÉNEK IDŐSZAKAI

Minősített időszakokban a védelmi igazgatással összefüggő tevékenységek ellátása nemcsak az állami szervek, hanem az állampolgárok feladatát is képezik. Jelentősen megváltoznak a béke (normál) időszaki jogok és kötelezettségek, meghatározó jelleget öltenek a védelmi igazgatási szervek tevékenységének jogi keretek közötti szabályozottsága. *A védelmi igazgatás szervezetrendszer a veszélyhelyzet és a szükségállapot, valamint az Alkotmány 19/E. § szerinti minősített időszakokban alapvetően a béke (normál) időszaki közigazgatás elemeit használja fel*, amelyek jog- és hatásköre természetesen kibővül a felsorolt minősített időszakok sajátosságainak megfelelően.

A védelmi igazgatás szervezeti struktúrája a rendkívüli állapot időszakában – a Honvédelmi Tanács megalakulásával - tér el leginkább a béke (normál) időszaki közigazgatás szervezeti-működési rendjétől, jog- és hatáskörétől.

A demokratikus jogállam egyik jellemzője, hogy a béke (normál) időszaki működéstől eltérő, alapvetően szigorító intézkedések bevezetését alkotmányos garanciális szabályokhoz köti. Így a rendkívüli állapotot és a szükségállapotot az Országgyűlés csak ún. 2/3-os határozattal hirdetheti ki, a Kormány hatáskörébe tartozó minősített helyzet kinyilvánításakor pedig az Országgyűlés folyamatos kontrollt gyakorol. A kivételes jogrend keretében bevezethető rendkívüli intézkedések szabályai szintén 2/3-os törvényekben történnek meghatározásra.

A védelmi igazgatás minősített időszaki feladat- és szervezetrendszerét alapvetően az Alkotmány, a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény (továbbiakban: Hvt.), valamint a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény (továbbiakban: Kat.) és a 1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről (továbbiakban: Pvtv.) rögzíti.

A felsorolt törvények rendelkeznek a védelmi igazgatás béke (normál) időszakában és a minősített időszakokban alkalmazandó szabályok sajátosságairól, illetve létrehozandó szervezeti elemeinek jog- és hatásköreiről.

A védelmi igazgatás működésének alapfeltétele a minősített időszak valamelyikének a kinyilvánítása, amely csakis és kizárólag az Alkotmányban meghatározott jogkörök és feltételek teljesülése esetén történhet.

1.2.1. A minősített időszakok hatályos törvényi szabályozása

A Magyar Köztársaság *Alkotmánya* négy minősített időszakról rendelkezik.

Nevezetesen:

- *A rendkívüli állapot* (Alkotmány 19. § (3) h).
- *A szükségállapot* (Alkotmány 19. § (3) i).
- *A veszélyhelyzet* (Alkotmány 35. § (1) i), a polgári védelemről szóló 1996. évi XXXVII. törvény 2. § (2)).
- *A váratlan támadás* (Alkotmány 19/E. § (1)).

A minősített időszakok közös jellemzője, hogy az állam életének rendes működését, az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát belső vagy külső eredetű erőhatalom (katasztrófa) megjelenése veszélyezteti és ennek elhárítására – az alaptörvény felhatalmazása alapján – *rendkívüli jogrend* eszközei vehetők igénybe.

A rendkívüli jogrenden alapuló hatalom gyakorlása az állam rendes működésétől, alkotmányos rendjétől való időleges és részleges eltérést jelent, ami az állami és önkormányzati szervek felépítésének, működésének, hatáskörének átrendeződését, az állampolgárok jogainak korlátozását, a nemzetgazdasági folyamatokba való beavatkozást vonja maga után. A minősített időszakokban alkalmazható rendkívüli intézkedéseket és hatásköri normákat jelenleg a honvédelmi törvény IX. fejezetében szabályozza.¹⁶ A rendkívüli jogrend részletes szabályainak a meghatározására az Alkotmány 19/B-D. §-ai 2/3-os törvény megalkotását írják elő. A Kormány ezen törvény előkészítésével a honvédelmi tárcát bízta meg, amely a törvényjavaslatot határidőre – 1997 december – elkészítette. A törvényjavaslat közigazgatási államtitkári egyeztetése nem valósult meg, így a Kormány – ezáltal az Országgyűlés – sem tárgyalta meg. Ennek indoka egyrészt az volt, hogy a törvény több, tételes Alkotmány-módosítást igényelt volna, másrészt a NATO csatlakozás közeledő időpontja újabb jogharmonizáció szükségességét vetítette előre.¹⁷ (Ezzel kapcsolatban megjegyzendő, hogy a NATO-nak már 4 éve tagja vagyunk, de a törvény még nem készült el!)

1.3. A MINŐSÍTETT IDŐSZAKOK ALKOTMÁNYOS MEGHATÁROZÁSA, TARTALMI BEMUTATÁSA

Az Alkotmány az előző részben már említett négy minősített időszakról rendelkezik. Jogi értelmezését – nevesítését- tekintve megkülönböztetünk *három nevesített minősített időszakot* – rendkívüli állapot, szükségállapot, veszélyhelyzet – és *egy nem nevesített* – az Alkotmány 19/E. § szerinti események bekövetkezése által előidézett – minősített időszakot. A minősített időszakok egyidejűleg több közös, illetve tartalmában egymástól eltérő tényállást foglalnak magukba. Ezen egyező és eltérő vonások alapján, az egyes minősített időszakok jogi szabályozás által meghatározott ismérvei, főbb jellemzői röviden az alábbiak szerint foglalhatók össze.

1.3.1. Rendkívüli állapot

Az Alkotmány meghatározásában: „E jogkörében az Országgyűlés hadiállapot vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély) esetén kihirdeti a rendkívüli állapotot, és Honvédelmi Tanácsot hoz létre.”¹⁸

Az Alkotmányt módosító 1989. évi XXXI. törvény alapján a rendkívüli állapot minősített időszak kihirdetéséhez elégséges jogalapot teremt a fegyveres államközi konfliktus¹⁹

¹⁶ A honvédelmi törvény 3. § (2). Az Alkotmány 19/B-D. §-aiban meghatározott külön törvények megalkotásáig terjedő időszakra, átmeneti jelleggel e törvény tartalmazza az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően kihirdetett rendkívüli állapotban és szükségállapotban alkalmazható, valamint a Honvédelmi Tanácsra vonatkozó alapvető szabályokat. Magyar Törvénytár.

¹⁷ Az Alkotmánybíróság 1998-ban, a honvédelmi törvény IX. és X. fejezetében már említett szabályozásokat figyelembe véve alkotmányos válsághelyzetet, vagy jogi diszfunkciót nem állapított meg. Határozatok Tára.

¹⁸ 1949. évi XX. törvény. A Magyar Köztársaság Alkotmánya 19. § (3) h. Magyar Törvénytár.

¹⁹ Az 1949. évi ENSZ Alapokmány a következőket fogalmazza meg: az államok közötti fegyveres konfliktusokat a nemzetközi jog szabályozza. Ezzel kapcsolatos jogszabályok összegezésénél az ENSZ Alapokmányából kell kiindulnunk, amely a tagállamokat arra kötelezi, hogy nemzetközi kapcsolatokban tartózkodjanak más állam területi épsége vagy politikai függetlensége ellen irányuló erőszakkal való fenyegetéstől, vagy erőszak alkalmazásától.

Ez a rendelkezés a mai nemzetközi jog egyik legfontosabb alapelvét fogalmazza meg, amely az államok háború indítási jogának eltörlését jelenti. Ezzel a rendelkezéssel a háború megszűnt a nemzetközi jogviták elintézésének egyik eszköze lenni, kirobbantása nemzetközi delictummá vált.

Az az állam viszont, amely ellen a fegyveres támadás irányul, a jogos védelem állapotába kerül és az Alapokmány 51. cikke értelmében egyénileg, vagy kollektíven (azaz más államokkal együtt) kifejtett önvédelmének gyakorlása során alkalmazhat fegyveres erőszakot a támadóval szemben.

veszélye, vagy az államok közötti hadiállapot kinyilvánítása. Az előzőekből az a lényeges következtetés vonható le, hogy *nem állami szintű konfliktushelyzet fennállása esetén rendkívüli állapotra előírt különleges rendszabályok nem vezethetők be.*

A rendkívüli állapot kihirdetésére az Országgyűlés, akadályoztatása esetén a köztársasági elnök jogosult, a kihirdetéssel egyidőben létrehozza a Honvédelmi Tanácsot. Az Országgyűlés akadályoztatásának tényét az Országgyűlés elnöke, a miniszterelnök és az Alkotmánybíróság elnöke együttesen állapítják meg²⁰.

A Honvédelmi Tanács egyidejűleg gyakorolja a legfelsőbb törvényhozó szerv, az Országgyűlés által átruházott jogokat, továbbá a Kormány és a köztársasági elnök jogait. A Honvédelmi Tanács tevékenysége során elrendelhető és rendeleti úton bevezethető rendkívüli intézkedések körét jelenleg a Hvt. tartalmazza.

Előre meg nem határozható körülmények esetén a Honvédelmi Tanács rendeletet alkothat, amelyben egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, illetőleg törvényi rendelkezésektől eltérhet, továbbá egyéb különleges intézkedéseket hozhat²¹.

A Honvédelmi Tanács elnöke a köztársasági elnök, tagjai az Országgyűlés elnöke, az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjainak vezetői, a miniszterelnök, a miniszterek. A korábbi években a Honvédelmi Tanács tagja volt a HM vezérkar főnöke is. Mindazonáltal a Honvédelmi Tanács politikai döntéshozó szervezet, ezért 2001-ben az Országgyűlés a XLII. törvény az Alkotmány módosítására 19/B. § (2) bekezdése alapján a HM vezérkar főnök tagsági viszonyát a Honvédelmi Tanácsban megszüntette és ugyanitt tanácskozási jogkörrel ruházta fel.

A Honvédelmi Tanács munka- és szakapparátusát alapvetően a Miniszterelnöki Hivatal, a minisztériumok és a Kormány egyéb hivatalai alkotják a rendes időszaki működéshez képest természetesen szűkített létszámmal.

A háború tehát, különböző helyzetben lévő államok, különbözőképpen minősülő cselekményeinek az összessége, jogilag nem értékelhető, egységesen fogalmát egyetlen nemzetközi szerződés sem határozza meg.

A fegyveres erők alkalmazása – az egyéni vagy kollektív önvédelem kivételével (pl. ENSZ akció) – az agresszió fogalmába tartozik. Tekintet nélkül arra, hogy történt-e hadüzenet vagy sem, a nemzetközi jog szerint agresszióknak minősül, ilyen minősítő körülmény például, ha egy állam fegyveres erői támadást hajtanak végre más állam területe ellen; fegyveres erői bombázzák más állam területét, bármiféle fegyvert használ más állam területe ellen; fegyveres erőit, amelyek más állam területén tartózkodnak a fogadó állammal történt megegyezés alapján, az egyezményben foglalt feltételek megszegésével használja fel, vagy ha azok az egyezmény lejártá után tovább tartózkodnak az illető területen; megengedi, hogy területét, amelyet egy másik állam rendelkezésére bocsátott, a másik állam agressziós cselekmény elkövetésére használja fel harmadik állam ellen; fegyveres bandákat, csoportokat, önkénteseket vagy zsoldosokat küld (vagy nevében ilyeneket küldenek) más állam ellen fegyveres cselekmények végrehajtására (az ENSZ közgyűlésének 1974. évi határozata). A hadüzenet – vagyis a fegyveres támadás bejelentése – támadó cselekménynek, azaz agresszióknak minősül, tehát az ENSZ Alapokmánya értelmében tilos. Fegyveres támadás esetén azonban hadiállapot következik be, amelynek jogi szabályozása indokolt és szükséges. ZMNE könyvtár.

²⁰ 1949. évi XX. törvény. A Magyar Köztársaság Alkotmánya 19/A. § (3). Magyar Törvénytár.

²¹ Az Alkotmány meghatározza a rendkívüli jogrend korlátait, így az Alkotmány alkalmazása nem függeszthető fel – 19/B. § (4)-, az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható – 19/B. § (6)-, továbbá nem korlátozhatók és nem függeszthetők fel a meghatározott alapvető jogok – 8. § (4). Magyar Törvénytár.

A Honvédelmi Tanács megalakulásával létrejövő államvezetési struktúrából, továbbá a bevezetendő rendkívüli intézkedések jellegéből következik, hogy a *rendkívüli állapot csak az ország egész területére kiterjedően rendelhető el.*

A rendkívüli állapot két helyzete az alábbiak szerint definiálható:

A háborús veszély olyan feszült nemzetközi helyzet, amikor az ország függetlenségét, területi integritását idegen hatalom fegyveres támadása közvetlenül veszélyezteti.

A hadiállapot olyan nemzetközi helyzet, amikor az ország függetlenségét, területi integritását idegen hatalom fegyveres támadása éri, vagy a fegyveres támadás megelőző jognyilatkozat megtétele által következik be.

A védelmi felkészítés szempontjából a rendkívüli állapot különleges jelentőségű, ugyanis ez az a minősített időszak, amelyben a szükségállapot és a veszélyhelyzet esetén bekövetkező események többsége nagy valószínűséggel bekövetkezhet. Mivel ebben az időszakban a háborús katonai cselekményeken túl a terrorveszélytől az ipari katasztrófaig bármilyen fenyegetettségi helyzet bekövetkezhet, a rendkívüli állapotra való előkészület magába foglalja a többi minősített időszakra vonatkozó védelmi felkészítési feladatokat is.

Háborús veszély időszakában az országmozgósítás alapvető feladatait képezik a védelmi igazgatás aktivizálása, a nemzetgazdaság mozgósítása, az intézkedési tervek pontosítása, a területvédelmi célú előkészítése, a fegyveres erők mozgósítása, a rendvédelmi szervek készenlétének fokozása, a Honvédelmi Tanács működési rendjének, feltételrendszerének előkészítése és munkaapparátusának felkészítése.

Hadiállapot időszakában az országmozgósítás feladatait elsősorban a konkrét politikai, katonai helyzet diktálta intézkedések, valamint a fegyveres védelem szükségletei által megkövetelt rendelkezések kiadása és a védelem érdekében az ország erőforrásainak allokációja jelenti.

1.3.2. Szükségállapot

Az Alkotmány meghatározásában: „E jogkörében az Országgyűlés az alkotmányos rend megdöntésére, vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekmények, elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén (a továbbiakban együtt: szükséghelyzet) szükségállapotot hirdet ki.”²²

Az előidéző körülmények jellege szerint a szükségállapoton belül három tényállás különböztethető meg: *a hatalom megszerzésére irányuló belső fegyveres cselekmények; terror jellegű fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett erőszakos cselekmények; a veszélyhelyzetnél nagyobb kihatású elemi csapás, katasztrófa bekövetkezése.*

A szükségállapot minősített helyzetet az Országgyűlés (akadályoztatása esetén a köztársasági elnök)²³ hirdeti ki. Mindazáltal a köztársasági elnök – ellentétben a Honvédelmi Tanáccsal – nem alkothat törvényben előre meg nem határozott tartalmú rendkívüli rendeleteket, hanem a külön törvényben (annak megalkotásáig a Hvt. IX. fejezetében) meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be²⁴ rendeletek formájában²⁵.

²² 1949. évi XX. törvény. A Magyar Köztársaság Alkotmánya 19. § (3) i.. Magyar Törvénytár.

²³ 1949. évi XX. törvény. A Magyar Köztársaság Alkotmánya 19/A. § (3). Magyar Törvénytár.

²⁴ Az Alkotmány 19/B. (4) a Honvédelmi Tanácsnak, 35. § (3) a Kormánynak rendeletalkotási és törvényektől való eltérési jogot biztosít, míg ezen jogkörrel a köztársasági elnököt szükségállapotban nem hatalmazza fel. Magyar Törvénytár.

²⁵ 1949. évi XX. törvény. A Magyar Köztársaság Alkotmánya 19/C. § (2). Magyar Törvénytár.

Az Országgyűlés folyamatos kontrollt és felülbírálati jogkört gyakorol az államfő tevékenysége felett. A köztársasági elnök az általa bevezetett rendkívüli intézkedésekről haladéktalanul tájékoztatni köteles a törvényhozást – akadályoztatása esetén az Országgyűlés Honvédelmi Bizottságát, amely ezen időszakban folyamatosan ülésezik -, az Országgyűlés (illetőleg az Országgyűlés Honvédelmi Bizottsága) az államfő által bevezetett intézkedéseket felfüggesztheti²⁶.

A fegyveres erők felhasználásának alkotmányos feltétele, hogy a szükségállapotot kihirdessék és az, hogy erőszakos cselekmények kezelésére a rendőrség alkalmazása nem elégséges²⁷.

A szükségállapot időszakában a törvényhozás és a Kormány eredeti jog- és hatáskörében működik. A végrehajtó hatalmat, az operatív irányítást a Kormány gyakorolja. A szükségállapotot kiváltó okok nem feltétlenül hatnak az ország egész területére és nem minden esetben kell az ország teljes erőforrás kapacitását igénybe venni, ezért a szükségállapot az ország egészére, vagy annak egyes részeire is kihirdethető.

Az országmozgósítás feladatait képezik a szükségállapot bevezetését követően - az érintett területeken – az előkészített intézkedési tervek végrehajtásának azonnali megkezdése, a védelmi igazgatás azonnali aktivizálása, szükséges mértékben áttérés a gazdaság mozgósítására, a rendvédelmi szervek készenlétének fokozása és a fegyveres erők szükség szerinti mozgósítása.

A védelmi felkészítés feladatait képezik a szükségállapot kihirdetéséhez szükséges technikai feltételek megteremtése, a minősített időszak egyes tényállásai kihatásainak prognosztizálása, ezek vonatkozásában az intézkedési terv változatok kialakítása.

1.3.3. Veszélyhelyzet

Az Alkotmány meghatározása alapján: „A Kormány az állampolgárok élet- és vagyónbiztonságát veszélyeztető csapás, illetőleg következményeinek az elhárítása (a továbbiakban: veszélyhelyzet), valamint a közrend és közbiztonság védelme érdekében megteszi a szükséges intézkedéseket”²⁸.

Összehasonlítva a szükségállapot hasonló tényállásával – azaz a veszélyhelyzetnél nagyobb kihatású elemi csapás, katasztrófa helyzet bekövetkezése –, attól mértékében, súlyosságában, korlátozott területi hatásában mutat eltérést. Úgy is fogalmazhatunk, hogy ha az elemi csapás, a katasztrófa bekövetkezésének elhárítására, vagy következményei felszámolására a Kormány intézkedései elegendőek, úgy veszélyhelyzet, míg ha ezt meghaladó intézkedések bevezetése szükséges, akkor szükségállapot állapítható meg. Ebből következően a veszélyhelyzet kinyilvánításakor az országmozgósítás feladata alapvetően megegyezik a szükségállapotnál megállapítottakkal.

Kinyilvánítására az Alkotmány konkrét végrehajtási szabályokat nem állapít meg, a szükséges intézkedések meghozatala és végrehajtásuk irányítása egyaránt a Kormány kompetenciája. A tett intézkedésekről a Kormány az Országgyűlést folyamatosan tájékoztatja. Az Alkotmány lehetővé teszi a Kormány részére, hogy az Országgyűlés felhatalmazása alapján egyes törvények rendelkezéseitől eltérő rendeleteket és intézkedéseket hozzon²⁹. A rendeletalkotás részletes szabályait kétharmados törvényben kell rögzíteni, nevezetesen a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló törvény 7. §-ban foglaltak szerint.

²⁶ 1949. évi XX. törvény. A Magyar Köztársaság Alkotmánya 19/C. § (3). Magyar Törvénytár.

²⁷ Ugyanott 40/B. § (2). Magyar Törvénytár.

²⁸ Ugyanott 35. § (1) i. Magyar Törvénytár.

²⁹ Ugyanott 35. § (3). Magyar Törvénytár.

Az Alkotmány 35. § (3) bekezdése alapján külön törvényben kell meghatározni a veszélyhelyzetben alkalmazható szabályokat. Ám a honvédelmi törvény IX. fejezete – a polgári védelemről szóló 1996. évi XXXVII. törvény elfogadásáig – csak a szükségállapot és a rendkívüli állapot vonatkozásában rögzítette a rendkívüli intézkedések körét. Ezen időszakban a Kormány a jogi szabályozás hiányosságának pótlására a még érvényben lévő az időleges munkakötelezettségről szóló 1967. évi 29. törvényerejű rendeletet és a végrehajtására kiadott 50/1970. (XII. 20.) Kormányrendeletet vehette igénybe. Ezen rendelet szerint el lehetett rendelni az időleges munkakötelezettséget, továbbá a szükséges anyagok, szállító eszközök, stb. igénybevételét. Ezt a furcsa helyzetet szüntette meg a már említett 1996-ban elfogadott polgári védelemről szóló törvény, amikor záró rendelkezésében a Kormány részére biztosította veszélyhelyzetben a rendkívüli intézkedések alkalmazásának lehetőségét³⁰ és egyben hatályon kívül helyezte az 1967. évi 29. törvényerejű rendeletet³¹.

1.3.4. Az Alkotmány 19/E. § szerinti minősített időszak

Az Alkotmány meghatározása szerint: „Külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, illetve az ország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő készütségi erőivel való oltalmazására, az alkotmányos rend, az állampolgárok élet- és vagyónbiztonsága, a közrend és közbiztonság védelme érdekében a Kormány a köztársasági elnök által jóváhagyott védelmi terv szerint – a támadással arányos és erre felkészített erőkkel – szükségállapot, vagy rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig azonnal intézkedni köteles.”³²

A fenti definícióból megállapítható tehát, hogy bármely – országunkkal határos – államban végbemenő válság, konfliktus helyzet eszkalálódása olyan veszélyt jelenthet hazánkra nézve, amely egy – nem nevesített – minősített időszak alkotmányos szabályozását indokolhatja. Ezt mérlegelve az Alkotmány rendelkezései közé az 1993. évi CVII. törvény 1994. január 1-i hatállyal beiktatta a fent meghatározott nem nevesített időszakot, amelyben a Kormányt felhatalmazta azonnali jogosultsági és intézkedési jogkörrel, a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig. A bevezethető intézkedések kereteit a Hvt. IX. fejezete rögzíti³³. A Kormány által elrendelt intézkedéseket területi szinten a területileg illetékes megyei közgyűlés elnöke, a fővárosban a főpolgármester rendeleti úton vezeti be.

Az Alkotmány 19/E. §-a lehetőséget biztosít –a kialakult konfliktus helyzettől függően– arra, hogy a nem nevesített minősített időszakból szükségállapot vagy rendkívüli állapot kerüljön bevezetésre. Ebben az esetben a Kormány intézkedési kötelezettsége és jogosultsága ezen időszakok kihirdetésére vonatkozó döntésig terjed. Ugyanakkor a vonatkozó paragrafus lehetővé teszi a visszatérést a normál időszak jogrendre, ha a kormányzati intézkedések sikere az előidéző körülmények pozitív irányba fejlődését eredményezi.

³⁰ 1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről. 44. § (2) „... (4) A Kormány az Alkotmány 35. §-a (1) bekezdésének i., pontjában kapott felhatalmazás alapján a polgári védelemről szóló törvényben meghatározott veszélyhelyzetben a veszélyhelyzet elhárításhoz szükséges mértékben és körben e törvény (a honvédelmi törvény – a szerző) 202-204., 206-208., 213-218., 220-221., 234., 243-247. §-aiban meghatározott intézkedéseket vezethet be.” Magyar Törvénytár.

³¹ Ugyanott. 41. § (2). Magyar Törvénytár.

³² 1949. évi XX. törvény. A Magyar Köztársaság Alkotmánya. 19./E. § (1). Magyar Törvénytár.

³³ 1993. évi CX. törvény a honvédelemről. 199. § (3). Magyar Törvénytár.

Hazánk NATO-tagságából eredő jogok és kötelezettségek gyakorlásához az Alkotmány 19/E. § szerinti tevékenységet érintő módosítása 2000 júniusában történt meg. Ennek megfelelően a Kormány hatáskörébe került a szövetséges fegyveres erők váratlan légi támadás elleni igénybevételével kapcsolatos – béke (normál) időszakban a magyar légtérben való őrzésként – döntési jogkör³⁴.

Figyelemre méltó az a megállapítás, hogy a fegyveres erők tevékenységével kapcsolatos intézkedéseket a Kormány kizárólag a köztársasági elnök által jóváhagyott védelmi terv keretei között, az erre felkészített erőkkel és csak a külső fegyveres támadással arányos erők alkalmazásával hajthatja végre. Ez kizárja a fegyveres erők kontroll nélküli alkalmazásának lehetőségét és a szükségesnél nagyobb erő igénybevételét.

1.3.5. A minősített időszakot megelőző veszélyeztetettség időszaka és a válságkezelés problémái

Az előzőekben bemutatott minősített időszakok rendszeréből szembetűnő, hogy a béke (normál) időszak és a minősített időszak között nincs egy átmenetet biztosító közvetett fenyegetettség (veszélyeztetettség) időszak.

A veszélyeztetettség időszaka nem minősülne minősített időszaknak, így értelemszerűen minden esetben megelőzné a minősített időszakot.

A veszélyeztetettség időszakának alkotmányos szabályozása évek óta elhúzódó probléma. Létjogosultságát bizonyítja a kétpólusú világrend felbomlását követő veszélyforrások tucatjainak felszínre törése közép és kelet Európában és annak közvetlen fenyegető hatásának kialakulása hazánk biztonságára. Gondolok itt elsősorban a nemzetközi terrorizmus, a nemzetközi szervezett bűnözés, a fegyver- és kábítószer-kereskedelem, az éghajlat gyors lefolyású megváltozása, a tömeges menekültáradatok, a természeti és a mesterséges környezet rombolása, etnikai villongások ismételt felerősödése, tömegpusztító fegyverek és hordozóeszközök elterjedésére. Az új kihívások, kockázatok olyan konfliktusokat idézhetnek elő, melyek kezelése – a válságkezelés – nem feltétlenül igénylik minden esetben a minősített időszakok valamelyikének a bevezetését.

A válság fogalmát³⁵, a válságkezelés³⁶ szabályait a mai magyar jogrendszer nem ismeri, így a válság megoldása valamelyik minősített időszak elrendelésével kezelhető. A válság kialakulásának oka dönti el azt, hogy veszélyhelyzet, szükségállapot vagy rendkívüli állapot lesz bevezetve.

A válságkezelési rendszernek – törvényben szabályozottan – a honvédelmi rendszer részét kellene képeznie, melynek fő feladata lenne hazánk szuverenitásának, területi épségének és a lakosság szociális biztonságának védelme, valamint hozzájárulás a Szövetség kollektív védelméhez. A válságkezelés egyéb feladatait képeznék nemzetközi szervezetek által vezetett nemzetközi békeműveletekben, humanitárius akciókban való részvétel, hozzájárulás közösen vállalt szövetségi küldetésekhez, súlyos katasztrófák elhárításához. Véleményem szerint a

³⁴ 2000. évi XCI. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról 6. § Magyar Törvénytár.

³⁵ Katasztrófavédelem 2003/6. P. 29-30., Szternák György: Válságkezelés – új feladatok, lehetőségek és eszközök. A válság olyan helyzet, amely veszélyezteti az emberi életet és az anyagi javakat, a lakosság szociális biztonságát, fenyegeti a nemzeti érdekeket és célokat, a kezelésre álló idő korlátozott, a kezelése rendkívüli kormányzati lépéseket igényel és nem tervezett erőforrások felhasználását teszi szükségessé. ZMNE könyvtár.

³⁶ Kőszegvári Tibor.: A válságkezelés aktuális problémái p. 217. „Minden olyan intézkedés, amely a válság esetén arra irányul, hogy egy fegyveres konfliktus kialakulását, kiterjesztését megakadályozzuk, anélkül, hogy alapvető nemzeti érdekeinkről lemondanánk ... körülméktől előkészületek után a döntések meghozatala. Ez utóbbiak célja a megfelelő politikai, diplomáciai, gazdasági és esetleg katonai lépések időbeni és összehangolt alkalmazása”. ZMNE könyvtár.

válságkezelési rendszer kialakításának alapját kell képezniük a biztonsági és katonai stratégiák, miniszteriális szintű stratégiák, a magyar honvédség doktrínái, katasztrófavédelmi doktrína stb.

Egyetlen ma létező ilyen dokumentum, amivel hazánk rendelkezik a Nemzeti Biztonsági Stratégia, de hol késik a többi? Nemzeti Katonai Stratégia, ágazati stratégiák nélkül nem lehet válságkezelést szabályozni és annak eszköz- és feladatrendszerét kidolgozni. A Magyar Honvédségnél találkozhatunk már kidolgozott doktrínákkal, ez a helyzet azonban nem igazán szerencsés, ugyanis a „hogyan kell tenni” kérdés nem előzheti meg a „mit kell tenni” meghatározást.

A válságkezelési rendszerünk kialakításánál figyelembe kell venni a Szövetségi rendszerben alkalmazott válságkezelési rendszabályokat is, de nem teljesen lemásolva azt. A Szövetség saját stratégiája, szervezeti felépítése, méretei, belső döntéshozatali folyamatai alapján kidolgozott terveket, az abban foglalt időtényezőket nagy tévedés egy nemzetállam hasonló tervrendszerébe automatikusan átemelni. Ami a valós működést biztosítja a szövetségi szinten, nem biztos, hogy változtatás nélkül alkalmazható a Magyar Köztársaság számára. A fentiek alapján egyáltalán nem tudható, hogy egy esetleges válsághelyzetben a helyi tényezők hatására lesz-e lehetőség egy hat hónapos felkészülési időszakra. Véleményem szerint a szövetséges tervek csupán irányadóak a Magyar Köztársaság számára. A fentebb említett hat hónap olyan értelemben irányadó, hogy a Szövetségnek ennyi idő szükséges a felkészülésre, vagyis ténylegesen hat hónap alatt képes a védelmi gépezetet teljes működésbe állítani. Úgy gondolom, hogy ebből adódóan lehetséges az, hogy a Magyar Köztársaságnak nem harminc napos válság helyzetre, hanem azt esetleg többszörösen meghaladó időtartamra is fel kellene készülnie, mindaddig amíg a Szövetség gépezete úgymond teljes erőre felpörögve képes belépni a helyzet kezelésébe.

A válságkezelés komplex rendszerének kialakításánál, célszerű lenne figyelembe venni a NATO hadászati koncepciójának 18. pontját³⁷, mely a következőket mondja ki: „A Szövetség alapvető működési elve: szuverén államok közötti közös elkötelezettség és együttműködés valamennyi tagállam biztonsága oszthatatlanságának támogatásában. A szövetségen belüli szolidaritás, amely megnyilvánul a NATO mindennapos tevékenységében, politikai és katonai területen biztosítja, hogy egyetlen szövetséges se kényszerüljön lemondani nemzeti erőfelfejtéséről, amikor is alapvető biztonsági kihívásokkal szembesül. A NATO anélkül, hogy megfosztaná a nemzeti államokat azon joguktól és kötelezettségeiktől, hogy felelősséggel viseltesenek a szuverén nemzetvédelem iránt, lehetőséget biztosít számukra, hogy kollektív erőfelfejtés útján növeljék képességüket a legfontosabb nemzeti, biztonsági célkitűzések eléréséhez.”

Vagyis a szövetség védelmi rendszere, válságkezelési rendszere, hadereje nem helyettesíti, hanem kiegészíti a felsorolt rendszerek nemzeti megfelelőit.

A válsághelyzetek kezelésében részt kell hogy vegyen valamennyi minisztérium, ezen belül kiemelt feladatot lát el a HM Védelmi Hivatal, a BM Védelmi Hivatal, a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, a rendvédelmi szervek, illetve a Magyar Honvédség, amiről elmondható, hogy valamennyi válság kezelésében kulcsszerepet tölthet be. Az előbb elmondottakból következik, hogy válsághelyzetek koordinálását kizárólag a Kormány, illetve annak a minisztériumok felett álló szerve végezheti.

A válságkezelés során kialakulhat olyan helyzet az esetleges összeütközés során, vagy a katasztrófa eskalálódása folytán, hogy a válsághelyzet olyan szakaszba lép, amikor az Alkotmány szerint az adott helyzetnek megfelelő minősített időszakot kell kihirdetni.

A minősített időszak a válságkezelésnek egy speciális szakasza, mely törvényileg szabályozott és egy jól működő rendszer, de egyes rendszabályait a Szövetség alkalmazási elveihez hozzá kellene igazítani.

³⁷ NATO Kézikönyv, 1997, p. 250. ZMNE könyvtár.

Véleményem szerint a minősített időszakok rendszere jelenleg valamennyi veszélyeztetettségi szint kezelésére alkalmas. Mélyreható tartalmi és megnevezésbeli megváltoztatása az Alkotmány és a vonatkozó törvények teljes módosításával, újra alkotásával járna, amit a jelenlegi helyzet nem indokol. Ez persze nem zárja ki annak a gondolatát, hogy a minősített időszakok rendszere megváltoztatásának terve ne szerepeljen az országvédelmi rendszer hosszú távú tervezési koncepciójában.

Összességében elmondható, hogy a válságkezelési rendszerünknek a Szövetség tagállamaival folytatott együttműködésre és a kollektív védelmi képességek fenntartására kell épülnie. Biztosítania kell a biztonságunkat érintő konfliktusok megelőzését vagy békés rendezését. Ha a saját katonai képességünk nem elégséges a válságkezeléshez, akkor adott esetben a NATO erőkkel történő együttműködésre is sor kerülhet. Mind a válságkezelési feladatok, mind az együttműködés megfelelő mértékben kidolgozott és rendszeresen aktualizált terveket igényel. Ezeknek a terveknek tartalmazniuk kell azokat a cselekvési változatokat is, amelyek alkalmazására csak végső és kiélezett helyzetben kerülhet sor.

A válságok kezelésére a védelmi felkészítés és az országmozgósítás rendszere jogilag szabályozott lehetőséget biztosít.

1.4. A MINŐSÍTETT IDŐSZAKOK KIHIRDETÉSE ÉS MEGSZÜNTETÉSE

A minősített időszakok bevezetésének a kezdeményezése a Kormány feladata. A veszélyhelyzet bevezetése a Kormány hatáskörébe tartozik, az Országgyűlés és a köztársasági elnök haladéktalan tájékoztatása mellett. Az Alkotmány 19/E. § (1) bekezdés szerinti minősített időszakot a Kormány vezeti be, de azt nem kötelező kihirdetnie, természetesen az Országgyűlést és a köztársasági elnököt haladéktalanul tájékoztatnia kell.

A rendkívüli állapot és a szükségállapot kinyilvánításának joga az Országgyűlés kompetenciája, akadályoztatása esetén a köztársasági elnök rendelkezik ehhez jogosultsággal. Ebből következően ez a tevékenység kétféle módon realizálódhat:

- Ha az Országgyűlés a döntések meghozatalában nincs korlátozva az Országgyűlés elnöke, a miniszterelnök előterjesztésére rendkívüli ülésre hívja össze a törvényhozást. Ekkor a Kormány kezdeményezésére a törvényhozás dönt a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kinyilvánításáról és az előbbi esetben létrehozza a Honvédelmi Tanácsot.
- Amennyiben az Országgyűlés döntése meghozatalában akadályoztatva van³⁸ a kormányfő kezdeményezésére az Országgyűlés elnökével és az Alkotmánybíróság elnökével együttesen megállapítja a rendkívüli állapot és a szükségállapot kihirdetése indokoltságának tényét és a nyilatkozatot a köztársasági elnök elé terjeszti. A szóban lévő minősített időszakok kihirdetése indokoltságának tényét a köztársasági elnök is kezdeményezheti az előbb említett közjogi méltóságoknál. Ezt követően a köztársasági elnök alkotmányjogi nyilatkozattal meghozza a döntést a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot bevezetésére.

Egyszerűbb a helyzet akkor, ha az országban már kihirdetésre került a szükségállapot bevezetése, mert ebben az esetben az Országgyűlés rendszeresen ülésezik. Amennyiben a kialakult fenyegetettség tovább eszkalálódik, súlyosbodik és ez egy új minősített időszak bevezetését követeli meg, az Országgyűlés alkotmányjogi úton biztosítja az átmenetet egyik minősített időszaktól a másik minősített időszakba.

³⁸ Az Országgyűlés döntése meghozatalában akkor van akadályoztatva, ha nem ülésezik és összehívása az idő rövidsége, továbbá a rendkívüli állapotot vagy a szükségállapotot kiváltó események miatt elháríthatatlan akadályba ütközik. A szerző.

A minősített időszakokat kiváltó fenyegetettségek, veszélyhelyzetek kialakulását tekintve lehetnek váratlanok (ipari szerencsétlenség, földrengés, terrortámadás) vagy jellegükből fakadóan hosszabb idő alatt kialakuló, kiteljesedő történések (feszült nemzetközi helyzet, árvíz kialakulásának veszélye). Ez utóbbi esetben lehetőség van a védelmi igazgatás szerveinek az eseménykövető- és jelzőrendszer (MONITORING rendszer) működtetésére már a felkészítés időszakában is. A MONITORING rendszer adatai alapján az országos hatáskörű szervek és azok területi szervei, illetve a védelmi bizottságok képesek értékelni a kialakuló helyzetet, azonnali intézkedéseket hozni, valamint tájékoztatni a Kormányt és javaslatot tenni a bekövetkezett események felszámolásának, kezelésének lehetőségeire.

A végrehajtó hatalom feladatát képezi a *minősített időszak kihirdetését kiváltó körülmény(ek) megszűnésének megállapítása*, a szükséges információkhoz az imént említett és a védelmi igazgatás szervezetrendszeré által működtetett MONITORING rendszer folyamatos működtetésével juthat. Ezt követi a helyreállítás szakasza, amelynek célja intézkedés-sorozatokat tervszerű bevezetésével visszaállítani a béke (normál) időszaki állapotot az állam működésének minden területén.

A minősített időszak tényállásának megszűnését követően a – minősített időszakokban az intézményeket, szervezeteket, a gazdaságot, a lakosságot érintő – rendkívüli jogrenden alapuló rendeletek, valamint a védelmi igazgatást érintően hozott intézkedések hatályukat veszítik. A közigazgatás visszaáll a béke (normál) idejű alkotmányos jogrend által meghatározott szabályok szerinti működésre.

A rendkívüli állapot megszűnésével – kivéve ha az Országgyűlés a rendelet hatályát meghosszabbítja – a Honvédelmi Tanács rendeletei hatályukat veszítik³⁹. A szükségállapot időszakában bevezetett köztársasági elnöki rendeletek – kivéve, ha azok hatályát az Országgyűlés akadályoztatása esetén az Országgyűlés Honvédelmi Bizottsága meghosszabbítja – 30 napig maradhatnak hatályban.⁴⁰

Az Országgyűlés a védelmi igazgatás szervezetrendszerének információi alapján képes dönteni az egyes rendkívüli intézkedések szükség szerinti további hatályban tartásáról.

1.5. A VÉDELMI IGAZGATÁS STRUKTÚRÁJÁNAK VÁLTOZÁSA A RENDSZERVÁLTOZÁS IDŐSZAKÁTÓL NAPJAINKIG

Már a bevezetőben szoltam róla, hogy az emberi társadalmak történetében a különböző államformákon belül, mindig megjelent egy nem a békeidőszakra, hanem a veszélyek esetére szóló vezetési struktúra. Ez mindig legitim volt, kivéve a diktatúrákat és ebből a szempontból ilyennek nevezhető a szocializmus is.

A szocializmusban is megvoltak az intézményi keretek, melyek különböző veszélyhelyzetekre szoltak, például az ötvenes években úgy hívták ezt – a mai Honvédelmi Tanácsot -, hogy Üzemgazdasági Tanács, elnöke a párt főtitkára volt. Jellemzője volt még ennek a kornak, hogy a katonai főosztályt hívták például üzemgazdasági főosztálynak, vagy tervezési főosztálynak, az volt a lényeg tehát, hogy a katonai vonatkozású szervezeteknek mindig valamilyen fedőnevet adjanak.

Az akkoriban működő ún. Üzemgazdasági Tanácsnak is az volt a jelentősége, hogy legyen egy olyan szervezet, amely fel van hatalmazva mindazon jogokkal, amelyek minősített időszakban szükségesek a helyzet megoldásához. Mivel ilyen esetekben nemcsak kormányzati feladatokat kell ellátni, hanem olyan feladatokat is, amelyek államfői hatáskört igényelnek. A szocializmusban miért érdekes ez? Azért érdekes, mert nemcsak a legitim szervezeteknek a legitim vezetői kerültek be ebbe a különleges szervezetbe, intézménybe, hanem olyanok is akik nem vettek részt hivatalosan az állami életben. Értem ez alatt azt, hogy például az Üzemgazdasági Tanácsnak, később a Honvédelmi Tanácsnak, az elnöke a párt főtitkára volt,

³⁹ A Magyar Köztársaság Alkotmánya. 19/B. § (5). Magyar Törvénytár.

⁴⁰ Ugyanott 19/C § (4). Magyar Törvénytár.

alelnökei a Központi Bizottság titkárai. A Minisztertanács elnöke és az Elnöki Tanács elnöke csak egyszerűen tagjai voltak a tanácsnak. Békében ők vezették ugyan az országot, de abban az esetben, ha az ország háborút viselt volna, már nem lett volna meg az a hosszú döntési periódus, hogy majd a „párt összeül, a Politikai Bizottság és a Központi Bizottság ajánl a Hazafias Népfrontnak, az meg a Kormánynak.” Nem, ez ekkor már nem így működött volna, hanem közvetlenül a párt irányította volna az eseményeket. Itt tehát az a lényeg, hogy a szocializmusban működő igazgatási struktúra lehetővé tette, hogy nem az állami (Kormány) felhatalmazással, a közigazgatásban nem a választott vagy kinevezett funkciókban lévő személyek kerüljenek be ennek a szervezetrendszernek a csúcsára, hanem a pártemberek, így ők irányítottak. Vagyis rendkívüli állapot időszakában a párt főtitkára vezette volna az államot (országot).

A megyékben (fővárosban) ugyanez volt a helyzet, a honvédelmi bizottságok elnökei mindig a párt megyei bizottságának az első titkárai voltak (ők lettek kijelölve), titkárai – amelyik a második funkció a honvédelmi bizottságokban – pedig a megyei (fővárosi) pártbizottságok közigazgatási és adminisztratív⁴¹ osztályainak a vezetői. A Honvédelmi Minisztérium kijelölt szakemberei a honvédelmi bizottságok titkárhelyettesei voltak, akik a mozgósítási feladatokért feleltek. A védelmi igazgatást a Minisztertanács mellett működő Honvédelmi Bizottság irányította, ez Minisztertanács elnökhelyettesi szint volt. A titkársági teendőket a Minisztertanács Védelmi Iroda látta el, melynek vezetője miniszterhelyettes besorolású volt.

Ez a rendszerváltoztatást közvetlenül megelőző időszakban megváltozott. A Honvédelmi Bizottság elnöke a Minisztertanács elnöke lett, tagjai pedig a miniszterek és az Országos Tervhivatal elnöke voltak.

A megyéknél is változás történt, a megyei (fővárosi) honvédelmi bizottságok élére a megyei (fővárosi) tanácselnököket jelölték ki, de még mindig nem normatív jogszabályok alapján. Ezek az emberek kiválasztottak és nem választottak voltak. De az a tény, hogy a megyei honvédelmi bizottságok elnökei a megyei tanácselnökök voltak, nagy ugrásnak számított az előző időszakhoz képest, mert ha csak közvetett módon is, de ez minimális elszakadást jelentett a párt vezetésétől.

Fontos lett volna már abban az időben is – ez ma már így van –, hogy egy ilyen jogszabály mindig normatív alapon működjön.⁴² A megyei (fővárosi) tanácsnak a jogutódja a megyei (fővárosi) közgyűlés lett, de csak részben, mert a tanácselnököt kinevezték, a *közgyűlés elnökét (a főpolgármestert)* ezzel ellentétben *választják*.

1989. október 23-tól folyamatosan teremtődtek meg egy legitim védelmi felkészítés és az országmozgósítási rendszer kialakításának jogi lehetőségei. Ezt az időszakot alapvetően két fő periódusra lehet osztani, amelyek között választóvonalat a 1993. évi új honvédelmi törvény hatályba lépése képezte. Ennek alapján a védelmi igazgatás elemzését két időszakra vonatkozóan fogom elvégezni.

⁴¹ Adminisztratív alatt értendő a fegyveres erők és testületek. A szerző.

⁴² Valós helyzetben 1990 októberében – az ominózus „taxis blokád” idején történt egy furcsa eset. Egyik megyénk védelmi bizottságának – önkormányzati választások időszakában – már nem volt elnöke, mivel a régi (megyei tanácselnök) már nem volt funkcióban, a közgyűlés elnökét pedig még nem választották meg. Ebben az exlex helyzetben az történt, hogy egy valamikori megyei védelmi bizottság elnöke kinevezési okmánnyal rendelkező személy (volt megyei pártbizottság titkár) összehívta a védelmi bizottságot, ugyanis a kinevezési okmány határozatlan időre szól és senki nem vonta azt vissza. Hatalmas botrány lett belőle, ma már csak mosolyognak rajta, de akkor ez igen komoly dolog volt. A szerző.

1.5.1. A köztársasági megbízotti intézmény időszaka

A politikai rendszerváltoztatás és következményeként a gazdasági, a közigazgatási, továbbá a honvédelmi területeken végbemenő változások új helyzetet teremtettek a védelmi felkészítés és az országmozgósítás rendszerében.

Az új politikai irányvonal és az új védelmi koncepció a védelmi felkészítést alapjaiban, míg a közigazgatás módosulása, a gazdaság privatizációja az országmozgósítás kiinduló feltételeiben jelentettek gyökeres változást. Következésképp a védelmi felkészítés és az országmozgósítás korábbi rendszere erre az új helyzetre csak részben volt adaptálható, főként minőségében egy merőben új, felfogásában, eszközeiben és megoldási módjaiban más rendszer kialakítását igényelte.

A legjelentősebb változás a védelmi felkészítés és az országmozgósítás céljában következett be, mivel az addigi rendszer lényegében egyetlen feladatra – az ország egészének háborús felkészítésére – a háborúra koncentrált, azaz a katonai védelem volt az elsődleges.

A rendszerváltoztatás nyomán végrehajtott alkotmánymódosítás a rendkívüli állapot mellett új kategóriaként definiálta a *szükségállapotot* és a *veszélyhelyzetet* is. Ennek megfelelően a védelmi felkészítés és az országmozgósítás feladatrendszere kibővült, komplexebbé vált a védelmi rendszer.

A védelmi felkészítés tervezési rendszerében is jelentős módosulások történtek, mivel az addigi tervezés lényegében a középtávú (5 éves) és az éves gazdasági tervezéshez kötődött.⁴³ Az ország gazdaságának mozgósítását – figyelembe véve a *piacgazdaságra történő áttérés* körülményeit – új alapokra helyezve, piackonform módon működtetve kellett átalakítani.

Mindezek a változások tükröződtek a védelmi felkészítés és az országmozgósítás tartalmának módosulásában, amely az új értelmezés szerint magába foglalta az Alkotmányban rögzített valamennyi minősített helyzetben megoldandó feladatok tervezését. A különböző minősített helyzetek egymáshoz való viszonya, a várható szituációk hasonlósága és átfedése az országmozgósítás szervezeti, jogi, hatásköri, intézkedési és végrehajtási területeinél egyaránt egy egységes, egymásra épülő és teljes körű rendszer kialakítását tette szükségessé és lehetővé. Ez azt jelentette, hogy az egyes elemeket egymástól függetlenül – mintegy modulszerűen – az adott helyzet követelményeinek megfelelően lehetett már az új koncepció szellemében alkalmazni.

A védelmi felkészítés és az országmozgósítás új rendszerének kialakítására, koordinálására 1990. szeptember elsejével létrehozták a Honvédelmi Minisztérium szervezeti egységeként a *Védelmi Koordinációs Irodát* (továbbiakban: HM VKI), amely ellátta a védelmi felkészítéssel és az országmozgósítással kapcsolatos kormányzati, minisztériumi, minisztériumok közötti koordinációs és a megyei (fővárosi) honvédelmi bizottságok irányítása, koordinálása kapcsán keletkező feladatokat.

Ez már önmagában ellentmondásos helyzet volt. Ugyanis ezen szervezetnek minisztériumi szervezeti keretek között, de kormányzati feladatokat kellett végrehajtani, tárcaközi koordinációt végezni. Ezen kívül az összes megyei honvédelmi bizottság kormányzati irányításában részt venni, munkájukat koordinálni és törvényességi felügyeleti jogokat gyakorolni. Ennek feloldására 1999-ben volt egy sikertelen kísérlet, de erről a későbbiekben még szólni fogok.

Az új rendszer esetenként hiányos jogi szabályozások mellett, de folyamatosan alakult ki, a HM VKI által összeállított és a Kormány által jóváhagyott védelmi prekonceptió útmutatásai alapján. 1991. január 1-vel létrejött a köztársasági megbízotti rendszer.

Komoly jogellenes állapot alakult ki a honvédelmi igazgatási hatáskörök területén az önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény megjelenését követően.

⁴³ Ezek voltak az ún. számítási évek. A szerző.

A helyi önkormányzatok megalakulásával összefüggő kiegészítő és az átmeneti szabályokról szóló 1990. évi LXXXIII. törvény 2. §-a alapján a megyei tanácselnök hatásköre⁴⁴ a *megyei közgyűlés elnökéhez*, a községi, városi és a fővárosi tanácselnök hatásköre⁴⁵ pedig a *polgármesterhez, illetve a főpolgármesterhez* került át.

Az önkormányzati törvény szerint viszont a megyei közgyűlés elnöke sem államigazgatási feladat megvalósításában nem vehetett részt, sem hatósági jogkört nem gyakorolhatott. Ennek kiküszöbölésére a Kormány a helyi önkormányzatok és szervei, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló törvénytervezet részeként - a területi honvédelmi igazgatási hatáskörök módosítását - indítványozta az Országgyűlésnél, amit az – a szükséges kétharmados többséggel – nem fogadott el.

A betervezett törvényjavaslat szerint az önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 7. §-a (2) bekezdése alapján a honvédelmi igazgatási hatáskörök a polgármesterhez, az irányítási jogkörök pedig ugyanezen törvény 98. §-a c. pontja alapján a köztársasági megbízottakhoz tartoztak volna.

Azzal, hogy ezt a törvényjavaslatot nem fogadták el, egy sajátos ellentmondást eredményező jogellenes állapot alakult ki. Ezt a helyzetet átmeneti megoldásként kormányrendeletben megállapított szabályokkal lehetett volna áthidalni. De ennek a megoldásnak még mindig volt némi jogi akadálya, nevezetesen az, hogy államigazgatási feladatot a köztársasági megbízottak számára a Kormány csak törvényi felhatalmazás alapján állapíthatott meg⁴⁶. Ilyen felhatalmazással a Kormány a hatályos szabályozók hiánya miatt nem rendelkezett. Ezért a helyi közigazgatás honvédelmi feladatainak irányítására vonatkozó kormányrendeleti szabályokat – a múlt rendszerben megalkotott - a honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény 12. §-ában⁴⁷ megállapított rendelkezésekre lehetett építeni. E törvény tehát felhatalmazást tartalmazott a Kormány számára, hogy megállapítsa a polgármesterek honvédelmi felkészüléssel kapcsolatos feladatai végrehajtására vonatkozó feladat- és hatáskörét.

Mindezeket figyelembe véve tehát – az 1976. évi I. törvény 12. §-a szerint – a Kormány szabályozta⁴⁸ a megyei honvédelmi bizottságok feladat- és hatáskörét, vagyis a Kormány területi szerveként irányították – a helyi önkormányzatok megalakulásával összefüggő kiegészítő és átmeneti szabályokról szóló 1990. évi LXXXIII. törvény 2. §-nak b. pontja alapján – a polgármester, illetve a főpolgármester hatáskörébe került honvédelmi igazgatási feladatok végrehajtását.

Ugyanakkor a miniszterelnök kinevezte⁴⁹ a megyei honvédelmi bizottságok tisztségviselőit és tagjait. Annak érdekében, hogy a Kormány, a köztársasági megbízottak és a honvédelmi bizottságok között a közvetlen irányítási és tevékenységi kapcsolat létrejöhessen, a megyék honvédelmi bizottsága elnökéül a területileg illetékes köztársasági megbízottak

⁴⁴ A helyi közigazgatás végrehajtó tevékenységét korábban hatályos szabályok szerint a megyei tanácsok (elnökei) irányították (Hvt. 14. §-ának (2) bekezdése). Ezen kívül a megyei tanácsok elnökei gyakorolták az anyagi szolgáltatásokkal és a gazdasági kötelezettségek elrendelésével kapcsolatos első fokú hatásköröket, valamint irányították a közvetlen felügyeletük alá tartozó szervek honvédelmi felkészítését is. A szerző.

⁴⁵ A tanácsok honvédelmi feladatkörét a honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény 14. §-a, továbbá a 6/1976. (III. 31.) MT rendelet 8. §-a állapította meg. E szerint a helyi tanácsok közreműködtek a hadkötelesek nyilvántartásában, a sorozásban, ellátták a fegyveres erők kiegészítésével és mozgósításával, a hadkötelezettséget teljesítő állampolgárok hozzátartozóinak szociális támogatásával és érdekvédelmével kapcsolatos közigazgatási feladatokat, végezték a polgári védelmi kötelezettség teljesítésével és a polgári védelem működésével kapcsolatos államigazgatási feladatokat. E feladatkörbe tartozóan a honvédelmi jogszabályok hozzávetőlegesen 75-80 olyan hatáskört állapítottak meg. Magyar Törvénytár.

⁴⁶ Az önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 98. § c., pontja. Magyar Törvénytár.

⁴⁷ E paragrafus szerint a megyei, honvédelmi bizottságok a Kormány területi szervei, illetékességi területén ellájták a honvédelmi felkészüléssel kapcsolatban a Kormány által megállapított feladatokat. A szerző.

⁴⁸ 124/1991. (IX. 27.) számú Kormányrendelet a területi honvédelmi igazgatás átmeneti szabályozásáról.

Határozatok Tára.

⁴⁹ 4/1991. (IX. 27.) számú Miniszterelnöki Határozat tisztségviselők kinevezéséről. Határozatok Tára.

kerültek kinevezésre. Így tehát a régiókkal, mint közigazgatási egységekkel ellentétben megmaradtak a megyei honvédelmi bizottságok, de nem a régi értelemben vett egymástól való teljes elkülönülésben, hanem a régiókon belül az elnök személyén keresztül – jogilag – egymáshoz szorosabban kapcsolódva. Azonban ahogy ezt később látni fogjuk a gyakorlatban ez nem volt mindig így.

Kezdett tehát kialakulni az új formula. Ebben az időben még érvényben volt az 1991. évi XX. számú un. hatásköri törvény, amelyben többek között a közigazgatást érintő hatáskör és jogkör fel volt sorolva. Ez tartalmazta, hogy a köztársasági megbízott a régióba lévő megyei védelmi bizottságoknak külön-külön az elnöke. A régióhoz 2-3 megye tartozott, a főváros külön régiót alkotott.

A köztársasági megbízottak feladat- és hatáskörét jogszabály⁵⁰ rögzítette, tevékenységüket a Régió Védelmi Koordinációs Irodák segítették. A köztársasági megbízottak személyével kapcsolatban a történelmi hűség érdekében meg kell jegyezni a következőket.

A köztársasági megbízottak a miniszterelnök által kinevezett, szakmailag jól felkészült, államtitkárok voltak. Jelenlétük a régió védelmi bizottságok elnökeként a központi hatalom jelenlétét sugallta. A nem a régióközpontú megyékben – az úgynevezett „gyarmatmegyékben” – mindig érezhető volt egyfajta ellentmondás, úgy érezték, hogy a Kormány oda küldött egy személyt, hogy ő felettük „uralkodjon”, nekik feladatot szabjon, őket számon kérje. Igazából ez jó is volt, meg nem is. De ez a helyzet már rávilágított arra, hogy Magyarországon a megyerendszer olyan mély gyökerekkel rendelkezik, hogy az ilyen mesterséges régiókialakítás, még a védelmi igazgatás területén is ellenszenvet, aggályokat kelthet. A köztársasági megbízottakat a törvény által biztosított felügyeleti funkció emelte a megyei önkormányzati vezetők fölé, mindenki az ő beosztottuk volt. Ezt ők nagyon jól tudták és a HM VKI vezetői támogatását bírva – pozitív értelemben értve – ezt ki is használták. A köztársasági megbízottak mind az új rendszer „emberei” voltak, a polgármesterek között pedig sokan voltak a „régiek” közül. Hatalmas ellentétek feszültek, még azt sem tudták, hogy emberileg hogyan fognak kijönni egymással, de már ellenszenvesek voltak egymásnak.

A köztársasági megbízottak felkészültségüknek, emberi habitusuknak, diplomáciai érzéküknek köszönhetően rövid idő alatt rendbe tették a vélt vagy valós sérelmeket, és beindult a munka, kialakultak a megyei (fővárosi) honvédelmi bizottságok.

Ezen kis kitérő után vizsgáljuk meg a régiók honvédelmi bizottságait, melyek 1991 második felében alakultak meg. Eleinte a honvédelmi bizottságokban az elnök és a titkár személye mellett, még csak a fegyveres testületek, szervek vezetői vettek részt szavazati joggal. (Ekkor még mindig a katonai fenyegetettség – a háború – volt elsődleges). Külön bizottság volt a nukleárisbaleset-elhárításra, az árvízvédelemre, tûzesetekre stb.

Az új koncepciónak köszönhetően egyre nagyobb területet fogtak át a védelmi bizottságok.

Összetételük az alábbiak szerint alakult:

A megyei honvédelmi bizottság elnöke:

- A köztársasági megbízott.

Tagjai:

- A KMB Területi Hivatal vezetője (elnökhelyettes).
- A megyei rendőr-főkapitányság vezetője.
- A megyei polgári védelmi törzsparancsnok.
- A megyei tűzoltóparancsok.
- A megyei hadkiegészítő parancsnok.
- Titkár (a KMB kinevezése alapján).

⁵⁰ 124/1991. (IX. 27.) számú Kormányrendelet a területi honvédelmi igazgatás átmeneti rendezéséről. Határozatok Tára.

Állandó meghívottak:

- HM Védelmi Koordinációs Iroda vezetője.
- BM Védelmi Iroda vezetője.
- A katonai kerület parancsnoka (képviselője).
- A határőr-kerület parancsnoka.
- A Nemzetbiztonsági Hivatal megyei kirendeltség vezetője.
- A megyei közgyűlések elnökei.
- A megyei jogú város(ok) polgármestere(i).

A honvédelmi bizottságok feladataik, munkájuk alapját a Kormány minden évben külön *Kormányhatározattal elfogadott éves feladatterve* képezte. Az újonnan megalakult honvédelmi bizottságnak számos határozatot kellett hozni az új szervezeti, működési struktúrára, az eszköztrendszer alapját képező intézkedési tervek, a honvédelmi körzetek kialakítására stb. vonatkozóan. E tevékenységük koordinálására, a feladatterv végrehajtása folyamatának figyelemmel kísérésére – és szükség esetén segítő intézkedési javaslatok kidolgozására – a Kormány a HM Védelmi Koordinációs Irodát bízta meg.⁵¹

A honvédelmi bizottságok már megalakulásukat követően határoztak a helyi védelmi bizottságok létrehozásáról; egyes intézkedési tervek kidolgozásáról; szervezeti és működési rendjükről (továbbiakban: SZMSZ); a megyei eseménykövető és jelzőrendszere kiépítéséről; a megyék mozgósítási rendszerének korszerűsítéséről.

Összességében megállapítható, hogy 1992. év végére a régiók honvédelmi bizottságainál megtörténtek azok a szervezeti elemek kialakítása, amelyeknek alapvető funkciói a védelmi felkészítés és az országmozgósítás feladatainak irányítása, végrehajtása volt. Ezzel párhuzamosan alakították ki az e feladatkörben érintett állomány személyre szóló felkészítési mechanizmusokat.

Az új szervezeti struktúra kialakításával összhangban beindult az a nagy volumenű kidolgozó munka, amelynek során a szervezetek működési rendjét, a végrehajtandó feladatok ütemezését és a végrehajtás megszervezését szolgáló intézkedési tervek elkészítését végrehajtották.

Külön szót érdemel, hogy 1992 május elsejével bevezették a MONITORING rendszert, amelyet külön intézkedési terv szabályozott. Ennek segítségével a köztársasági megbízott a régió megyéiből rövid idő alatt juthatott pontos megbízható információkhoz, amely megkönnyítette és lerövidítette az esetlegesen szükségessé váló intézkedések meghozatalának idejét. Ez a rendszer valamennyi védelmi bizottsági tag által képviselt szervezetben működött, gyűjtőpontjai a megyei polgári védelem ügyeleti szolgálatai voltak.

Az 1993-as esztendőben már a védelmi közigazgatási rendszer feladatai gyakorlati végrehajthatóságának feltételei egyre inkább megteremtődtek. A megyékben működőképesé váltak azok a szervezeti elemek, amelyeknek alapvető feladata a védelmi felkészítés és az országmozgósítással kapcsolatos munkák irányítása volt.

A honvédelmi bizottságok részére előírt intézkedési tervek – a gazdaságmozgósítás és a lakosság ellátási terv kivételével – elkészültek.

Az intézkedési tervekben megjelölt feladatok gyakorlati végrehajtására és a feladatokban megjelölt személyek kiképzésére több éven át tartó felkészítő munka vette kezdetét.

Ennek során végrehajtották a honvédelmi bizottságok munkáját segítő munkacsoportok felkészítését, a szükséges gyakorlatok tervezését, szervezését.

⁵¹ A Kormány 3039/1991. határozata a védelmi felkészítés és az országmozgósítás új rendszerének kialakítását szolgáló 1991. évi feladatokról. 3. Határozatok Tára.

Ebben az időszakban a gyakorlatok tárgyát már természeti és ipari katasztrófák és azok kombinációi, ezen fenyegetettségek elhárítása, illetve következményeik felszámolása képezték. Megtörtént tehát az elszakadás a kizárólagosan katonai veszélyeztettség elhárítására történő képesség elvétől.

A gyakorlatok végrehajtásával kapcsolatban elmondható, hogy a honvédelmi bizottságok, a helyi honvédelmi bizottságok és munkacsoportjaik, a közreműködő szervek vezetői és beosztott állománya pozitív hozzáállással, a feladatok jobb végrehajtására koncentrálnak, részt vesznek a gyakorlatok céljainak elérése érdekében.

Természetesen az átmeneti évek sem voltak mentesek a valós, az élet által kikényszerített veszélyhelyzetek kialakulásától (balatoni angolnapusztulás, nagy kiterjedésű bozót- és tűzterületek, ammóniakövesítés Fejér megye K-i szélén, hófúvások, délszláv válság, stb.). Ezen események következményeinek felszámolása mind a megyei, mind a helyi honvédelmi bizottságok, illetve munkacsoportjaik aktivizálását tette szükségessé a bekövetkezett események súlyosságától függően különböző mértékben.

A gyakorlatok és a valós helyzetekben a veszélyhelyzetek kezelése során közös tapasztalatként megállapítható volt, hogy az új közigazgatási rendnek és az alapvetően megváltozott jogviszonyoknak megfelelően elodázhatalanná vált egy új honvédelmi törvény megalkotása.

1.5.2. A struktúra alakulása 1994-től napjainkig

1994. január 1-jével életbe lépett új honvédelmi törvény és a végrehajtásáról szóló 178/1993. (XII. 27.) Kormányrendelet (továbbiakban: Vhr.) mind elnevezésében, mind szervezetében és tartalmában továbbfejlesztette, kibővítette a védelmi felkészítés és az országmozgósítás feladatrendszerét. Törvényi alapon biztosította a felhatalmazást a végrehajtó hatalom részére a minősített időszakos feladatok végrehajtásához, a védelmi igazgatás rendkívüli jogrend keretében történő tevékenységéhez.

A korábbi megyei honvédelmi bizottság elnevezés helyett megyei védelmi bizottság (továbbiakban: MVB) történt meghatározásra, amely nevében is – a korábban már hivatkozott új védelmi koncepció szerint – hangsúlyozni kívánta a védelmi feladatok komplexitását és a különböző minősített helyzetekre való azonos fajsúlyú felkészülést.

Az új honvédelmi törvény kapcsán végrehajtott alkotmánymódosítás növelte a korábbi minősített helyzetek számát azért, hogy külön kategóriába sorolta az országot ért – idegen hatalom által végrehajtott – váratlan fegyveres támadás elhárítására való felkészülést. Ennek megfelelően a fenti törvény a Kormányt és a területi védelmi igazgatási szerveket új hatáskörökkel ruházta fel. A végrehajtó hatalom részére a törvénymódosítás többletkötelezettséget is jelentett egy új, nem nevesített minősített időszakos tevékenységhez.

A megyei védelmi bizottságok összetétele is kibővült, hiszen a korábbi üléseken állandó meghívottként résztvevő megyei közgyűlés elnöke és megyei jogú város polgármestere, továbbá teljesen új személyként az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat (továbbiakban: ÁNTSZ) megyei intézetének vezetője is a megyei védelmi bizottság állandó – szavazattal rendelkező – tagja lett.

A MVB-ok működési rendje is változott a korábbiakhoz képest, mivel az új honvédelmi törvény úgy rendelkezett, hogy kihirdetett szükségállapot, rendkívüli állapot, továbbá az Alkotmány 19/E §-ának (1) bekezdése szerinti kormányintézkedések végrehajtása során a védelmi bizottságok teljes jogkörét a köztársasági megbízottak gyakorolják, a bizottságok pedig ez esetben döntéselőkészítő, javaslattevő szerepkörben működnek.

Az 1994-es év az új szervezeti elemek létrehozásával, azok működését szabályozó alapokmányok, intézkedési tervek át- illetve kidolgozásával járt. Kiemelt feladat volt a polgármesterek, jegyzők felkészítése és a mozgósítási okmányok cseréje.

A védelmi igazgatás rendszerében és működési mechanizmusában újabb jelentős változást hozott a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról szóló 1994. évi LXIII. törvény a Közigazgatási Hivatalokról.

A törvény módosítás 1994. évi önkormányzati választások napján lépett érvénybe, a köztársasági megbízotti intézményrendszert megszüntette (a köztársasági megbízott és hivatala jogutódja a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatal lett) és a köztársasági megbízottak védelmi igazgatással összefüggő jog és hatáskörét a megyei közgyűlés elnökeire, (fővárosban a főpolgármesterre) ruházta át. Így az újjászervezett *megyei védelmi bizottságok elnökei választott személyek lettek*. A MVB tagja lett a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatal vezetője és a megyei (fővárosi) főjegyző.

Megszűntek a Régió Védelmi Koordinációs Irodák is, melyek jogutódjai a Területi Védelmi Irodák lettek. A Honvédelmi Minisztériumban működő kormányzati koordinációs tevékenységet végző Védelmi Koordinációs Iroda 1995. január 1-től új neven azaz Honvédelmi Minisztérium Védelmi Hivatal (továbbiakban: HM Védelmi Hivatal) néven működött tovább.

A MVB összetétele, hatásköre fokozatosan bővült egységesebbé vált. 1995-től a területi nukleárisbaleset-elhárítási bizottság (TNBB) – amely a MVB mellett működött – megszűnt, a nukleárisbaleset-elhárítási feladatok a MVB hatáskörébe kerültek.⁵²

1996-tól árvíz- és belvízvédekezéssel kapcsolatos ügyekben a területileg illetékes vízügyi igazgatóság igazgatója a MVB tagjává vált.⁵³

2001-től a Vhr. 11. §-a tovább szabályozta a vízügyi igazgató pozícióját. E módosítás alapján az illetékes vízügyi igazgatóság igazgatója teljes jogú tagja a MVB-nak.

2001-től a MVB törvényességi felügyeleti rendszere is megváltozott.⁵⁴ Így a Vhr. 9. § (2) bekezdése szerint a honvédelmi miniszter a – HM Védelmi Hivatal útján – honvédelmi irányítás jogkörében, a belügyminiszter – a BM Védelmi Hivatal útján – a katasztrófavédelmi irányítás jogkörében gyakorol törvényességi felügyeletet a MVB felett.

Kibővült a MVB állandó meghívottainak köre is.⁵⁵ Ennek megfelelően állandó meghívott lett a büntetés-végrehajtási testület és a Vám- és Pénzügyőrség területileg illetékes vezetője.

A honvédelmi törvény megalkotását követően napjainkig számos új a védelmi igazgatás valamely szegmensét érintő – vízgazdálkodás, államháztartás, rendőrség, katasztrófavédelem stb. – és annak jogi szabályozottságát tökéletesítendő törvény és kormányrendelet jelent meg. Meg kell jegyezni, hogy egyes törvények sok esetben tartalmazznak átfedéseket, ténybeli tévedéseket, jogkörelvonási szándékokat, ezt a későbbiek során elemezni fogom.

Jelentős szervezeti és hatásköri változást hozott 1998-ban az előzőekben már említett a Miniszterelnöki Hivatal (MeH) szervezetének átalakítása. Új államtitkárságot hoztak létre Biztonság- és Védelempolitikai Koordinációs Államtitkárság (továbbiakban: Államtitkárság) névvel. Régen várt döntés volt ez, mely helyére tette a honvédelmi rendszer irányítási rendjében rejlő hiányosságot. Az Államtitkárság fontos szerepet töltött be az ország egésze védelmével kapcsolatos és az állam egészét átfogó védelmi kérdések, döntések előkészítésében, a végrehajtás koordinálásában és ellenőrzésében. Jelentős szerepe volt az ország védelmi tervének összeállításában. A szakminisztériumokkal együttműködve, azok szakmai felügyeletével biztosította a Kormány elé kerülő védelmi ügyekben a helyes döntések előkészítését és kialakítását.

⁵² A 81/1995. (VII. 6.) Korm. rendelet 14. § (1) bekezdése alapján. Határozatok Tára.

⁵³ A 232/1996. (XII. 26.) Korm. rendelet 7. § (6) bekezdése alapján. Határozatok Tára.

⁵⁴ A 275/2001. (XII. 21.) Korm. rendelet alapján. Határozatok Tára.

⁵⁵ Ugyanott. Határozatok Tára.

Az Államtitkárság a minisztériumok védelmi tevékenységét mintegy fölöttük álló szervként volt képes koordinálni. Szintén ehhez az Államtitkársághoz került a nemzetgazdaság védelmi felkészítésének és a gazdaságmozgósítás koordinálásának, valamint a Gazdaság-biztonsági Tartalékolás Tárcaközi Bizottság vezetésének jogköre is.⁵⁶

A védelmi felkészítés és az országmozgósítás rendszere koordinálása területén azonban volt egy apró szabályozatlanság, mivel ezzel a jogkörrel a honvédelmi törvény végrehajtási rendelete a HM Védelmi Hivatalt ruházta fel.⁵⁷

Ezt az ellentmondásos helyzetet a honvédelmi törvény végrehajtásáról szóló kormányrendeletének 1999. év elején történő módosítása⁵⁸ oldotta fel. A kormányrendelet módosítása a Kormány feladatkörébe tartozó hatáskörök gyakorlásával az Államtitkárságot jogosította fel. A védelmi felkészítéssel kapcsolatos honvédelmi miniszteri hatásköröket pedig a HM Védelmi Hivatal feladatkörében hagyta meg.

Sajnálatos módon a Biztonság- és Védelempolitikai Koordinációs Államtitkárság 1999 őszén megszűnt. Ezzel a védelmi felkészítés és az országmozgósítás rendszerével kapcsolatos feladat- és jogköröket újra a HM Védelmi Hivatal hatáskörébe utalták.⁵⁹

A Gazdaságbiztonsági Tartalékolási Tárcaközi Bizottság vezetése a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium feladata lett, a gazdaságmozgósítási tevékenység irányítása pedig a Gazdasági Minisztérium (ma a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium) feladatkörében jelent meg.⁶⁰

Jelentős változásként értékelhető, hogy 2000. január 1-én hatályba lépett a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéssel szembeni 1999. évi LXXIV. törvény. Erre a törvényre már nagy igény volt, ebben lett először szabályozva – többek között - a katasztrófa fogalma. Ez a törvény a katasztrófák elleni védelmi tevékenységet koordináló és irányító jogköröket a belügyminiszter vezetésével működő Kormányzati Koordinációs Bizottság (tov.: KKB) hatáskörébe utalta. A KKB feladatai közé sorolandó továbbá a fegyveres erők és a rendvédelmi szervek védekezési tevékenységének koordinálása is.⁶¹

Újabb változást hozott a Magyar Honvédség átalakítása 2000 őszén. A Területi Védelmi Irodák ugyanis kikerültek a HM Védelmi Hivatal állománytáblájából. A beosztások mintegy felét megszüntették, a megmaradt állományt pedig – a HM Védelmi Hivatal köztisztviselői állományaként - megyei referens státusba helyezték.⁶²

⁵⁶ 174/1998. (X. 30.) Korm. rendelet a Miniszterelnöki Hivatal védelmi stratégiai és biztonságpolitikai ügyeként felelős politikai államtitkárnak feladat- és hatásköréről. Határozatok Tára.

⁵⁷ A Kormány 200/1997. (XI. 14.) Korm. rendelete a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény végrehajtására kiadott 178/1993. (XII. 27.) Korm. rendelet módosításáról 1. §. Határozatok Tára.

⁵⁸ 52/1999. (III. 31.) Korm. rendelet „1. § A honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény végrehajtásáról szóló, többször módosított 178/1993. (XII. 27.) Korm. rendelet 1/A. §-a helyébe a következő rendelkezés lép: 1/A. § a Hvt. 8. §-a (1) bekezdésének g)-i) pontjában meghatározott, a Kormány feladat- és hatáskörébe tartozó döntések előkészítését és végrehajtásának koordinációját a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter irányítása alatt álló Biztonság- és Védelempolitikai Koordinációs Államtitkárság végzi.” Határozatok Tára.

⁵⁹ 167/1999. (XI. 19.) Korm. rendelet a védelmi stratégiai és biztonságpolitikai hatáskörök gyakorlásával kapcsolatos egyes kormányrendeletek módosításáról, illetőleg hatályon kívül helyezéséről. 1. § (1). Határozatok Tára.

⁶⁰ 167/1999. (XI. 19.) Korm. rendelet a védelmi stratégiai és biztonságpolitikai hatáskörök gyakorlásával kapcsolatos egyes kormányrendeletek módosításáról, illetőleg hatályon kívül helyezéséről. Határozatok Tára.

⁶¹ 1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéssel szembeni 10. §. Magyar Törvénytár.

⁶² 61/2000. (VI. 21.) OGY. határozat a Magyar Honvédség hosszú távú átalakításának irányairól, illetve a 2120/2000. (V. 31.) Korm. határozat a Magyar Honvédség átalakításának és új szervezeti struktúrájának 2000-2010 közötti időszakra vonatkozó tervéről. Határozatok Tára.

Ez csak névleges megszüntetése volt az Irodáknak, mert ezek, igaz csökkentett létszámmal, de tovább működnek a Megyei (Fővárosi) Önkormányzati Hivatala Védelmi Iroda (vagy Osztály) címszó alatt.

Ennek az átalakításnak jogi következményei vonatkozásában a megfelelő lépések elmaradtak. A mai napig nem lett tisztázva ugyanis a megyei referens – mint Védelmi Iroda vezető – státusa. A HM Védelmi Hivatal állománytáblájában meghatározott referens beosztás megnevezésétől eltérően – a két fél, azaz a megyei közgyűlés elnöke (főpolgármester) és a HM közigazgatási államtitkára által kötött megállapodásban – megmaradt a MVB titkár és az irodavezetői beosztás megnevezés. Ezt a hiányosságot célszerű lenne a jövőben kiigazítani.

1.6. A VÉDELMI FELKÉSZÍTÉS ÉS AZ ORSZÁGMOZGÓSÍTÁS ÚJ RENDSZERÉNEK KONCEPCIÓJA, KORSZERŰSÍTÉSÉNEK SZÜKSÉGESSÉGE

A jelenlegi formában létrejött honvédelmi rendszer alapját a fenti címben szereplő – a 3124/1992. Kormányhatározattal elfogadott – koncepció képezte, amely struktúráját tekintve ma is megállja a helyét, jó alapot biztosíthat egy *új koncepció* kidolgozásához. Tartalmát tekintve azonban, napjainkban már többségében idejét múlt elemeket tartalmaz, ami az elmúlt tíz évben bekövetkezett nemzetközi és hazai biztonságpolitikai változásokat, az Alkotmány módosításait és az azóta megjelent vonatkozó törvényeket figyelembe véve természetes is.

A változtatást igénylő elemek között elsőként kell említeni hazánk Nemzeti Biztonsági Stratégiájának megalkotását, amely rögzíti többek között az országunkat fenyegető új kihívásokat, veszélyeket, biztonságpolitikai feladatainkat, a másik jelentős okmány a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájáról szóló 94/1998. számú OGY-i Határozat, amelyben az országgyűlés rögzítette a hazánk biztonságát fenyegető kihívásokat, veszélyeket, valamint azt, hogy 1999-ben hazánk az Észak-atlanti Szerződés teljes jogú tagjává fog válni.

A 3124/1992. Kormányhatározat megalkotását követően az Alkotmány számos paragrafusának módosítására és több új törvényi szabályozásra került sor. Ezek – többek között- az 1993. évi CVII. és a XCI. törvény a MK Alkotmányának módosításáról, az 1993. évi CX. törvény a honvédelemről, az 1994. évi XXXIV. törvény a rendőrségről, az 1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről, az 1997. évi XXXII. törvény a határőrizetről és a határőrségről, az 1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról.

Véleményem szerint az *új koncepciót* az imént említett szabályozók figyelembe vételével úgy lehetne kidolgozni, hogy annak alapját képeznék a 3124/1992. Kormányhatározat felépítése. Természetesen az elgondolás szerves részét képeznék az egyéb törvényi szabályozások és az európai uniós tagságból adódó új elemek is.

Célszerű lenne ha az *új koncepcióban* fogalmazódna meg – mégpedig tudományos alapokon – a fogalom- és eszközrendszer, valamint külön fejezetben lehetne foglalkozni a NATO kompatibilis válságkezelési rendszerrel, ezzel párhuzamosan kiemelt hangsúlyt fektetni a felkészítési mechanizmusokra.

Szükséges lenne megvizsgálni a minősített időszakokat, részletesen elemezve mind a négy időszak sajátosságait, jellemzőit. Elemezni lehet azok megváltoztatásának hosszú távú szükségességét, lehetőségét. Fontos területként kellene kezelni - a dolgozat további fejezeteiben általam részletesen vizsgált – a védelmi igazgatás területi, helyi szervei struktúrájának átalakítását, a még képlékeny régiószintű közigazgatási rendszer lehetséges kialakításának a figyelembevételével, valamint az intézkedési tervrendszer reformjának kérdését.

Tartalmaznia kellene a nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása feladatait, mely végrehajtásának szabályozását külön Kormányrendelet szabályozza⁶³. Újra meg kell vizsgálni a védelmi felkészítés és az országmozgósítás kormányzati szintű koordinálásáért felelős szerv létrehozásának lehetőségét.

1992-től a minisztériumok számában és hatáskörében gyökeres változás állt be. Gondolok itt többek között a hírközlés vagy a vízügy felelősségi és irányítási rendjének megváltoztatására, amely területek közvetlenül érintik a védelmi igazgatás feladatrendszerét. Mindenképpen szükséges lenne feladataikat átgondolni, újra fogalmazni, úgy a felkészülési, mint a minősített időszakokra.

Új elemként kellene foglalkozni a befogadó nemzeti támogatás, a civil-katonai együttműködés területeivel, amelyek egy új intézkedési tervrendszer kialakításánál is előtérbe kerülhetnek.

FEJEZETI ÖSSZEGZÉS

A Magyar Köztársaság honvédelmi rendszerének jogi alapjait az 1989-es alkotmánymódosítás teremtette meg, amelyre épülően 1992-ben a Kormány elfogadta a védelmi felkészítés és az országmozgósítás új rendszerének koncepcióját. Ez a koncepció ma is érvényben van, annak ellenére, hogy számos tétele hatályát veszítette és idejét múlta. Egy a védelmi felkészítés és az országmozgósítás, a válságkezelés és a gazdaságmozgósítás új koncepciójával történő felváltása évek óta aktuálissá vált.

A koncepcióra épülve és többek között a délszláv válság hatására kidolgozásra és elfogadásra került a honvédelmi törvény és a hozzá kapcsolódó honvédelmi, katasztrófavédelmi jogszabályok egész sora.

Kialakult a minősített időszakok rendszere és azok irányító szervei, melyeket az Alkotmány nevesítetten felhatalmazta rendkívüli intézkedések alkalmazására.

Rendkívüli állapotban a Honvédelmi Tanács, szükségállapotban a köztársasági elnök, veszélyhelyzet és váratlan támadás esetén a Kormány vált a hatalom centrumává.

A rendkívüli jogrend eszközei alkalmazhatóságának fontos kritériuma, hogy nem elégséges az, hogy valamilyen rendkívüli helyzet előálljon, hanem az arra feljogosított szerveknek, nevezetesen az Országgyűlésnek, a köztársasági elnöknek, vagy a Kormánynak ki kell mondani, hogy az Alkotmány szerinti helyzet megvalósult és ezért elrendeli az adott minősített állapotot és a rendkívüli intézkedések alkalmazását. Ezt a célt szolgálja a minősített időszakok kategóriája.

A béke (normál) időszakból a minősített időszakba történő átmenet biztosítására hiányzik egy veszélyeztetettségi időszak, így minősített időszakot el nem érő esemény valamelyik minősített időszak elrendelésével kezelhető. A mai magyar jogrendszer nem ismeri a válság, a válságkezelés fogalmát, feladatrendszerét. Véleményem szerint ennek kialakítása elodázhatatlan feladat a Kormány számára.

A védelmi igazgatási rendszer változásainak legfontosabb okai abban találhatók, hogy a rendszerváltoztatás kezdetével megváltozott a magyar közigazgatás rendszere, létrejöttek az önkormányzatok, melyek felülről nem utasíthatóak, saját ügyeikben önállóak. Jelentős változásként értékelhető, hogy megszűnt az állami tulajdonon alapuló gazdaságmozgósítási rendszer.

1989-től folyamatosan kialakult egy új védelmi igazgatási rendszer, mely – minősített időszak idejére – képes hierarchikus rendbe állítani az önkormányzatokat és lehetővé teszi, hogy a piaci alapon működő gazdaság minősített helyzetben a védelem érdekében aktivizálható legyen.

⁶³ A Kormány 131/2003. (VIII. 22.) Korm. rendelete a nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása feladatai végrehajtásának szabályozásáról. Magyar Törvénytár.

Létrejött egy olyan országvédelmi rendszer, melynek szervezet és intézményrendszere képes az ország külső biztonságát veszélyeztető helyzetek kezelésére éppúgy, mint a belső társadalmi, természeti eredetű veszélyhelyzetek felszámolására. Szervezet és intézményrendszere modulszerűen épül fel, ezáltal biztosítja, hogy a megtett intézkedések a veszélyeztetettséggel arányos mértékűek legyenek.

Többszörösen visszatérő problémaként jelentkezik, hogy hiányzik a honvédelem rendszerében egy koordináló, egységes útmutatást biztosító vezetési szint, amely a minisztériumok felett működik.

„Jaj a szegény regrutának! Mennyi szigorú szabályzat!”

Lenau, Nikolaus

2. FEJEZET: A VÉDELMI IGAZGATÁS SZERVEZETI ÉS FELADATRENDSZERE

A minősített időszakokban - az ország folyamatos működésének biztosítása érdekében - olyan döntéshozatali, irányítási mechanizmusokat, igénybe vehető eszközrendszert kell kialakítani, melyek a jog- és hatáskörök gyakorlása szempontjából mindenképpen többlet felhatalmazást igényelnek. Ebből fakadóan az említett időszakok feladatainak végrehajtására a közigazgatás béke (normál) idejű rendszere alkalmatlan.

A minősített időszaki irányítás szervezeti rendszere a védelmi igazgatás, amely béke (normál) időszakban „csak” felkészülést folytat.

A védelmi igazgatás szervezet- és feladatrendszerét, hatáskörét a minősített időszakokban bevezethető rendkívüli intézkedéseket a honvédelmi törvény és annak végrehajtási rendelete pontosan szabályozza. Részletesen rögzíti az egyes irányítási szintek jog- és hatásköreit.

2.1. A KÖZIGAZGATÁSI RENDSZER ÉS A VÉDELMI IGAZGATÁSI RENDSZER KAPCSOLATA

Az államszervezet működése, funkciói ellátása biztosítását a közigazgatás intézménye teszi lehetővé. Az államszervezet rendkívüli körülmények közötti működése azonban a közigazgatás béke (normál) időszaki működési rendjétől való eltérését követeli meg, vagyis a közigazgatási szervek és szervezetek közötti viszonyok, az irányítási-kapcsolati rendszerek átalakítását igényli.

A védelmi igazgatás területi szerveinek vizsgálata előtt célszerű a közigazgatás rövid értelmezését végrehajtani.

Az emberiség története során általában közösségekben tevékenykedett, és tette mindezeket valamely célok megvalósítása érdekében. Az emberek rájöttek arra az egyszerű tényre, hogy a célok megvalósítását megfelelő együttműködéssel könnyebben elérhetik, mint elkülönült egyéni tevékenységekkel. Ez a felismerés a társadalmak kialakulásának fontos eleme volt. Fokozatosan kialakultak a társadalom egységei, egyre magasabb rendű célok jelentek meg, melyek folyamodványai voltak - az emberi együttműködés minőségileg új formájának - az államok kialakulásának.

Az államoknak feladatai, céljai megvalósításához szükségük volt egy olyan szervezet és tevékenység rendszerre, amelyet ma úgy nevezünk, hogy igazgatási rendszer.

Az *igazgatás* tehát az „emberi együttműködéshez kapcsolódó tevékenység, amely biztosítja a közös cél eléréséhez szükséges személyi, tárgyi feltételeket és a munka összhangját.”⁶⁴

A *közigazgatás* az igazgatás része, a társadalomban működő legnagyobb szakigazgatási rendszer, mely az állam feladatait ténylegesen megvalósító integrált szakigazgatási rendszerként működik. A közigazgatás egyfajta megközelítés szerint „*közszolgálat, azaz az államra háruló közszolgáltatások megvalósítására rendelt szervezet- és tevékenységrendszer*”.⁶⁵

⁶⁴ A Magyar Közigazgatási Jog Általános rész, Szerk: Ficzer Lajos, ORISIS KIADÓ, Budapest, 2000.. p20. ZMNE könyvtár.

⁶⁵ Ugyanott. P.40. ZMNE könyvtár.

Leegyszerűsítve az igazgatás annyit jelent, mint szervezés, a közigazgatás pedig közszervezés, melyek az emberek érdekében a jobb létért való cselekvéssorozat megvalósítása érdekében történnek. A védelmi igazgatás a közigazgatás részét képezi.

A közigazgatás kiemelkedő szerepet tölt be a döntések előkészítése és végrehajtása során. Funkcióit a célok kitűzése, az információk összegyűjtése, a tervezés-döntés, a döntés végrehajtása-koordinálása és az ellenőrző tevékenység során tölti be.

A közigazgatás, mint tevékenység – az állami feladatok terjedelmében – kiterjed az egész társadalomra, ennél fogva alá van rendelve a politikai hatalomnak, melynek céljait és feladatait valósítja meg.

A közigazgatás meghatározó sajátossága a jogállamiság szigorú követelményeinek érvényesülése. Ezáltal működését – mint mindent egy jogállam tevékenységében – a jog szabályozza, így érvényesülnek a jogszerűség szervezeti eljárási és más jogi garanciái (pld: a bírói kontroll lehetősége).

A hatalmi ágak kialakulása a hatalommegosztás szükségességének eredménye, amely az alkotmányosságnak alapvető követelménye és feltétele. A hatalmi ágak megosztása lehetővé teszi, hogy az egyes hatalmi ágak egyensúlyozó szerepet töltsenek be az állam működésébe, ezáltal megakadályozzák a hatalom koncentrációját.

Az államhatalmi ágak elkülönülésével megvalósulhat az un. *fékek és egyensúlyok rendszerének kialakítása* az állam szervezeti rendszerében.

Ez egyszersmind garanciája és biztosítója a demokráciának és a jog hatalmának. Montesquieu⁶⁶ háromféle hatalmat – törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalmat – különböztetett meg, amelyek ellátására az alkotmányban meghatározott, tudatosan kialakított önálló szervezet típusok alkalmasak.

Hatályos alkotmányunk szerint a Magyar Köztársaságban az államhatalom gyakorlásában az Országgyűlés, a Kormány, a köztársasági elnök, az önkormányzatok, valamint az igazságszolgáltatási szervek vesznek részt. Az Országgyűlés a törvényhozás szerve, legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szerv. A parlamenti ellenőrzés szervei az Állami Számvevőszék, valamint az állampolgári jogok országgyűlési biztosai. A köztársasági elnök az ország államfője. Semleges hatalom, nem részese a végrehajtó hatalomnak. A Kormány gyakorolja a közigazgatás legfelsőbb szintjén a végrehajtó hatalmat, amelynek alárendeltségében működnek a központi közigazgatási szervek, illetve ezek irányítása alatt állnak a dekoncentrált államigazgatási szervek. A helyi közügyek ellátását a területi és a helyi önkormányzatok végzik. Az alkotmánybíróság az alkotmányosság megtartását ellenőrzi. A bíróságok az igazságszolgáltatás szervei. A vádképviselőket és a törvényességi felügyeletet az ügyészségek látják el.

A közigazgatás feladatai ellátására a hatalom rendszerében elkülönült közigazgatási szervezeti struktúra jött létre. A közigazgatási szervezetrendszerben a vizsgálódás szempontjából két – talán a legfontosabb - területet célszerű kiemelni.

Az első az *államigazgatási szervek*, amelyek elsődlegesen látják el a közigazgatási rendszerre háruló feladatokat. E szervezeti rendszer működési szintekre tagozódik, úgymint *központi* (kormányzati), *megyei* (regionális) és *körzeti* szakigazgatási szintek. Az államigazgatás felépítését tekintve hierarchikus rendszer, melynek csúcsán a Kormány áll.

A második fontos szervek a közigazgatásban, melyek a társadalom életében, működésében jelentős szerepet játszanak azok az intézmények, amelyek autonómiával, közjogi, választott személyiséggel rendelkeznek. Ilyenek a *területi-helyi önkormányzatok*, amelyek a közigazgatás jelentős részét a területi, helyi közszolgáltatásokat, közügyeket látják el.

⁶⁶ Montesquieu: „A törvények szelleméről” című munkájában a képviselői demokrácia intézményi garanciái megteremtésének fontosságát hangsúlyozva a hatalom megosztásának elvét vallotta. ZMNE könyvtár.

A béke (normál) időszak viszonyai között a közigazgatás ezen két fontos szerve – az államigazgatási és az önkormányzati szervek – egymás mellé rendelt és kölcsönös együttműködésre kötelezett viszonyban állnak egymással.

Minősített időszakban az egymás mellé rendelt viszony megváltozhat, az államigazgatási és az önkormányzati szervek egymással hierarchikus alá- és fölérendeltségi viszonyba kerülhetnek. E hierarchikus viszony a védelmi igazgatás működtetése során valamennyi minősített időszakban érvényesül.

A védelmi igazgatás szervezeti rendszerének felépítését, irányítási-végrehajtási szintjeit, valamint feladat- és hatáskörét a honvédelmi törvény rögzíti. E törvény a honvédelem irányítási rendszerének kialakításával, a közigazgatási szervezetek struktúrájával összhangban szabályozza a feladatok végrehajtását.

Minősített időszakokban az állami irányítás szervezeti rendszere a béke (normál) időszaki közigazgatás elemeire épül, attól szervezetében, működésében az országvédelem érdekei által megkövetelt mértékben tér csak el.

A rendkívüli jogrendre való áttérés elrendeléséig – valamely minősített időszak kihirdetéséig - azonban nincs hierarchikus viszony az államigazgatási és az önkormányzati szervezetek között, a jog- és hatáskörök, feladatrendszerük alapvetően elkülönül.

Az önkormányzás joga konkrétan – az Alkotmány alapján – a település, város, főváros, kerület és a megyék választópolgárainak együttesét illeti meg. Ezek az önkormányzatok rendkívül fontos szervek a védelmi igazgatás működése szempontjából.

Az önkormányzatok szervezet- és feladatrendszerében meghatározó szerepet töltenek be az önkormányzati feladatokat ellátó polgármesterek és az államigazgatási feladatokat végző jegyzők. Munkájuk során a honvédelmi törvény és végrehajtási rendelete részükre és a megyei közgyűlés elnöke (főpolgármester) részére a védelmi felkészítéssel kapcsolatos feladatokat határoz meg, melyek teljesítéséhez az önkormányzati hatáskör nem elégséges.

Ennek kiküszöbölésére a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról szóló 1994. évi LXIII. törvény lehetővé teszi, hogy a védelmi felkészítés során jelentkező honvédelmi feladatok⁶⁷ ellátása alkalmával a fenti törvény 7. § (1) bekezdése alapján nevezett személyek államigazgatási hatósági hatáskörben⁶⁸ járjanak el. Ezen esetekben a megyei közgyűlés elnökét, a polgármestert a képviselő-testület nem utasíthatja⁶⁹.

Egy másik problémát vet fel, a minősített időszakokban működő védelmi igazgatás hierarchizált szervezeti rendszerében az államigazgatási és az önkormányzati hatáskörök gyakorlása.

Ezt az ellentétet a honvédelmi törvény és a polgári védelemről szóló törvény a minősített időszaki tevékenység azon jogi szabályozásával oldja fel, mely szerint a meghatározott minősített időszakokban a megyei közgyűlés elnöke (fővárosban a főpolgármester), illetve a polgármester gyakorolja a megyei (fővárosi) védelmi bizottság (helyi

⁶⁷ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 7. § (1) törvény vagy a törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet kivételesen a polgármestert, a főpolgármestert, a megyei közgyűlés elnökét államigazgatási hatósági hatáskörrel ruházhatja fel. Törvény vagy kormányrendelet államigazgatási feladatot, hatósági hatáskört állapíthat meg a jegyzőnek, a főjegyzőnek és kivételesen a képviselő-testület hivatala ügyintézőjének is. Magyar Törvénytár.

⁶⁸ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 7. § (2) törvényben vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendeletben előírt esetekben honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófa-elhárítási ügyekben a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke részt vesz az országos államigazgatási feladatok helyi irányításában és végrehajtásában. Magyar Törvénytár.

⁶⁹ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 7. § (3). Ha a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke az (1) és (2) bekezdésben biztosított saját államigazgatási feladatkörében, illetve az államigazgatási hatósági hatáskörben jár el, a képviselő-testület nem utasíthatja, döntését nem bírálhatja felül. Magyar Törvénytár.

önkormányzati képviselőtestület) teljeshatáskörét. Így törvényi alapon kapcsolódnak egymáshoz az önkormányzati és az államigazgatási hatáskörök⁷⁰.

A fékek és egyensúlyok az ország minősített időszakai működése során is érvényesülnek, mivel a központi hatalmi szervek a veszélykezelés fokától függően rendelkeznek felhatalmazással a rendkívüli hatalomgyakorlásra. Így érvényesülhet a felhatalmazási-végrehajtási-ellenőrzési jogok megosztott gyakorlásának elve. Ennek megfelelően az Országgyűlés beszámoltatási joggal rendelkezik a végrehajtó hatalmi ág, vagyis a Kormány felett, míg a köztársasági elnök kihirdetési jogkörébe tartozó rendkívüli intézkedések előkészítése a Kormány feladatát képezik.

2.2. A HONVÉDELEM KÖZPONTI ÉS A HONVÉDELEM HELYI IGAZGATÁSI SZERVEI

A honvédelem szervezetrendszerét az *általános hatáskörű és a szakigazgatási feladatokat* ellátó állami szervek képezik. A honvédelem általános hatáskörű szerveit a honvédelmi törvény – irányítás szerint - *központi és a honvédelem helyi igazgatási szerveire* tagolja.

A központi igazgatási szerv definíciója⁷¹ magába foglalja az Országgyűlést, a köztársasági elnököt, a Kormányt és a minisztériumokat. Ezen túlmenően, a rendkívüli állapot időszakában megalakuló Honvédelmi Tanács is a központi igazgatás részét képezi.

A honvédelem helyi igazgatása a helyi védelmi igazgatási szervek, valamint a megyei (fővárosi) hadkiegészítő parancsnokságok – a katonai igazgatás helyi szervei (szakigazgatási szervek) – közreműködésével történik.

Helyi védelmi igazgatási szerv a megyei közgyűlés elnöke, a fővárosban a főpolgármester, a megyei, fővárosi védelmi bizottság, a helyi védelmi bizottság és a polgármester⁷².

A törvény két védelmi igazgatási szervet tárgyal – központi és helyi –, az áttekinthetőség és a gyakorlati alkalmazhatóság érdekében a továbbiakban a helyi szervet *területi védelmi igazgatási és helyi védelmi igazgatási* szintekre bontva értelmezem és megnevezéseket ennek megfelelően fogom használni a továbbiakban.

Ennek alapján területi védelmi igazgatási szint a megyei közgyűlés elnöke, a fővárosban a főpolgármester, a megyei (fővárosi) védelmi bizottság.

Helyi védelmi igazgatási szint a helyi védelmi bizottság és a polgármester.

A honvédelmi igazgatás szervezeteit a 3. számú ábra szemlélteti.

2.3. A MEGYEI VÉDELMI BIZOTTSÁG HATÁSKÖRE, FELÉPÍTÉSE

A megyei (fővárosi) védelmi bizottság (továbbiakban együtt: MVB) a Kormány, rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács területi szerve. A MVB – a részére jogszabályban vagy az Alkotmány szerint hatályba lépő rendkívüli intézkedésekben biztosított felhatalmazás alapján – a megye (főváros) közigazgatási területén ellátja a honvédelmi felkészüléssel és az országmozgósítással kapcsolatos feladatokat, továbbá – a katasztrófavédelem rendszerében - az Országos Nukleárisbaleset-elhárítási Rendszer (továbbiakban: ONER) területi szerveként irányítja és koordinálja a nukleárisbaleset-elhárításra való felkészülést és az elhárítási feladatok végrehajtását.

⁷⁰ A Hvt. 15. § (3) és a 207 § (2) továbbá a polgári védelemről szóló 1996. évi XXXVII. törvény 8. § (2). Magyar Törvénytár.

⁷¹ Ugyanott 4. § (1) bekezdése alapján. Magyar Törvénytár.

⁷² Ugyanott 259. § c.). Magyar Törvénytár.

A MVB centrális alárendeltségben működő közigazgatási szerv.⁷³ A MVB ügydöntő, illetve javaslattevő, tanácsadó testület. Szervezeti és működési rendjét maga állapítja meg. A MVB éves munka- és üléstervezet alapján végzi munkáját, melyet a testület az év első rendes ülésén hagy jóvá.

Irányítását a Kormány, rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács közvetlenül végzi. Az általános honvédelmi irányítás a honvédelmi miniszter útján, az egyes részfeladatok szakmai irányítása a feladatkör szerint illetékes miniszter útján valósul meg.⁷⁴

A honvédelmi miniszter az általános honvédelmi irányítási jogkörében, a belügyminiszter a katasztrófavédelmi irányítási jogkörében törvényességi felügyeletet gyakorol a védelmi bizottság működése felett. A honvédelmi miniszter, vagy a belügyminiszter – hatásköre szerint – megváltoztatja, illetőleg megsemmisíti a védelmi bizottság jogszabálysértő határozatát.⁷⁵

A MVB közvetlenül irányítja a helyi védelmi bizottságok, a polgármesterek honvédelmi tevékenységét. Meghatározza a honvédelem egyes feladataiban részt vevő szervek részére a honvédelmi felkészítés és az országmozgósítás követelményeit, feladatait, a nukleárisbaleset-elhárítási tevékenységet, illetve koordinálja azok helyi végrehajtását.

A megyei közgyűlés elnöke – a fővárosban a főpolgármester – (továbbiakban: közgyűlés elnöke) által vezetett megyei védelmi bizottság, mint a nukleáris balesetelhárítási rendszer területi irányító szerve ellátja, az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény végrehajtására kiadott az ONER-ről szóló 248/1997. (XII. 20.) Kormányrendelet 12. §-a alapján a nukleáris veszélyhelyzet területi elhárításának irányítását.

A megyei védelmi bizottság ellátja továbbá az árvíz- és belvízvédekezési területi bizottság feladat- és hatáskörét⁷⁶; a helyi védelmi igazgatási szervek, valamint a honvédelem egyes feladataiban résztvevő más szervek (lásd a 2.6. pontban) polgári védelmi feladatainak ellátását és az arra való felkészülés irányítását;⁷⁷ közreműködik a mentést területi szinten irányító közgyűlés elnöke tevékenységében⁷⁸; irányítja és összehangolja a helyi védelmi bizottságok, a polgármesterek katasztrófavédelmi feladatait, szervezi az együttműködést a védelemben résztvevők között⁷⁹; a kulturális javak védelmét, mint polgári védelmi feladatot, melyet a MVB irányít⁸⁰; a katasztrófa-egészségügyi ellátáshoz szükséges humán, gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségek biztosítását⁸¹; a távközlés honvédelmi felkészítésével kapcsolatos feladatokat⁸².

⁷³ Hvt. 15. § (1). Magyar Törvénytár.

⁷⁴ Vhr. 9. § (1). Magyar Törvénytár.

⁷⁵ Vhr. 9. § (2). Magyar Törvénytár.

⁷⁶ A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény végrehajtására kiadott a vizek kártételei elleni védekezés szabályairól szóló 232/1996. (XII. 26.) Kormányrendelet 7. §-a (1). Magyar Törvénytár.

⁷⁷ A polgári védelemről szóló 1996. évi XXXVII. törvény 8. § (1). Magyar Törvénytár.

⁷⁸ A mentésben való részvétel szabályairól, a polgári védelmi szakhatósági jogköréről és a miniszterek polgári védelmi feladatairól szóló 196/1996. (XII. 22.) Kormányrendelet 4. §-a. Határozatok Tára.

⁷⁹ Kat. 16. §. Magyar Törvénytár.

⁸⁰ (3) A kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény 100. § a.) pontja a műemlékvédelemről szóló 1997. évi LIV. törvényt hatályon kívül helyezte, ezért a MVB a Ptv. 4. § m. pontja és a kulturális javak fegyveres összeütközés esetén való védelme tárgyában Hágában 1954. évi május hó 14. napján kelt nemzetközi egyezmény, valamint az ahhoz csatolt jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1957. évi 14. törvényerejű rendelet alapján végzi műemlékvédelmi feladatait. Magyar Törvénytár.

⁸¹ A katasztrófa-egészségügyi ellátásról szóló 158/1999. (XI. 19.) Kormányrendelet 9. §. Határozatok Tára.

⁸² A zártcélú távközlési hálózatokról szóló 50/1998. (III. 27.) Kormányrendelet 17. § (3), és a 25. § (9), valamint a 3. számú melléklete. Határozatok Tára.

A megyei védelmi bizottság elnökből, titkárból és tagokból álló testület, melynek személyi összetételét a Hvt. és végrehajtási rendelete⁸³ határozzák meg. Ezen jogszabályi előírásokat figyelembe véve a MVB összetétele a következő:

- A MVB *elnöke*, aki egyben a *közgyűlés elnöke*. Rendkívüli állapot, szükségállapot és veszélyhelyzet, katasztrófaveszély, illetve bekövetkezett katasztrófa idején, valamint az Alkotmány 19/E. §-ának (1) bekezdése szerint a bevezetett intézkedések végrehajtása során a MVB teljes jogkörét a közgyűlés elnöke gyakorolja⁸⁴.
- A MVB *titkára*, a közgyűlés elnöke által kinevezett személy⁸⁵.
- A MVB *tagjai*:
 - a megyei – fővárosi (a továbbiakban: megyei) – közigazgatási hivatal vezetője,
 - a megyei főjegyző,
 - a megyei jogú város polgármestere (Pest megyét és a fővárost kivéve, mert ott nincs megyei jogú város),
 - a megyei hadkiegészítő parancsnok,
 - a megyei rendőrfőkapitány,
 - a megyei katasztrófavédelmi igazgató, (a fővárosban ez a szervezet nem funkcionál, helyette a Fővárosi Polgári Védelmi Igazgatóság igazgatója és a Fővárosi Tűzoltó-parancsnokság parancsnoka tagjai a védelmi bizottságnak),
 - az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat megyei vezetője,
 - a területileg illetékes vízügyi igazgatóság(ok) igazgatója(i),
 - a helyi (fővárosban a kerületi) védelmi bizottságok (továbbiakban: HVB) elnökei⁸⁶, (véleményem szerint a HVB elnökeit minden esetben célszerű lenne meghívni a MVB ülésére, mert valamilyen szinten minden döntés vonatkozik rájuk).

A MVB-ban viselt tisztség és tagság – az egyes konkrét személyekre vonatkozóan – az adott beosztásba kinevezésükkel, vagy az adott tisztségre történt megválasztásukkal automatikusan keletkezik, illetve adott beosztásuk (tisztségük) megszűnésével automatikusan megszűnik. A MVB feladat- és hatáskörét – a már említett Hvt. 15. § (3)-ban megjelölt esetet kivéve – a MVB elnökének vezetésével testületként gyakorolja. A MVB döntéseit testületi ülésen szavazattöbbséggel hozza. Szavazategyenlőség esetén az elnök szavazata dönt. A MVB akkor határozatképes, ha tagjainak (beleértve az elnököt és a titkárt is) több mint 50 %-a jelen van.

A MVB feladattól függően, szükség szerint, de évente legalább kétfő alkalommal tart ülést, melyet a MVB elnöke hív össze és vezet le. A MVB ülésén részt vesznek: a MVB elnöke, titkára és tagjai, tanácskozási joggal rendelkező állandó meghívottak, valamint a MVB elnöke által esetenként meghívott személyek. A HVB-ok feladatkörét érintő kérdések megtárgyalása, illetve őket érintő döntéshozatal esetén a testületi ülésre meghívást nyernek a HVB-ok elnökei is, akik az ülésen szavazati joggal rendelkeznek.

⁸³ Hvt. 15. § (4), valamint a Vhr. 10., 11. §-ai. Magyar Törvénytár.

⁸⁴ Hvt. 15. § (3). Magyar Törvénytár.

⁸⁵ Vhr. 10. §-a alapján. Magyar Törvénytár.

⁸⁶ Hvt. 15. § (5) szerint. A helyi védelmi bizottság feladatkörét érintő döntésben részt vesz a helyi védelmi bizottság elnöke is. Magyar Törvénytár.

A Megyei Védelmi Bizottság üléseire tanácskozási joggal meg kell hívni⁸⁷:

- A HM Védelmi Hivatal főigazgatóját.
- A BM Védelmi Hivatal vezetőjét.
- A Honvéd Vezérkar főnöke által együttműködésre kijelölt katonai szervezet parancsnokát.
- A határmenti megyék védelmi bizottságainál a határőr igazgatóság vezetőjét.
- A nemzetbiztonsági hivatal megyei kirendeltség vezetőjét.
- A Vám- és Pénzügyőrség Regionális (területileg illetékes) Parancsnokság parancsnokát.
- A területileg illetékes, illetve az országos parancsnok által intézkedésben kijelölt Büntetés-végrehajtási Intézet parancsnokát.
- A közgyűlés elnökének BM referensét.
- A HVB-ok elnökei által megválasztott HVB elnökét (kivéve ha az ülésen nincs a HVB elnökeit érintő döntéshozatali ügyrendi pont).

A fent felsoroltakon kívül – a HM Védelmi Hivatal ajánlása alapján – célszerű tanácskozási joggal meghívni a MVB elnöke helyettesítésére kijelölt személyt (aki általában a közgyűlés egyik alelnöke) is, továbbá a megyei védelmi iroda gazdaságmozgósítási főmunkatársát, a gazdaságmozgósítási és lakosság-ellátási munkacsoport SZMSZ szerinti megbízott vezetőjét.

A védelemben bevont más szervekből szintén előnyös lehet meghívni – helyzettől függően – egyes vezetőket (pld. a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium megyei hivatala vezetőjét, a Magyar Posta területi vezetőjét, a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal regionális igazgatóság igazgatóját).

Összegezve a MVB ülésén részt vesznek a törvényben és kormányrendeletben meghatározott tagok, kormányrendeletben kijelölt állandó meghívottak és a MVB elnöke által meghívott személyek. A MVB ülése nem nyilvános, tevékenységéről a média számára az elnök, vagy az általa felhatalmazott személy adhat tájékoztatást.

A MVB üléseiről az ülés lényegét és az érdemi döntéseket is tartalmazó jegyzőkönyvet kell készíteni. A testület által hozott határozatok egy példányát tájékoztatás és a törvényességi felügyelet gyakorlásának biztosítása céljából meg kell küldeni – a HM Védelmi Hivatal útján – a honvédelmi miniszternek, illetve – a BM Védelmi Hivatal útján – a belügyminiszternek.

A MVB részére jogszabályban meghatározott feladatok szervezésének, a szükséges döntések előkészítésének, végrehajtásának, valamint a végrehajtás ellenőrzésének koordinációját a MVB titkára, távolléte vagy akadályoztatása esetén a szervezetszerű helyettese végzi. A MVB tevékenységét – nem függetlenített apparátusként – megyei (fővárosi) védelmi iroda és munkacsoportok segítik. Ennek megfelelően a MVB a jogszabályokban meghatározott feladatainak végrehajtására munkacsoportokat hoz létre. (A munkacsoportok részletes vizsgálatát lásd a 2.3.4. pontban).

A megyei (fővárosi) védelmi bizottság szervezetét a 4. számú ábra szemlélteti (változat).

A MVB feladat- és hatáskörében eljárva döntéseiről határozatot, a MVB elnöke a testületi ülések közötti időszakban – utólagos tájékoztatási kötelezettséggel – intézkedést hozhat, melynek végrehajtása a védelemben részt vevő szervek számára kötelező. A MVB elnöke a védelmi feladatokra történő felkészítés érdekében felkészítő, egyeztető értekezletet hívhat össze a polgármesterek, jegyzők és a védelemben részt vevő más szervek vezetői részére.

A MVB rendkívüli, vagy azonnali döntést igénylő esetben testületi ülésen kívül is hozhat döntést úgy, hogy tagjai távbeszélőn, vagy írásban közlik állásfoglalásukat. Ennek dokumentálásáról – ugyanúgy, mint a testületi ülés esetén – a MVB titkára gondoskodik.

⁸⁷ Vhr. 13. § (1). Magyar Törvénytar.

A MVB testületi döntése kezdeményezésére előterjesztést nyújthatnak be a MVB tagjai, a MVB állandó meghívottjai, valamint a testület előzetes hozzájárulásával a védelemben részt vevő szervek vezetői. Az előterjesztéseknek – az előzetes szakmai egyeztetést követően – tartalmaznia kell a MVB-től kért, vagy a MVB-nak javasolt döntéseket és a meghozandó határozatok tervezeteit.

A MVB katasztrófaesemények (természeti, ipari, nukleáris) bekövetkezése esetén a kialakult helyzet függvényében, a MVB elnökének döntése szerint tart ülést. A katasztrófa-elhárítással kapcsolatos konkrét feladatokat, valamint a MVB katasztrófa helyzetben történő működését külön intézkedési terv szabályozza. A nukleárisbaleset-elhárítással kapcsolatos feladatok végrehajtásáról a MVB katasztrófa-elhárítási munkacsoport (operatív törzs) vezetője (a mindenkori megyei katasztrófavédelmi igazgató) és a nukleáris értékelő csoport vezetője (a mindenkori BM referens) köteles beszámolni a MVB elnökének, illetve a MVB-nak.

A MVB elnöke a Hvt. 15. § (3)-ben megjelölt tényállás bekövetkezése esetén a testület teljes jogkörét gyakorolja és a rendkívüli intézkedésekben kapott törvényi szintű felhatalmazás alapján rendeletet hozhat⁸⁸. Amely döntés értelemszerűen nem lehet ellentétes az adott minősített időszakra érvényes jogszabállyal, a Honvédelmi Tanács, a köztársasági elnök, a Kormány rendeletével, valamint nukleáris veszélyhelyzetben a Kormányzati Koordinációs Bizottság döntés előkészítő tevékenységével⁸⁹.

A megyei közgyűlés elnöke végrehajtási rendeleteinek előkészítése a MVB munkacsoportjai, a MVB elnöke, illetve tagjai által irányított (vezetett) hivatalok közreműködésével történik.

A megyei közgyűlés elnökét (főpolgármestert) segítő szervezeteket az 5. számú ábra szemlélteti (változat).

2.3.1. A megyei védelmi bizottság védelmi igazgatási és közigazgatási irányítási jogkörében végzendő feladatai

- a.) A megyei védelmi bizottság védelmi igazgatási jogkörében az alábbi feladatokat végzi⁹⁰:
- *Irányítja a helyi védelmi bizottságokat.* Ennek alapját a MVB éves feladat- és ülésterve képezi. Ebben a tervben határozzák meg többek között a HVB-ok részére a következő év feladatrendszerét, ez a feladatrendszer tartalmazza az időszakosan visszatérő (rendszerint a már kiadott útmutatók alapján elvégzendő) tevékenységeket és a MVB előző évben hozott határozataiban kijelölt feladatokat a HVB-ra vonatkozóan. Abban az esetben, ha előre nem látott esemény következik be – és ez két ülés közötti időszakra esik – a MVB elnöke egy személyben jogosult intézkedést, felhívást kiadni, valamely feladat ellátására. Ebben az esetben nem szükséges a MVB-ot összehívni, hanem ezek a MVB elnöke által tett intézkedések bekerülnek a MVB évvégi beszámolójába. A kialakult helyzet fontosságától függően a MVB-nak lehetősége van ülésen kívüli döntéssel határozatot hozni a HVB-ok részére.
 - *Irányítja a polgármester honvédelmi tevékenységét, ellátja a hatáskörébe utalt polgári védelmi feladatokat.* A polgármester a MVB útmutatása, határozatai alapján végzi a Hvt. 19. § (1) bekezdésében és a Ptv.-ben részére meghatározott feladatok teljesítését, azok helyi végrehajtásának összehangolását.

⁸⁸ Hvt. 199. § (6) bekezdés alapján. Magyar Törvénytár.

⁸⁹ Ugyanott 200. §. Magyar Törvénytár.

⁹⁰ Ugyanott 16. § (1) bekezdése alapján. Magyar Törvénytár.

- *Meghatározza a honvédelemben résztvevő szervek részére a honvédelmi felkészítés és az országmozgósítás követelményeit és feladatait, összehangolja azok helyi végrehajtását.* Minden évben Kormányhatározat feladatterve határozza meg, hogy a honvédelemben részt vevő szervek a védelmi felkészítés területén milyen főbb feladatokat végezzenek el. Ezt a MVB az éves feladat- és üléstervébe beépíti, valamint megjeleníti a HVB-ok és a polgármesterek feladatrendszerébe a rájuk vonatkozó mértékben. A honvédelemben részt vevő szervek ez irányú feladatainak ellátásához a MVB megfelelő együttműködés keretében folyamatosan segítséget nyújt.
- *Kijelöli a fegyveres erők és a rendvédelmi szervek, valamint a honvédelemben részt vevő más szervek számára a mozgósítás esetén szükséges ingatlanokat, és erről a polgármestert értesíti.* Ez a terület igen szerteágazó, nagy körültekintést igénylő tevékenységsorozat. Lényege az, hogy már békeidőszakban meg kell tervezni a rendkívüli helyzetekre való felkészülés érdekében az ingatlanok és szolgáltatások kiutalását. A honvédelemben résztvevő bármely szerv (akár más megyéből is) fordulhat a MVB-hoz (pontosabban a megyei hadkiegészítő parancsnoksághoz) ingatlan vagy szolgáltatás biztosítása céljából.
- *Megállapítja a helyi gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségeket.* Az előző pontban elmondottakhoz képest, itt még belép a gazdaságfelkészítés és a gazdaságmozgósítás feladatrendszere is, mivel a megyében lévő gazdálkodást végző szervek részére a MVB gazdasági szolgáltatási kötelezettségeket állapíthat meg.
- *Biztosítja a védelmi igazgatási szervek rendkívüli vagy szükségállapot idején történő működésének feltételeit, és irányítja a rendkívüli intézkedéssel hatáskörébe utalt feladatok végrehajtását.* Ez a tevékenység szorosan kapcsolódik az előző két pontban meghatározott tevékenységekhez. A MVB kiutaló határozattal biztosítja a védelmi igazgatás szerveinek a zavartalan működését. A Hvt. IX. fejezetében megállapított rendkívüli intézkedések körére az illetékes szervek elkészítették a vonatkozó jogszabály-tervezeteket.⁹¹
- *A honvédelmi felkészítés és az országmozgósítás feladatainak gyakorlása és ellenőrzése céljából a Kormány jóváhagyásával gyakorlatot vezethet a polgármesterek, valamint a honvédelemben résztvevő szervek közreműködésével.* A Kormány éves feladattervében megjelenik ha valamilyen szintű gyakorlatot tervez végrehajtatni vagy végrehajtani. Ebben az esetben a költségeket a Kormány biztosítja. Gyakorlás végrehajtására a MVB is

⁹¹ A Honvédelmi Tanács minősített időszakra vonatkozó jogszabály tervezetét az illetékes szervek az alábbi területekre dolgozták ki: bíróságokról; ügyészségekről; büntető jogszabályok módosításáról; büntetések és az intézkedések végrehajtásáról; katonai büntetőeljárásról; rögtönbíráskodásról; szerződési kötelezettség bevezetéséről; fontos termékek, cikkek, energiahordozók korlátozásáról; lakosság ellátásáról, szervezett ellátás bevezetéséről; munkaerő-gazdálkodásról; postai, távközlési szolgáltatások korlátozásáról; szállítás biztosításáról, szolgáltatások teljesítéséről; helyi önkormányzatok és szervek feladat- és hatáskör módosításáról; az államigazgatási eljárás módosításáról; a sajtóról, nyomdák és más sokszorosító eszközökről; a kijárási tilalomról, gyülekezési jogról; az ország meghatározott területén való tartózkodásról; utazásról, útlevél, magyarországi tartózkodásról; robbanóanyagok, lőfegyverek, lőszer forgalmáról; kitelepítésről, befogadásról; vagyontárgyak elszállításáról; szabálysértések módosításáról; illetékekről, a helyi adókról, a gépjárműadóról; ÁFA-ról, a fogyasztási adóról, személyi jövedelemadóról; az adózás rendjéről, jövedéki adóról; nemesfémek és nemesfém-tárgyakról; devizagazdálkodásról; pénz- és tőkepiac rendjéről; az egészségügyi hozzájárulásról. A szerző.

hozhat határozatot, ekkor viszont a költségeket saját maga biztosítja, a honvédelmi kiadások terhére⁹². A gyakorlat tervét minden esetben el kell készíteni és jóváhagyásra fel kell terjeszteni – 90 nappal előtte – a miniszterelnök részére.

b.) A megyei védelmi bizottság közigazgatási irányítási jogkörében az alábbiakat határozhatja meg⁹³:

- *A mozgósítás végrehajtásában részt vevők kiértékelésének (riasztásának), valamint a mozgósítással kapcsolatos információk továbbításának követelményeit.*
A riasztással kapcsolatos tevékenységet már béke (normál) időszakban meg kell határozni. Ezt a MVB 1. számú Intézkedési Terve (a riasztási, berendelési, készenléti feladatokra) tartalmazza.
A mozgósítással kapcsolatos riasztási, berendelési feladatok végrehajtását a hadkiegészítő parancsnokság közvetlenül kezdeményezheti a megyei rendőr-főkapitányság ügyelete ill. a polgármesterek felé.
- *A polgármesteri hivatal köztisztviselőiből álló ideiglenes mozgósítási munkacsoport (a továbbiakban: munkacsoport) szervezetét, a munkacsoport által vezetett nyilvántartásokat és más iratokat, a mozgósítás végrehajtásával összefüggő követelményeket, valamint az abban közreműködő szervek feladatait.* Ezeket a feladatokat a MVB határozata és útmutatása alapján a jegyzők kötelesek előkészíteni, naprakészen tartani. A munkacsoport terveit minden esetben a polgármester hagyja jóvá.
- *A polgármesterek, a jegyzők, valamint a honvédelemben részt vevő szervek vezetői tartózkodási helyének bejelentésével és nyilvántartásával kapcsolatos feladatokat.* Ezen feladatokat általában a MVB külön határozatban, a kialakult helyzettől függően szabályozza.
- *A mozgósításhoz igénybe vett polgári gépjárművek mozgásának korlátozására, valamint az ingatlanok és egyéb szolgáltatások átadásának előkészítésére vonatkozó követelményeket.*
Ezeket a feladatokat a mozgósításra való készenlét fokozása érdekében a MVB a belügyminiszter egyetértésével rendelheti el⁹⁴.
A korlátozás elrendelésekor figyelembe kell venni, hogy van-e már elrendelve minősített időszak, vagy mozgósítás, mert a piacgazdaság zavartalan működését – lehetőség szerint – a legvégsőkig biztosítani kell. A gépjárművek mozgása korlátozásának jogát a MVB határozattal leadhatja a hadkiegészítő parancsnokságnak.
A szolgáltatások igénybevételeivel kapcsolatban, lényeges megjegyezni azt a lehetőséget, miszerint még az igénybevétel előtt, meg lehet kezdeni az adott ingatlan átalakítását. Azért, hogy új funkciójának az igénybevétellel egy időben meg tudjon felelni (pld. egy iskola átalakítását, ha majd kórházak akarnak benne működtetni).

⁹² Ez minden évben megjelenik a Magyar Köztársaság költségvetése mellékleteként a megyei önkormányzatok normatív hozzájárulásai pont alatt. Hozzájárulás a megyei (fővárosi) önkormányzati igazgatási, területi, honvédelmi igazgatási feladatainak kiadásához a lakosságszám szerinti összegben címszó alatt. A szerző.

⁹³ Vhr. 14. § (2) bekezdése. Magyar Törvénytar.

⁹⁴ Ugyanott 33. § (1) bekezdése alapján. Magyar Törvénytar.

2.3.2. A megyei védelmi bizottság és a megyei közgyűlés elnöke (védelmi igazgatással összefüggő) főbb feladatai

Az előző alpontban értelmezett MVB feladatain túl, a MVB és a közgyűlés elnöke részére még számos törvény, kormányrendelet határoz meg feladatokat, kötelezettségeket. Ezek a szabályzók közül jelentőségüknél fogva célszerű külön foglalkozni a polgári védelmi törvény (továbbiakban: Pvtv.), a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéssel szülő 1999. évi LXXIV. törvény (továbbiakban: Kat.) és annak végrehajtásáról szóló 179/1999. (XII. 10.) Korm. rendeletben szabályozott - a területi védelmi igazgatásra vonatkozó – irányítási, felkészítési, végrehajtási feladatok vizsgálatával.

Az imént említett törvényekben és rendeletben a vonatkozó paragrafusok értelmezése során meglehetősen sok helyütt tapasztaltam átfedéseket, hasonlóságokat. Gondolok itt a MVB és a közgyűlés elnöke részére meghatározott polgári védelmi és a katasztrófa-elhárítási feladatok során végzendő riasztási, értesítési, ingatlan- és szolgáltatás igénybevételi, együttműködési, tájékoztatási, polgári védelmi szervezetek igénybevételével kapcsolatos koordinációs és irányítási tevékenységekre. A Kat. és annak végrehajtási rendelete ide vonatkozó paragrafusaiban ismétli a Pvtv.-ben leírtakat, sok esetben önmagát is ismétli, fölöslegesen szaporítván a MVB és a közgyűlés elnöke részére meghatározott katasztrófavédelmi feladatokat. Ezért a továbbiakban a MVB és a közgyűlés elnöke jogkörének vizsgálata során csak az új feladatként jelentkező elemeket csoportosítom és értelmezem.

a.) A közgyűlés elnökének – a védelmi igazgatás vonatkozásában – munkájában nagy körültekintést igénylő elemként jelentkezik a *polgári védelmi feladatok irányítása és szervezése*⁹⁵. Ezen feladatok végrehajtása során a közgyűlés elnöke:

- *Elrendeli a belügyminiszter intézkedése alapján – illetve halasztást nem tűrő esetben, annak utólagos tájékoztatásával – a polgári védelmi szervezetek alkalmazását.* A közgyűlés elnöke polgári védelmi feladatait a megyei közgyűlés hivatala, a polgármesteri hivatalok és az illetékes megyei katasztrófavédelmi igazgatóság (tov: KI) – fővárosban a Fővárosi Polgári Védelmi Igazgatóság – polgári védelmi kirendeltségei közreműködésével látja el⁹⁶.
- *Megszervezi a polgári védelmi szervezetek, a közigazgatási szervek, a fegyveres erők és a rendvédelmi szervek, valamint a társadalmi szervezetek közötti együttműködést.* A közgyűlés elnöke az együttműködési feladatok végrehajtására megállapodást köt az érintett szervekkel. Ennek érdekében a katasztrófavédelmi igazgatósággal kidolgoztatja a területi szintű együttműködési terveket.
- *Felel a riasztás, tájékoztatás előkészítéséért és annak végrehajtásáért.* Az országos riasztási rendszeren belül kidolgoztatja a megye riasztási, kiértesítési tervét. A megyei rendőrfőkapitányság, a területileg illetékes nemzetbiztonsági hivatal és a KI illetékes szerve bevonásával megszervezi a riasztás feladatainak végrehajtási feltételeit.

⁹⁵ Ezt a területet a Pvtv. 9. § (1-2) bekezdése szabályozza. Magyar Törvénytár.

⁹⁶ Az 1949. évi Genfi Egyezmény VI. 61. cikk Polgári Védelem fejezete tartalmazza a polgári védelmi feladatokat. ZMNE könyvtár.

- *Összehangolja a lakosság és az anyagi javak kitelepítését, kimenekítését, befogadását, ellátását.* A területi védekezési feladatok megszervezése érdekében a polgári védelmi tervrendszeren belül kidolgoztatja a lakosság és az anyagi javak kitelepítésére, befogadására, ellátására vonatkozó intézkedési tervet. Ezzel összefüggésben összehangolja a szomszédos megyei védelmi bizottságokhoz tartozó települések befogadásával, illetve a saját települések kitelepítésével összefüggő polgári védelmi feladatokat. Előkészíti az ezzel összefüggő MVB határozatának, illetve közgyűlés elnöke rendeletének tervezeteit.
- *Felelős a polgári védelmi kötelezettségen alapuló területi polgári védelmi szervezetek megalakításáért.* Megyei vagy területi szinten a KI-ság javaslata alapján előkészíti a területi rendeltetésű polgári védelmi szervezetek – területi műszaki-mentő kárfelszámoló, valamint a területi műszaki-mentő árvízvédelmi – szervezeteket. Ezek alkalmazását a közgyűlés elnöke rendszerint saját hatáskörében tartja.
- *Felelős a vezetési rendszer fenntartásáért és működőképességének biztosításáért.* A vezetési rendszer biztosítása érdekében kialakítja a MVB munkacsoportjait. Az összeköttetések biztosítása érdekében az állandó vezetési ponton városi, BM, HM és mobil- telefonhálózatot épít ki.
A MVB vezetési rendszere része a Kormányzati Távközlési Informatikai Rendszernek (továbbiakban: KTIR). A védelmi felkészítés és az országmozgósítás megyei feladatai vezetése során ez a KTIR hálózat alkalmas a mindennapi munka teljesítése, valamint elemi csapás, ipari szerencsétlenség, egyéb jellegű események idején a fontos felhasználók védelem érdekében történő elérésére, fontos adatok közlésére. Minősített helyzetben a meglévő hálózatra épülve, átállítás nélkül folyamatos, állandó működést biztosít, amennyiben üzemkiesés, rombolás nem következik be a főszervernél. A rendszer teljes kiépítése napjainkban folyamatosan történik.
- *A fenti feladatokon túlmenően a fővárosban a főpolgármester felel a főváros riasztási rendszerének működtetéséért. Megszervezi és irányítja a főváros lakosságának óvóhelyi védelmét, ennek érdekében gondoskodik óvóhelyek fenntartásáról, a metró szakaszaiban óvóhelyi védelem biztosításáról. Hatósági határozattal elrendeli a főváros önkormányzati tulajdonában lévő polgári szervek polgári védelmi szervezeteinek létrehozását.*
A főpolgármester a felsorolt polgári védelmi feladatokon kívül külön szervezi és irányítja a főváros lakosságának óvóhelyi védelmét. A metró óvóhelyként történő alkalmazása érdekében évente gyakorlásokat vezet le. Gondoskodik a polgári védelmi mélylétesítmények, objektumok, ill. egyéb óvóhelyek biztosításáról.

b.) A MVB a katasztrófavédelmi feladataira való felkészülés érdekében⁹⁷ többek között:

- *Összehangolja a katasztrófavédelemben érintett szervek jogszabályokban és szakmai irányelvekben meghatározott felkészülési feladatait.*
A MVB éves feladat- és üléstervében meghatározza a polgármesterek felkészítésével kapcsolatos feladatokat és követelményeket. Beszámoltatja a védekezésben résztvevő szervezet felkészültségük helyzetéről. A felkészülés érdekében gyakorlatokat és gyakorlásokat vezet le vagy ír elő.

⁹⁷ Kat. 16. § (1-2) bekezdése alapján. Magyar Törvénytár.

- *Irányítja a polgármester védelmi felkészülési tevékenységét.* Ez a művelet szorosan kapcsolódik az előző ponthoz. A polgármesterek munkáinak segítése érdekében a MVB cselekvési programot készíthet és adhat ki részükre.
- *Irányítja a hatáskörébe tartozó katasztrófavédelmi tervező tevékenységet.* A MVB évente beszámoltatja a megyei katasztrófavédelmi igazgatóság igazgatóját és határozatot hoz a részére megállapított feladatokra. A MVB elnöke részt vesz a KI feladatszabó értekezletén és ott felszólalásával segíti munkáját. Ezen túlmenően a megyei közgyűlés – a közgyűlés elnöke előterjesztésében – évente beszámoltatja a KI igazgatóját a tűzvédelem és katasztrófavédelem területét érintő tervező, irányító tevékenységének biztosítása érdekében.
- *Gondoskodik más megyékkel és a fővárossal történő együttműködés, kölcsönös segítségnyújtás feltételeinek biztosításáról.* Ennek érdekében kidolgoztatja a szomszédos megyékkel közösen az együttműködési megállapodási tervet. Ezzel kapcsolatban tapasztalataim azt mutatják, hogy az együttműködés az informális kapcsolatok révén gördülékenyebben valósul meg, mint az igen formálisnak mondható tervezés szintjén.

c.) A MVB elnöke a katasztrófavédelemmel kapcsolatos védekezés irányítása során⁹⁸:

- *Szervezi a Kormány által meghatározott területi védekezési feladatok végrehajtását.* Veszélyhelyzetben a Kormány által rendeletben, illetve határozatban kiadott területi feladatok végrehajtására a közgyűlés elnöke határozatot ad ki az érintett honvédelmi körzetekre vonatkozóan (szolgálatok, jelentés, MONITORING rendje, egyéb szabályozások).
- *Irányítja a védekezést és kezdeményezi a Kormány hatáskörébe tartozó intézkedések megtételét.* A védekezési feladatok irányítása érdekében a közgyűlés elnöke elrendeli a megyei és a helyi védelmi bizottságok – érintett – munkacsoportjainak folyamatos működését. Megalakítja a MVB operatív törzset, kijelöli vezetőjét. Több megye területét érintő katasztrófavédelemben kezdeményezi a védekezés irányításáért felelős személy kijelölését. Amennyiben szükséges, kérelmezi a katasztrófa sújtotta területté való nyilvánítást.
- *Magához vonhatja a védekezés irányítását, ha az érintett polgármester helyzetértékelése szerint a katasztrófa elleni védekezés a helyi védelmi bizottság lehetőségét meghaladja.* Az irányítási jog megvonása nem szerencsés eljárás. Valós helyzetben volt már rá példa, de nem működött kellő hatékonysággal. Ilyen esetben inkább segítséget kell nyújtani, semmint a helyszínen irányítani. Képzelnék el, milyen helyzet állna elő, ha a közgyűlés elnökének személyesen egyszerre több települést kellene egyidőben irányítania.

d.) A Kat. 179/1999. (XII. 10.) Korm. rendelete tovább szabályozza a MVB közgyűlés elnökének a katasztrófavédelmi feladatokra vonatkozó tervező, irányító és szervező tevékenységét. Ezt a *felkészülés, a védekezés, és a helyreállítás* időszakára⁹⁹ lebontva végzi. Ezen rendelet tanulmányozása során több elvi tévedést véltem felfedni. A vonatkozó paragrafus első bekezdése¹⁰⁰ a következőképpen fogalmaz: „A megyei, fővárosi védelmi bizottság elnöke a megyei védelmi bizottság döntésének megfelelően irányítja, tervezi és

⁹⁸ Kat. 17. § alapján. Magyar Törvénytar.

⁹⁹ A 179/1999. (XII. 10.) Korm. rendelet 13. § (2-4) bekezdései. Határozatok Tára.

¹⁰⁰ Ugyanott 13. § (1) bekezdése. Határozatok Tára.

szervezi a katasztrófavédelmi feladatokra való felkészülést.” Ez a megállapítás helytelen, mert a felkészülés időszakában, nem a MVB elnöke végzi az előírt tevékenységeket, hanem a MVB – mint testület – az általa elfogadott határozatokkal. A MVB-ban a MVB elnöke éppúgy egy szavazattal rendelkezik, mint a többi tag. A végrehajtás időszakában pedig nem a MVB elnöke, hanem a közgyűlés elnöke látja el egy személyben a kijelölt tevékenységet.

A *felkészülés* időszakában tehát a „MVB elnöke” helyett a MVB a következő feladatokat végzi:

- *Kialakítja a MVB tagjaiból a megyei szintű katasztrófavédelmi munkaszervezetet.* Ez véleményem szerint egy abszurd megfogalmazás, ugyanis a MVB tagjaiból egy saját maguknak alárendelt szervezetet képtelenség létrehozni. A gyakorlatban a MVB tagjai az általuk képviselt szervezetek különböző beosztású személyeiből – a megyei katasztrófavédelmi igazgatóság bázisán működve - hozzák létre a katasztrófavédelmi munkaszervezetet.
- *Biztosítja a társadalmi és a karitatív szervezetek részvételét a felkészülés feladataiban.*
- *Irányítja a megyei védelmi bizottság által szervezett, a katasztrófavédelemben érintett szervek, szervezetek gyakorlatait, ellenőrzi a felkészülés hatékonyságát.*
- *Gondoskodik a lakosság és a polgári szervek riasztásához, tájékoztatásához szükséges eszközök működtetéséről.* Ehhez a feladathoz sok pénzre lenne szükség, ami a MVB-nak nem áll rendelkezésére, nincs biztosítva. Ettől függetlenül sok településen a polgármesterek önállóan és saját anyagi forrásból biztosítják a lakosság riaszthatóságát. Ahol ez nem így van, ott a lakosság időbeni riaszthatósága csorbát szenvedhet.
- *A megyei védelmi bizottság ülésének napirendjére tűzi a védekezésben részt vevő szervek felkészültségéről szóló beszámolót.*
- *Az éves feladattervben meghatározza a polgármesterek felkészítésével kapcsolatos feladatokat.*
- *Kidolgoztatja a területi szintű együttműködés terveit a megyei szintű közigazgatási szervek, fegyveres erők, rendvédelmi szervek megyében (fővárosban) lévő végrehajtó szervezetei és a társadalmi szervezetek megyei szervei között.*
- *Kezdeményezheti kölcsönös segítségnyújtási tervek kidolgozását más megyékkel és a fővárossal kötött megállapodások alapján.* Erre hivatalos – területi elven működő – tervek vannak, melyek központilag részletesen kidolgozottak.
- *Egyetértési jogot gyakorol a területi polgári védelmi szervezetek felépítésére, létszámára vonatkozó – a területileg illetékes hivatásos katasztrófavédelmi szerv által tett – javaslatok felett.*
- *A belügyminiszter részére felterjeszti az illetékességi területén lévő települések polgármestereinek a települések polgári védelmi besorolására vonatkozó javaslatait.*

A védekezés időszakában a „MVB elnöke” helyett a közgyűlés elnöke a következőket látja el:

- *Meghatározza a védekezés területi feladatait, ellenőrzi azok végrehajtását, illetve elrendeli a területi polgári védelmi erők bevonását.*
- *Kijelöli a védekezés koordinálásáért felelős szervezetet, személyt.*
- *Hatáskörét meghaladó esetekben kezdeményezi a KKB döntését.*
- *A KKB útján kezdeményezi a fegyveres erők védekezésbe történő bevonását.*
- *Koordinálja a védekezésben részt vevő polgármesterek (helyi védelmi bizottságok) tevékenységét.*
- *Ellenőrzi a védekezési feladatok kapcsán kiadott intézkedések végrehajtását.*
- *Együttműködik más területek védelmi bizottságaival.*
- *Kezdeményezi a megye, illetőleg a megye meghatározott részének a katasztrófa sújtotta területté nyilvánítását.*

A helyreállítás időszakában a „MVB elnöke” helyett a megyei helyreállítási és újjáépítési bizottság elnöke:

- *Meghatározza a helyreállítás fontossági sorrendjét és ütemét.*
- *Irányítja a helyreállítási munkákat.*
- *Koordinálja a helyreállításhoz szükséges anyagok, eszközök beszerzését.*
- *Intézkedik a lakosság ellátásának biztosítására a normál életkörülmények helyreállításáig.*
- *A centrális irányítású közigazgatási szervekkel együttműködve meghatározza az illetékességi területén működő közigazgatási szervek helyreállítással kapcsolatos feladatait.*
- *Koordinálja a humanitárius segélyek elosztását.*
- *Ellenőrzi a helyreállítási munkálatokat.*

2.3.3. A megyei védelmi iroda szervezete és szerepe a megyei védelmi bizottság működésének koordinálásában

A. *A megyei védelmi iroda szervezeti felépítése:*

Az önkormányzati törvény módosításával a védelmi közigazgatás területi szintű irányítása hatáskörének szabályai megváltoztak. Ennek értelmében a honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófa-elhárítási és más védelmi igazgatási hatáskörök gyakorlását a közgyűlés elnöke gyakorolja.

A Kormány 3039/1991. számú határozatával összhangban, a védelmi közigazgatás szakmai szerveként létrehozott iroda – *változatlan feladatkörrel, önálló szervezeti elemként* – a köztársasági megbízotti hivatalból a megye (főváros) önkormányzatának hivatala (továbbiakban: Hivatal) állományába került át 1995. január 1-vel, Védelmi Koordinációs Iroda (továbbiakban: VKI) néven. A VKI szervezeti és működési szabályzata kialakításához a HM Védelmi Hivatal un. „Ajánlás”-t adott ki, melynek figyelembevételével a VKI szervezeti és működési szabályzata jóváhagyása napjától a *Megye (Főváros) Önkormányzatának Hivatala Védelmi Iroda, - vagy Titkárság* - (továbbiakban: Iroda) néven működik, a VKI jogutódjaként.

Az Iroda a közgyűlés elnöke irányításával működő állandó szervezet, amely ellátja a közgyűlés elnökének hatáskörébe tartozó védelmi igazgatási feladatok tervezését, szervezését, koordinálását.

Meghatározó szerepet tölt be a MVB működésével kapcsolatos titkársági¹⁰¹ feladatok ellátása során. Előkészíti a MVB döntéseit, közreműködik a végrehajtás megszervezésében és ellenőrzésében.

Az Iroda tevékenységét a MVB részére jogszabályokban rögzített feladatok, illetve a védelmi felkészítés és az országmozgósítás feladatkörében hozott kormányhatározatok, a MVB határozatai, éves feladat- és ülésterve, valamint a közgyűlés elnöke utasításai és az általa meghatározott munkarend alapján végzi.

Az Iroda kapcsolatrendszerében szorosan együttműködik a HM Védelmi Hivatallal és a BM Védelmi Hivatallal. Folyamatos munkakapcsolatot tart fenn a MVB tagjaival, állandó meghívottaival, a MVB munkacsoportjainak vezetőivel, a minisztériumok és országos hatáskörű szervek védelmi szerveivel, valamint a megyei dekoncentrált szervek vezetőivel és a védelembe bevont gazdálkodó és egyéb szervek vezetőivel.

Az Iroda tevékenységét közvetlenül a közgyűlés elnöke irányítja az irodavezető útján. Az Iroda szakmai felügyeletét a HM Védelmi Hivatal látja el.

Az Iroda szervezeti felépítése összetettnek mondható. Az *irodavezető* a HM Védelmi Hivatal köztisztviselői állományából, vezénylés útján tölti be beosztását. A *BM referens* (egyben irodavezető-helyettes) a BM Védelmi Hivatal köztisztviselői állományából, szintén vezénylés útján tölti be beosztását. A BM referens státus a Belügyminisztériumban 2003. november 30-ai hatállyal megszüntetésre került. Az átszervezést követően a BM referens feladatait a megyei katasztrófavédelmi igazgatóság vette át. Meglátásom szerint ez az intézkedés tovább nehezíti az Iroda hatékony működését.

A *gazdaságmozgósítási főmunkatárs*, az *ügykezelő* és a *védelmi főmunkatárs* a Hivatal létszám és bérkeretét terhelő állomány (ebből fakadóan ezek a beosztások nem funkcionálnak minden megyében), akik feladataikat az irodavezető irányításával végzik.

A megyei védelmi iroda irányítási és együttműködési kapcsolatrendszerét a 6. számú ábra szemlélteti (változat).

B. A megyei védelmi iroda fő feladatai:

Az Iroda feladat- és tevékenységi rendszere alapvetően a *közgyűlés elnöke és a megyei védelmi bizottság* feladatköréhez csoportosítható.

a.) *A közgyűlés elnöke feladatköréhez kapcsolódóan az iroda tevékenységét az alábbiak szerint foglalom össze. Ennek értelmében az iroda végzi:*

- A határozati javaslatok szakmai vizsgálatát, döntési javaslatok előterjesztését.
- Az igénybevételi hatósági jogkörben hozott határozatok szakmai megalapozását.
- A közérdekű szolgálathasztásra vonatkozó iratok előterjesztését.
- Minősített időszaki rendkívüli intézkedések területi alkalmazására vonatkozó javaslatok kidolgozását.
- A MONITORING rendszerben érkező információk feldolgozását, a szükséges elnöki döntések kezdeményezését.
- Folyamatos szakmai kapcsolat tartását a védelmi igazgatás irányító szerveivel, a vezetési okmányok naprakész állapotban tartását.
- A nukleárisbaleset-elhárítási szervezet vezetésével összefüggő döntések előkészítését.
- Közreműködik a katasztrófavédelem területi irányításával összefüggő elnöki feladatok végrehajtásában.

¹⁰¹ Az Iroda vezető és MVB titkár személye elvben különböző vagy azonos lehet. A gyakorlat azt mutatja, hogy ezt a két funkciót általában egy személy tölti be. Ezt szerencsés helyzetnek tartom, mivel a közgyűlés elnöke és a MVB elnöke funkció is egy személyhez kötődik. A szerző.

- Közreműködik az életvédelmi létesítményekkel összefüggő elnöki döntések előkészítésében.

b.) *A MVB hatásköréhez kapcsolódóan az Iroda végzi:*

- A MVB ülések szakmai és technikai előkészítését.
- A MVB határozatok kiadáshoz való előkészítését, a végrehajtással összefüggő koordináció végzését.
- A MVB intézkedési terveinek elkészítését, illetve elkészíttetését.
- Két ülés között a MVB hatáskörében hozott elnöki döntések kezdeményezését és előkészítését.
- A MVB tagjainak, a munkacsoportok vezetőinek bevonásával a MVB feladattervnek kidolgozását, az abban foglaltak végrehajtását, végrehajtásának segítségét, koordinálását a végrehajtók között.
- A MVB munkacsoportjaiba beosztott személyek szakmai felkészítésének segítségét.
- A MVB szakmai törzseként segítség nyújtását a HVB-ok és a polgármesterek védelmi igazgatással kapcsolatos döntéseinek előkészítésében.
- A civil és a katonai igazgatási szervek között az együttműködés szervezését a kijelölt katonai szervezetek parancsnokaival.
- Együttműködés a Hvt. 65. és 66. §-ában felsorolt (az illetékes védelmi igazgatási szervek által kijelölt) honvédelmi feladatokban résztvevő szervezetekkel.
- A gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségekkel kapcsolatos MVB hatáskörébe tartozó feladatok végzését.
- Közreműködik a gazdaságmozgósítási feladatok területi szintű tervezésében, szervezésében, ezen belül a lakosság ellátásának biztosítására irányuló tevékenységben.
- A fegyveres erők és a rendvédelmi szervek minősített időszakos igényeinek érdekében szükséges MVB döntések szakmai előkészítését, koordinálását.

Több megyei és helyi védelmi bizottság működésének tanulmányozása alapján, arra a következtetésre jutottam, hogy az Iroda hatékony működése érdekében elengedhetetlen a közvetlen és lehetőség szerint a személyes kapcsolat kialakítása – elsősorban az irodavezető révén - a városi polgármesterekkel és jegyzőkkel – mint a Helyi Védelmi Bizottságok elnökeivel, illetve titkáraival -, valamint a Hivatalban működő irodák (osztályok, főosztályok) vezetőivel. A megfelelően működő informális kapcsolatok sok esetben hatékonyabb módszerek bizonyulnak a HVB és a polgármester védelmi felkészítéssel kapcsolatos feladataik irányítása során, mint egy határozat vagy intézkedés kiadása.

2.3.4. A megyei védelmi bizottság működését segítő munkacsoportok

A megyei védelmi bizottság és a MVB elnöke béke (normál) illetve minősített időszakos feladatainak ellátása segítésére a helyi védelmi igazgatási szervek, a honvédelemben résztvevő más szervek állományából munkahelyi vezetőik által kijelölt és a MVB elnöke által megbízott személyekből álló munkacsoportokat hoznak létre.

A MVB-ban kialakítandó munkacsoportok száma nincs konkrétan előírva, általában négy-öt munkacsoport működik a MVB-ban. Az öt, esetleg ennél is több munkacsoport létrehozását eddig gyakorlati tapasztalatom alapján nem tartom célszerűnek, mivel tevékenységük, irányításuk koordinálása nehézkessé, bonyolulttá válik.

Négy munkacsoport kialakítása esetén az alábbiak szerint lehet csoportosítani azokat:

- A. MVB Titkársági Munkacsoport.
- B. MVB Katasztrófa-elhárítási Munkacsoport.
- C. MVB Mozcósítási Munkacsoport.
- D. MVB Gazdasámozgósítási és Lakosságellátási Munkacsoport.

A. *MVB Titkársági Munkacsoport (továbbiakban: Titkárság)*

A Titkárság a MVB elnökének munkáját, vezetői tevékenységét segíti az információs anyagok gyűjtésével, általános és szakmai értékelésével, a rendkívüli intézkedések területi végrehajtását biztosító elnöki rendeletek szakmai előkészítésével, a tömegtájékoztatás megszervezésével.

Vezetője a MVB titkára, a munkacsoportba bevonásra kerülhetnek a megyei védelmi iroda, a megyei önkormányzat hivatala, a közigazgatási hivatal köztisztviselői, a fegyveres erők, a rendvédelmi szervek és a meghatározó államigazgatási szervek képviselői.

Szervezetét tekintve az alábbi elemekből áll:

- *Törzs*

Közvetlenül segíti a MVB elnökének munkáját, előkészíti alkalmazásra a MVB intézkedési terveit, előkészíti a rendkívüli bizottsági üléseket. Szükség esetén kialakítja a 24 órás ügyeleti szolgálat működéséhez szükséges feltételeket. Folyamatosan irányítja az összekötő szakértői csoport és az információs központ munkáját, gondoskodik a kiadandó intézkedések törvényességéről, azok eljuttatásáról az érintettek részére.

- *Összekötő szakértői csoport (továbbiakban: ÖSZCS)*

Állománya a MVB ülések időszakában helyettesíti a MVB tagjait a MVB működési helyén. Előljáráik utasítására vonulnak be a Titkársági Munkacsoportba. Folyamatosan kapcsolatot tartanak fenn előljáró szerveikkel és az egyéb szervek vezetőivel, értékelik az információs központba érkező információkat és javaslatot tesznek a szükséges intézkedések megtételére.

- *Információs központ (továbbiakban: IK)*

A védelemvezetést közvetlenül kiszolgáló szerv, amely kezeli valamennyi – a rendszerbe bevont szervezeti elemtől – érkező információt, a MVB számítógépes adatbázisát és eseménynaplót vezet. Részt vesz a döntésekhez szükséges javaslatok kidolgozásában, rendszeresen tájékoztatja a MVB titkárát a kialakult helyzetről.

Kiemelt feladatként szervezi a sajtótájékoztatásokat. Folyamatosan együttműködik a MVB munkacsoportjaival a szomszédos megyék Titkárságával, tömegkommunikációs szervekkel.

- *Ügyeleti szolgálat*

Részt vesz a MVB tagjainak kiértesítésében, a Titkárság tagjainak és a többi munkacsoport vezetőik berendelésében. Figyelemmel kíséri a MVB működési helyén szolgáló objektum őrzését-védelmét, szükség esetén segítséget kér annak megerősítésére.

- *Ellátó csoport*

Végzi a MVB és végrehajtó szervei mindenoldalú ellátásának biztosítását. Megtervezi a minősített időszakos működés feltételeit, az őrzésvédelem feladatait.

B. *A MVB Katasztrófa-elhárítási Munkacsoport (továbbiakban: KEMCS)*

A KEMCS a MVB elnökének munkáját segíti a bekövetkezett esemény nyomán kialakult helyzet tisztázásában, elemzésében, a hatékony felszámolásához szükséges, szakmailag megalapozott javaslatok, rendeletek kidolgozásával, valamint a kárelhárítási munka szervezésével, koordinálásával (a MVB elnök felhatalmazása esetén).

A KEMCS a MVB elnöke közvetlen irányításával, vagy annak felhatalmazása alapján végzi munkáját. Vezetője a megyei katasztrófavédelmi igazgató, állományát a MVB tagjai által vezetett szervezetek, a megyei önkormányzati hivatal, a rendvédelmi szervek, valamint a védelmi felkészítés és az országmozgósítás egyes feladatainak ellátásában részt vevő szervezetek kijelölt munkatársai alkotják.

Szervezete az alábbi elemekből áll:

- *Szakmai munkacsoport (továbbiakban: SZMCS)*

Ezt a munkacsoportot kell megszervezni a vízügyi, a környezetvédelmi, az ÁNTSZ, a veszélyes ipari üzemeknél, illetve az egyéb veszélyhelyzetek kezelése érdekében létrehozott katasztrófavédelmi szerveknél. A SZMCS a MVB Katasztrófa-elhárítási Munkacsoportjának kiinduló elemi egysége. A SZMCS működési feltételeinek biztosítása a katasztrófatípus szerint leginkább érintett szervezet feladata. A SZMCS ügyrendjét maga állapítja meg, melyet a védekezésért felelős szakmai szervezet vezetője hagy jóvá. A védekezést önállóan vezeti, de folyamatosan tájékoztatja a MVB elnökét. Vezetője a SZMCS megalakítására kötelezett intézmény vezetője által kijelölt személy.

- *Védekezési munkacsoport (továbbiakban: VMCS)*

A veszélyhelyzet eszkalálódása során, vagy a több szerv közreműködését igénylő helyzetben a védekezésért felelős szerv bázisán létrehozott Szakmai munkacsoportot tovább kell fejleszteni és meg kell alakítani a Védekezési munkacsoportot.

A VMCS működési feltételeinek biztosítása a katasztrófatípus szerint leginkább érintett szervezet feladata.

A VMCS a MVB Katasztrófa-elhárítási Munkacsoportjának integrált vezető szerve, amelyben részt vesznek más beavatkozók szakemberei is.

Vezetője a VMCS-ot létrehozó intézmény vezetője, vagy az általa kijelölt személy. Folyamatos együttműködést valósít meg a védekezésben résztvevő más szervekkel, irányítja a lokális védekezést. A MVB elnökét folyamatosan tájékoztatja a kialakult helyzetről és felkészül a veszélyhelyzet fokozódása esetén az Operatív Törzs aktivizálására.

- *Operatív törzs (továbbiakban: OT)*

A veszélyhelyzet fokozódása során, ha a védekezésért felelős szerv lehetőségeit túlhaladja a beavatkozás igénye, a MVB elnöke aktivizálja az Operatív törzset.

Az OT a Katasztrófa-elhárítási Munkacsoport legnagyobb integrált vezető szerve. Személyi állományát az állandó tagok és a veszélyhelyzetnek megfelelően behívott személyek képezik. Vezetője a Katasztrófa-elhárítási Munkacsoport vezetője. Az OT irányítja a területi operatív beavatkozást, a döntések előkészítését és koordinálja a végrehajtást. A Katasztrófa-elhárítási Munkacsoport aktivizálásával felkészül a megyei szintű komplex védekezésre.

- *Nukleáris értékelő csoport* (továbbiakban: NÉCS)

Végrehajtja a Kormányzati Koordinációs Bizottság, illetve a BM bázisán működő védekezési Munkabizottság vezetője által meghatározott nukleárisbalesetekkel összefüggő szakmai feladatokat.

- *Katasztrófa-elhárítási munkacsoport* (továbbiakban: KEMCS)

A KEMCS a védekezést irányító legnagyobb, komplex döntés-előkészítő, vezető szerv.

Irányítja a megyei szintű komplex védekezést, a döntések előkészítését és koordinálja a végrehajtást. A MVB elnökét folyamatosan tájékoztatja. A katasztrófavédelmi igazgatóság által korábban működtetett Védekezési Munkacsoport integrálódik az Operatív Törzsbe az pedig a Katasztrófa-elhárítási Munkacsoportba. A más szervnél létrehozott VMCS működésével továbbra is segítheti az adott intézmény szakmai döntés-előkészítő kidolgozó, elemző munkáját. A MVB katasztrófa-elhárítási feladatait képezik az elemi csapások, ipari és egyéb katasztrófák következtében kialakult helyzet tisztázása, elemzése, információk gyűjtése, értékelése. A katasztrófa következményeinek hatékony felszámolásához szükséges, szakmailag megalapozott javaslatok kidolgozása, a MVB elnöke elé döntésre történő betérjesztése, a károk továbbterjedésnek megakadályozása a káros hatások csökkentése érdekében.

A KEMCS végzi az elnök felhatalmazása alapján a mentési, kitelepítési (kimenekítési, befogadási) kárfelszámolási munkákban résztvevő erők és eszközök csoportosítását, szervezi, koordinálja a feladatok végrehajtását.

Nukleáris veszélyhelyzet esetén a területi nukleárisbaleset-elhárítási rendszeren belül az operatív és nukleáris értékelési feladatok ellátását, a következmények felszámolása érdekében kiadásra kerülő nukleáris döntésmegalapozás végzését.

A járványszerűen fellépő fertőző betegségek, állatállomány járványszerű megbetegedése esetén biztosítja a közegészségügyi-, járványügyi rendszabályok bevezetését.

Természeti vagy ipari katasztrófa esetén elemzi azok várható hatását, összehangolja az elhárítási feladatokat, a mentőerők és eszközök mozgósítását, intézkedik a lakosság mentésének megszervezésére. Feladatai végrehajtása során együttműködik a MVB munkacsoportjaival, a szomszédos megyékkel.

C. *A MVB Mozgósítási Munkacsoportja* (továbbiakban: MMCS)

A MMCS segíti a MVB elnökét a közigazgatás mozgósítási feladatai tervezésében, a felkészülés koordinálásában, a HVB-ok (polgármesteri hivatalok), a védelemben bevont más szervek és gazdálkodó szervezetek elrendelt mozgósítási feladatai végrehajtásának irányításában és koordinálásában, az ingatlanok és szolgáltatások igénybevételével összefüggő feladatok végzésében, elnöki döntések, rendeletek előkészítésében.

A MMCS vezetője a megyei hadkiegészítő parancsnokság parancsnoka, tagjai a megyei rendőr-főkapitányság és a megyei hadkiegészítő parancsnokság kijelölt munkatársai.

A MMCS tevékenysége során irányítja és koordinálja a fegyveres erők mozgósításának elrendelése esetén a HVB-ok (polgármesteri hivatalok) és a védelemben bevont más szervek és gazdálkodók mozgósítási feladatainak végrehajtását.

Vezeti és koordinálja a mozgósítás esetére igénybevételre tervezett ingatlanok és szolgáltatások igénybevételének szervezett beindítását, átvételét illetve az új igények folyamatos kielégítését.

Együttműködik az ellenséges csapások által sújtott területen a polgári lakosság mentésére kijelölt fegyveres alakulatok és polgári védelmi szakalegységek tevékenységének koordinálásában.

Figyelemmel kíséri a mozgósítással kapcsolatos központi intézkedéseket, előkészíti a MVB elnöknek tárgybani döntéseit, intézkedéseit. Szervezi, koordinálja az intézkedések végrehajtását.

Együttműködik a MVB munkacsoportjaival, a fővárosi és szomszédos megyék Mozdósítási Munkacsoportjaival. Javaslatot tesz a helyreállítás, mentés és egyéb feladatok elvégzése érdekében a honvédelmi munkakötelezettség alapján bevonható lakosság, gépjárművek, munkagépek igénybevételére, együttműködve a Katasztrófa-elhárítási Munkacsoporttal.

D. *A MVB Gazdaságmozdósítási és Lakosság-ellátási Munkacsoport (továbbiakban: GMCS)*

A GMCS végzi a felkészülés, illetve a minősített helyzetben a gazdaságmozdósítási, lakosság-ellátási feladatokba bevont szervezetek ez irányú tevékenységének tervezését, szervezését, koordinálását. A megye lakossága, valamint a fegyveres és rendvédelmi szervek ellátását szolgáló döntések kezdeményezését, elnöki rendeletek szakmai előkészítését, a végrehajtás szervezését, segítségét, ellenőrzését.

Vezetője a megyei önkormányzat hivatala közigazgatási főosztály vezetője, tagjai az érintett centrális irányítású államigazgatási szervek kijelölt tisztségviselői és a megyei önkormányzat hivatalának érintett köztisztviselői.

A GMCS végzi a gazdaságmozdósítással kapcsolatos tervek, okmányok elkészítését, pontosítását, közreműködik a végrehajtásban érintett vezető állomány felkészítésében. Figyelemmel kíséri a gazdaságmozdósítással összefüggő központi rendkívüli intézkedéseket, előkészíti a MVB elnöke tárgybani döntéseit, intézkedéseit, a tervek, szerződések aktivizálását. Szervezi, segíti, koordinálja az intézkedések végrehajtását.

Feladatkörébe tartozó ügyekben jelentéseket állít össze a MVB, illetve felsőbb szervek részére, közreműködik a megyei közületi szervek és a lakosság tájékoztatásában. Együttműködik a témafelelős szakminisztériumok illetékes főosztályaival, a MVB munkacsoportjaival, Titkárságával és a megyei feladatokban érintett más megyei védelmi bizottságok GMCS-val.

A MVB elnökének intézkedése szerint szervezi a fegyveres erők és rendvédelmi szervek mozgósítási szükségleteinek biztosítását, a lakosság alapvető élelmiszerekkel (szolgáltatásokkal) való ellátását, ellenőrzi a végrehajtást. Tervezi és szervezi a MVB feladatkörébe tartozó műkincsvédelmi feladatokat, koordinálja a minősített időszakos közoktatási tevékenységet.

Végzi a minősített időszakos pontosított igénykielégítési terv költségvetési kihatásaival összefüggő feladatokat, előkészíti az egészségügyi ellátással, közüzemi szolgáltatással, közlekedéssel kapcsolatos terveket, intézkedéseket.

A munkacsoportokba beosztott személyeket a MVB elnöke beosztó határozattal jelöli ki.

2.4. A HELYI VÉDELMI BIZOTTSÁG FELÉPÍTÉSE, MŰKÖDÉSI RENDJE

a.) A helyi védelmi bizottság felépítése

A helyi védelmi bizottság „centrális alárendeltségben működő közigazgatási szerv, amely a honvédelmi körzetben irányítja és összehangolja a honvédelmi felkészítés és az országmozdósítás helyi feladatainak végrehajtását.”¹⁰²

Helyi védelmi bizottság működik a megyei jogú városokban, a főváros kerületeiben, illetve a MVB által határozatban megállapított városokban. A HVB honvédelmi körzetét a MVB határozatban állapítja meg, az érintett települések polgármesterei véleményének

¹⁰² A Hvt. 18. § (1) bekezdés. Magyar Törvénytar.

figyelembe vételével. A HVB az MVB határozata alapján Szervezeti és Működési Szabályzatát saját maga állapítja meg, ami nagyfokú önállóságot biztosít részére.

A HVB tevékenységét béke (normál) időszakban a MVB, rendkívüli állapot, szükségállapot, veszélyhelyzet és az Alkotmány 19/E. § (1) bekezdése szerinti kormányintézkedések esetén előírt feladatok végrehajtása során a *közgyűlés elnöke irányítja*.

A HVB elnökből, titkárból és tagokból álló testület, melynek összetétele a következő:¹⁰³

- A HVB *elnöke* a megyei jogú város, a kerület, vagy a MVB által határozatban megállapított város (továbbiakban: a város) polgármestere.
- A HVB *tagjai*:
 - a város jegyzője, egyben a HVB titkára,
 - a honvédelmi körzethez tartozó települések polgármesterei által megválasztott polgármester,
 - a városi rendőrkapitányság vezetője,
 - a megyei katasztrófavédelmi igazgatóság honvédelmi körzet szerinti illetékes polgári védelmi kirendeltség vezetője, vagy a polgári védelmi kirendeltséghez tartozó iroda vezetője,
 - az önkormányzati tűzoltóság vezetője,
 - a megyei ÁNTSZ honvédelmi körzet szerinti vezetője,
 - a kisebbségi önkormányzat vezetője, illetve a szószóló, akik e funkciójuk betöltésétől kezdve tagjai a HVB-nak¹⁰⁴.

A HVB tagság a jogszabályokban megnevezett tisztségekre, beosztásokra történő megválasztással, kinevezéssel, továbbá az illetékes vezető által történő megbízással egyidejűleg keletkezik és felmentéssel szűnik meg.

A helyi védelmi bizottság honvédelmi körzetéhez tartozó települések polgármesterei közül a helyi önkormányzati választásokat követő 60 napon belül – a HVB elnöke javaslatára¹⁰⁵ – egy polgármestert megválasztanak a HVB tagjává.

A HVB üléseire tanácskozási joggal célszerű meghívni:

- A MVB elnökét, titkárát, illetve szakterületét érintő napirendi pont tárgyalásakor a MVB feladatkör szerint illetékes tagját.
- A honvédelmi körzethez tartozó polgármestereket¹⁰⁶. Akadályoztatása esetén a polgármestert a jegyző képviselheti.
- A HVB üléseire az elnök más személyeket is meghívhat (pld. a honvédelmi körzetben állomásozó katonai alakulat parancsnokát, a vízügyi szakaszmérnökség vezetőjét, a tárgyalat napirendhez kapcsolódó szerv vezetőjét).

¹⁰³ A Hvt. 17. § (4) bekezdése és a Vhr. 16. §-a alapján. Magyar Törvénytár.

¹⁰⁴ Amennyiben a városban, a honvédelmi körzetben, a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény IV. fejezete szerinti kisebbségi önkormányzat alakul, illetve a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 12. § (5) bekezdése szerinti, a kisebbségek helyi szószólója tisztség betöltésre kerül. Magyar Törvénytár.

¹⁰⁵ A HVB elnöke javaslatának kialakításakor figyelembe veszi, hogy melyik településnek van a honvédelmi körzetre háruló védelmi feladatok szempontjából a település nagysága, más településekre is kiható ellátási szerepe, esetleges veszélyeztetettsége miatt a HVB székhelye mellett kiemelt jelentősége. A szerző.

¹⁰⁶ Hvt. 17. § (3) bekezdése alapján. Magyar Törvénytár.

b.) *A helyi védelmi bizottság működése*

A HVB éves munkaterv alapján működik, melyet – a MVB határozattal elfogadott munkatervében foglaltak maradéktalan érvényesítésével – a HVB titkára állít össze, a HVB tagok véleményének kikérése után. A munkatervet a HVB tavaszi ülésén fogadja el. A – határozattal elfogadott – munkatervben foglaltaktól az elnök személyes döntésével el lehet térni, a HVB tagjainak erről történő tájékoztatása mellett.

A HVB feladat- és hatáskörét mint testület gyakorolja, ülését az elnök hívja össze és vezeti le. A HVB elnökét távolléte esetén a HVB titkára, együttes távollétük esetén a HVB által kijelölt HVB-i tag helyettesíti.

A HVB üléseit szükség szerint, de évente legalább két alkalommal kell összehívni. A MVB döntése alapján a HVB ülését kötelező összehívni.

Az ülésen az előterjesztések megteremtése a MVB működése során már tárgyalatokhoz hasonlóan működik.

A HVB ülései nem nyilvánosak, a testület munkájáról tájékoztatást a média számára a HVB elnöke, vagy az általa felhatalmazott személy adhat.

Az ülésekről a tanácskozás lényegét és az elfogadott döntéseket tartalmazó jegyzőkönyv készül. A HVB döntéseinek formája *határozat*. Az elfogadott határozatokat a titkár és az elnök együttesen írják alá.

Halaszthatatlan esetben a testület döntéseit ülésen kívül is meghozhatja, mely a MVB működésénél már tárgyalatokhoz hasonló módon történik.

A HVB meghatározott feladatai ellátására – nem függetlenített apparátusként – munkacsoportokat hoz létre. A helyi védelmi bizottság által kialakított munkacsoportok száma és megnevezése elvben megegyezhet a megyei védelmi bizottságok munkacsoportjaival, de összetételükben és létszámukban lényegesen kisebbek a MVB munkacsoportjainál.

A HVB működésével, gazdálkodásával kapcsolatos pénzügyi feladatokat a HVB székhelye szerinti polgármesteri hivatal látja el¹⁰⁷. A költségvetési támogatást kizárólag a honvédelmi körzet számára meghatározott honvédelmi feladatok teljesítésére fordíthatja.

A helyi védelmi bizottság szervezetét a 7. számú ábra szemlélteti (változat).

2.4.1. A helyi védelmi bizottság főbb feladatai

A HVB a védelmi felkészítéssel kapcsolatos feladatait alapvetően a honvédelmi törvény foglalja össze. A HVB elnökének – sajátos helyzeténél fogva, vagyis, hogy ő a HVB székhelyét képező város polgármestere – feladatait, helyesebben a *polgármester* feladatait a következő fejezeti pontban fogom tárgyalni.

a.) A helyi védelmi bizottság a honvédelmi törvényben foglaltakat¹⁰⁸ figyelembe véve, az alábbi védelmi felkészítési tevékenységet végzi:

- *Irányítja és összehangolja a fegyveres erők mozgósításával és kiegészítésével összefüggő közigazgatási feladatok előkészítését, végrehajtását.*

Ezzel kapcsolatban mindig abból kell kiindulni, hogy a MVB az ilyen típusú közigazgatási feladatok ellátására határozatot hoz, meghatározza konkrétan az ezzel összefüggő feladatokat, mintaterveket ad ki, terveket készít és készített a közigazgatási körzetéhez tartozó polgármesterekkel. Ezekben a tervekben meghatározottak irányítását, ellenőrzését, végrehajtását végzi a HVB a honvédelmi körzetében.

¹⁰⁷ A HVB működési költségeit a Hvt. 18. § (3) bekezdése és a Vhr. 17. § rendelkezései szerint kell biztosítani. Magyar Törvénytar.

¹⁰⁸ A Hvt. 18. § (2) bekezdése. Magyar Törvénytar.

- *Közreműködik a helyi szervek honvédelmi feladatainak irányításában.* Koordinálja a honvédelmi körzethez tartozó polgármesteri hivatalok, polgári védelmi szervek, termelést és lakosságellátást, szolgáltatást végző helyi szervek honvédelmi tevékenységét. A MVB meghatározza, hogy kik azok a helyi szervek, amelyeknek honvédelmi feladataik vannak (pl. egészségügy, gyógyszer, posta, iskola, óvoda, közlekedés, szállítás, közellátást ellátó szervek). Ezeknek a szervezeteknek az irányítása a továbbiakban a HVB feladata.
- *Szervezi és összehangolja a lakosság polgári védelmével és ellátásával kapcsolatos feladatokat.* Ismételten a MVB határozza meg ezeket a feladatokat, a megyei katasztrófavédelmi igazgatóság végrehajtja, illetve szakmai intézkedést adhat ki ennek végrehajtására. Többek között létre kell hozni polgári védelmi szervezeteket a települések sorolása alapján¹⁰⁹. A polgármester – a polgári védelmi kirendeltségvezető javaslatára – jóváhagyja a szervezet létszámát, határozattal beosztja a kijelölt személyeket, megalakításakor gondoskodik az ellátásukról stb.
- *Összehangolja a honvédelmi körzetre háruló gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségek teljesítését.* A MVB által gazdasági-anyagi szolgáltatásra kijelölt szervezeteknek, magánszemélyeknek erre vonatkozó tevékenységét koordinálja, segíti, ellenőrzi. Minősített időszak elrendelése esetén az ezzel kapcsolatos konkrét feladatok végrehajtása a *polgármester* hatáskörébe tartoznak.
- *Irányítja a honvédelmi körzet honvédelmi feladataihoz szükséges tájékoztatási rendszer kialakítását és működését.* Tájékoztatási tervvel a MVB és a HVB rendelkezik. Ennek konkrét szabályozását a 19. számú Intézkedési Terv (a tömegtájékoztatásról) írja le.
- *Közreműködik a rendkívüli intézkedésekből adódó helyi feladatok végrehajtásában.* A rendkívüli intézkedéseket a közgyűlés elnökétől kapja a HVB, ezzel kapcsolatban a HVB fő feladata, hogy ezeket az intézkedéseket eljuttassa a honvédelmi körzetében a végrehajtókhoz. Ez a vezetés és irányítás rendjéből következik – nagyon helyesen – ,mert adott esetben 60 de akár 300 településre a közgyűlés elnöke képtelen lenne a feladatokat hatékonyan eljuttatni. A MVB szempontjából könnyebbé és jobb számon kérhetővé teszi, hogy csak a HVB-okat kell vezetnie (jelenleg a fővárosban 23, Pest megyében 14, a többi megyékben ennél valamivel kevesebb HVB működik).

b.) A HVB további feladatait – a lényegét kiemelve – az alábbiak szerint foglalom össze:

- A HVB illetékességi területén irányítja és összehangolja a helyi védelmi igazgatási szervek, valamint a honvédelmi felkészülés és az országmozgósítás egyes feladatainak ellátásában résztvevő szervek¹¹⁰ polgári védelmi feladatának¹¹¹ ellátását és az arra való felkészülést.
- A HVB a kulturális javak védelmének feladatait a MVB egyéb feladatainál tárgyalta módon végzi.
- A HVB a mentésben való részvétel szabályairól a polgári védelmi szakhatósági jogkörről és

¹⁰⁹ A települések polgári védelmi besorolásának szabályait jelenleg a 114/1995. (IX. 27.) Kormányrendelet 1. számú melléklete szabályozza. Határozatok Tára. Ez a Kormányrendelet átdolgozás alatt áll. A szerző.

¹¹⁰ A Hvt. 66. § (1) bekezdése. Magyar Törvénytár.

¹¹¹ A Ptv. 8. § (1) bekezdésben előírtak szerint. Magyar Törvénytár.

a miniszterek polgári védelmi feladatairól kiadott 196/1996. (XII. 22.) Kormányrendelet 4. §-a alapján közreműködik a mentést területi szinten irányító közgyűlés elnöke tevékenységében.

- Közreműködik továbbá a vízgazdálkodásról szóló törvény alapján a helyi települési védekezési feladatok irányításában, összehangolásában, végrehajtásában. A HVB a katasztrófák elleni védekezés feladatait a Kat. 15. §-a alapján látja el.

2.5. A POLGÁRMESTER

A védelmi igazgatás szervezetének hierarchikus felépítésű rendszerében a legalsó és ugyanakkor a feladat végrehajtása szempontjából legmeghatározóbb szintjét képezi a *polgármester*. Az ő személye és szervezete az aki közvetlen és napi kapcsolatban áll a védelmi felkészítés hatékony előkészítésének és az országmozgósítás eredményes végrehajtásának leginkább meghatározó alanyával, az állampolgárral. Az elmúlt néhány évben lehetőségem nyílt több polgármester védelmi igazgatással kapcsolatos munkáját személyesen is figyelemmel kísérni. Ez alapján megállapíthatom, hogy a polgármester, mint a védelmi igazgatás végső szervező, koordináló, végrehajtó szegmense kiemelkedő fontossággal bír (kellene hogy bírjon) a béke (normál) időszakra és a minősített időszakra vonatkozó központi hatalmi szervek akaratteljesítése érvényre juttatásának vonatkozásában. Ezzel biztosítván a minősített időszaki feladatok rendkívüli intézkedéseinek gyakorlati megvalósítását.

Az imént tettem egy apró megjegyzést, ami azt sugallja, hogy a polgármester – de ide értendő a helyi védelmi bizottság is – esetenként a szakértelem hiánya, érdektelenség, tájékozatlanság stb. okán nem, vagy részben tesz eleget a védelmi felkészítéssel és az országmozgósítással kapcsolatos törvényekben és kormányrendeletekben részére meghatározott feladatoknak. Ezen probléma elemzésével a későbbiek során külön foglalkozni fogok.

A polgármester tehát *„illetékességi területén ellátja a honvédelmi felkészítéssel és az országmozgósítással kapcsolatos, törvényben vagy kormányrendeletben számára megállapított feladatokat, irányítja és összehangolja azok helyi végrehajtását”*.¹¹²

Ahhoz, hogy a számára megállapított feladat végrehajtása ne szenvedjen csorbát, a védelmi igazgatási szervek centrális irányítási rendjéből fakadóan – minősített időszakban a rendkívüli intézkedésekből adódó feladatok vonatkozásában – a közgyűlés elnöke utasítási joggal rendelkezik a polgármester (jegyző) irányába.

A polgármester a honvédelmi felkészítés és az országmozgósítás feladatainak előkészítése és végrehajtása érdekében a honvédelmi törvényben részére meghatározott feladatok ellátása során az állampolgártól és az adattal rendelkező szervtől¹¹³ vagy hatóságtól személyes, illetve egyéb adatot kérhet, melynek szolgáltatását a megszólított szerv vagy személy nem tagadhatja meg. Ezeket az információkat szigorúan bizalmasan kell az adatkezelőnek kezelnie.

A polgármester az elrendelt feladatok végrehajtása során köteles együttműködni - *a HVB rendelkezései szerint*¹¹⁴ - más települések polgármestereivel. A polgármester hatósági közigazgatási feladatait a jegyző és a polgármesteri hivatal közreműködésével látja el. Ezzel kapcsolatban a hivatal dolgozói rendkívüli túlmunkára kötelezhetőek, munkaidő korlátozás nélkül. A polgármester feladatának végrehajtásához szükséges költségeket és kiadásokat a – a HVB esetében már említett – normatív állami támogatásból fedezi.

¹¹² A Hvt. 19. § (1) bekezdése. Magyar Törvénytár.

¹¹³ Ugyanott 19. § (4) bekezdés. Magyar Törvénytár.

¹¹⁴ Ugyanott 19. § (3) bekezdés. Magyar Törvénytár.

2.5.1. A polgármester (védelmi igazgatással összefüggő) feladatai

A polgármesternek a védelmi felkészítés és az országmozgósítás végrehajtása során számos nagyságrendű és számos területet átfogó feladathalmazt kell ellátnia. Ezeket a feladatokat a jobb érthetőség és áttekinthetőség érdekében települési szinten (a honvédelmi körzetben) célszerűnek tartom öt fő területre csoportosítani. Az *első* ilyen terület lehet a honvédelmi feladatok biztosításával és a fegyveres erők mozgósításával összefüggő közigazgatási feladatokra való felkészülés és annak végrehajtása. *Második* a polgári védelmi és a katasztrófa-elhárítási feladatok ellátása. *Harmadik* a szolgáltatás és igénybevétel irányítása, elrendelése, felügyelete. *Negyedik* terület a gazdaságmozgósítás települési feladatainak ellátása. *Ötödik* – általános terület - a MVB (HVB) által meghatározott feladatok végrehajtása, ezen belül is kiemelt szakterületnek tekinthető a nukleáris baleset-elhárítási feladatokkal kapcsolatos tevékenységek végzése.

A polgármester szerteágazó feladatrendszerének öt fő területét elsősorban a Hvt. és végrehajtási rendelete, a Kat. és végrehajtási rendelete, valamint a Pvtv. alapján, a közöttük lévő átfedések, ismétlődések kiszűrésével, a lényegét megragadva az alábbiak szerint fogom össze és értelmezem:

A. Első fő terület: a honvédelmi feladatok biztosításával és a fegyveres erők mozgósításával összefüggő közigazgatási feladatokra való felkészülés szervezése és végrehajtása¹¹⁵.

Ezen belül a polgármester:

- *Biztosítja a honvédelmi kötelezettségekkel összefüggő hatósági, illetőleg más közigazgatási feladatok végrehajtásához szükséges feltételeket.* Ennek során végzi a hadköteles korba lépők összeírását, sorozását és a hadkötelezettséget érintő egyéb feladatokat. Ehhez biztosítja az elhelyezési, technikai feltételeket.
- *Szervezi és irányítja a fegyveres erők kiegészítésével és mozgósításával kapcsolatos közigazgatási feladatok végrehajtásához szükséges feltételek biztosítását.* A polgármester irányításával a jegyző a MVB követelményei szerint mozgósítási munkacsoportot (továbbiakban: MMCS) alakít és készít fel. A MMCS feladataira tervet készít (mozgósítási terv), megszervezi a munkacsoport tagjainak értesítését és munkahelyükre való gyors beérkezésük feltételeit. A MMCS kiegészítésére tartalékos hadkötelesek és polgári technikai eszközök igénybevételét tervezi. Katasztrófa-elhárítás esetén a MMCS bevonásával megtervezi és előkészíti a tartalékosok behívóparancsainak kézbesítését, amelyet a megyei hadkiegészítő parancsnokság futár útján szállít ki a HVB-hoz az adott polgármester részére. Felkészülnek a postai úton kézbesített parancsok tértivevényes és a kézbesítetlen parancsok átvételére a posta szerveitől és megszervezik ismételt kézbesítésüket. A kisebb települések kézbesítési helyet, a nagyobbak kézbesítési központokat készítenek elő, ehhez polgári ingatlanokat jelölnek ki.
- *Összehangolja a honvédelemben részt vevő helyi szervek tevékenységét.* Az illetékességi területén szervezi az együttműködést a rendvédelmi, a centrális alárendeltségű, közigazgatási, egészségügyi, közellátás-közszolgáltatás feladatait végző szervekkel.

¹¹⁵ A polgármester ez irányú tevékenységét a Hvt. 19. § (2) bekezdés a., b., d., f., h. és a Vhr. 18-19 §-ai alapján látja el. Magyar Törvénytár.

- *Részt vesz a honvédelmi körzet honvédelmi feladataihoz szükséges tájékoztatási rendszer működtetésében.* A kialakult helyzetnek megfelelően – a közgyűlés elnöke rendelete alapján – végzi a lakosság tájékoztatását.
- *Irányítja a rendkívüli intézkedésekből eredő helyi feladatok végrehajtását.* Településén szervezi és irányítja – a közgyűlés elnöke közreműködésével – a Honvédelmi Tanács, a köztársasági elnök, valamint a Kormány által bevezetett intézkedéseket.

B. Második fő terület: a polgári védelmi és a katasztrófa-elhárítási feladatok ellátása¹¹⁶

Megelőző, felkészítő tevékenysége során a polgármester:

- *Irányítja a hatáskörébe utalt polgári védelmi feladatok ellátását.* A település veszélyeztetettségi szintjének megfelelő sorolás alapján¹¹⁷ polgári védelmi szervezetet alakít ki. Polgári védelmi kötelezettség alapján a szervezetbe a lakosságból határozattal kijelöli a szükséges állományt.
- *A polgári védelmi kötelezettség alatt álló állampolgárt határozattal polgári védelmi szolgálatra kötelezi, illetőleg a területi, települési és munkahelyi polgári védelmi szervezetbe, kiképzésre és gyakorlatra osztja be.*¹¹⁸
- *A polgári szervek részére elrendeli a polgári védelmi kötelezettségen alapuló települési és munkahelyi polgári védelmi szervezetek megalakítását és az alkalmazás feltételeinek biztosítását.*
- *Biztosítja a lakosság riasztására szolgáló és a közigazgatási területén lévő, rendelkezésre bocsátott technikai berendezések működtetését.* A településeken (általában) kiépítésre került a lakosság riasztására sziréna rendszer, melynek üzemi próbáját rendszeresen végezteti (az önkormányzat anyagi helyzetétől függően)¹¹⁹.
- *Polgári védelmi ügyekben első fokú hatósági jogkört gyakorol.*
- *Felelős a település polgári védelmi és katasztrófavédelmi terveinek kidolgozásáért.* Települési szinten a polgármester rendelkezik árvíz- belvízvédelmi tervvel (az érintett településeken), veszélyelhárítási tervvel¹²⁰, valamint mozgósítási tervvel. Az érintett településeken a veszélyelhárítási terv részét képezi a nukleárisbaleset-elhárítási terv.
- *Gondoskodik a központi készletekből átadott anyagi-technikai eszközök állagának megóvásáról és megfelelő tárolásáról.* Jelenleg ezek az eszközök a KI-ság megyei és helyi raktáraiban nyertek elhelyezést.

¹¹⁶ A Hvt. 19. § (2) bekezdés c., pontja, a Pvt. 10. §-a, a Kat. 19. §, 20. § (1) bekezdése és a 179/1999. (XII. 10.) Korm. rendelet 14. §-a alapján. Magyar Törvénytár.

¹¹⁷ A 114/1995. (IX. 27.) Korm. rendelet a települések polgári védelmi besorolásának szabályairól és a védelmi követelményekről. Határozatok Tára.

¹¹⁸ 55/1997. (X. 21.) BM rendelet „a polgári védelmi kötelezettségen alapuló polgári védelmi szervezetek létrehozásának, irányításának, anyagi-technikai ellátásának, illetve alkalmazásának szabályairól” alapján végzi. Határozatok Tára.

¹¹⁹ A Kormány 60/1997. (IV. 18.) Korm. rendelete az óvóhelyi védelem, az egyéni védőeszköz-ellátás, lakosság riasztása, valamint a kitelepítés és befogadás általános szabályai alapján. Határozatok Tára.

¹²⁰ A 20/1998. (IV. 10.) BM rendelet a polgári védelmi tervezés rendszeréről és követelményeiről. Határozatok Tára.

- Gondoskodik az illetékességi területén élő vagy tartózkodó személyek részére, a katasztrófaveszélyekről szóló, a magatartási szabályokat is tartalmazó tájékoztatásról. A média helyi eszközeivel tudja ezt megvalósítani (pld. falurádió, kábeltévé, fali hirdetések, kidoboltatás).
- Elvégzi a várható katasztrófaveszélyekre vonatkozó vizsgálatot és elkészíti az azok megelőzésével, a létesítmények, objektumok karbantartásával, fejlesztésével kapcsolatos terveket. Ezt kiemelt veszélyeztetettségű településen az Európai Unió irányelvei és a SEVESO II.¹²¹ előírásai érvényesítésével kell elvégezni. Ezek eredményeit a veszélyes üzemeket befogadó település önkormányzata a település rendezési terveiben érvényesíti.

A védekezés időszakában a polgármester:

- Szervezi és irányítja a lakosság felkészítését, egyéni és óvóhelyi védelmét, kitelepítését, kimenekítését, illetőleg befogadását és visszatelepítését.
- Szervezi és irányítja az anyagi javak védelmét, a lakosság létfenntartásához szükséges anyagi javakkal történő ellátását.
- Elrendeli a megyei közgyűlés elnöke, a főpolgármester rendelkezése alapján – vagy halasztást nem tűrő esetben annak utólagos tájékoztatásával – polgári védelmi szervezetek alkalmazását.
- Szervezi a fegyveres erők és rendvédelmi szervek, valamint a társadalmi szervezetek együttműködését, illetőleg együttműködik más települések polgármestereivel a polgári védelmi katasztrófavédelmi feladatok végrehajtásában.
- Halasztást nem tűrő esetben átmeneti jelleggel elrendeli az élet- és az anyagi javak védelméhez szükséges intézkedéseket és erről haladéktalanul értesíti a megyei, fővárosi védelmi bizottság elnökét.
- Szükség esetén igénybe veszi az élet- és az anyagi javak védelme érdekében az illetékességi területén lévő, a katasztrófavédelmi tervében szereplő és kijelölt technikai eszközöket, kivéve a már folyamatban lévő kárfelszámolásban résztvevő eszközöket.
- Haladéktalanul értesíti más települések polgármestereit, amennyiben a katasztrófa őket is veszélyeztetheti.
- Folyamatosan adatot szolgáltat a HVB részére.
- Közvetlenül irányítja a - helyi védelmi bizottság elnöke által meghatározott - mentési feladatok végrehajtását.¹²²
- Kezdeményezi a település katasztrófa sújtotta területté nyilvánítását.

¹²¹ Egyezmény az Ipari Balesetek Országhatárokon Túli Hatásairól. (128/2001. (VII. 13.) Korm. rendelettel elfogadva. Határozatok Tára.

¹²² 196/1996. (XII. 22.) Korm. rendelet a mentésben való részvétel szabályairól, a polgári védelmi szakhatósági jogköréről és a miniszterek polgári védelmi feladatairól 5. pontja. Határozatok Tára.

A helyreállítás időszakában – a Kormány döntésének megfelelően – a polgármester:

- *Szervezi és irányítja a katasztrófa által okozott károk felmérését.* A KKB elnöke által kiadott útmutató alapján végezteti a kárfelmérést, előkészíti az eseménynapló alapján a ténylegesen elvégzett munkálatok igazolt vagy számított adatait. A felmérés eredményeit felterjeszti a Megyei Területfejlesztési Tanács részére, amely dönt a vis maior támogatás során elszámolható költségek megtérítéséről.
- *Javaslatot tesz a MVB elnökének a helyreállítás ütemére és a fontossági sorrendre.*
- *Irányítja a részére meghatározott helyreállítási feladatok végrehajtását.*
- *Szervezi és irányítja a helyi erők által végzett helyreállítási tevékenységet.*
- *Irányítja a helyreállításhoz szükséges rendelkezésre álló anyagok, eszközök és munkaerő igénybevételét, felhasználását.*
- *Irányítja a humanitárius segélyek elosztását.*
- *Ellenőrzi a helyreállítási feladatok végrehajtását.*

C. Harmadik fő terület: szolgáltatás és igénybevétel irányítása, elrendelése, felügyelete.

- *A polgármester: elrendeli a hatáskörébe utalt ingatlanok, technikai eszközök igénybevételét, valamint más gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség teljesítését.* A szolgáltatás igénybevételének elrendelésekor minden esetben figyelembe kell venni a közigazgatási, a közszolgáltatási és a lakosság-ellátási szempontokat, valamint a szolgáltatásra kötelezett méltányolható érdekeit, biztosítani szükséges azok arányos köztelherviselését. A fegyveres erők mozgósításához a rendvédelmi, valamint a honvédelemben résztvevő más szervek (továbbiakban: igénybevevő) elhelyezéséhez és működéséhez szükséges ingatlanokat és szolgáltatásokat a jegyző és a hadkiegészítő parancsnokság tartja nyilván¹²³.
A polgármesteri hivatalok minden év január 31-ig felméri, bekéri a honvédelmi igénybevételre alkalmas ingatlanok és szolgáltatások adatait, és azt a saját nyilvántartásuk pontosítását követően megküldik a hadkiegészítő parancsnokságra.
Az igénybevevő szervek, szervezetek az ingatlanra vonatkozó kérelmét az illetékes hadkiegészítő parancsnokságnak küldik meg, amelyben rögzítik milyen célból, milyen időtartamra, milyen berendezési tárgyakkal vagy anélkül kérik az ingatlant, valamint a szolgáltatás biztosítását.
A hadkiegészítő parancsnokság a nyilvántartása alapján kiválasztja az igényeknek megfelelő ingatlanokat, szolgáltatásokat és a polgármesterrel együttműködve előkészíti azok helyszíni bejárását.
A helyszíni bejárás eredménye alapján a hadkiegészítő parancsnok az ingatlan vagy szolgáltatás igénybevételére vonatkozó javaslatát a MVB-hoz jóváhagyásra felterjeszti.

A MVB döntése alapján a hadkiegészítő parancsnokság 4 példányban elkészíti az ingatlankiutaló vagy szolgáltatást elrendelő határozatot és megküldi az érintett polgármesternek. A polgármester a határozatot ellátja fejbélyegzővel, körbélyegzővel, nyilvántartási számmal és aláírást követően a 2. számú példányt saját mozgósítási terve

¹²³ A szolgáltatási kötelezettséget, a mentességet, valamint az igénybevételt elrendelő hatóságok feladatait a Hvt. 191-194. §-a szabályozza. Magyar Törvénytár.

mellett tárolja. A határozatok 1, 3-4. számú példányait visszaküldi a hadkiegészítő parancsnokságra.

A polgármester értesíti az adott ingatlan vagy szolgáltatás tulajdonosát (fenntartóját), hogy adott esetben az ingatlan vagy szolgáltatás milyen igénybevételre lesz kiutalva.

Rendkívüli állapot vagy szükségállapot idején a szolgáltatások igénybevételének elrendelését a vonatkozó törvény az igénybevételt elrendelő hatóságok hatáskörébe utalja¹²⁴ (ezek a hatóságok az ország egész területére a Kormány vagy Kormányfelhatalmazás alapján a tevékenységért felelős miniszter, illetékességi területén a fővárosban a főpolgármester a megyei közgyűlés elnöke és a polgármester).

D. Negyedik fő terület: a gazdaságmozgósítás települési feladatainak ellátása.

- *A polgármester: közreműködik a gazdaságmozgósítás helyi feladatainak szervezésében és ellátásában.* A polgármester a MVB határozata alapján a lakosság élelmiszerral és elemi közszükségleti cikkeivel történő ellátása, valamint a befogadó nemzeti támogatás biztosítása érdekében felméri a település termelő, értékesítő és gazdálkodó szerveit a minősített időszaki ellátás tervezése érdekében. Ezeket az adatokat további feldolgozásra megküldi a HVB-oknak.

E. Ötödik fő terület: a MVB (HVB) által meghatározott feladatok végrehajtása.

A MVB közvetlenül irányítja a HVB illetve a polgármester valamint a védelmi felkészítés és az országmozgósítás illetve a nukleárisbaleset-elhárítás vonatkozásában feladattal rendelkező centrális alárendeltségű megyei szervek tevékenységét. A MVB feladat és irányítási hatáskörében eljárva döntéséről határozatot, intézkedést hoz, melynek végrehajtása a védelemben résztvevő szervek számára kötelező érvényű. A MVB elnöke a testületi ülések közötti időszakban irányítási jogkörében intézkedéseket hozhat a feladatok végrehajtása érdekében. A védelmi felkészítés és az országmozgósítási feladatok végrehajtása a MVB által hozott határozatok teljesítése, településszintű végrehajtása minden esetben a polgármesterek jog- és hatáskörébe tartoznak. A polgármesterek biztosítják a honvédelmi kötelezettségeknek teljesítését, végrehajtják a mozgósítás, a gazdaságmozgósítás helyi tennivalóit. Szervezik a lakosság védelmével és ellátásával kapcsolatos közigazgatási tevékenységet.

A MVB, illetve a HVB feladatkörükben eljárva nem csak összehangolják, hanem felügyelik és ellenőrzik a polgármester védelmi felkészítéssel és az országmozgósítással összefüggő tevékenységének helyi végrehajtását. Ez történhet beszámoltatás útján, vagy gyakorlások végrehajtása során.

¹²⁴ A Hvt. 194. § (1-7) bekezdései alapján. Magyar Törvénytár.

2.6. A HONVÉDELEMBEN RÉSZTVEVŐ MÁS SZERVEK

A honvédelem rendszerében a védelmi igazgatási szerveken, a fegyveres erőkön kívül még számos fegyveres és polgári szervezetek működnek közre. Ilyenek a rendvédelmi szervek és a védelem egyes feladatai ellátásában részt vevő szervek, melyek meghatározását és azok feladatait a Hvt. V. fejezete szabályozza.

A. *A rendvédelmi szervek*

A rendvédelmi szervek alaprendeltetésükből eredő feladataik mellett – a jogszabályban meghatározott hatáskörükön belül – a védelmi felkészítéssel és az országmozgósítással kapcsolatos tevékenységek ellátására kötelezhetőek.

Ilyen feladatok lehetnek a részükre kijelölt személyek és létesítmények védelme, a fegyveres erők támogatása egyes honvédelmi feladataik ellátásában. Részt vesznek a polgári védelmi feladatok ellátásában és a rendkívüli intézkedések végrehajtásában, valamint együttműködnek a területi-helyi védelmi igazgatás szerveivel.

Területi (helyi) szinten az alábbi rendvédelmi szervek működhetnek:

- Megyei rendőr-főkapitányság, rendőrkapitányságok, őrsök.
- Nemzetbiztonsági Hivatal megyei kirendeltsége.
- Büntetés-végrehajtás megyei intézete(i).
- Vám- és Pénzügyőrség regionális (területileg illetékes) parancsnoksága.
- Megyei katasztrófavédelmi igazgatóság, azok polgári védelmi kirendeltségei, valamint irodái.
- Hivatásos tűzoltóságok.
- Önkormányzati tűzoltóságok.

B. *A honvédelem egyes feladatai ellátásában résztvevő más szervek*

A védelem egyes feladatai végrehajtásába bevont polgári szerveket a feladatkör szerinti illetékes miniszter, vagy a Kormány jelöli ki. Ezen polgári szervek a védelmi felkészítés és az országmozgósítás feladatainak ellátása érdekében – működési területükön – felkészülnek a jogszabályban meghatározott honvédelmi feladataik teljesítésére. Ellátják a polgári védelmi feladataikat, gondoskodnak a lakosság védelméről, ellátásáról és a nélkülözhetetlen közszolgáltatások fenntartásáról.

Közreműködnek a lakosság honvédelmi célú tájékoztatásában, szükség esetén a lakosság riasztásában, teljesítik gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségeiket.

A fentiek ellátása érdekében a kijelölt polgári szervek folyamatosan biztosítják a honvédelmi célú működésük feltételeit, beleértve az ehhez szükséges tervezési és előkészületi tevékenységet is.

A védelmi felkészítés és az országmozgósítás egyes feladatainak ellátásában részt vesznek.¹²⁵

- A megyében működő centrális alárendeltségű közigazgatási szervek, ilyenek a:

- közigazgatási hivatal,
- területi államháztartási hivatal,
- ÁNTSZ megyei intézete, városi tisztiorvosi szolgálatok,
- vízügyi igazgatóság és szakaszmérnökségei,
- környezetvédelmi felügyelőség,
- közlekedési felügyelet,
- Megyei állami közútkezelő Kht. és kirendeltségei.
- megyei egészségbiztosítási pénztár,
- nyugdíjbiztosítási igazgatóság,
- MÁV Rt. területi igazgatóság és kirendeltségei,
- a megyei adottságoktól függően működő szervezetek.

- Települési önkormányzatok irányítása alatt álló szervek.
- Igazságügyi szervek.

Ilyenek a:

- megyei, városi bíróságok, táblabíróságok,
- megyei ügyészség, városi ügyészségek és fellebbviteli ügyészségek.

- Egészségügyi és gyógyszerellátást végző szervek.
- Oktatási, kulturális, tudományos intézmények.
- Műsorszóró rádió és TV állomások, a Magyar Távirati Iroda területi szervei.
- A közlekedési, szállítási, távközlési, hírközlési szervek és a posta szervei.
- A közellátást, közszolgáltatást végző szervek.
- A Jegybank és más bankok.
- Minden olyan szerv, amely jogszabály alapján valamely honvédelmi feladat ellátására vagy honvédelmi kötelezettség teljesítésében való közreműködésre köteles.

A védelemben bevont polgári szervek a rendkívüli vagy szükségállapot idején, valamint a fegyveres erők mozgósítása esetén az ezzel kapcsolatos feladatok végrehajtása érdekében riasztási tervet, szervezeti és működési rendet kötelesek készíteni. Ezeket a szerveket a területi-helyi védelmi bizottságok egyéb tervek készítésére is kötelezhetik. A honvédelmi feladatok végrehajtását mindig az adott – védelemben bevont – szerv vezetője rendeli el a kapott riasztás alapján.

Területi és helyi szinteken a védelemben bevont polgári szervek konkrét kijelölését és felsorolását védelmi bizottsági határozat rögzíti.

Önkéntes alapon *társadalmi szervezetek* is részt vehetnek egyes honvédelmi feladatok ellátásában a védelmi igazgatás szerveivel együttműködve¹²⁶. A megye sajátosságától függően ilyen társadalmi szervezetek lehetnek a:

- Megyei polgárőr szervezetek szövetsége.
- Megyei tűzoltószövetség, önkéntes tűzoltóságok.
- Magyar-Máltai Szeretetszolgálat megyei szervezete.

¹²⁵ A Hvt. 66. § (1) bekezdése alapján. Magyar Törvénytár.

¹²⁶ Ugyanott 68. § (1) bekezdése értelmében. Magyar Törvénytár.

- Vöröskereszt megyei szervezete (honvédelemmel kapcsolatos humanitárius feladatok ellátása során, a nemzetközi egyezmények szerint).
- Megyei polgári védelmi szövetség.
- Rádióamatőrök, bűvár-, repülő-, barlangmentő egyesületek, klubok, stb.

A védelmi igazgatás hatályos törvényi szabályozását 1949-től 2003-ig a 8. számú ábra szemlélteti.

2.7. A VÉDELMI IGAZGATÁS ÉS A KATONAI IGAZGATÁS BÉKE (NORMÁL) IDŐSZAKI ÉS MINŐSÍTETT IDŐSZAKI EGYÜTTMŰKÖDÉSE

A *katonai igazgatás* a védelmi igazgatás része, ezzel kapcsolatos tevékenységet az arra feljogosított katonai szervezetek végeznek. Megteremtik hatósági eszközökkel és módszerekkel a fegyveres küzdelem sikeres megvívásához szükséges feltételeket. Feladataikat képezik többek között a fegyveres erők kiegészítésével; mozgósításával; gazdasági és anyagi szolgáltatásokkal; hadkötelezettséggel; a honvédség nyugállományú tagjaival, valamint azok hozzátartozói szociális érdekeinek védelmével összefüggő igazgatási tevékenységek.

A katonai igazgatás szervei olyan katonai szervek, amelyek *külső és belső* igazgatási tevékenységet végeznek.

A *külső katonai igazgatás* lényege abban foglalható össze, hogy az erre kijelölt katonai szervek, nevezetesen a fővárosi, megyei hadkiegészítő parancsnokságok (továbbiakban: hadkiegészítő parancsnokság) biztosítják – a védelmi igazgatás területi és helyi szerveivel együttműködve – a honvédelmi igazgatási feladatok teljesítését. Közreműködnek a védelmi igazgatási szervek honvédelmi feladatainak végrehajtásában.

A *belső katonai igazgatás* a katonai igazgatási szervek olyan tervező, szervező, végrehajtó tevékenysége, amely alapvetően a katonai szervezetekre és azok személyi állományára irányuló igazgatási feladatokat fogja át.

2.7.1. A védelmi igazgatás és a katonai igazgatás béke (normál) időszakai és minősített időszakai együttműködésének szabályozása

A Magyar Köztársaság honvédelmi alapelveivel összhangban – külső fegyveres agresszió esetén – a védelmi harc megvívása hazai területen történik. Ennek során folyamatosan számolni kell a védelmi igazgatási és a katonai igazgatási szervek párhuzamos, egyidejű működésével. A hatásköri összeütközések zavart okozhatnak az igazgatási tevékenység során, ennek elkerülése érdekében ki kell dolgozni *már a felkészülés időszakában* a védelmi igazgatás és a katonai igazgatás minősített időszakai együttműködésének szabályait. Ennek tesz eleget a Kormány 2101/1994. (X. 20.) Korm. határozata, mely a két igazgatási terület szervezett együttműködésének célját az „*országmozgósítás feladatrendszerének összehangolt megvalósítása, ennek keretében az állam- és a rendvédelmi szervek tevékenységéhez szükséges feltételek biztosítása, az állampolgárok létfeltételeinek, élet- és vagyonbiztonságának, valamint a közjavaknak a védelme és a nemzetgazdaság mozgósítása*” megvalósításában határozta meg.

A célok elérése érdekében az együttműködés folyamán célszerű meghatározó szempontként figyelembe venni az alábbi alapelveket:

- A védelmi igazgatás és a katonai igazgatás szervei között biztosítani kell – a működési időszakok mindegyikében – a *folyamatos együttműködést*.
- A védelmi igazgatás és a katonai igazgatás működésük során egymással *mellérendelt viszonyban* állnak. Ennek megfelelően feladataik ellátása során a minősített időszaknak

megfelelő központi vezetési szerv elsődlegességet állapíthat meg részükre. A prioritás megállapítása nem járhat hatáskörelvonással, így érvényesül a *hatáskörelvonás tilalma*.

- A két igazgatási szerv közötti *együtműködésre való felkészítő tevékenységet* már a béke (normál) időszakban elő kell készíteni, ki kell alakítani és gyakorolni kell.
- A védelmi igazgatási és a katonai igazgatási szervek együttműködése során érvényesülni kell az *arányosság* elvének. Ezért a védelmi tevékenységben résztvevők támogatása, ellátása folyamán biztosítani kell az érintett lakosság minimális élet- és létfeltételeit.
- A két igazgatási szervezetet együttműködésük során *kölcsönös tájékoztatási kötelezettség* terheli. Ezen elv alkalmazása esetén elkerülhetővé válhat a fölösleges pusztítás, rombolás, illetve elősegítheti a harctevékenység sikerét. Persze az könnyen belátható, hogy a tájékoztatás mélysége elsősorban a katonai igazgatás részéről szubjektumfüggő.

Az alapelveket elemezve kiviláglik, hogy napjainkban a NATO szervezeteiben egyre előre törő, teret kapó civil-katonai együttműködést (továbbiakban: CKE) megvalósító szervezeteknek fokozottan megnő a jelentősége a megfelelő kapcsolatok kialakításában, fenntartásában.

Éppen ezért időszerű, hogy a HM Honvéd Vezérkar Hadműveleti és Kiképzési Csoportfőnökség szakmai irányításával és a MH Összhaderőnemi Logisztikai és Támogató Parancsnokság alárendeltségében létrejött a Civil-katonai Együtműködési Központ. Ennek a szervezetnek a jövőben meghatározó szerepe lehet az imént felsorolt alapelvek érvényesítésében. A védelmi igazgatás feladatrendszerébe szintén be kell építeni a CKE megvalósítását biztosító elemeket, melynek kialakítása jelenleg folyamatban van.

A védelmi igazgatás és a katonai igazgatás együttműködése alapeseteinek vizsgálatánál a fegyveres erők alaprendeltetésükből származó feladatok ellátása és az alaprendeltetésüktől eltérő feladatok teljesítése a meghatározó.

A fegyveres erők *küldetésének* megfelelően a haza fegyveres védelme, valamint a nemzetközi szerződésekből eredő katonai feladatok ellátása érdekében kerülnek *alkalmazásra*. Ez feltételezi az ország erőforrásainak bizonyos fokú, adott esetben a teljes igénybevételét. Ebből következik, hogy ebben az esetben a katonai igazgatás feladatai, igényei prioritást élveznek egyes körzetekben, de akár az egész ország területén is.

A fegyveres erők küldetésétől eltérő feladataikat vagyis *igénybevételüket és felhasználásukat* béke(normál), veszélyhelyzet és szükségállapot időszakában végezhetik. Ezekben az esetekben a fegyveres erők tevékenységüket a védelmi igazgatás koordinálásával végzik.

A védelmi igazgatási szervek és a katonai igazgatási szervek együttműködését a védelmi felkészítés feladatainak végrehajtása során és a minősített időszakokban egyaránt folyamatosan és közvetlenül tervezni és szervezni kell. Az általánosságban is elmondható, hogy valamely ügy eredményes elintézése a keletkezésükhöz legközelebbi szinten történhet meg leghatékonyabban. Ez jelen esetben úgy valósítható meg leginkább, ha a védelmi igazgatás irányító szervei, vagyis a központi, a területi és a helyi védelmi igazgatási szervek a katonai igazgatás azonos szintjeivel együttműködve végzik a lakosság védelmével és életfeltételeinek fenntartásával a fegyveres erők és a rendvédelmi szervek tevékenységének mindenoldalú biztosítását és a közigazgatás folyamatos működőképességével összefüggő feladatok ellátását.

A védelmi igazgatás – mely a közigazgatás szervezetrendszerére épül - béke (normál) idejű szervezetrendszerének sajátossága, hogy alapvetően megfelel a minősített időszaki feladatok megvalósítását végző szervezetrendszerének. Ez alól kivételt képez a rendkívüli állapot bevezetése során a védelmi igazgatás központi szervének – már korábban tárgyalt módon történő – átalakulása.

Ezzel szemben a katonai igazgatás béke (normál) időszaki szervezetrendszere – az együttműködés megvalósítása kapcsán – eltér a minősített időszaki feladatok megvalósítása során. Leginkább igaz ez a rendkívüli időszakra, amikor a fegyveres erők alkalmazására kerül sor.

Összevetve a katonai igazgatás szerveinek és a védelmi igazgatás szerveinek megfelelő szintjeit, tagozódásuk – a 2101/1994. (X. 20.) Korm. határozat alapján – az alábbiak szerint valósul meg:

- *A védelmi igazgatás központi szervei együttműködnek a katonai igazgatás szerveivel (Honvédelmi Minisztérium, Belügyminisztérium, Határőrség Országos Parancsnoksága). Ennek a szintnek a sajátossága, hogy rendkívüli állapot időszakában – a döntési hierarchia csúcsán – nem válik külön a két igazgatási szerv, mivel jogszabályait a Honvédelmi Tanács integrálja tevékenységében.*
- *A védelmi igazgatás területi szervei együttműködnek a katonai igazgatás területi illetékességű szerveivel (a MH Szárazföldi Parancsnokság, a MH Légierő Parancsnokság, az Összhaderőnemi Logisztikai és Támogató Parancsnokság, a határőr igazgatóságok, a megyei /fővárosi/ hadkiegészítő parancsnokságok).*
- *A védelmi igazgatás helyi szervei együttműködnek a katonai igazgatás helyi illetékességű szerveivel (összefegyvernemi és a fegyvernemi egységszintű katonai szervezetek, határőrizeti kirendeltségek).*

Az két igazgatási szerv együttműködésük során a felmerülő, összehangolt tevékenységet igénylő feladataik egyeztetését az egyes szinteknek megfelelő hatáskörrel rendelkező szervekkel végzik. Az együttműködés általános szabályait figyelembe véve, ha az adott szinten egyes kérdésekben nem tud a két fél konszenzusra jutni, akkor értelemszerűen az egyel magasabb szintű szervezetek vezetői döntenek a kérdéses ügyben.

2.7.2. A területi-helyi védelmi igazgatás - és a katonai igazgatás helyi szerveinek béke (normál) időszaki együttműködése

A hadkiegészítő parancsnokság mint a katonai igazgatás helyi szervei illetékességi területén „ellátja a fegyveres erők állományának kiegészítésével a Hvt. 37. §-ban meghatározott mozgósítással, a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségekkel, a hadkötelesek és a honvédség nyugállományú tagjai, valamint azok hozzátartozói szociális érdekeinek védelmével összefüggő honvédelmi igazgatási feladatokat, továbbá közreműködik a védelmi igazgatási szervek honvédelmi feladatainak végrehajtásában.”

A hadkiegészítő parancsnokságok tevékenységének irányítását korábban a Magyar Honvédség Hadkiegészítő és Kiképző Parancsnoksága végezte (továbbiakban: HKP), a HKP 2003. tavaszán megszűnt, helyette a hadkiegészítő parancsnokság vezetését 2003. 07. 01-vel a HM Honvéd Vezérkar Hadműveleti és Kiképzési Csoportfőnöksége vette át. Tevékenységének alapját az Alkotmány, a Hvt, a Vhr., a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV törvény (továbbiakban Hjt); a hadköteles katonák szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIV. törvény (továbbiakban: Kkt.), a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (továbbiakban: Kjt), az államigazgatási eljárás szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (továbbiakban: Áe), a Magyar Köztársaság Fegyveres Erőinek Szolgálati Szabályzata (továbbiakban: Szolgálati Szabályzat) és az ezekkel összhangban kiadott belső rendelkezések képezik.

A hadkiegészítő parancsnokság feladatainak tervezését, szervezését, végrehajtását alapvetően a kiegészítési osztály; a mozgósítási osztály; az informatikai és nyilvántartó osztály; a személyügyi és érdekvédelmi osztály; és a toborzó osztály végzi.

A hadkiegészítő parancsnokság feladatait az alábbiak szerint foglalom össze:

- A fegyveres erők mozgósításával, háborús (veszteségpótlásával) és béke kiegészítésével, sorállománnyal való feltöltésével kapcsolatos tevékenység.
- A katonai szervezetekkel együttműködve a sorkatonai képzés keretében történő mozgósítási személyi tartalékképzés.
- A belépő évfolyamú sorkötelesek nyilvántartásba vétele, sorozása, behívhatósági elbírálása és katonai szolgálatra történő behívása.
- A megyén kívüli mozgósítás biztosításának a végrehajtása, együttműködve a feladatban érintett hadkiegészítő parancsnokságokkal és katonai szervezetekkel.
- A pót- és tartalékos katonai szolgálat teljesítéséhez a hadkötelesek behívása.
- Mozdósításkor a biztosításban lévő tartalékosok és a nemzetgazdaságból biztosított technikai eszközök bevonultatása, előállítás és átadása a fegyveres szervezetek részére, együttműködve a polgármesteri hivatalokkal és gazdálkodó szervezetekkel.
- A katonai szervezetek részére szükséges polgári állomány biztosításának előkészítése, együttműködve az illetékes katonai szervezetekkel és polgármesteri hivatalokkal.
- A fegyveres-, a polgári- és a rendvédelmi szerveknél dolgozó, háború esetén nélkülözhetetlen munkaező meghagyásával kapcsolatos teendők ellátása.
- A mozgósítás ideiglenes szervezetei terveinek kidolgozása, naprakészen tartása és az ideiglenes szervezetek állományának rendszeres felkészítése.
- A polgármesterek kezdeményezése alapján a polgármesteri hivatalok ideiglenes mozgósítási munkacsoportjainak felkészítésében és gyakoroltatásában való részvétel.
- A mozgósítási felkészülés keretében a MVB döntése alapján, a rendőri szervezetekkel együttműködve a polgármesteri hivatalok értesítésével és az információáramoltatásával összefüggő feladatok végzése.
- A honvédelmi feladatokhoz szükséges gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségek teljesítéséhez szükséges feladatok ellátása, az igénybevétellel kapcsolatos ellenőrzések végzése.
- A tartalékos hadköteles állomány kiképzésre, továbbképzésre történő behívása, a sorkötelesek katonai előképzésre történő beiskolázása.
- A fiatalok hivatásos és szerződéses katonai pályára irányítása, toborzása, ezzel kapcsolatos tájékoztató, szervező és adminisztrációs munka, a meghatározott jelentkezési keretszámok mennyiségi és minőségi teljesítése.
- A hazai katonai tanintézeti alapképzésre történő beiskolázással összefüggő pályára irányítási és pályáztatási, valamint a szerződéses állomány toborzási feladatainak ellátása.
- A hadköteles korba lépő férfiak katonai nyilvántartásba vétele, első fokú sorozása, behívhatósági elbírálása, a sorkötelesek honvédelmi szakelőképzése (gépjárművezető, ejtőernyős), a kiegészítésre utalt katonai szervezetek sorállománnyal való feltöltése. Részvétel másodfokú sorozásban.
- A katonai tanintézetekbe, a tartalékos parancsnoki képzésre jelentkezők, valamint a sorkötelesek meghatározott körének alkalmassági vizsgálatra történő előkészítése.
- A sorkatonai szolgálatot teljesítők hozzátartozói, a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományából nyugállományba helyezett, illetve a szolgálati kötelemekkel összefüggő baleset, betegség következtében kiváltak, valamint az elhunytak közvetlen hozzátartozói felé irányuló szociális és érdekvédelmi feladatok ellátása.
- A hadkötelesek szolgálathalasztásával, gyógykezelésével összefüggő - hatáskörébe tartozó – feladatok végzése.

- A hadkötelesek és hozzátartozóik – érdekvédelmével összefüggő hatáskörébe tartozó – feladatok ellátása.
- A harcba vonult tisztek, tiszthelyettesek, tisztések, honvédek és hozzátartozóik érdekvédelmi feladatai végzése, a háborús veszteség-nyilvántartás és tájékoztatás feladatainak végrehajtása.
- A mozgósítás során bevonuló hadkötelesek meghatározott adatainak közlése az illetékes polgármesteri hivatalok irányába a hozzátartozóik tájékoztatása céljából.

A hadkiegészítő parancsnokság feladatainak elemzése során arra a következtetésre jutottam, hogy a hadkiegészítő parancsnokságnak tervező, szervező, végrehajtó tevékenysége alkalmával folyamatosan érintkezésbe, munkakapcsolatba kell lépnie a területi-helyi védelmi igazgatásban résztvevő valamennyi szervezettel.

Ezen tevékenység koordinálása a védelmi igazgatás területi-helyi szervei és a katonai igazgatás helyi szerve együttműködése során valósulhat meg.

A szerteágazó kapcsolatrendszerből elég csak a legfontosabbakat kiemelni, mint pl. a települési és a területi polgári védelmi szervezetek minősített időszakban jelentkező szállítási igényei; a szolgáltatást elrendelő határozatok előkészítése, a szolgáltatás igénybevétele; a mozgósítási, riasztási feladatok; a mozgósítás polgári objektumainak rendőri biztosítása; a hadkötelesek bevonulásának biztosítása; a hadkötelesek felkutatása, előállítása; a közutak forgalomszabályozása; szállítási szolgáltatás előkészítése; egészségügyi biztosítás; a mozgósítási parancsok postai kézbesítésének feladatai; gazdasági szolgáltatások biztosítása stb. Még folytathatnám a felsorolást, de úgy gondolom, hogy ez alapján is érzékelhető a hadkiegészítő parancsnokság, valamint a területi és helyi védelmi igazgatásban részt vevő szervek közötti *együttműködés* kialakításának szükségessége, illetve már a felkészítés időszakában történő előkészítése és egyes területeken a végrehajtása.

A sikeres együttműködés megvalósítása érdekében a MVB koordinálásával (határozataival) összhangban a hadkiegészítő parancsnokság egyes szervezetekkel *együttműködési megállapodást* köt.

Meglátásom szerint a hadkiegészítő parancsnokságnak *együttműködési megállapodást* célszerű kötni a megyei katasztrófavédelmi igazgatósággal; a Magyar Posta Rt. területi Igazgatóságával; a megyei rendőr-főkapitánysággal; a területileg illetékes vízügyi igazgatósággal; a megyei ÁNTSZ-el.

Azon területeken, ahol a közös feladatok súlya nem igényli együttműködési megállapodás megkötését, ott a MVB (HVB) vagy a közgyűlés elnöke, illetve a polgármester koordinálásával valósítható meg a kölcsönös együttműködés.

A MVB és a katonai igazgatás *béke (normál) időszaki* viszonyát a Honvédelmi Minisztérium Honvéd Vezérkar főnökének a 82/2002. számú intézkedése szabályozza. Ebben az intézkedésben rögzítve van a Magyar Honvédség katonai szervezetei és a megyei védelmi bizottságok közötti kapcsolattartás rendje. Konkrétan ki van jelölve, hogy az adott MVB melyik – általában a MVB tevékenységi körzetében diszlokált szervezet – katonai alakulattal működik együtt.

2.8. A TERÜLETI ÉS HELYI VÉDELMI IGAZGATÁSI RENDSZER KORSZERŰSÍTÉSÉNEK SZÜKSÉGESSÉGE, LEHETSÉGES IRÁNYA

A megyei-helyi védelmi bizottságok és a polgármesterek védelmi igazgatással összefüggő tevékenységének több éven át tartó vizsgálata alapján a területi és a helyi védelmi igazgatási rendszer korszerűsítésének megvalósítását három meghatározó tényező mentén tartom szükségesnek.

Az egyik ilyen tényező a területi és helyi védelmi igazgatás strukturális átalakítása a közigazgatási reform függvényében. A másik fontos terület a védelmi igazgatás feladatainak koordinálásában és megvalósításában meghatározó szerepet játszó személyek felkészítésének és kiképzésének megszervezése. A harmadik meghatározó tényező a területi és helyi védelmi igazgatás intézkedési tervrendszerének megváltoztatása. (Az utóbbi két tényezőt a 2.10. pontban és a harmadik fejezet első felében vizsgálom).

A területi védelmi igazgatásnak az előzőekben történő mélyreható elemzéséből jól látszik, hogy alapvetően egy működni képes, jogilag leszabályozott, szakmailag jól irányított szervezetről van szó. A helyi védelmi igazgatási rendszer szintén jogilag megfelelően szabályozott, strukturálisan kiépített szervezeti egység, de működését tekintve, csak a megfelelő területi védelmi igazgatás folyamatos irányításával, szakmai segítségével képes megfelelni a vele szemben támasztott követelményeknek.

Ennek oka elsősorban abban keresendő, hogy a helyi védelmi bizottságok munkájukhoz – szemben a megyei védelmi bizottságokkal – nem rendelkeznek a megfelelő szakapparátussal, vagyis az egyébként is túlterhelt polgármester (jegyző) kényszerül – minden szakmai, a védelmi igazgatással kapcsolatos előképzettség nélkül – foglalkozni a védelmi igazgatás szerteágazó feladatrendszerével.

Ezen ellentmondásos helyzet a védelmi igazgatás rendszerében a központi akarat megvalósítása terén már évek óta szűk keresztmetszetnek bizonyul.

A helyzet feloldására jó alkalom és időszerű lehetőségként kínálkozik a napjainkban elkezdődött, a társadalom és a gazdaság fejlődése érdekében elkerülhetetlenné váló közigazgatási reform. A reform megalapozása érdekében a Belügyminisztérium elindította az un. IDEA (integráció, decentralizáció, euróunió, autonómia) programot. Ez a program a kistérséggel, a regionális rendszer kiépítésével és az önkormányzatok pénzügyi alapjaival foglalkozik.

Várhatóan az önkormányzati reform a községek, városok autonómiájának megerősítését, az un. kistérségek kiépítését és a regionális önkormányzatok kialakítását célozza meg.

Ez értelemszerűen érintené a közigazgatás egész rendszerét, hiszen az új, térségi szerepkörű és területfejlesztési hatáskörű önkormányzatok létrejöttével a megyei fejlesztési tanácsok megszűnnének. A megye, mint önkormányzati szint megszűnne, de intézményfenntartó, ellátó szervezetként fennmaradhatna, valamint a területfejlesztési hatáskörrel rendelkező szervek regionális szinten szerveződnének.

Magyarország bejelentkezett az Unió ötfokozatú terület beosztási rendszerébe, mely szerint az első szint az egész ország, második szint a hét tervezési-statisztikai régió, harmadik szint a 20 közigazgatási egység (Budapest és a 19 megye) negyedik szint a 150 bejelentett statisztikai kistérség és ötödik szint a mintegy 3145 település.

A közigazgatási reform, a decentralizációs folyamat meghatározó elemei a régiók. Az Európai Unió nem követeli meg, hogy az új tagállamok önkormányzati és államigazgatási rendszerüket regionális alapra helyezték. Elvárásuk csupán az, hogy országunk olyan regionális intézményeket hozzon létre, melyek alkalmasak a támogatások és a fejlesztési programok kidolgozására. Az önkormányzati igazgatás felülvizsgálatának célja tehát az állam központi túlméretezett hatalmának korlátozása, a regionális fejlesztéspolitikai kimunkálása, valamint az egész állami intézményrendszer hatékonyságának növelése. Általánosan elfogadott elv a szubszidiaritás gyakorlati megvalósítása, miszerint az állam a régiók irányába delegál feladatokat és eszközöket.

Ez a hatalom ésszerű lebontásával és a decentralizálási folyamat következetes véghezvitelével járna. Ennek megfelelően a feladat- és hatáskörrendezés a decentralizáció elvét kívánja érvényesíteni, vagyis nagyon helyesen nem az önkormányzati rendszeren belüli funkciók átrendezésére, hanem a központi kormányzati feladatok egy részének regionális szintű telepítésére irányul.

Mindezekből jól érzékelhető, hogy a regionális önkormányzatok feladatai nem a települések feladat- és hatáskörének csökkenéséből származnának, hanem az államigazgatási és a miniszteriális szervek hatáskörének átvételéből. Vagyis az állam feladatainak és eszközeinek egy részét a régiók szintjére delegálná.

A kistérségek kialakításával kapcsolatosan az az elv látszik körvonalazódni, mely szerint a kistérségek központjától a települések ne legyenek 15-20 km-nél távolabbra. A kistérségek önkéntes alapon történő kialakítását célszerű lenne 2004. év elejére befejezni.

Nagyon lényeges elemként jelentkezik az, miszerint ha létrejönne a törvényben illetékességi területtel körülhatárolt kistérség, akkor lehetőség nyílna részükre a költségvetésből közvetlenül normatív forrásokat biztosítani, így a kistérségeknek saját forrásuk lenne a feladataik ellátására. A védelmi igazgatás rendszerét értelemszerűen a fentiekben vázolt állam és önkormányzati igazgatási rendszerhez kellene hozzárendelni.

A területi és helyi védelmi igazgatásnak a közigazgatás regionális és kistérségi kialakításához illeszkedő átalakítása nagy körültekintést és szakértelmet igénylő feladat lesz. A reform számos kihívást és gyakorlati problémát vet fel, amelyek csak a védelmi igazgatás szervezeti felépítése és feladatai szigorú összhangja, vezetésének hatékonysága és operativitása figyelembevételével oldhatók meg.

A védelmi igazgatás jelenlegi rendszere összességében bevált, bizonyított. Alkalmos feladatai ellátására. A védelmi igazgatás területi és helyi szerveiben – a jogi szabályozásnak megfelelően – az összes érintett szerv vezetője helyet foglal.

A védelmi igazgatás területi szinten – a jelenlegi rendszerben – megfelelő méretű igazgatási egység. Szemben a köztársasági megbízottak tevékenységének idejében létrehozott közigazgatási rendszerrel, ahol működési zavarok keletkeztek, hivatali visszatagozódások jöttek létre. A régió méretei miatt és a helytelenül kialakított védelmi igazgatási rendszer miatt a fellépő problémák sok esetben kezelhetetlenek voltak. Akár egy katasztrófaeset esetén sem volt operatív, nem beszélve arról, ha időben egybe esett két esemény a régió területén.

A jelenlegi megyei védelmi bizottságok rendszere alapvetően jó volt, de a Magyar Honvédségben az elmúlt években végbement létszámcsökkentések negatív hatása elérte a MVB-ok munkájának koordinálását végző megyei védelmi irodákat is. A megyei védelmi irodák létszáma csökkent, ugyanakkor a feladatok gyarapodtak. Tovább rontja helyzetüket az önkormányzatoknál napjainkban tapasztalható létszámcsökkentések is¹²⁷. Működésükre negatív hatással van továbbá a hatás- és jogkörök elosztásában jelentkező szabályozatlanságok, az elmúlt időszakra jellemző hatáskörök jogszabály ellenes elvonása, amely a jogállamiság keretei között megengedhetetlen. Ezekben a területeken a rendellenességek felszámolása elodázhatatlan, illetve az elmúlt tíz évben megjelent védelmi felkészítéssel és az országmozgósítással kapcsolatos törvények, rendeletek egységesítése időszerrév vált. Erre a közigazgatási reform alkalmával jó lehetőség adódna, mivel a reform véghezvitele az Alkotmány és más törvények módosításával, újraalkotásával járna.

A védelmi igazgatás régió szintű, hatékonyan működtethető kialakítása véleményem szerint csak abban az esetben valósítható meg, ha a közigazgatás teljes rendszere régió szinten valósulna meg a megyei szint helyett.

Az így kialakuló régióban egy általam elgondolt változat szerint ún. Régió Védelmi Bizottság működhetne, mely bizottság tevékenységének koordinálására ún. Régió Védelmi Főosztályt lehetne létrehozni, melynek létszámát a megnövekedett feladatokhoz kellene hozzárendelni.

¹²⁷ A létszámcsökkentés tovább folytatódott, 2003. december 1-vel a BM referensi munkakör is megszűnt. A szerző.

A régió védelmi bizottság lehetséges feladatai lennének:

- Irányítaná az alárendelt un. Kistérségi Védelmi Bizottságok (jelenleg a HVB) és a létrehozandó un. Kistérségi Védelmi Iroda (Osztály) munkáját.
- Irányítaná a polgármesterek honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófavédelmi feladatait.
- Meghatározná a honvédelemben résztvevők feladatait.
- Végezné a hadkiegészítést (ha esetlegesen a hadkiegészítő parancsnokságok megszűnnének) és nyilvántartást, az elengedhetetlenül szükséges munkaerő meghagyással kapcsolatos feladatokat, a gazdaságmozgósítást, valamint a gazdasági-anyagi szolgáltatással összefüggő feladatokat.
- Koordinálná a nukleárisbaleset-elhárítási feladatokat, stb.

Meghatározó lenne, hogy a közigazgatási rendszer a már említett ötfokozatú (esetleg négy, a megyék nélkül) tagozódás szerint jönne létre. Régió szinten – a jelenlegi álláspontok szerint – Budapest és Pest megye egy régiót alkotna. Véleményem szerint ez nem megengedhető, mivel egy vezethetetlen, az ország népességének mintegy 30 %-át magában foglaló központi monstrum kialakulását eredményezné.

Célszerűnek látszana egy olyan ötfokozatú (esetleg négy) közigazgatási rendszer kialakítása, amely értelemszerűen az országot, 8 közigazgatási régiót (a főváros és Pest megye külön-külön önálló régiót alkotna), 19 megyét (intézményfenntartási jogosultsággal), 160-180 kistérséget (melyek önkormányzati, területfejlesztési és egyes államigazgatási feladatok ellátási jogosultsággal rendelkeznének) és a mintegy 3145 települést foglalna magába. Mindazonáltal ez az elképzelés a közigazgatási rendszer átalakítására véleményem szerint nehezen kivitelezhető. A magyar megyerendszer kialakulása közvetlenül a honfoglalás utáni időszakra vezethető vissza. A területi alapokra épülő közigazgatás Szent István által hozott intézkedések nyomán fejlődött ki. E területi beosztás egységei a 10. századtól napjainkig a (vár)megyék, ezért nagy valószínűséggel a mély gyökerekkel rendelkező közigazgatási alapon működő megyerendszer meg fog maradni.

Eddigi tapasztalataim, vizsgálódásaim alapján meggyőződéssel állíthatom, hogy a területi és a helyi védelmi igazgatási rendszer korszerűsítése és működése szempontjából nincs jelentős különbség abban, hogy a helyi védelmi igazgatás helyi szervei tevékenységének irányítását, koordinálását a megyei védelmi bizottság vagy az un. régió védelmi főosztály végezné. A fontos az lenne, hogy a területi védelmi igazgatást megtestesítő szervezet munkáját egységes és aktualizált törvények, szervezeti egységében megerősített és megszilárdított védelmi iroda (osztály) segítenék. A dekoncentrált szervek pedig beépülnének az önkormányzatok szervezetébe, számuk csökkentése érdekében egyes feladataik átkerülnének a régió vagy a megye közigazgatási hivatalához.

Más a helyzet a helyi védelmi igazgatási rendszer korszerűsítésével. Ezen a szinten – a közigazgatási régiók esetleges létrehozásától függetlenül - véleményem szerint egy-egy kistérség alkothatna egy, a helyi védelmi bizottság mintájára un. *Kistérségi Védelmi Bizottságot* (továbbiakban: KVB). Meglátásom szerint, a védelmi igazgatás korszerűsítésében a leglényegesebb és legfontosabb változás az lehetne, hogy a kistérségi védelmi bizottság mellett működne (a jelenlegi megyei védelmi irodához hasonló) un. *Kistérségi Védelmi Iroda* (továbbiakban: KVI), melynek létszámát néhány főben lenne célszerű meghatározni. Ehhez hasonló irodát mindenképpen létre kellene hozni, hiszen a jelenlegi helyi védelmi bizottságok munkájának segítésére, a feladatok végrehajtására nincs semmilyen szervezet létrehozva, viszont a feladatok teljesítése ezen a szinten koncentrálódik, jelentkezik leginkább.

A kistérségi védelmi iroda (vagy a jelenlegi helyzet szerint nevezhetjük *helyi védelmi irodának*) állományát tekintve állhatna:

- 1 fő irodavezető, aki felsőfokú iskolai végzettséggel rendelkezne, szakképzettségét tekintve védelmi igazgatási szakember.
- 1 fő katasztrófavédelmi-polgári védelmi ügyekkel foglalkozna (ez gyakorlatilag megfelelne a jelenlegi polgári védelmi kirendeltség vezető személyével).
- 1 fő külön foglalkozna a gazdaságmozgósítás és a befogadó nemzeti támogatás ügyeivel.
- 1 fő ügykezelő.

A kistérségi védelmi iroda (helyi védelmi iroda) létrehozása tehát abban az esetben is indokolt lenne, ha a területi-helyi védelmi igazgatás struktúrája a jelenlegi formájában marad meg, hiszen a helyi védelmi bizottságok működésében rejlő ellentmondások, problémák – ahogy még a későbbiekben fogok róla szólni – ma is léteznek.

A védelmi igazgatás működését a jog- és hatáskörök teljes vertikumában, egy kormányrendeletben kellene szabályozni.

A védelmi igazgatást újra a Miniszterelnöki Hivatalban működő vezető szervnek kellene irányítani. A polgári szféra feladatainak meghatározására és maradéktalan kihasználására ez a kormányzati irányító szinttel bíró vezető szerv lenne alkalmas, amely a Nemzeti Biztonsági Stratégia alapján az összes rendelkezésre álló szervezetet, eszközt és erőforrást koordinálná. Ez a kormányzati szintű irányító szerv a kialakult válsághelyzet jellegének megfelelően meghatározná a civil és a katonai szervezetek, eszközök és erőforrások helyét, szerepét a válsághelyzet megoldásában.

A védelmi igazgatás rendszerének hatékony vezetése, operatív működése érdekében megfelelő infrastruktúra szükséges. Ennek alapját a hagyományos távközlési rendszer mellett egy jól kimunkált informatikai hálónak kell képeznie. Az informatikai háló kifejlesztését, a technika és a megfelelő programok beszerzését központilag, egységes elgondolás szerint, az információs és vezetési hadviselés legkorszerűbb vívmányainak figyelembe vételével kell létrehozni. Az informatikai rendszert központilag, egységes követelményrendszer alapján kiképzett szakembereknek kell felügyelniük.

2.9. A VÉDELMI IGAZGATÁS INFORMÁCIÓS RENDSZERÉNEK JELENLEGI HELYZETE ÉS JÖVŐJE

A gyors társadalmi, gazdasági változások miatti információcsere, valamint az adatok nagy tömege, sokrétűsége, a gyors információ szolgáltatási igények megkövetelik az információs csatornák kialakítását, folyamatos korszerűsítését, a védelmi igazgatás rendszerét összefogni képes informatikai hálózat kialakítását.

A minősített időszakot közvetlenül megelőző és a minősített időszaki igényeket egységesen kielégítő hálózat működtetése védelmi szempontból jól elősegíti a távadat-átvitellel megoldott állandó összeköttetés fenntartását. Gyors elérhetőséget biztosít az információ továbbítása, érkeztetése során, amelynek azonnali alkalmazhatósága a védelem érdekében feltétlenül indokolt.

A védelmi igazgatás rendszerében kiemelt jelentőséggel bír a hálózat, informatikai eszközök és azok rendszerben történő működtetése. Az országvédelem komplex rendszerében alapkövetelmény, hogy a védelmi felkészítés időszakában – minősített időszak, vagy azt közvetlenül megelőző helyzet kezelése során – a szükséges adatok, adatbázisok előkészítése megtörténjen és azok mindenkor a felhasználók rendelkezésére álljanak. Ennek érdekében szükséges, hogy az informatikai rendszer állandó jelleggel működjön, adatbázisa folyamatosan, valós időben frissüljön és rendelkezésre álljon.

Kiemelten kell kezelni az adatbiztonságot, szerverek duplázását és földrajzilag történő elkülönítését, szervereken belül párhuzamosan működő számítógépek, merevlemez adattárolók tükrözését, hogy csak a fontosabbakat említsem. További fontos szempont, hogy a felhasználók olyan felülettel rendelkezzenek, melyet nagy biztonsággal tudnak kezelni. Az informatikai rendszernek olyan adatokkal, információkkal és azokat feldolgozó szoftverekkel kell rendelkeznie, amelyek elősegítik és megalapozzák a döntés előkészítés folyamatát. A fenti szempontok alapján célszerű kialakítani a védelmi igazgatás informatikai rendszerét.

A védelmi igazgatás informatikai rendszerének kialakítása elkezdődött és napjainkban is tart. A védelmi igazgatás informatikai rendszerének kialakítása központi elképzelés alapján került megtervezésre. Ez az informatikai rendszerek kialakításánál több előnnyel is jár, hiszen ezáltal a rendszer homogén lesz, azonos hardver elemekkel, szoftverekkel és felhasználói felülettel, közös adatbázissal rendelkezik.

Az informatikai rendszer kiépítését megelőzte egy kísérleti, úgynevezett Pilot rendszer létrehozása, ami lényegesen kevesebb hálózati elemmel valósult meg mint a teljes védelmi igazgatás informatikai rendszer igénye. A minta rendszeren lehetőség van a szükséges módosítások elvégzésére, az igényeknek megfelelően igazításra, esetleges konkrét feladatok megvalósítására.

A védelmi igazgatás informatikai rendszerében az irányító, az együttműködő, és a végrehajtó szerverek rendelkeznek hálózati végponttal. A minta rendszerben 11 végpont került kiépítésre, és megvalósítás alatt van a hálózat többi végpontjainak a kiépítése.

Az informatikai hálózat Windows 2000 Server, Professionel operációs rendszer és az OFFICE 2000 programjai szolgálják ki. Az adatbázist ORACLE adatbázis kezelő szervezi. A térinformatikai rendszer a DTA-50 digitális térképi adatbázisára épül, melyet az Intergraph térinformatikai szoftver jelenít meg. A levelező rendszer az OUTLOOK szoftverrel valósul meg. A könyvtárak kialakítása szervezetek, személyek részére, valamint a mindenki számára olvasási lehetőséggel hozzáférhető közös könyvtárak ACTIV DIRECTORY rendszerben kerültek kialakításra. A rendszerhez a felhasználók által jól alkalmazható WEB-es felület került programozásra, mely a megszokott navigálási lehetőségeket biztosítja. A felület rendelkezik egy általános információt tartalmazó menüponttal, melyen az aktuális hírek, tájékoztatók, feladatok olvashatók. A felsorolás egyrészt nem tartalmaz minden lehetőséget, szolgáltatást, másrészt a rendszer kialakítása a fentebb említett elvek miatt még nem befejezett.

A védelmi igazgatás informatikai rendszerének adatátviteli hálózata bérelt-vonali digitális áramkörökön valósul meg, mely a két szerver közötti kapcsolatban, a szerver és a végpontok közötti viszonylatban megfelelő sáv szélességű csatornát biztosít. A továbbiakban az Egységes Kormányzati Gerinchálózat (EKG) üzembe helyezésével az átterhelés (előzetes tesztelés alapján) a bérelt vonali hálózatról folyamatosan valósul meg, mely növeli az adatbiztonságot.

Az informatikai hálózat teljesen zárt, az más rendszerhez nem kapcsolódik. Amennyiben szükséges mobil kapcsolat létrehozása (pl. katasztrófa helyszínről), akkor az a jövőben megvalósuló - Egységes Digitális Rádió-távközlő Rendszeren (EDR) - rádió csatornán lesz megvalósítható. A szerverek és végpontok ki-be menete magas fokú biztonsággal rendelkező tűzfalal védettek. Az adatátviteli rendszeren több számjegyű algoritmus szerinti rejtjelző rendszer működik. Hátránya a jelenlegi adatátviteli rendszernek, hogy azon csak nyílt adatok tárolhatók, illetve továbbíthatók. A nagy biztonságú nemzeti titkosító eszköz kifejlesztése és rendszerbe állítása után lehetőség lesz minősített információk továbbítására, feldolgozására és tárolására.

A távlati cél az, hogy a rendszer teljes kiépítésében átfogja majd a védelmi igazgatás teljes vertikumát a Miniszterelnöki Hivataltól a minisztériumokon, az országos hatáskörű és a védelemben bevont szervereken, valamint a médián, a megyei (fővárosi), helyi védelmi bizottságokon keresztül egészen a települések önkormányzati hivatalokig bezárólag. Ez 14 minisztériumnál, 30 országos hatáskörű és védelemben bevont szervnél, 4 médiumnál, 20 fővárosi- és

megyei védelmi bizottságnál, 200 honvédelmi körzetnél és mintegy 3200 településen létrehozott végpontot jelentene.

A védelmi igazgatás információs rendszerének elvi vázlatát a 9. számú ábra szemlélteti.

A közigazgatás várható reformjából adódó változásokhoz igazodva a rendszer lehetőséget biztosít a struktúra változtatására az új helyzetnek megfelelően, ami lényegében szervezési és programozási tevékenységgel és minimális anyagi ráfordítással megoldható.

Az informatikai rendszer hatékony alkalmazásának alapját az képezi, hogy a minisztériumok, az országos hatáskörű szervek, területi és helyi védelmi igazgatási szervek folyamatosan ellássák a rendszert a legfrissebb információkkal.

2.10. A TERÜLETI ÉS HELYI VÉDELMI IGAZGATÁS RENDSZERÉBEN FELADATTAL RENDELKEZŐK FELKÉSZÍTÉSÉNEK HELYZETE, A FELKÉSZÍTÉS RENDJE, ÁTALAKÍTÁSÁNAK SZÜKSÉGESSÉGE

Napjainkban – amikor is hazánk csatlakozott a NATO tagállamai táborába és az EU-ba történő belépés küszöbén áll – az államigazgatás, az önkormányzati igazgatás, a gazdaság valamennyi intézményrendszere jelentős strukturális átalakuláson megy keresztül. Ez a folyamat megköveteli az imént említett intézményrendszerekben dolgozók átképzése, felkészítése, továbbképzése, egyszóval az oktatása (európai uniós képzése) új rendjének kialakítását.

Még inkább igaz ez a védelmi igazgatásban – és elsősorban a helyi védelmi igazgatásban – dolgozók kiképzési rendszerére, melynek átszervezését a területi és helyi védelmi igazgatás korszerűsítése második alapvető tényezőjének tekintem.

A védelmi igazgatásban feladattal rendelkezők körét célszerű két csoportra osztani.

Az egyik csoportba tartoznak azok a személyek akik kinevezés útján látják el különböző beosztásokban ebbéli feladataikat, melyek elsősorban a központi védelmi igazgatás – minisztériumok, országos hatáskörű szervek, kormányhivatalok – szerveire jellemző.

Ezeket a beosztásokat jelenleg is jól felkészült, sokat tapasztalt személyek látják el, melynek köszönhetően a védelmi felkészítés és az országmozgósítás rendszerének irányítása átgondolt, tervszerű, előrelátó szisztémával valósul meg.

A védelmi igazgatásban meghatározó szerepkörrel rendelkezők másik csoportját képezik azok, akik valamely funkcióba történő megválasztásukkal, automatikusan látnak el védelmi igazgatási feladatokat, vagy a közigazgatásban egyéb munkakörökben dolgoznak.

Ebbe a csoportba tartozó személyek felkészültsége – a védelmi felkészítés és az országmozgósítás feladataival kapcsolatosan – már nem minden esetben kielégítő, ezért felkészítésükre, képzésükre, ez irányú tevékenységük segítésére nagyobb hangsúlyt kellene fordítani.

A korábbi években a MVB elnökei, egyes MVB tagok felkészítése a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetemen (ZMNE) egyhetes kurzus keretében történt.

Ezen tanfolyamok lebonyolítása a védelmi felkészítés és az országmozgósítás éves feladatait meghatározó Kormányrendeletben voltak meghatározva. Az elmúlt két évben már ilyen jellegű képzést nem terveztek, helyette a MVB elnökök, titkárok, minisztériumok védelmi főosztályain dolgozók részére egynapos továbbképzést tartottak.

Területi szinten ez a képzési forma elegendő és megfelelőnek mondható, mivel a megyei védelmi bizottság munkájának szervezését, segítését, végrehajtását minden megyében és a fővárosban is többségében jól felkészült megyei védelmi irodák segítik, melyek vezetői kiváló képzettségű szakemberek. A jövőre nézve ez az állapot negatív irányba tolódhat el, ugyanis a megyei védelmi irodák jelenlegi szervezeti felépítésében – ahogy a 2.8. pontban már utaltam rá – ezeknek a szakembereknek az utánpótlásuk bizonytalanak látszik.

Más a helyzet a helyi szinteken, ugyanis itt már nincsenek főállású központilag felkészített szakemberek, csak - jó esetben - a védelmi ügyek ellátására kijelölt és amellet több munkakört is betöltő ún. védelmi referensek (védelmi ügyintézők).

A védelmi igazgatás helyi szintjeit vezetők, szervezők (polgármesterek, jegyzők, védelmi referensek, munkacsoportokba beosztottak) részére a MVB elnöke, ill. a HVB elnöke vezetésével a megyei védelmi iroda és a kijelölt önkormányzati szervek évente egy alkalommal hajtanak végre néhány órás felkészítést.

Ezekre az alkalmoszerű képzésekre, felkészítésekre általánosságban elmondható (tisztelet a kivételnek) az alacsony részvételi arány, különösen a helyi szinteken az érdektelenség és a bizonyos fokú passzivitás.

Az országos és a megyei katasztrófavédelem részéről történnek napjainkban önálló próbálkozások – igen helytelenül, hiszen a védelmi igazgatás tervezését ez az eljárás megkerüli - a helyi vezetők veszély-elhárítási feladataikkal kapcsolatos felkészítések megszervezésére, de ezekre a képzésekre sem jellemző a nagy hatékonyság.

Felmerül tehát a kérdés, mit lehet tenni, hogy ez ne így legyen?

A probléma véleményem szerint szervezeti átalakítással lenne feloldható, ennek nehézségei azonban a helyi védelmi igazgatás anyagi támogatásának hiányosságaira vezethető vissza.

Az előzőekben már utaltam rá, hogy a helyi védelmi bizottságoknál csupán más munkaköröket is ellátó és sok esetben felkészületlen védelmi referensek végzik áldásosnak nem mindig mondható tevékenységüket.

A polgármestertől (jegyzőtől) ugyanakkor nem várható el, hogy a védelmi igazgatás teljes vertikumát átlássa, a kapcsolódó feladatok ellátásával folyamatosan naprakész legyen. Mint ahogy az önkormányzati struktúrában a jogi, pénzügyi, városfejlesztési stb. szakágakkal jól felkészült irodák (csoportok) foglalkoznak, így a védelmi igazgatás ügyeinek végzésére is egy irodát kellene létrehozni, aminek természetesen anyagi vonzata is van.

A várhatóan előttünk álló közigazgatás reformja és az ehhez szorosan kapcsolódó védelmi igazgatás, valamint a honvédelmi tárca reformja lehetőséget biztosíthat – kellene, hogy biztosítson – a helyi védelmi igazgatás szervezeti fejlesztésére.

Amennyiben létrejönne a 2.8. pontban már ismertetett módon kialakításra kerülnének az un. *Kistérségi Védelmi Bizottságok*, melyek munkáját az un. Kistérségi Védelmi Irodák segítenék az komoly elmozdulást jelentene a védelmi felkészítés és az országmozgósítás helyi feladatainak hatékony végrehajtásában. A strukturális átalakítás következményeként országos szinten ezres nagyságrendű dolgozói létszám rendszeres kiképzését és továbbképzését kellene megszervezni.

Ennek érdekében a felkészítendő-kiképzendő beosztott állomány részére - megfelelő kormányrendelet szabályozása mellett – követelményként lehetne előírni a ZMNE, vagy akár a Rendőrtiszti Főiskola szervezésében – megfelelő szakértők bevonásával – tartandó tanfolyamok elvégzését. A tanfolyamok sikeres elvégzése után a résztvevők olyan bizonyítványt kaphatnának, mely alapfeltétele lenne a kistérségi védelmi igazgatás különböző beosztásai ellátásához. A jövőre nézve biztató lehet az is, hogy a ZMNE-en már másodízben bocsátanak ki 5 éves egyetemi alapképzésben részesült polgári hallgatókat védelmi igazgatási szakon. Ezek a végzős fiatalok is alkalmazhatóak a helyi (kistérségi) védelmi igazgatás területén.

Mivel a védelmi felkészítés és az országmozgósítás rendszere működésének biztosítása kormányzati felelősség, illetve az önkormányzatok anyagi lehetőségei igen korlátozottak, a kistérségi védelmi iroda néhány fős állományának illetmény és egyéb anyagi juttatása egy meghatározott részének költségeit célszerű lenne törvényben meghatározott normatívák alapján biztosítani a kistérségek számára.

Véleményem szerint ha a jövőben sem lesz helyi szinten - a már megtárgyalt módon – a helyi védelmi bizottságok munkáját segítő szervezet (iroda) létrehozva, nem látom biztosítva a helyi védelmi igazgatás minőségi és hatékony működésének javítását. Sőt, esetlegesen a régiók kialakításával a mostani helyzet még súlyosabbá válna, ami a válságkezelés helyi feladatai ellátását veszélyeztetné.

2. 11. A TERÜLETI ÉS HELYI VÉDELMI IGAZGATÁS TÁRSADALMI ISMERTSÉGI SZINTJÉNEK VIZSGÁLATA

A területi-helyi védelmi igazgatás korszerűsítésének sikeres megvalósítása, majd gyakorlati eredményessége zálogát a területi-helyi védelmi igazgatásnak a civil szféra – a lakosság – körében történő megismertetésében, népszerűsítésében látom.

A területi-helyi védelmi igazgatás tudományos igényű feltárásának helyzetét, publikáltsági, ismertségi szintjének felmérését a tudománymetria segítségével végzem el. Néhány gondolat a tudománymetria lényegéről. A XX. század első felében a tudósok körében kezdett kialakulni egy olyan igény, mely egyes tudományágak vagy konkrét tudományos tevékenységek mérésére irányult a tudományos közlemények, elemzések alapján, a cikkek hivatkozásainak és a kapott idézeteinek tükrében.

A *tudománymetria* (a tudomány „mérése”), mint önálló diszciplína csak néhány évtizede alakult ki. A kiinduló feltételezés az, hogy a tudomány időben permanensnek tekinthető, így kvantálható, valamint mérhető folyamatként vizsgálható. A tudományról általánosságban megállapítható, hogy célja mindig új információk feltárása, kutatása, mely bizonyos mértékben a már korábban megállapított elvekre építkezik.

Új tudományos eredmények tehát a meglévők újraelemzése, továbbfejlesztése során jönnek létre. Ezért jelentkezik napjainkban egyre nagyobb igény arra, hogy egyes tudományterületen, egyes témákkal kapcsolatban megjelenő publikációk, közlemények, idézetek megmérettessenek különböző statisztikai mérési módszerekkel, illetve a kapott eredményekből tendenciákra következtethessünk.

Kutatási témám napjainkig viszonylag kevésbé kutatott terület és mint ilyen relatíve kevés nyílt vagy akár titkos irodalommal, publikációval, tanulmánnyal rendelkezik. Így korrekt mérése és elemzése viszonylag egyszerű, azonban következtetések levonása, irányok, tendenciák meghatározása annál nehezebb. Tulajdonképpen az elkészített, rendelkezésre álló szakirodalom egyszerűen még nem érte el azt a „kritikus tömeg”-et mely mélyreható, tárgyilagos előremutató elemzéseket megengedne.

A megjelölt téma tudománymetriai vizsgálatát csak az 1989-es rendszerváltoztatást követő időszaktól célszerű kutatni. A rendszerváltoztatást megelőző időszakban ugyanis a védelmi igazgatás rendszere nem igazán képezte tudományos tevékenység tárgyát, eszköztudomány „szigorúan titkos”, illetve „titkos” minősítésű volt, így nem volt publikus, a szükséges adatokhoz, forrásokhoz való hozzáféréssel csak egy igen szűk kör rendelkezett.

A demokratikus államrend kialakulásával, az önkormányzatiság elvének folyamatos fejlődésével – ahogy már az eddigi fejezeti pontokban láttuk - a védelmi igazgatás rendszere „de jure” és „de facto” gyökeresen megváltozott.

Az elmúlt tizennégy év távlatában az állapítható meg, hogy a területi és helyi védelmi igazgatás tudományos igényű feltárása, publikálása még nem vált népszerű, sokak által művelt területté.

Természetesen, ha bővítjük a vizsgálódás tárgyát képező kört, vagyis a védelmi igazgatás teljes rendszerét nézzük, akkor már komoly fejlődés figyelhető meg a kutatási, kommunikációs területen.

Tovább bővítve a kutatás területét elérkezünk a védelmi igazgatástól a honvédelem rendszeréhez, ami jelentőségénél és méreténél fogva hatalmas tudományos kutatási és publikációs bázissal rendelkezik. Azonban vizsgálatom tárgyát ennél jóval szűkebb terület képezi.

A területi és helyi védelmi igazgatás tudománymetriai vizsgálatához csak a védelmi igazgatásról – az elmúlt 14 évben – megjelent publikációkat és a terület jogi szabályozottságát vettem alapul.

A törvényi és rendeleti szabályozást azért veszem figyelembe, mert mint tudjuk a védelmi igazgatás szigorúan szabályozott, hierarchikus felépítésű, a közigazgatás részét képező rend-

szer. Így az alapvető jogi háttér megléte meghatározó lehet a téma kutatása, publikálása szempontjából.

A kutatott témával kapcsolatban mindenképpen meg kell jegyezni, hogy sajnálatosan a civil és a katonai szférában egyaránt – egy szűk szakmai kört kivéve – ismeretlen terület.

A jövőben viszont feltétlenül szükséges, hogy ez a szűk kör jelentősen bővüljön, egyre inkább ismertté váljon a közigazgatásban dolgozók és egyáltalán a civil lakosság körében, mert a területi-helyi védelmi igazgatás népszerűsítése így valósítható meg leginkább.

Ami ezen téma szigorú jogi behatárolását illeti, ezzel kapcsolatban pedig az állapítható meg, hogy a publikációs tevékenység – a téma kötöttsége és szigorú behatároltsága miatt – túl nagy alkotói szabadságot nem engedélyez és nem is engedélyezhet. Alapdokumentumként kezelhető „a védelmi felkészítés és az országmozgósítás új rendszerének koncepciója”.

Ezen szabályozások képezhetik tehát a kutatás jogi alapját, azonban komoly problémaként jelentkezik, hogy az előbb említett koncepció napjainkban idejét múltá mind jogi értelemben, mind elvi kérdésekben, ennek elemzésével már az előző fejezetekben foglalkoztam. Ez az állapot igen ellentmondásos helyzetet alakított ki. Egyrészt nehezíti a részterületek kutatását, időtálló következtetések, irányok meghatározását, a biztos alapra történő „építkezés” lehetőségét erősen korlátozza, másrészt viszont a területet kutatókat erősen inspirálja az alapvető szabályozók kialakításában való részvételben.

A területi és helyi védelmi igazgatás tágabb körét képező védelmi igazgatás publikációs rendszerét vizsgálva megállapítható, hogy a megjelent cikkek egy igen szűk körben jelentek meg, alapvetően az Új Honvédelmi Szemle, Katasztrófavédelem (havilap), Hadtudomány, Nemzetvédelmi Egyetemi Doktorandórum, Kard és Toll, Nemzetvédelmi Egyetemi Közlemények és néhány önálló kiadványban.

A tanulmányok és jegyzetek pedig elsősorban a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, a HM Védelmi Hivatal és a HM Oktatási és Tudományos-szervező Főosztály gondozásában láttak napvilágot, mely szintén igen szűkíti az általános hozzáférés lehetőségét.

A mintavétel alapját tehát a védelmi igazgatás témakörben 1989-től megjelent – általam felkutatott – 61 cikk, tanulmány, jegyzet és disszertáció (továbbiakban: publikáció) képezte.

A területi és helyi védelmi igazgatásra vonatkozó publikációk kigyűjtésénél igen engedékeny voltam a szempontok meghatározásánál. Minden olyan publikációt beszámítottam a mintavétel közé, amely tartalmát tekintve, ha csak néhány gondolattal is, de érintette a területi és helyi védelmi igazgatás széles spektrumát.

Ezek alapján a 61 alapul vett publikációból 21 publikációt találtam a területi és helyi védelmi igazgatásra vonatkozóan, ami a 61 védelmi igazgatásra vonatkozó publikációk mintegy 34 %-át teszi ki.

A részletesebb megosztást az *a.* jelzésű ábra szemlélteti.

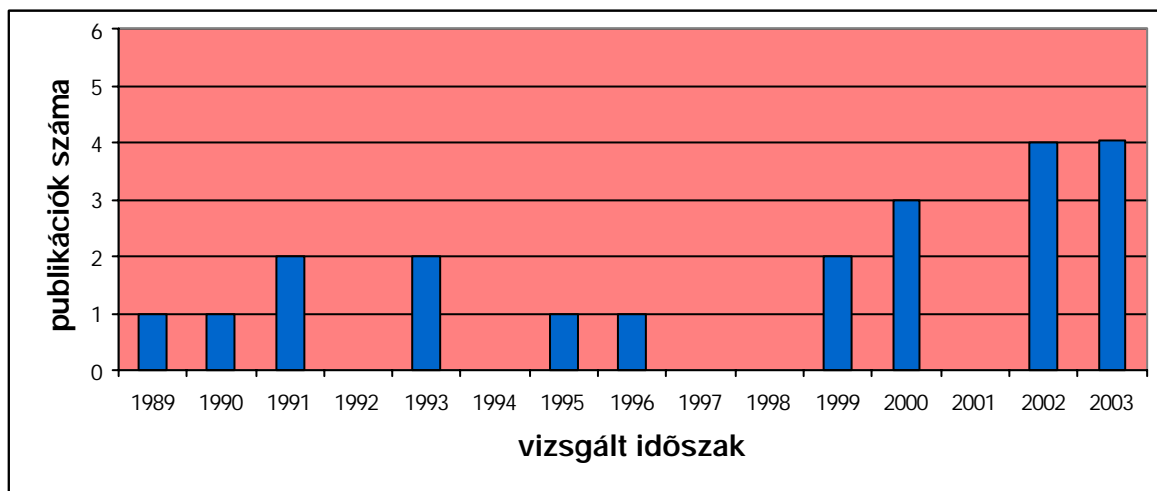
<i>A vizsgált időszak 1989-től – 2003-ig</i>			
	<i>Cikkek</i>	<i>Tanulmányok, Jegyzetek, Disszertációk</i>	<i>Összesen</i>
Védelmi igazgatás	53	8	61
Területi-helyi Védelmi igazgatás	20	1	21
Az arány százalékos Formában kifejezve	38 %	12,5 %	34 %

a. jelzésű ábra

A mintában lévő publikációkat 14 szerző írta, ebből nyolc szerző rendelkezik tudományos fokozattal, négy pedig doktorandusz hallgató volt a megjelenés időszakában.

Társzerző vonatkozásában az állapítható meg, hogy két esetben szerepelt két szerző, egy esetben pedig három szerző.

A publikációk megjelenésének mennyisége évenkénti lebontásban történő bemutatását a *b.* jelzésű ábra tartalmazza.



b. jelzésű ábra

A *b.* jelzésű ábrából jól érzékelhető a publikációk számának lassú, de határozott emelkedése a kiindulási alapnak vett évszám kezdetétől. Sőt a 2003-as esztendő várhatóan meg is haladja majd a tavalyit.

A publikációk számának növekedési tendenciája első ránézésre bizakodásra adhat okot. A valóság azonban ennél sokkal prózaibb. Tovább elemezve ugyanis a publikációk és a szerzők közötti kapcsolatokat, összefüggéseket, azt venni észre, hogy abban az időszakban beszélhetünk növekedésről, amikor némely szerző tudományos fokozat megszerzésével foglalkozik.

Tovább kutatva a begyűjtött információ halmazában és megnézve, hogy a szerzők milyen rétegből kerültek ki, általánosságban a következő állapítható meg. A szerzők mintegy 60 %-a a védelmi igazgatás valamely szintjén beosztással rendelkező személy, a szerzők másik 40 %-a pedig beosztásánál fogva, hivatalból mindenképpen valamilyen kapcsolatban áll a védelmi igazgatással, vagy éppen a honvédelem rendszerével.

Az eddigiekből jól érzékelhető, hogy a területi és helyi védelmi igazgatás egyelőre nem sorolható a sokak által kutatott, jól publikált témák közé. Ennek korlátai ugyan a rendszerváltozás óta folyamatosan szűnnek meg, de ezzel kapcsolatos gondolkodásunk megváltozásához, még bizonyára jóval több időre van szükség.

A továbbiakban az is megállapítható, hogy sajnos a közigazgatásban dolgozó köztisztviselők, közalkalmazottak, akik a területi és helyi védelmi igazgatás legfontosabb és leginkább meghatározó szegmensei egyáltalán nem folynak be a téma publikálásába.

Talán ez is oka annak, hogy ez a kutatási terület szinte teljesen ismeretlen a civil szféra számára. Ezen a helyzeten - a téma fontosságát nézve, melynek adott esetben komoly kihatásai lehetnek a lakosságra - változtatni szükséges. Ennek egyik eszköze lehet – kell, hogy legyen – a publikálás ütemének növekedése, ugyanakkor a tájékoztatók, ismeretterjesztő szócikkek íródjanak közérthető nyelvezettel, figyelemfelkeltő, olvasmányos stílusban. Ezek a publikációk lehetőség szerint jelenjenek meg a lakosság körében ismert folyóiratokban is, amire a helyi sajtót, kábeltelevíziót fel lehetne használni.

FEJEZETI ÖSSZEGRZÉS

A védelmi igazgatási rendszer hazánkban háromszintű, úgymint a központi igazgatási szervezet, a területi (megyei) igazgatási szint és a helyi igazgatási szint.

A kormányzati szint irányításának eredményessége döntő módon függ attól, hogy a központi akarat a védelmi igazgatásban résztvevő területi és helyi szerveknél hogyan érvényesül. Rendkívüli állapot, de még a szükségállapot bevezetése esetén is a területi-helyi szinteken akár több százezer fős apparátus is dolgozhat a vonatkozó feladatok érvényre juttatása érdekében. Ez a hatalmas volumenű munka, tevékenység pontos törvényi szabályozást, óriási felelősségen alapuló felkészítő tevékenységet és béke (normál) időszakban kialakított begyakorolt, összehangolt munkaapparátus működését feltételezi.

Jogkörénél és helyzeténél fogva a megyei (fővárosi) védelmi bizottság az, amelyik képes a területi szinten felmerülő valamennyi minősített időszak feladatainak megoldására, a válsághelyzet kezelésére.

A védelmi igazgatási rendszer egyik fő elve az, hogy mindig azon a szinten kell elsősorban végezni a védelmi tevékenységet, ahol a probléma felmerül, így a területi és helyi szint szervei kulcsfontosságú szerepet látnak el az elvégzendő feladatok rendszerében.

A területi védelmi igazgatás és a területi katonai igazgatás – törvényi szabályozás mellett – béke (normál) és minősített időszakban egyaránt folyamatosan együttműködik az országmozgósítás területi feladatainak összehangolt megvalósítása, a közigazgatás működtetése, a honvédelmi körzetben diszlokáló fegyveres erők, a rendvédelmi szervek tevékenységéhez szükséges feltételek biztosítása, az állampolgárok létfeltételeinek, élet- és vagyonbiztonságának, valamint a közjavak védelme érdekében.

A védelmi igazgatás jogi szabályozási rendszerében az elmúlt 14 évben törvények, végrehajtási rendeletek, kormányhatározatok egész sora jelent meg. A bennük rejlő ellentmondások, átfedések megszüntetése, valamint a védelmi igazgatás jogi szabályozásának egységesítése időszerű, NATO tagságunkat és EU csatlakozásunkat tekintve pedig aktuális lenne.

A területi-helyi védelmi igazgatás korszerűsítésének követnie kell a közigazgatás várható reformjából adódó változásokat. A helyi védelmi igazgatás szervezeti átalakítása a jelenlegi közigazgatási forma mellett is indokolt és célszerű lenne, ezzel nagymértékben növelve működőképességének hatékonyságát.

Az imént említett korszerűsítési folyamat eredményes megvalósítását nagyban elősegíthetné a területi és helyi védelmi igazgatás népszerűsítése érdekében folytatott PR tevékenység. Ehhez elsődlegesen a megyei (helyi) védelmi bizottságok nyújthatnak hathatós segítséget.

„Egy ember nem tudhat mindent, de kell hogy mindenki rendesen tudjon egyvalamit.”

Freytag, Gustav

3. FEJEZET: A TERÜLETI ÉS HELYI VÉDELMI IGAZGATÁS INTÉZKEDÉSI TERVRENDSZERE, A SZÖVETSÉGI KÖTELEZETTSÉGBŐL ADÓDÓ VÉDELMI IGAZGATÁSI FELADATOK

3.1. AZ INTÉZKEDÉSI TERVRENDSZER JOGI SZABÁLYOZÁSA, FELÉPÍTÉSE

Az előző fejezetek alapján az országmozgósítás eszközrendszerére vonatkozóan megállapítható, hogy azt alapvetően a *jogi szabályozók* és *operatív irányítási eszközök* alkotják.

A minősített időszakokra vonatkozó jogszabályok és az államhatalom gyakorlásában résztvevő szervek által kihirdetett rendkívüli intézkedések hatékony érvényesülésének alapvető feltétele, hogy a központi, területi, helyi szinteknek megfelelő irányító és résztvevő szervek vezetői (kijelölt szakemberei) és végül, de nem utolsó sorban az állampolgárok – a rájuk vonatkozó mértékben – ismerjék konkrét feladataikat, tevékenységükhöz szükséges kapcsolatrendszerüket. Ennek megvalósítására szolgál a hierarchikusan egymásra épülő, a különböző végrehajtó szervek közötti együttműködést biztosító, vertikálisan és horizontálisan kapcsolódó elemeket tartalmazó operatív irányítási rendszer biztosítására létrehozott *intézkedési tervek rendszere*.

Az intézkedési tervrendszer átalakítását a területi és helyi védelmi igazgatás korszerűsítése harmadik kiemelt tényezőjének tekintem.

A védelmi felkészítés és az országmozgósítás intézkedési tervrendszerét a Kormány 3124/1992. számú határozata a védelmi felkészítés és az országmozgósítás új rendszerének koncepciójáról 1. számú melléklete tartalmazza. A koncepció melléklete külön-külön meghatározza valamennyi minisztériumra, országos hatáskörű szervekre és az irányításuk alá tartozó szervezetekre, valamint a fővárosi és megyei védelmi bizottságokra vonatkozóan, hogy milyen intézkedési tervekkel kötelesek rendelkezniük.

A fővárosi és a megyei védelmi bizottságok részére jelenleg az alábbi területeket átfogó intézkedési tervek elkészítése és folyamatos aktualizálása van előírva:

- Riasztási, értesítési és készenlétbe helyezés.
- Szervezeti és tevékenységi kör módosítása.
- Eseménykövető és jelzőrendszer (MONITORING).
- A fegyveres szervek és a lakosság élelmiszerral és elemi közszükségleti cikkekkal történő ellátása.
- Kulturális javak védelme.
- A közigazgatás mozgósítási feladatai.
- Tömegtájékoztatás.
- Katasztrófa-elhárítás.
- Polgári védelmi feladatok irányítása.
- Nukleárisbaleset-elhárítása.

A védelmi felkészítés és az országmozgósítás feladatrendszerének kialakítása során elkészült a fővárosi és a megyei (továbbiakban: megyei) védelmi bizottságok jelenlegi intézkedési tervrendszere. Ezek a tervek az elmúlt évek követelményeinek megfelelően területi szinten biztosították az egységes jogi szabályozók és a kialakított elvek alapján az összehangolt, célirányos tevékenységet, a vezetési feltételeket. Helyi szinten ugyanez már nem mondható el egyértelműen, ugyanis a gyakorlat azt mutatja, hogy egyes HVB-ok csak hiányosan és pontatlan kivitelben rendelkeznek az intézkedési tervrendszerrel.

3.2. A TERÜLETI ÉS HELYI VÉDELMI IGAZGATÁSI SZERVEK INTÉZKEDÉSI TERVEINEK RÉSZLETES ELEMZÉSE

Az intézkedési tervek vizsgálatánál – mivel a MVB és a HVB tervei között sok a hasonlóság és a MVB tervei teljesebbek – a megyei védelmi bizottság tervrendszerét elemzem, a helyi védelmi bizottság terveinél csak a lényeges különbségekre térek ki, illetve ismertetem, hogy a polgármestereknek milyen tervvel kell és célszerű rendelkezni.

A. Riasztási, értesítési és készenlétbe helyezés intézkedési terve

A riasztási, értesítési és készenlétbe helyezés feladatainak végrehajtására vonatkozó intézkedési terv (továbbiakban: 1. terv) a területi-helyi védelmi igazgatási szervek, azok személyi állományának riasztását, értesítését, készenlétbe helyezését szabályozza annak érdekében, hogy azok minden időben képesek legyenek a részükre jogszabályokban, belső rendelkezésekben elrendelt feladataik ellátására.

Az 1. terv feladatait valamelyik minősített időszak; katasztrófaveszély, illetve bekövetkezett katasztrófa; felkészülési időszakban gyakorlatok, gyakorlások esetén; valamint a fegyveres erők mozgósítása érdekében és a rendvédelmi szervek magasabb készenléti fokozatba helyezésük következményeként kell végrehajtani.

Az 1. terv tartalmazza:

- Azon személyeket, szerveket, akikre a terv hatálya kiterjed.
- A riasztás és értesítés elrendelésének rendszereit, módjait.
- Részletesen taglalja, hogy a bekövetkezett különböző események esetén ki kivel és hogyan riaszt.

A riasztással, berendeléssel, készenlétbe helyezéssel kapcsolatos tennivalókat az érintettek évente tartandó felkészítő foglalkozásokon sajátítják el. Riasztással, berendeléssel, készenlétbe helyezéssel kapcsolatos gyakorlat végrehajtását a miniszterelnök engedélyével – a belügyminiszter által jóváhagyott terv alapján – lehet lebonyolítani. A riasztás gyakorlásának, ellenőrzésének elrendelésére a MVB elnöke jogosult. A felkészítés rendszere ugyanígy vonatkozik valamennyi intézkedési tervre.

Az 1. terv melléklete általában tartalmazza: a központilag elrendelt riasztás folyamatábráját; a helyi jellegű katasztrófa, katasztrófaveszély (veszélyhelyzet) riasztási folyamatábráját; névjegyzéket a MVB tagjairól és a bizottsághoz tartozó személyekről; névjegyzéket a HVB-ok elnökeiről; névjegyzéket a MVB munkaapparátusának vezetőiről; MVB elnökének utasítását a megyei rendőr-főkapitányság (továbbiakban: MRFK) főügyelete részére a MVB és a HVB-ok elnökeinek riasztásához; a MVB elnökének utasítását a Magyar Köztársaság Nemzetbiztonsági Hivatala (továbbiakban: MK NBH) ügyeletes részére a MVB és a HVB-ok elnökeinek riasztására; a MVB elnökének utasítását a megyei katasztrófavédelmi igazgatóság ügyeletes részére a MVB, illetve a munkacsoport vezetők riasztására; a MVB ügyeleti

szolgálat működési rendjét; tervkivonatot a HVB-ok, polgármesteri hivatalok riasztása, berendelése, készségbe helyezése tervezését biztosító feladatok végrehajtásához; és mintát a vezetői ügyeleti rendszer készenlétbe helyezéséről.

B. A minősített időszakai szervezeti és feladatrendre való áttérés intézkedési terve

A minősített időszakai szervezeti és feladatrend intézkedési terve (továbbiakban 2. terv) a területi és helyi védelmi bizottságok részére biztosítja a felkészülési és minősített időszakai tevékenység szabályait és körülményeit. Meghatározza a működésükhöz szükséges jogszabályokat, személyi, szervezeti, anyagi, technikai, pénzügyi feltételeket.

A 2. terv tételesen rögzíti:

- A MVB működési időszakait.
- A területi és helyi védelmi igazgatás rendszerét alkotó szerveket, az adott megyére vonatkozóan nevesített formában:
 - a MVB elnökét,
 - a MVB-ot,
 - a HVB-okat,
 - a polgármestereket,
 - a katonai igazgatás helyi szervét,
 - a fegyveres erők szervezeteit,
 - a rendvédelmi szerveket,
 - a Hvt. 66. és 68. §-ban felsorolt részvevő szerveket, külön részletezve.
- A MVB működését a felkészülés időszakában:
 - részletesen felsorolja a MVB tagjainak külön-külön a rájuk vonatkozó feladatokat,
 - a MVB irányítási jogkörét a HVB-ra és a polgármesterekre vonatkozóan.
- A MVB munkaszervezetét (változat):
 - Titkárság,
 - Katasztrófa-elhárítási Munkacsoport,
 - Mozgósítási Munkacsoport,
 - Gazdaságmozgósítási és lakosság-ellátási Munkacsoport.
- A védelmi igazgatás területi rendszerének működését minősített időszakban, katasztrófa vagy katasztrófaveszély esetén:
 - minősített időszak kihirdetése, rendkívüli intézkedések bevezetése esetén a MVB rendkívüli ülést tart. Taglalja (esetenként túl részletesen) a rendkívüli ülés tartalmát,
 - a rendkívüli jogrend, rendkívüli intézkedések szabályait,
 - a MVB munkaszervezetének működését minősített időszakban, a munkacsoportok feladatait.
- A minősített időszakai működés technikai feltételeit:
 - a MVB működésének objektuma a vezetési pont. Ennek részletes leírását, működését biztosító szervezet kijelölését.

- A közgyűlés elnöke és a MVB kapcsolatrendszerét:
 - a kapcsolatrendszer szervezeti formáit,
 - az irányítás-vezetés, alá- fölérendeltségi viszonyt,
 - a minősített időszakai működés anyagi és pénzügyi biztosítását.

A 2. terv melléklete tartalmazza a MVB Titkársága működési utasítását; a MVB Katasztrófa-elhárítási Munkacsoport működési utasítását; a MVB Mozdósítási Munkacsoport működési utasítását; a MVB Gazdaságmozdósítási és Lakosság-ellátási Munkacsoport működési utasítását; a rendkívüli védelmi bizottsági ülés levezetésének tervét; a különböző minősített időszakban bevezethető rendkívüli intézkedések joghely szerinti felsorolását; a megyei közgyűlés elnökének rendelet-tervezetét; a megyei védelmi bizottság munkaszervezeteinek helyiség elosztását és híradó rendszerét az állandó vezetési ponton; a MVB és szervei minősített időszakai működéséhez képzett készletek, anyagi, technikai eszközök jegyzékét; a hatályos jogszabályok gyűjteményét; a megyei védelmi bizottság Szervezeti és Működési Szabályzatát; a helyi védelmi bizottságok illetékességi területére és a körzetközpont városok kijelölésére vonatkozó határozatot; a védelemben résztvevő más szervezetet.

C. Intézkedési terv az eseménykövető- és jelzőrendszer készenléti helyzetéről és működtetéséről

Az eseménykövető- és jelzőrendszer készenléti helyzetéről és működtetéséről (MONITORING) intézkedési terv (továbbiakban: 3. terv) *célja*, hogy a minősített időszakok kialakulását eredményezhető különféle veszélyekről, eseményekről olyan kontrollált, megbízható információk álljanak a Kormány rendelkezésére, amelyek alapján az országmozdósítás feladatainak végrehajtásához szükséges operatív döntések nagy biztonsággal meghozhatók és egyben biztosított legyen a kormányzati szándékok érvényesülésének gyors lehetősége is.

A Kormány MONITORING rendszere, a tájékoztatás két információs csatornán valósul meg. Az egyik csatornát a minisztériumok, országos hatáskörű szervek, a másik csatornát a MVB monitoring rendszerei alkotják. Az információk minként esetben a miniszterelnök által kijelölt szervezethez a Kormányzati Értékelő Csoportba futnak be. A visszacsatolás hasonló módon történik. A MVB a tájékoztatásba bevont megyei, helyi szervezetektől érkező információkat összegzi, értékeli és ezt követően továbbítja az előbb említett értékelő csoportba.

A MVB 3. terve összefoglalja mindazon ismereteket és feladatokat, melyek elvégzésével biztosítható a megyei eseménykövető- és jelzőrendszer szervezett működése, a területi szintű információkra alapozott helyi döntések meghozatala, illetve a MVB képes a kormányzati szintű döntések megalapozásához szükséges információk szolgáltatására.

A 3. terv tartalmazza a MONITORING-I. készenléti fokozat tartalmának ismertetését. Ebben a készenléti fokozatban rögzíti a jelentésre kötelezett szervezeteket, a jelentésre kötelezett események típusait, a jelentés rendjét.

Részletesen taglalja a MONITORING-II. készenléti fokozat elrendelésével, aktivizálásával kapcsolatos feladatokat, a megyében jelentésre kötelezett szervezeteket, a jelentések tartalmát és rendjét, valamint az eseménykövető és jelzőrendszer működését biztosító intézkedéseket.

A 3. terv mellékletében megtalálható a MONITORING-I. készenléti fokozatba bevont napi és azonnali jelentésre kötelezett szervezetek megnevezése, címe, elérhetőségi adatai, a napi és azonnali jelentésre kötelezett szervezetek által közlendő információk tartalma és rendje; a MONITORING-I. készenléti és teljes aktivizálási fokozatba bevont, bekövetkezett események jelentésére bevont szervezeteket felsoroló MVB határozat; a MONITORING-II. teljes aktivizálási fokozatban a megyei eseménykövető- és jelzőrendszerbe bevont szervezetek megne-

vezése, elérhetőségi adatai; a megyei eseménykövető- és jelzőrendszer (MONITORING-II.) teljes aktivizálási fokozat feladatai elrendelése; a MONITORING rendszer felépítése.

D. A fegyveres szervek és a lakosság élelmiszerrel és elemi közszükségleti cikkekkel történő ellátása intézkedési terve

A gazdaságmozgósítási, valamint a minősített időszakok ellátás megszervezése, végrehajtása érdekében szükséges feladatok, tevékenységek egységes keretét a fegyveres szervek és a lakosság élelmiszerrel és elemi közszükségleti cikkekkel történő ellátása intézkedési terve (továbbiakban: 10. terv) adja meg.

A nemzetgazdaság védelmi célú felkészítésével – mint az országvédelem egyik elemével – a dolgozatomban még nem foglalkoztam, ezért a 10. terv elemzése előtt néhány gondolatban kifejtem annak lényegét.

A gazdaságmozgósítás (továbbiakban: GM) a külön jogszabály¹²⁸ alapján kormánydöntéssel elrendelhető intézkedés vagy intézkedések rendszere, amely a nemzetgazdasági erőforrásoknak a gazdaságmozgósítási helyzet hatékony kezelése érdekében történő szabályozott igénybevétele teszi lehetővé.

A gazdaságmozgósítás főbb feladatait az alábbiak képezik:

- Az ország közigazgatási rendszerének zavartalan működésének biztosítása.
- A nemzetgazdaság működőképességének fenntartása.
- Az adott minősített időszakok végrehajtásában résztvevő fegyveres erők és rendvédelmi szervek működéséhez szükséges anyagi javak és szolgáltatások biztosítása.
- A lakosság alapvető élelmiszerrel, gyógyszerrel, ruházattal, közszükségleti cikkekkel, valamint egészségügyi szolgáltatásokkal való ellátása.
- Szövetségi kötelezettség alapján védelmi feladatokat ellátó szövetséges fegyveres erők ellátása.

A gazdaságmozgósításnak a végrehajtás és előkészítés során az alábbi alapelveknek kell megfelelnie:

- A piacgazdaság működését a lehetőségek szerint a legvégsőkig biztosítani kell.
- A piacgazdaság működését csak olyan mértékben szabad megbontani, amit a kialakult helyzet feltétlenül indokol.
- A piacgazdaság működését a lehető legrövidebb időn belül helyre kell állítani.

A gazdaságmozgósítás elrendelése és a minősített időszakok között rendelkezésre kell állni egy bizonyos időtartamnak a nemzetgazdaság erőforrásainak mozgósítására.

A gazdaságmozgósítást békében tervezik és a minősített időszak elrendelése előtt hajtják végre.

A tervezett GM munka úgy a felkészülési időszakban, mint a végrehajtás időszakában csak a veszteségek (terület, erőforrás) bekövetkezéséig teljesíthető. A veszteségek bekövetkezése után a terület tervezett GM munkája csak operatív intézkedésekkel hajtható végre. A minősített időszakot el nem érő események bekövetkezése¹²⁹ esetén a minősített időszak esetleges kihirdetéséig – vagy ha a helyzet a kihirdetést nem indokolja –, illetve a felszámolásig biztosítani kell a védelemben (felszámolásban) résztvevő erők (élelem, elhelyezés, technikai eszközök), valamint a veszélyeztetett lakosság ellátásának összehangolását.

¹²⁸ A Hvt. 8. § (1) bekezdés d) pontja. Magyar Törvénytár.

¹²⁹ Minősített időszakot el nem érő esemény alatt a minősített időszak kihirdetését nem igénylő eseményt, katasztrófa, katasztrófa veszélyes helyzet értendő. A szerző.

A minősített időszakos ellátás feladata a védelemben részt vevő szervezetek igényei és a lakosság szükségleteinek biztosítása.

E feladatokat időrendileg tekintve három időszakra lehet osztani:

- *Felkészülési időszak*, amely a béke (normál) időszakos GM tervezési munka feladatait tartalmazza. Alapvető célja a GM ellátás személyi és tárgyi működés feltételeinek előkészítése. Fő munkamódszere a *követő tervezés*.
- *Közvetlen előkészítési időszak* a GM ellátás elrendelését közvetlenül megelőző időszak. Alapvető célja a tervezett és ténylegesen felmerült igények, valamint azok kielégítése lehetőségeinek egyensúlyba hozása (tartása). A munka fő módszere a pontosításon alapuló működési feltételek biztosítása és a kontingens meghatározása.
- *Végrehajtási időszak* a GM ellátás elrendelésével kezdődik. A piacgazdaság olyan zavarai esetén, amelyek veszélyeztetik a fegyveres szervek és a lakosság ellátását a rendeletileg irányított termelés lép életbe. Amennyiben a rendeletileg irányított termelés-elosztás sem biztosítja a megkívánt ellátási szintet, a szervezett ellátásra történő áttéréssel éri el a legmagasabb fokozatot. A GM ellátást (termelést és elosztást) a Honvédelmi Tanács rendelet-tervezetei tartalmazzák.

A lakosság, a fegyveres szervek minősített időszakos ellátásának tervezését és végrehajtását a megyék önálló feladatként hajtják végre. Az ellátás kiterjed a *kiemelt és kiegészítő fogyasztási cikkekre*¹³⁰, amelyek az élet fenntartásához szükségesek. A 20 db cikk elsődlegesen tervezési alap, ami alapján a legvégső esetre tervezik meg az ellátást. *Az ellátás terén is kiemelt fontosságú alapelv, hogy csak a legvégső esetben avatkoznak be a gazdaság piaci folyamataiba.*

Ezek után térjünk vissza a 10. terv vizsgálatára.

A terv rendeltetése, hogy a fegyveres szervek és a lakosság minősített időszakos ellátását összehangolja, meghatározza a terv pontosításával kapcsolatos tervezési feladatokat, valamint azt, hogy a minősített időszakos termelés-ellátás bevezetésével kapcsolatos feladatok érvényesülését elősegítő jogszabályokat logikai rendszerbe állítsa.

A tervezés a MVB irányításával és koordinálásával a megyére mint közigazgatási egységre készült.

A terv tartalma:

A fegyveres szervek és a lakosság élelmiszerekkel és elemi közszükségleti cikkekkel történő ellátása intézkedés terv *célja*, hogy a fegyveres szervek és a lakosság ellátásának minősített időszakos, valamint minősített időszakot el nem érő események bekövetkezése esetén a védekezésben résztvevő erők és a veszélyeztetett lakosság ellátását koordinálja.

Az adatok feldolgozásának menetét, a számítások rendjét a 131/2003. (VIII. 22.) Korm. rendelet és az 1041/1994. (V. 31.) Kormányhatározat alapján az Ipari és Kereskedelmi Minisztérium által kiadott Módszertani Útmutató szabályozza.

¹³⁰ *Kiemelt cikkek:* Csontos nyershús és vágott baromfi; Zsiradékok étkezési sertézsír, étolaj; liszt; cukor; kenyér; fogyasztói tej; mosó- és mosogatószer; (az ivóvíz, ami hivatalosan nem tartozik a kiemelt cikkek listájába).

Kiegészítő cikkek: Húskészítmény; étkezési tyúktojás; főzelék és ételkonzerv; húskonzerv; élesztő; só (étkezési; petróleum (világító); szappan; gyertya; gyufa; toalettpapír; eü. vatta; cigaretta. 1041/1994. (V.31.) Kormányhatározat. Határozatok Tára.

A fentebb leírtaknak megfelelően a MVB-ok évente pontosítják a megye termelő és elosztó képességét.

A terv rögzíti az intézkedési tervben foglalt feladatok jogszabályi alapjait, a vezetés rendjét, a megye helyzetének megítélését, képességeit és lehetőségeit, a gazdaságmozgósítás és gazdaságfelkészítés fő feladatait.

Részletesen taglalja a minősített időszakai ellátás feladatait három időszakra bontva:

- *Felkészülés időszaka*, mely tartalmazza a fő feladatokat, kiadandó intézkedések körét, határidőket.
- *Közvetlen előkészítés időszaka*, mely tartalmazza a főbb feladatokat, a kiadandó intézkedések tervezeteit és a határidőket.
- *A szervezett ellátás végrehajtási időszaka*, ezen belül rögzíti a főbb feladatokat, a kiadandó intézkedések tervezeteit és a határidőket.

A terv egy összefoglaló táblázatban felsorolja a gazdaságmozgósítás során kiadandó intézkedések körét.

A terv nagy részét mellékletek képezik, melyek segítséget nyújtanak:

- A gazdaságmozgósítás feladatai végrehajtásához (segédlet).
- A közellátási szervezet kialakításához (útmutató).
- A meghagyás IV. kategóriájába sorolt szervezetek kijelöléséhez.

E. Intézkedési terv a kulturális javak védelmére

A kulturális javak védelme intézkedési terv (továbbiakban: 17. terv) *célja*, a történelem során felhalmozódott pótolhatatlan kulturális javak megóvására közvetlenül hivatott szervek erejét és lehetőségét meghaladó mértékű események hatékony kezelésére – előre jelezhető és váratlanul bekövetkezett rendkívüli körülmények során – a MVB koordinálásával, illetve közgyűlés elnöki intézkedések (rendeletek) bevezetésével.

A 17. terv a területi védelmi igazgatási szervek részére összefoglalja azon legfontosabb szabályokat, melyek a kulturális javak megkülönböztetett védelmét, a keletkező károk megelőzését és elhárítását szolgáló tevékenységeket tartalmazzák.

A kulturális javak minősített időszakai védelme, megóvása ösztársadalmi érdek. A védekezés szakmai szintű irányítására jogosult szervezetek és személyek a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztere (továbbiakban: NKÖM), az Országos Műemlékvédelmi Hivatal, a Kulturális Örökség Hivatala, a megyei védelmi bizottságok, minősített időszakban a megyei közgyűlés elnökei, a polgármesterek és a múzeumok, levéltárak.

A terv tartalmazza:

- A védekezés irányításának jogszabály alapjait, a kulturális javak védelmének időszakait, a kulturális javak minősített időszakai védelmének általános elveit, a felkészítés időszakában hatáskörrel, felelősség és irányítási jogkörrel rendelkező szervezetet, valamint azok konkrét feladatait.
- A feladattal rendelkező területi szervezetet, azok hatásköreit, a MVB szerveinek, munkacsoportjainak feladatait, a pótolhatatlan kulturális javakat kezelő intézmények feladatait, a területi közreműködő szervezetet, azok feladatait.
- A MVB konkrét intézkedéseit, a végrehajtásért felelősöket, a védekezési időszakokban és a helyreállítás időszakában egyaránt.

Általában a terv mellékletei tartalmazzák: a megyei múzeumok jegyzékét; az állam kizárólagos tulajdonát képező műemlékek és műemlék-együttesek megyei jegyzékét; a megyei védelmi bizottság minta határozatát a megyei védett gyűjtőhelyek kijelölésére; a megyei védelmi bizottság minta határozatát a megerősített biztonsági rendszabályok bevezetésére; a megyei védelmi bizottság minta határozatát a kulturális javak saját intézményen belüli védett helyre szállítására.

F. Intézkedési terv a fegyveres erők mozgósításával kapcsolatos közigazgatási feladatok végrehajtására

A fegyveres erők mozgósításával kapcsolatos közigazgatási feladatok végrehajtását segítő intézkedési terv (továbbiakban: 18. terv) *célja*, hogy a megyei-helyi védelmi bizottságok, polgármesterek, jegyzők, a gazdasági és anyagi szolgáltatásra kötelezett, valamint a védelemben bevont más szervek részére összefoglalva biztosítsa mindazon ismereteket, szabályokat, amelyek segítségével irányítani és végezni képesek a közigazgatás mozgósítási feladatainak összehangolását, a vezetési feltételeket.

A MVB, a HVB, a polgármester és a honvédelemben résztvevő más szervek közigazgatási-mozgósítási feladatai szervezett végrehajtásának biztosítása kell a tartalékos hadkötelesek bevonultatását, a nemzetgazdasági technikai eszközök előállítását, a polgári ingatlanok és szolgáltatások igénybevételét.

Ennek érdekében a terv tartalmazza:

- A mozgósítás irányításának rendjét, szerveit, a döntési, intézkedési hatásköröket.
Döntéshozó és irányító szervek:
 - az Országgyűlés,
 - a Kormány,
 - a honvédelmi miniszter,
 - a belügyminiszter,
 - a miniszter,
 - a megyei védelmi bizottság,
 - a hadkiegészítő parancsnokság.
- A területi és helyi védelmi igazgatási szervek, nevezetesen a MVB, a HVB, a polgármester, valamint a megyei hadkiegészítő parancsnokság, a megyei rendőr-főkapitányság és a rendőr-kapitányságok, a védelemben bevont más szervek mozgósítással kapcsolatos, részletekig menő feladatait.
- A közigazgatási mozgósítási feladatok végrehajtásában részt vevő szervek feladatait mozgósítás elrendelésekor, a MVB rendkívüli ülésének levezetési rendjét, a jelentésre kötelezettek feladatait, a behívó- és előállítási parancsok kézbesítésének módját, a gazdasági és anyagi szolgáltatások rendjét, a fegyveres erők mozgósításának általános szabályaival összefüggő minimális ismereteket.

A terv mellékletei tartalmazzák: a MVB határozatát a fegyveres erők mozgósításával összefüggő közigazgatási feladatok végrehajtására; a helyi védelmi bizottságok, a települések mozgósítási tervét (mintaokmány); a MVB minta határozatát a helyi védelmi igazgatási szervek készenléti állapota fokozásának feladataira; a MVB minta határozatát a helyi védelmi igazgatási szervek mozgósítási feladatainak végrehajtására; a jelentések tartalmát, rendjét a mozgósítási feladat végrehajtásakor; az ingatlanok, szolgáltatások kiutaló határozatainak összesítőjét.

G. Intézkedési terv a tömegtájékoztatás minősített időszak feladataira

A tömegtájékoztatás minősített időszak feladatokra vonatkozó intézkedési terv (továbbiakban: 19. terv) *célja* a minősített időszakok, katasztrófaveszély, bekövetkezett katasztrófa kezelése során az offenzív¹³¹, megelőző jellegű tájékoztatással összefüggő tevékenységek szabályozása. A fent felsorolt minősített helyzetek valamelyikének bekövetkezése, olyan kivételes helyzetet idézhet elő, amely megköveteli a központi tömegtájékoztatási szervek és a sajtó sajátos körülményeknek megfelelő, általánostól eltérő működési rendjét és szabályozását. Ezen helyzet koordinálása érdekében a terv rögzíti a MVB tájékoztatási feladatainak és azok végrehajtási rendjének, idejének ismérveit, valamint a végrehajtásban résztvevők körét.

A MVB a kijelölt tájékoztatási eszközök segítségével tájékoztatja a megye közigazgatási körzetében élő lakosságot és a védelemben résztvevőket a rájuk vonatkozó mértékben a következőkről:

- A MVB működését és döntéseit igénylő események bekövetkezéséről.
- A testület döntéseiről, intézkedéseiről.
- A lakosságot érintő információkról, tudnivalókról.

Az előbb említett tájékoztatási feladatokat a MVB Titkársági Munkacsoport Információs Központja végzi.

A 19. terv fő elemként tartalmazza:

- A minősített időszak tájékoztatás általános rendelkezéseit, a tömegtájékoztatásban részt vevő közreműködő szervek minősített időszak működésének általános követelményeit, az irányítás rendjét és a tájékoztatás eszközeit.
- A tömegtájékoztatás konkrét rendjét, feladatait.
- Az offenzív tömegtájékoztatás szervezeti és tevékenységi rendjét. (Ezt alapvetően a már említett Titkársági Munkacsoport Információs Központja hajtja végre, ezért tevékenységének a tervben történő részletes leírása nem lenne indokolt).

A 19. terv melléklete általában tartalmazza: az országos média megyei tudósítóit, a HVB-ok városi lapjainak szerkesztőségeit, a HVB-ok közösségi-kábeltelevíziós rendszerét.

H. Intézkedési terv a katasztrófa-elhárítási feladatokra

A katasztrófa-elhárítási feladatokra vonatkozó intézkedési terv (továbbiakban: 20. terv) *célja* az előre jelezhető, a váratlanul bekövetkezett veszélyhelyzetek, katasztrófaveszély és a bekövetkezett katasztrófák esetén a megelőzésre és felszámolásra hivatott szervezetek és az elsődleges beavatkozók erejét és lehetőségeit meghaladó mértékű események hatékony kezelése a MVB koordinálásával, illetve elnöki határozatok (rendeletek) bevezetésével.

A terv *rendeltetése* a katasztrófák megelőzése, elhárítása, a következmények felszámolása érdekében a szükséges döntések meghozatala, az ehhez kapcsolódó intézkedések kiadása.

A terv magába foglalja a megye veszélyforrásait, a megye polgári védelmének lehetőségeit, az egyes feladatokban résztvevő és igényelt erőket, a riasztás és együttműködés rendjét, a MVB feladatkörébe tartozó teendőket.

Az intézkedési tervek területi-helyi szintű elkészítéséhez általában a HM Védelmi Hivatal, vagy a BM Védelmi Hivatal szakterülettől függően ajánlást ad ki. A 20. terv elkészítéséhez egységes mintaterv, melyet az érintett országos hatáskörű szervek elfogadtak volna nem készült. Az egyik közismert és elterjedt változat szerint készült egy alapterv, amihez katasztrófa

¹³¹ Offenzív tájékoztatás: A MVB részéről kezdeményezett és folyamatosan irányított tömegtájékoztatás. A szerző.

nemenként altervek készültek, összesen 8 db. Ez az alapterv az elhárításban közreműködők feladat- és hatáskörét sorolja a jogszabályok alapján, a végén pedig táblázatos formában a tevékenységi listát közli. Az altervek a katasztrófa-nem szerinti védekezésben, elhárításban érintett szervezetek feladatait újból felsorolják, majd a megye veszélyeztetettségének ismertetése után a MVB és munkabizottságai feladatát ismertetik felkészülés, elhárítás és helyreállítás időszakában. A végén mellékletként intézkedési mintákat tartalmaz a helyzet kezelésére. Az altervekben sok az ismétlés (kitelepítés, ügyeleti szolgálat bevezetés, lakosság-ellátás stb.).

A tervben az általános rendelkezésekben jelenik meg a védekezés irányítására jogosult szervek és személyek felsorolása, a vonatkozó jogszabályi háttérre való utalással. Ugyanúgy a végrehajtásban közreműködő szervezetek is a működésüket szabályozó jogi utalással kerültek felsorolásra.

A döntés-előkészítés feladatait a MVB Katasztrófa-elhárítási Munkacsoport a MVB Titkársági Munkacsoport koordinálásával végzi, melyek alaprendeltetését a terv röviden ismerteti és utal a MVB más intézkedési terveire.

Az intézkedéseket öt részben csoportosítja: felkészülés, közvetlen veszélyeztetettség, váratlanul bekövetkezett veszélyhelyzet (katasztrófa) és helyreállítás, valamint az érintett lakossággal kapcsolatos feladatok. A felelősöket felelősségi körükkel együtt megnevezi. Bemutatja egy település, illetve a megye katasztrófa sújtotta területté nyilvánításának szabályait.

A mellékletek részletesek, jól kidolgozottak. A mellékletek átölelik a katasztrófatípusok kezelésének közös és egyedi sajátosságait, az ügyeleti szolgálat elrendelésétől a segítségkérésen át a katasztrófa sújtotta területté nyilvánítás kérésének feladatait, védelmi bizottsági határozat, közgyűlés elnöki határozat, közgyűlés elnöki kérelem, közgyűlés elnöki rendelet formájában.

Az alaptérkép a vezetési pontokat, HVB-ok illetékességi területét, árvízi veszélyeztetett területeket, vegyi veszélyes üzemeket, veszélyes anyagok szállítására kijelölt közút és vasútvonalakat, erőműveket, 20-400 kV-os távvezetéseket, nagynyomású földgázvezetéseket (elosztó és átadó állomásaival), MOL távvezetéseket, víznyerő bázisokat és gerincvezetéseket, telepített szirénákat, homokbányákat, nukleáris létesítmények, illetve a külső veszélyeztetők veszélyzónáit tartalmazza.

A 20. tervhez kapcsolódóan a humán erőforrás és a technikai erőforrás adatbázisa a katasztrófavédelmi igazgatóságok által kezelt mágneslemezen tárolva biztosított.

Véleményem szerint a terv így használható, áttekinthető, megfelel rendeltetésének, de terjedelme az indokolatlan ismétlődések miatt túlzottan nagy.

Helyi szinten a polgári védelmi tervezés rendszerében él egy ún. veszély-elhárítási tervek rendszere, mely a katasztrófaveszély vagy bekövetkezett katasztrófa időszakában végrehajtandó polgári védelmi feladatokat tartalmazza.

A polgári védelmi szempontból I., II., III. csoportba sorolt településeken alaptervet kell készíteni, mely az ott bekövetkező, jellemző katasztrófatípusok szerinti feladatokat tartalmazza.

Az alaptervek összesítésével készül a honvédelmi körzet szerinti, majd a megyei összesített terv, mely a feladatok összehangolására szolgál. A honvédelmi körzet polgári védelmi feladatainak összehangolására a HVB elnök jogosult.

A veszély-elhárítási terveket a hivatásos katasztrófavédelmi (polgári) védelmi szerv egyetértésével a polgármester, a HVB elnöke, a MVB elnöke hagyja jóvá.

Amennyiben ezek a veszély-elhárítási tervek gondos, összehangolt munkával készülnek, a MVB és HVB-ok 20. tervével egyeztetetten jó alapot adnak a katasztrófa-elhárítási feladatok végrehajtására.

I. Intézkedési terv a polgári védelmi tevékenység vezetésére

A polgári védelmi tevékenység vezetésére vonatkozó intézkedési terv (továbbiakban: 21. terv) *célja* egységes szerkezetbe foglalni a megyei közgyűlés elnökének (a főpolgármesternek) tennivalóit a polgári védelmi tevékenység irányításában rendkívüli állapot, szükségállapot és veszélyhelyzet, katasztrófa veszély illetve bekövetkezett katasztrófa idején, valamint az Alkotmány 19/E §-ának (1) bekezdés szerint bevezetett intézkedések végrehajtása során.

A terv rendeltetése, hogy a MVB részére áttekinthető módon legyenek előkészítve a felkészülés időszakában kidolgozott követelmények, határozat-tervezetek, adatbázisok, amelyek biztosítják a polgári védelmi szervezetek feladatainak összehangolását, a megyei közgyűlés elnökének döntés-előkészítő tevékenységét.

A terv tartalmazza a polgári védelmi szervezetek irányítására jogosultak felsorolását, tevékenységük jogszabályi alapját, a polgári védelmi szervek, szervezetek tagolását. Ismerteti a szervezetek Alkalmazási Készenléti Helyezésének (továbbiakban: AKH) jogszabályi hátterét, az elrendelésre jogosultak részletes hatáskörével együtt.

Az „EMELŐ”¹³² okmány alapján kitér a részleges és teljes AKH elrendelésének lehetőségeire, a hivatásos polgári védelmi szervek feladataira, a polgári védelmi szervezetek csoportosítására a feladat-végrehajtásban elfoglalt helyük, szerepük, szakalegységi szervezeti elemeik, alkalmazási készenléti idejük szerint.

Részletesen taglalja az egyes készenléti fokozatok (Felkészülési Időszaki Készenlét (továbbiakban: FIK), Fokozott Alkalmazási Készenlét (továbbiakban: FAK), Teljes Alkalmazási Készenlét (továbbiakban: TAK) és a készenléti helyezés időnormáinak (gyors-rövid-hosszú) összefüggéseit, az elrendelés eszközeit, módszereit, teljesítését, valamint az „EMELŐ” okmány rendeltetését.

A 21. terv mellékletei között szerepelnek elvi állománytáblák; AKH minta-kimutatás összesítés a megyei polgári védelmi szervezetekről és a riasztási eszközökről; valamint határozat-minták a polgári védelmi feladatokra.

Ezen intézkedési tervhez kell szorosan kapcsolódnia az általános polgári védelmi tervnek, mely a rendkívüli állapot, az Alkotmány 19/E. §-ának (1) bekezdésében meghatározott esetben, továbbá a szükségállapot idején bekövetkező fegyveres cselekmények esetén (a Polgári Védelmi Törvény 4. §-a szerinti) végrehajtandó polgári védelmi feladatokat tartalmazza.

A BM OKF által készített tervet alapul véve kell elkészíteni az összesített általános polgári védelmi tervet (megyei terv) és a körzeti összesített általános polgári védelmi tervet (HVB terv) valamint a sorolt településeken és a HVB székhelyén általános polgári védelmi alaptervet.

Jelenleg a BM OKF által elkészített terv nagyon általános, nem tartalmaz az egyes megyékre vonatkozó konkrétumokat, ebből a katasztrófavédelmi igazgatóságok nem igazán tudtak használható megyei tervet készíteni. A tervben nincsenek konkrét, a megyére vonatkozó részek, így csak a BM OKF intézkedéseit tartalmazzák, melyet csak a katasztrófavédelmi igazgatóság személyi állománya köteles végrehajtani. A terv átdolgozása folyamatban van.

J. Nukleáris baleset-elhárítási intézkedési terv

A nukleáris baleset-elhárítási intézkedési terv (továbbiakban: NBEIT) *célja* a különböző eredetű nukleáris veszélyhelyzetből (NVH) adódó megyei szintű védelmi beavatkozások

¹³² Az „EMELŐ” okmány, mely minden polgármesteri hivatalban, illetve a pv. szervezet létrehozására kötelezett polgári szervnél megtalálható az AKH elrendelésére, fokozására, csökkentésére, megszüntetésére, ellenőrzésére és gyakorlására szolgál. Tartalmazza az elrendelő utasításokat, a végrehajtandó feladatokat és a korlátozó rendszabályok rendszerét. A szerző.

érdekében szükséges intézkedések meghatározása, az ebből adódó feladatok irányítása, koordinálása.

A NVH valójában a katasztrófák egyik speciális típusa. Bekövetkezése váratlan, lehet helyhez kötött és eseti (szállítás), következményei a meteorológiai viszonyoktól függően nagy területen jelentkezhet, kvázi maradandó károsító hatása van (akár 30 év is lehet). Emberi érzékszervi észlelése nem lehetséges, ezért jelenlétének kimutatása speciális műszerezettséget igényel. Mindezekből az következik, hogy a védekezés csak központosított, szigorú rendszabályok alapján működő rendszer keretében lehetséges (mely az Országos Nukleárisbaleset-elhárítási Rendszer (továbbiakban: ONER) néven ismeretes.

A tervezés alapvető rendeltetése:

- A nukleáris (radiológiai) baleset kockázatának csökkentése, következményeinek enyhítése.
- Súlyos determinisztikus (dózisküszöb-érték fölötti sugárhatás) egészségügyi következményeinek a megakadályozása.
- Sztochasztikus egészségügyi következmények (pl. rosszindulatú megbetegedések) valószínűségének csökkentése.

A terv összefoglalja a megye területét érintő nukleáris veszélyhelyzetben, a telephelyen kívüli nukleárisbaleset-elhárítás során, a fenti alapvető rendeltetések szempontjából fontos ismereteket és teendőket.

A fentieket figyelembe véve a tervekészítés alapja:

- Országos NBEIT.
- A megyében lévő nukleáris létesítmények NBEIT-ei.
- Az ONER működési rendje.
- A MVB működési rendje.

A terv négy tárgykört ölel fel:

- A veszélyhelyzeti tervezési alap (tervezési zónák, tervezési kategóriák szerint).
- Szervezeti felelőségek (MVB, HVB, polgármesterek, munkacsoportok, együttműködők).
- A veszélyhelyzeti működés elvei (baleseti osztályozás, készségi fokozatok, készenlét elvei, kommunikációs rendszer, értesítés, riasztás, MVB működése a nukleáris baleset korai és késői időszakában, az egyes tervezési kategóriák I-V-ig szerint).
- Felkészülési feladatok (felelősség, képzés és gyakorlás, lakosság felkészítése, tájékoztatása, gyakoroltatása).

Az alaptervhez kapcsolódnak mellékletek: meghatározások és rövidítések; megyei szervek felelősége és erőforrásai; értesítések, címek, elérhetőségek; beavatkozási és cselekvési szintek; baleseti monitorozási stratégia; balesetelhárítási intézkedési tervek rendszere; a sürgős és hosszúidejű óvintézkedések tervezésének tartalmi követelményei; tevékenységi rend; térképek; a megye településeinek veszélyeztetettségi besorolása és sziréna ellátottsága; valamint függelékek (Országos NBEIT, létesítményi NBEIT-ek, rendvédelmi, dekoncentrált szervek NBEIT-ei, lakosság-tájékoztatási terv (amihez a szükséges kormányrendelet elkészítése folyamatban van).

Területi szinten a NBEIT átdolgozás alatt van. Az országos NBEIT már elkészült. A Kormányzati Koordinációs Bizottság Titkársága elkészített egy ajánlást a megyék részére. Ez az ajánlás számos elvi tévedést tartalmaz (pld: a fokozathoz, óvintézkedési zónához kötött

riasztási kötelezettség ideje nincs meghatározva országos szinten, nincs meghatározva a vezetési rendszer átalakulása a KKB szintjén és az ehhez kapcsolódó kapcsolattartási rend).

A megyei NBEIT készítésével kapcsolatban még sok a tisztázatlan kérdés, aminek feloldása a védekezési munkabizottság és a KKB Operatív Törzs részéről (BM OKF felügyelete alatt működnek) nagyobb együttműködést igényelne a MVB-al.

3.3. AZ INTÉZKEDÉSI TERVRENDSZER MEGVÁLTOZTATÁSÁNAK SZÜKSÉGESSÉGE, LEHETSÉGES FORMÁI

A védelmi felkészítés és az országmozgósítás rendszerének kialakulása során létrejött egy olyan intézkedési tervrendszer, amely – a hibái ellenére – biztosította az elmúlt években területi-helyi szinten az egységes elvek, jogi normák alapján az összehangolt, célirányos tevékenységet.

Az elmúlt tizennégy évben felhalmozódott tapasztalatok, új veszélyformák megjelenése, illetve azok bekövetkezése valószínűségének emelkedése, a NATO csatlakozás vonatkozó igényei szükségessé és lehetségessé teszik az egész tervezési rendszer újragondolását.

A jelenlegi intézkedési tervrendszer kialakítása során a kidolgozó munkát végző szakembereknek különböző követelményeket, szempontokat kellett figyelembe venni, melyek alapvetően determinálták a tervek felépítését.

A követelményeket az alábbiak szerint lehet csoportosítani:

- Feleljen meg az egységes jogi szabályozásnak.
- Biztosítsa az összehangolt, célirányos tevékenységet, a vezetési feltételeket, összehangolt és operatív intézkedések kiadását.
- Fogja át a megye védelme szempontjából legfontosabbnak ítélt területeket.
- Vegye figyelembe a megye sajátosságait.
- Tartalmazza a minősített időszakokra vonatkozó alkotmányos szabályokat, a védelmi igazgatásra vonatkozó törvényeket.
- Biztosítsa a kihirdetendő rendkívüli intézkedések érvényesülését.

A 3.2. pontban megvizsgált területi szintű intézkedési tervekkel kapcsolatban általánosságban azt állapítottam meg, hogy nagy terjedelmű anyagokról van szó, ami a felhasználás során a következő problémákat vonathatja maga után:

- A tíz intézkedési terv oldalszáma mellékletekkel, függelékekkel együtt több százra tehető. Bonyolult, összetett veszély bekövetkezése esetén, akár mindegyik terv alkalmazásra kerülhet, ami azt jelenti, hogy egy napi 150 oldal áttanulmányozásával több napig is eltarthat a tervek feldolgozása. Ez önmagában véve is egy abszurd helyzetet eredményezhet.
- A fentebb tárgyalt szempontok, elveknek való megfelelés érdekében a tervek túlzott – szerintem nem a terv alkalmazhatóságához kapcsolódó – mértékben tartalmaznak jogszabályi felsorolásokat. Ez a felhasználó részére csak bonyolítja a helyzetet.
- A konkrét tevékenység rögzítése mellett, jó néhány esetben tartalmaznak a tervek olyan feladatokat, követelményeket, szervezeti struktúrákat, amelyek a felhasználó részére „elméletileg” ismertek és pontosan begyakoroltak.

További hiányossága a tervrendszernek, hogy nem tartalmazza a Szövetségi kötelezettségekből származó feladatok tervezését, nevezetesen a *válságkezelésre*, a *befogadó nemzeti támogatásra* (továbbiakban: *BNT*), és a *civil-katonai együttműködésre* (továbbiakban: *CKE*) vonatkozó teendőit.

A dolgozatomban már utaltam rá, hogy a védelmi felkészítés és az országmozgósítás, a válságkezelés, a gazdaságmozgósítás felülvizsgálatával összefüggő új koncepció kidolgozása időszerű és elkerülhetetlen.

Ennek során egy új intézkedési tervrendszer elgondolásának a kialakítása is kezdetét vehetné.

Felvetődik a kérdés, milyen legyen ez a tervrendszer? Úgy gondolom, hogy az egységes, a már meglévő, illetve a még kiépítendő informatikai rendszerhez kapcsolható és a gyorsérthető alkalmazás érdekében a tervek formai megoldását – néhány alapszabályát – előzetesen rögzíteni kell:

- Legyen rövid, könnyen olvasható.
- Biztosítsa az azonos értelmezést.
- Tartalmazzon pontos célokat, rendeltetést, rövid érthető mondatokat.
- Legyen reális és végrehajtható.
- Tartalmazzon konkrét megoldásokat (határozatokat, rendelet-tervezeteket), de legyen könnyen megváltoztatható váratlan helyzetekre.

A felsorolt alapszabályokat természetesen csak differenciáltan lehet alkalmazni, mivel nem lehet olyan tervet készíteni, ami „rövid – de mindenre kiterjed, összefoglalja a jogszabályi előírásokat, de bárki által végrehajtható, tartalmazza a feladatokat, adatbázisokat – de könnyen és gyorsan áttekinthető”. Ez utópia, mindazonáltal jól használható tervet lehetne készíteni, megfelelő előképzettséggel rendelkező és rendszeresen felkészített, a végrehajtás szintjén dolgozó hivatalnokok részére. Tapasztalatom alapján megállapíthatom, hogy a helyi védelmi bizottságoknál és a polgármesteri hivataloknál a védelmi ügyek intézésével megbízott tisztségviselők többségének elméleti felkészültsége hiányos, ami szűk keresztmetszete a helyi védelmi igazgatás feladatainak szervezése és hatékony végrehajtása szempontjából.

Ami a tervrendszer tartalmát és minőségét illeti, annak átdolgozására 1999-ben elkezdődött – a megyei védelmi irodák közreműködésével – egy komoly, apró részletekig menő kidolgozói munkafolyamat. Ennek eredményei ismertek, a tervek nagy része már elkészült, s a hátralévő tervek is hamarosan elkészülnek. Ezt a szakmailag nagyon magas szinten végrehajtott és áldozatos munkát semmiképpen nem szabad sutba dobni.

A tervrendszer korszerűsítésénél lényeges szempont az is, hogy egy esetleges új tervrendszer kialakítását tárcaközi egyeztetéseken el kell fogadtatni, ami egy bonyolult eljárási folyamatot von maga után, ez szintén azt erősíti, hogy a kialakítandó intézkedési tervrendszer bázisát, a jelenleg is átdolgozás alatt lévő tervek képezzék.

Az általam ismert – az intézkedési tervrendszer átalakítására vonatkozó – jó néhány elgondolás alapján újra megerősödött bennem az a kép, hogy vannak emberek, akik a bonyolultból az egyszerűsítés céljával még bonyolultabbat képesek alkotni.

Ám komolyra fordítva a szót, érdekes lehet az a változat, amely teljesen szakítana az eddigi gyakorlattal és az Alkotmányban rögzített minősített időszakoknak megfelelően minden minősített időszakhoz egy alapterv elkészítését (integrált tervrendszer) képzelel el.

Ez az elképzelés a végrehajtandó feladatok tipizálhatóságán, a rendelkezésre álló erőeszközök, a lehetőségek integrálásán alapul. Négy alaptervvel számol:

- *A szervezet minősített időszaki működési rendre való áttérés terve*, mely tartalmazza riasztás, készenlétbe helyezés, a tevékenységi kör módosítása, a monitoring és a tömegtájékoztatási rendszer működtetésének feladatait.
- *A katasztrófa-elhárítás (a veszélyhelyzeti) működés terve*. Benne fejezetenként kidolgozva a térségre jellemző, prognosztizálható szituációk kezelésének fontosabb jellemzőit, speciális szabályait, valamint a működéshez szükséges adatbázisok és a rendkívüli intézkedések típuspéldányait.

- *A szükségállapotú működés terve* (hasonlóan bontva mint az előző).
- *A rendkívüli állapotú működés terve*. Benne fejezetenkénti bontásban a közigazgatás mozgósítási feladatai, a határmentiségből fakadó tennivalók, a gazdaságmozgósítás, lakosságellátás területi-helyi feladatai, az állampolgárok élete és anyagi javai, a kulturális értékek megővését szolgáló polgári védelmi tevékenység, a rendkívüli intézkedések területi végrehajtása követelményei, a fegyveres erővel való együttműködés speciális kérdései, valamint a szükséges adatbázisok, részokmányok.

A tervrendszer *előnye*, hogy a bekövetkezett esemény lényegét a kihirdetett minősített időszakhoz igazodóan ragadja meg. *Hátránya*, hogy a jelenlegi tervrendszer teljes átdolgozását igényli, miközben a tervrendszer terjedelme nem csökkenne lényegesen.

Egy másik elképzelés az un. *részletes tervrendszer* gondolatát veti fel. Ennek az a lényege, hogy a jelenlegi tervek meghagyásával, illetve a katasztrófa-elhárítási terv további 11 tervre való felbontásával valósulna meg. Ez a tervrendszer legalább 19 tervet eredményezne.

Előnye, hogy részletes, feladatorientált megoldásokat biztosít, gyorsan átdolgozható. *Hátránya*, hogy az egyes tervek között sok az átfedés és párhuzamosság, a nagy terjedelem. Nehéz a naprakészség biztosítása, sok a bürokrácia, az adattárak pontosítása folyamatos munkát igényel.

A magam részéről az intézkedési tervrendszer újragondolása során fő szempontnak tartom a rövid és célirányos tartalmat, a könnyű és gyors értelmezhetőséget és a hatékony reagálási képesség biztosítását.

A tervrendszer terjedelmének rövidítése természetesen nem mehet a felhasználó irányába információ csökkenéssel. De az sem járható út, hogy a tervekben a jogszabályok és egyéb adatok halmazában elvész a konkrét tevékenységre vonatkozó utasítás, intézkedés. Ezért a területi-helyi védelmi igazgatás rendszerével kapcsolatos ismeretek elsajátítására kellene készíteni egy olyan okmányt, un. „Kézikönyvet”, amiből a védelmi igazgatásban érintett minden személy kaphatna egy példányt, melynek tartalmát elsajátíthatná. Ennek a *Kézikönyvnek* az alapját képezhetné a *védelmi felkészítés és az országmozgósítás, a válságkezelés és a gazdaságmozgósítás koncepciója*, amely okmányra égetően szükség lenne már.

A polgármesternek, a jegyzőnek, de más, a védelmi igazgatásban feladattal rendelkező személynek egész egyszerűen nincs ideje arra, hogy a törvények végrehajtási rendeletek, miniszteri utasítások, MVB határozatok rengetegéből kiböngéssze és rendszerezze a rá vonatkozó paragrafusokat, feladatokat.

A Kézikönyv használata és ismerete tehát biztosítana egy olyan felkészültségi szintet, amelyre alapozva területi és helyi szinten ki lehetne alakítani a jelenlegi tervrendszerrel jelentősen rövidebb, átláthatóbb, logikusan összefogott un. *Intézkedési Tervokmányt*. A védelmi igazgatás jelenlegi szervezeti formájában a polgármester (jegyző) részére, az *Intézkedési Tervokmányból* kiindulva és arra alapozva pedig egy un. *Végrehajtási Tervet* lehetne készíteni.

A *Kézikönyv* lényegét abban látom, hogy a teljes védelmi felkészítés és az országmozgósítás rendszeréről adjon képet a felhasználónak úgy, hogy a könyvben feldolgozott témák terjedelme mondanivalója a „piramis elvet” kövesse. Vagyis a könyv a területi és helyi szinteket megcélözva szolgáljon legmélyebb információkkal és részletekig menő alaposággal mutassa be az irányító, feladat-meghatározó, feladat-végrehajtó tevékenységet.

A Kézikönyvben az alábbi témaköröket javaslom feldolgozni:

- I. A védelmi felkészítés és az országmozgósítás rendszere (ezt a témát röviden, a lényegét kiragadva tájékoztató jelleggel célszerű feldolgozni).
 - A honvédelmi rendszer felépítése, fogalma, célja, alapelvei.
 - Jogszabály- és eszközrendszer.
 - A védelmi igazgatás struktúrájának változása a rendszerváltozás időszakától napjainkig.
 - A védelmi igazgatás működésének időszakai.

- A védelmi igazgatás szervezet- és intézményrendszere.
- A közigazgatás és a védelmi igazgatás kapcsolata.
- A védelmi igazgatás központi és a honvédelem helyi igazgatási szervei.
- II. A területi-helyi védelmi igazgatás szervei (a téma ismeretanyagának részletes feldolgozásával).
 - A megyei (fővárosi) védelmi bizottság hatásköre, felépítése.
 - A MVB munkáját segítő munkacsoportok bemutatása.
 - A MVB és a megyei közgyűlés elnöke (fővárosban a főpolgármester) főbb (védelmi igazgatási) feladatai.
 - A megyei védelmi iroda szervezete és szerepe a területi és a helyi védelmi igazgatási szervek tevékenysége segítésében.
- III. A helyi védelmi bizottság és a polgármester.
 - A HVB felépítése, működési rendje.
 - A HVB főbb feladatai (magyarázó szöveggel ellátva).
 - A HVB munkacsoportjainak részletes bemutatása.
 - A HVB ülés előkészítésének folyamata és végrehajtása.
 - A polgármester helye, szerepe a védelmi igazgatás rendszerében.
- IV. A polgármester feladatai (magyarázó szöveggel ellátva).
 - A honvédelmi feladatok biztosítása és a fegyveres erők mozgósításával összefüggő közigazgatási feladatokra való felkészülés szervezése és végrehajtása.
 - A polgári védelmi és a katasztrófa-elhárítási feladatok ellátása.
 - Szolgáltatás és igénybevétel irányítása, elrendelése, felügyelete.
 - A gazdaságmozgósítás települési feladatainak ellátása.
 - A MVB (HVB) által meghatározott feladatok ellátása.
- V. A katonai igazgatás fogalma, szervei.
 - A védelmi igazgatás és a katonai igazgatás együttműködésének sajátosságai.
 - A hadkiegészítő parancsnokság és a területi-helyi védelmi igazgatás kapcsolata.
 - A befogadó nemzeti támogatás és a civil-katonai együttműködés megvalósításának helyi feladatai.
 - A honvédelemben résztvevő más szervek értelmezése, bemutatása.
- VI. A területi és a helyi védelmi igazgatás tervrendszere.
 - A tervrendszer kialakítása célja, rendeltetése, vonatkozó jogszabályok.
 - Az Intézkedési Tervokmány bemutatása.
 - A Végrehajtási Terv bemutatása.
- VII. A védelmi igazgatás minősített időszakos működése.
 - A védelmi igazgatás működési rendszere.
 - A MVB tevékenysége.
 - A HVB és a polgármester tevékenysége.

Az *Intézkedési Tervokmány* felépítését tekintve, három fő részből állna. A fő részek tartalmi alapját a jelenlegi tervrendszer átdolgozott változata képezné. Ugyanis az intézkedési tervek vizsgálata során kiténik, hogy ezek a tervek tartalmazzák azokat az elemeket, melyek biztosítják a rendeltetésüknek való megfelelést.

A tervrendszer elemzése alapján az *első fő rész* tartalmát a riasztási, készenlétebe helyezési terv (1. terv), a szervezeti és tevékenységi kör módosítására vonatkozó terv (2. terv), a MONITORING terve (3. terv), a közigazgatás mozgósítási feladatai (18. terv) és a tömegtájékoztató terv (19. terv) átdolgozott része alkotná.

A terv megnevezése: *A szervezet megelőző és minősített időszakos működési terve.*

A *második fő rész* tartalmát a fegyveres szervek és a lakosság élelmiszerral és elemi közszükségleti cikkekkal történő ellátás terve (10. terv) és a befogadó nemzeti támogatás terve - ami hivatalosan még nem intézkedési terv, de a végrehajtására vonatkozóan ki kell dolgozni a végrehajtási mechanizmust – képezné.

A terv megnevezése: *A szervezet gazdaságmozgósítási célú adatgyűjtésről szóló terve.*

A *harmadik fő részt* a kulturális javak védelmének terve (17. terv), a katasztrófa-elhárítási terv (20. terv) a polgári védelmi irányítási terve (21. terv), valamint az ehhez szorosan kapcsolódó a polgári védelmi tevékenység tervezésével kapcsolatos feladatok és a nukleárisbaleset-elhárítási intézkedési terv alkotná.

A terv megnevezése: *A szervezet katasztrófa-elhárítási terve.*

Az Intézkedési Tervokmány elvi felépítését a 10. számú ábra szemlélteti.

A társadalmi-gazdasági és katonai fogalmak új értelmezése egyenesen és közvetlenül hatást gyakorol a tervezésre. Különösen nagy jelentőséget kap a tervrendszer vizsgálatok a szövetségi rendszerbe tartozás. Ezért a tervező munkát úgy kell végezni, hogy vegye figyelembe a szövetségi rendszer által támasztott követelményeket, őrizze meg és erősítse a nemzeti jelleget.

Az előzőekben vázolt Intézkedési Tervokmány az egyes részrendszerek összevonásával szerves egységet alkotna, ugyanakkor el is különülne területi, helyi, települési szinteken az irányítási-vezetési, valamint azok erőforrásai, eszközei révén.

Az ilyen módon kialakított tervrendszer tisztázná az irányítás, a vezetés, az együttműködés kialakított rendjében a felelőségek elosztását. A feladatok egymásra épülésén, összefüggő kapcsolatrendszerén, valamint a rendelkezésre álló erők, eszközök és lehetőségek logikus összevonásán alapulna. Képes lenne a jövő útját képező gyors információ szükséglet és szolgáltatási igények biztosítására, a modern távközlési, informatikai, térinformatikai lehetőségek kihasználására.

Figyelembe venné a felkészülés, a válsághelyzet, illetve a minősített időszakok tennivalóit. A követelményeket tekintve rövid, könnyen áttekinthető, a feladatok egymást követik még akkor is, ha azok csak részenként kerülnek bevezetésre.

Az Intézkedési Tervokmánynak mindenképpen felülről lefelé irányuló tervezéssel és alulról felfelé irányuló adatfeltöltéssel kellene készülnie, így azonos szinteken lehetőleg azonosak lennének a tervek. Az alacsonyabb szintű terv tartalmazná a felsőbb szintű tervek rá vonatkozó tartalmi követelményeket. Adatbázisok, mintaokmányok (határozat, rendelet-tervezetek) előkészítésével biztosítaná a kihívásokhoz, változásokhoz való gyors alkalmazkodást.

Az így összeállított Intézkedési Tervokmány tartalmilag jól használható, terjedelmileg könnyen áttekinthető, az irányítási és végrehajtási feladatokat komplex módon összefogó anyagot képezhetne.

3.4. A TERÜLETI ÉS HELYI VÉDELMI IGAZGATÁS KAPCSOLATA A CIVIL-KATONAI EGYÜTTMŰKÖDÉS ÉS A BEFOGADÓ NEMZETI TÁMOGATÁS RENDSZERÉVEL

„Amit leghamarabb kiolvastam a kérdésekből, az kívül volt a katonai ügyek területén. Mily boldog voltam, úgy éreztem 10 évet élek meg hetenként, amelyből 9 évet politikai és gazdasági ügyek nyeltek el. És mennyi fejfájást okozott ez nekem. Vízellátási zavarok, nem volt elektromosság, nem volt élelem, üzemanyag és hullák borították a városokat.” (Dwight D. Eisenhower tábornok).

Ez az Eisenhower-i gondolat 1944-ben látott napvilágot, de mondanivalója mit sem veszített értékéből a kétpólusú világrend felbomlása után, amikor is a NATO alaprendeltetése fokozatosan tolódott el a békekikényszerítő, békefenntartó műveletek irányába.

Ez az átalakulás az 1990-es évek elejétől napjainkig folyamatosan ment-megy végbe, melynek során a NATO katonai rendeltetésű erői és a polgári szféra különböző területei közötti együttműködés jelentősége, szükségessége egyre inkább kiteljesedett.

A NATO stratégia a szövetség biztonságpolitikájának három egymást kölcsönösen feltételező és erősítő alappillérén, úgymint a párbeszéd, az együttműködés és a közös védelmi képességeken nyugszik. A NATO stratégiája nagy hangsúlyt fektet a polgári erőforrásoknak a katonai készenlét érdekében történő felhasználására. A NATO tagországokban a védelem polgári és katonai tervezőinek a legszorosabban együtt kell működniük úgy a szövetségi, mint a nemzeti szinteken. Biztosítaniuk kell a NATO válság-megelőzési és válságkezelési intézkedéseit, a védelem katonai tevékenységének teljes támogatását békében, válsághelyzetben és háborúban egyaránt.

Ennek érdekében a NATO strukturális átalakítása során létrehozták a CIMIC (Civil-Military Cooperation, azaz Civil-Katonai Együttműködés, a továbbiakban: CKE) szervezetét. Ezen szervezet elemei az elmúlt években a NATO által végrehajtott válságkezelő, béketámogató műveletek során hatalmas tapasztalatot szerezve folyamatosan alakultak ki, váltak egyre hatékonyabbá.

A civil-katonai együttműködés nem más, mint a szövetséges haderő ellátási, települési, összpontosítási és alkalmazási körzeteiben NATO parancsnokok, valamint a polgári lakosság, a nemzeti polgári és katonai szervezetek közötti kapcsolattartásra vonatkozó rendszabályok és eljárások összessége. A CKE magába foglalja a többnemzetiségű haderő, valamint a felsorolt körzetekben működő ENSZ szervezetekkel, nem kormányzati, nemzeti és nemzetközi humanitárius szervezetekkel, önkéntes szervezetekkel történő együttműködést.

A civil-katonai együttműködés mint tevékenység, állandó katonai irányítás alatt áll. A NATO haderők harcbiztosítási formája, amelynek megszervezéséért és végrehajtásáért a többnemzetiségű haderő minden parancsnoka zászlóalj szintig bezárólag felelős.

A CKE rendeltetésének akkor felel meg, ha képes kölcsönös bizalmon alapuló párbeszédet kialakítani a szövetséges (többnemzetiségű) haderő és a polgári szféra között. Ezzel biztosítani tudja – a fentiekben már említett körzetekben – a szövetséges (többnemzetiségű) haderő alkalmazása mellett a polgári és humanitárius szervezetek működését, erőforrásaik és tevékenységük hatékony kihasználását a haderő, valamint a civil környezet támogatása érdekében.

A CKE szervezetek a NATO haderő törzseiben 9-es jelzéssel önálló szervezeti elemként működnek. Stratégiai szinten CKE parancsnokság, hadműveleti szinten CKE törzs vagy osztály, harcászati szinten CKE részleg működik.

Először Hollandiában megalakult az Északi CKE-csoport, majd Olaszországban a Déli CKE-csoport. A NATO tagországokban létrehozták a CKE-törzsi elemeket, ennek megfelelően hazánk is vállalta a CKE képességek kialakítását.

A HM Honvéd Vezérkar megváltozott feladatrendszeréhez igazodóan, a HM HVK Hadműveleti és Képzési Csoportfőnökség (továbbiakban: HM HVK HDM és KIK CSF)

szakmai irányításával és a MH Összhaderőnemi Logisztikai és Támogató Parancsnokság (továbbiakban: MH ÖLTP) alárendeltségében létrehozták a Civil-katonai Együttműködési Központot (továbbiakban: MH CKEK). A civil-katonai együttműködés feladatainak ellátására megalakult a MH Civil-katonai Együttműködés Funkcionális Szakértői Csoport (továbbiakban: MH CKE FSZCS). A MH CKE FSZCS személyi állományának hazai felkészítését a HM HVK HDM és KIK CSF követelményei és szakmai irányítása alapján a MH CKEK hajtja végre, a külföldi felkészítést a HM HVK HDM és KIK CSF szervezi.

A civil-katonai együttműködést nemcsak a határainkon túli NATO műveletek során kell megvalósítanunk, hanem hazai területen béke(normál), vagy ha úgy tetszik a felkészülés időszakában és a minősített időszakok valamelyikének kihirdetése esetén is. A NATO tagságból adódó kötelezettségek teljesítése a CKE terén a magyar társadalom egészére, a honvédelem rendszerére, annak elemeire, ezen belül a védelmi igazgatás rendszerére jelentős feladatokat ró.

Hazánk mielőtt a NATO teljes jogú tagjává vált, már látott el CKE-t igénylő feladatokat a délszláv válság békés rendezésének végrehajtását biztosító erők (IFOR) átvonulása és átmeneti állomásoztatása alkalmával. Mint NATO tagok pedig hasonló feladatokat vállaltunk a Jugoszlávia elleni légitámadások során, illetve az iraki-válság kapcsán (Taszár kiképzőbázis).

A fent említett tevékenységekhez szorosan kapcsolódnak az IFOR, majd az SFOR erők közvetlen befogadásán kívül a közúti és vasúti szállítások, a táborfalvai gyakorlótér igénybe vételének, a különböző határátelők használatának, a várpalotai gyakorlótér külföldi csapatok által való használatának, a KFOR akciókban résztvevő alakulatok átvonulása és a pécsi központtal működő, az Északi Dandárhoz tartozó Nemzeti Ellátó Elemek biztosítása.

A feladatok értelmezése során látszik, hogy sikeres megvalósításuk nem nélkülözheti a polgári szféra széles körű részvételét. A külföldi (magyar) csapatok, alakulatok, szervezetek szükségszerűen kapcsolatba kerülnek az önkormányzatokkal, a rendvédelmi szervekkel, termelő-gazdálkodó vállalatokkal, a lakossággal, vagyis a területi-helyi védelmi igazgatási rendszer részét képező valamennyi szervezettel.

3.4.1. A befogadó nemzeti támogatás feladatrendszere és hazai vonatkozású feladatai

Hazai területen a Szövetségi kötelezettségből adódóan civil-katonai együttműködés megvalósulásának elsősorban a *befogadó nemzeti támogatás* (Host Nation Support, HNS, továbbiakban: BNT) végrehajtása során van meghatározó szerepe, ugyanis a BNT végrehajtása során az állomásozó többnemzetiségű csapatok viszonylag hosszabb idejű ellátására kell felkészülni.

A befogadó nemzeti támogatás a befogadó nemzet által béke (normál) időszakban, válsághelyzetben, vagy fegyveres konfliktus esetén a területén állomásozó, alkalmazásra kerülő, vagy átvonuló szövetséges szervezetek számára, két-, vagy többoldalú kötelezettségvállalás alapján nyújtott polgári és katonai segítségnyújtás, vagy logisztikai támogatás.

A befogadó nemzet területén található logisztikai készleteket, eszközöket, szolgáltatásokat, ingatlanokat együttesen, országon belüli erőforrásoknak nevezzük. Az országon belüli erőforrások igénybevétele történhet *egyezményes alapon, vagy helyi szerződéskötésekkel*.

Az elsődleges módszer a megfelelő *egyezményi alapon* nyugvó befogadó nemzeti támogatás.

A BNT alapját a szövetségi tagságból, valamint a küldő nemzetek és a befogadó nemzet közötti két vagy többoldalú megállapodásokból eredő kötelezettségek jellemzik. A BNT a befogadó nemzet kormánya által biztosított szerződési kötelezettségen alapuló támogatás, amelynek egyezményi, törvényi alapját a küldő és a befogadó nemzetek között megkötött

egyetértési nyilatkozat, illetve a NATO tagországok esetében a szövetséges haderő jogállását szabályozó „NATO SOFA Megállapodás”¹³³ képezi.

A helyi szerződés-kötések a logisztikai szükségletek, szolgáltatások, ingatlanok, helyi erőből történő kielégítését, beszerzését jelenti. A helyi szerződés-kötésekre akkor kerül sor, ha a BNT egyezményi alapjai nem biztosíthatók.

A NATO alapokmánya 5. cikkelyének hatálya alá eső műveletek esetében minden fél felelőssége meghatározott.

Ebben az esetben olyan szintű válsághelyzet valószínűsíthető, amelyben rendkívüli állapot van érvényben. A haderő és a gazdaság mozgósítása végrehajtásra került. Hazánkban a BNT vezetése – a BNT-re vonatkozó Kormányrendelet tervezet alapján – a Befogadó Nemzeti Támogatás Tárcaközi Tervező Bizottsága (továbbiakban: TTB) által fog megvalósulni a titkárság segítségével. A titkársági feladatokat a HM Védelmi Hivatala fogja ellátni¹³⁴. Ebben az esetben a BNT-re vonatkozó egyezmények megkötésének feltételei biztosítottak és azokat előre el lehet készíteni.

A nem 5. cikkely szerinti műveletek esetében a BNT tervezése a feladat függvénye. Annak tervezését a katonai műveletek tervezésével egyidőben, vagy azt követően hajtják végre.

A közigazgatás, valamint a gazdaság a béke (normál) állapotnak megfelelően működik. Ezen műveletek során általában nagyobb polgári igénybevétellel kell számolni. A fő cél a nem 5. cikkely szerinti műveletek esetében is egy egyezményes alapon történő BNT. Ha azonban ez nem lehetséges, az országon belüli erőforrások igénybevételét, a szükséges támogatást a helyi szerződés-kötések útján kell biztosítani.

A BNT irányait tekintve két formában valósulhat meg, úgy mint *BNT nyújtása* és a *BNT igénybevétele*.

A BNT *polgári* (kormányzati és nem kormányzati) és *katonai* szintekre tagozódik. Elemeit tekintve magába foglalja a létesítmények, élőerő, eszközök, anyagi készletek, szolgáltatások, légtér igénybevétel biztosítását. Az elemekből jól érzékelhető, hogy a biztosítandó erőforrások döntő része nem a katonai, hanem a civil szférában található.

*A BNT-nak nyolc alapelvnek kell megfelelnie*¹³⁵:

- Felelősség.
- Ellátás.
- Jogkör.
- Együttműködés.
- Koordináció.
- Gazdaságosság.
- Áttekinthetőség.
- Költségtérítés.

Három alapelv a *felelősség, az ellátás és a jogkör* különösen fontos a befogadó nemzeti támogatás megszervezése szempontjából, ugyanis a nemzetek és a NATO hatóságok kollektíven *felelősek* a NATO tevékenységek befogadó nemzeti támogatásáért. Az *ellátás* a befogadó nemzeti támogatás során a küldő nemzeti ellátásnak a kiegészítése, amelyről a

¹³³ 1999. évi CXVII. V. az Észak-atlanti Szerződés tagállamai közötti, fegyveres erőik jogállásáról szóló Megállapodáshoz történő csatlakozásról, a Megállapodás kihirdetéséről, valamint a Megállapodáshoz kapcsolódó egyes jogszabályok módosításáról. Magyar Törvénytár.

¹³⁴ A jelen disszertáció megírásához szükséges adatgyűjtés lezárta után (2003. szeptember 30.) megjelent a Kormány 176/2003. (X. 28.) Korm. rendelete a befogadó nemzeti támogatás egyes kérdéseiről. Ebben a Kormányrendeletben leírtak tartalmilag megegyeznek az általam hivatkozott Kormányrendelet tervezetben leírtakkal. A szerző.

¹³⁵ NATO LOGISZTIKAI KÉZIKÖNYV, a MH kiadványa 1998., p. 186-187., kiegészítve az „ellátás” alapelvvel. ZMNE könyvtár.

befogadó nemzet a lehető legnagyobb mértékben, a nemzeti prioritások és a befogadó nemzet meglévő kapacitásainak figyelembevételével gondoskodik. A NATO parancsnok *jogköre* kiterjed a BNT követelményrendszerének a meghatározására. Nagyon fontos kitétel, hogy ugyan alapvetően civil erőforrások kerülnek a BNT-nál igénybevételre, de a NATO parancsnokságok adják meg a követelményeket.

Lényeges szempont az is, hogy a hadművelleti területen a helyi források katonai igénybevétele nem veszélyeztetheti a befogadó ország nemzeti érdekeit, a nemzeti prioritások érvényesítését. Ez is a jogkörhöz tartozik.

Ezt figyelembe véve a helyi erőforrások átadása nem veszélyeztetheti a gazdaság működését, a lakosság alapellátását, a saját haderő és a rendvédelmi szervek igényeinek kielégítését.

Ezért a BNT-ból fakadó feladatok végrehajtásához a feltételeket a saját fegyveres erők igény-kielégítéséhez hasonlóan kell biztosítani. Ami annyit jelent, hogy az igények teljesítése a nemzetgazdaság felkészítése és mozgósítása működő feladatrendszerében történjen.

A BNT megtervezéséhez jóváhagyott eljárási szabályok határozzák meg a tervezésben résztvevő felek helyét, szerepét.

Általános eljárási szabályok:

- A többnemzetiségű erőkre vonatkozó BNT tervezésének koordinálásáért az illetékes NATO parancsnokok felelősek.
- A tervezésért, valamint a végrehajtásért a küldő és a befogadó nemzetek egyetértésben az illetékes NATO katonai parancsnokkal közösen felelősek. Többnemzetiségű erők támogatása esetén a felelősség a kijelölt NATO parancsnokot terheli.
- A BNT megtervezésének a lehető legrészletesebbnek kell lennie, különös tekintettel a polgári és a katonai erőforrások felhasználására. Ugyanakkor meghatározott mértékben általánosnak kell maradnia azért, hogy a haderő cselekvési változataihoz megfelelően rugalmasan illeszkedjen.
- A BNT tervezési részét kell hogy képezze a haderő tervezési folyamatának.
- A tervezési eljárásokat a hadművelleti követelményekre történő gyors és rugalmas reagálás érdekében a lehető legnagyobb mértékben egységesíteni kell.

A küldő állam(ok)ra vonatkozó eljárási szabályok:

- A küldő nemzeteknek meg kell határozni egy hadműveletben résztvevő összes szervezetének, azok jellegének sajátosságának megfelelő szükségleti jegyzékét.
- A szükségleti jegyzéket és az azokban beállt változásokat egyeztetni kell a felelős NATO parancsnokokkal és a befogadó nemzetekkel.
- A küldő állam a befogadó állammal megtárgyalt megállapodásáról és annak helyzetéről jelentést készít az illetékes NATO parancsnoknak.
- Az igényekben bekövetkezett változásokról haladéktalanul tájékoztatni kell a befogadó nemzeteket és a felelős NATO parancsnokokat.
- A küldő állam felhatalmazhatja az illetékes NATO parancsnokot, hogy a nevében lefolytassa az egyetértési nyilatkozatra és a megállapodásokra vonatkozó tárgyalásokat.

A befogadó állam(ok)ra vonatkozó eljárási szabályok:

- A befogadó nemzeteknek tájékoztatni kell a küldő nemzeteket, valamint az illetékes NATO parancsnokokat az általános és egyedi BNT igények kielégítésének képességéről.
- A kielégítési képességekben bekövetkezett változásokról haladéktalanul tájékoztatni kell a küldő nemzeteket és az illetékes NATO parancsnokokat.

- A befogadó nemzeteknek¹³⁶ a BNT erőforrások hatékony felhasználása érdekében biztosítani kell a katonai és polgári szervezetek együttműködését, tevékenységük összehangolását.
- A polgári erőforrások felhasználásának megkönnyítése érdekében, különös tekintettel a többnemzetiségű haderőnemi csapatok felvonulását biztosító erőforrásokra, a befogadó nemzetnek gondoskodni kell a BNT – a hatályos NATO szabványok figyelembe vételével – kialakított tervezési eljárásainak időszakonkénti felülvizsgálatáról.
- A befogadó országok rendelkeznek saját erőforrásaikról, hacsak le nem mondanak ezen jogukról.

A NATO parancsnok(ok)ra vonatkozó eljárási szabályok:

- Az illetékes NATO parancsnok határozza meg a BNT teljesítése során betartandó fontossági sorrendet.
- Az illetékes NATO parancsnok a befogadó és küldő állam egyetértésével Összhaderőnemi BNT Irányító Bizottságot alakíthat, amely letárgyalja a megállapodásokat és a végrehajtási terveket.
- Az illetékes NATO parancsnoknak részt kell venniük a két vagy többoldalú BNT tárgyalásokon.
- Az illetékes NATO parancsnok jogosult arra, hogy adatokat kérjen be az alárendeltségébe tartozó erők támogatására kijelölt és a befogadó nemzet által jóváhagyott BNT erőforrásokról.
- Az illetékes NATO parancsnok a NATO Pénzügyi Bizottságtól kapott felhatalmazás után meghatározza azokat a tervezett költségeket, amelyeket a NATO közös pénzalapból, vagy a többnemzetiségű megosztott pénzalapból kell biztosítani.
- Az illetékes NATO parancsnok az egyetértési nyilatkozat megkötése után a további tárgyalásokra bevonja a külső nemzet képviselőit a végrehajtási tervek kidolgozásába.

Az IFOR, SFOR, KFOR misszió kapcsán befogadó nemzeti támogatási feladatokat már 1995. végétől láttunk el, melyet a HM Elektronikai, Logisztikai és Vagyonkezelő Részvénytársaság Logisztikai Igazgatósága koordinálásával a minisztériumok kijelölt szervei és az érintett megyei védelmi bizottságok hajtottak végre, kiemelten a CKE szervezése, irányítása terén. Ezen tervező, irányító és végrehajtó tevékenység ellátásához ez idáig nem rendelkezünk egységes jogszabályokkal. Ebből fakadóan a BNT egyes feladatai, azok kormányzati előkészítése a szükséges felhatalmazások nélkül, esetenként ad-hoc módon történtek.

Ezért szükségszerű a befogadó nemzeti támogatás rendszerét, folyamatát, szervezését, az irányító-végrehajtó szintek meghatározását, a feladatmegosztás leszabályozását, a felelősségi területek elosztását bíró jogi háttér, Kormányrendelet meghozatala. A rendelet hatálya kiterjedne a védelmi igazgatás valamennyi szintjére, az országos hatáskörű szervekre, a honvédelemben résztvevő más szervekre, valamint a gazdasági és anyagi szolgáltatásra kötelezett szervekre.

A BNT rendszerét átfogó módon szabályozó Kormányrendelet kidolgozása jelenleg van folyamatban.

A fentebb említett kihívás mindenekelőtt a NATO eljárások és szabályozások megismerését követeli meg, hogy a nemzeti eljárások és szabályozások maradéktalanul összhangba kerüljenek azokkal. A nemzeti eljárásoknak és szabályozásoknak hiánytalanul ki kell elégíteni a szövetségi kötelezettségekből adódó követelményeket úgy, hogy egyidejűleg a nemzeti követelményeknek megfelelően fenntartsák és biztosítsák a saját nemzeti védelmi képességeket is.

¹³⁶ Hazánk esetében ezt a feladatot a BNT Tárcaközi Tervező Bizottsága fogja ellátni. A szerző.

3.4.2. A területi és helyi védelmi igazgatás feladatai a befogadó nemzeti támogatás megvalósításában

A civil-katonai együttműködést és a befogadó nemzeti támogatást az átvonuló, állomásozó, vagy harcoló csapatok hatékony alkalmazásának érdekében szervezik meg és hajtják végre. A két tevékenység megszervezésének terjedelme, elméleti és jogi alapjai azonban eltérőek. A CKE a civil és katonai tevékenységek határterületén folytatott, katonai ellenőrzés alatt álló, ugyanakkor nagymértékben független és decentralizált tevékenység.

A befogadó nemzeti támogatás – ahogy már volt róla szó – egyezményi vagy szerződéses keretek között meghatározott, katonai hierarchia alapján megszervezett logisztikai támogatási forma.

A CKE átfogó, egy szélesebb körű tevékenység, mint a BNT, mely magába foglalja a BNT-hez kapcsolódó tevékenységeket, azok támogatását is.

Az illetékes NATO parancsnok CKE törzse lesz a kapcsolattartó, szervező, összehangoló szervezet a BNT előkészítése és végrehajtása során. Ezért a védelmi igazgatás területi-helyi szervei a honvédelmi körzetükben átvonuló, települő, ott alkalmazott és/vagy ellátott csapatok részére biztosított BNT előkészítése és végrehajtása során, alapvetően a CKE szervezeteken keresztül tarthatnak kapcsolatot a csapatok törzseivel.

A BNT nyújtása a hazánkban állomásozó csapatok, szervezetek számára olyan területi feladatokat jelent, amelyek szorosan kapcsolódnak a védelmi felkészítés feladatrendszeréhez. Területi szinten a MVB – ahogy azt már bemutattam a MVB szervezet- és feladatrendszerének vizsgálata során – olyan átfogó hatáskörű védelmi igazgatási szerv, melyben a megye minden fontos védelmi feladatot ellátó szervezete képviseltetve van. Ezáltal megfelelően koordinált, szakmailag megalapozott döntéseket hozhat, intézkedési terveket fogadhat el, így irányítva a helyi védelmi igazgatási és a védelemben résztvevő más szerveket. Ezen sajátosságainál fogva a MVB az a szerv, amely a Szövetségi kötelezettségből adódó feladatok, ezen belül a BNT területi szintű végrehajtására, koordinálására leginkább alkalmas.

Az előzőekben már a MVB munkáját segítő megyei védelmi irodák (továbbiakban: Iroda) szervezetét is elemeztem, amiből tudjuk, hogy a MVB működésének koordinálásában meghatározó szerepet lát el. Ezért a MVB mellett az Iroda is jelentős koordináló szerepet tölt be a BNT-ből adódó feladatok megyei szintű végrehajtásában, a civil-katonai kapcsolatok alakításában.

A befogadó nemzeti támogatás teljesítése során a MVB fő feladatának tekintem a BNT megyei szintű feladatainak összehangolását, a HVB-ok és a polgármesterek befogadó nemzeti támogatással kapcsolatos tevékenységének irányítását. A MVB-nak részt kell vennie a befogadó nemzeti támogatással összefüggő adatszolgáltatási kötelezettség teljesítésében, melynek során a kijelölt minisztériumi szervezet részére továbbítja a MVB összesített adatait. Ki kell jelölnie a BNT végrehajtásához szükséges szolgáltatással igénybe vehető ingatlanokat és ingó dolgokat.

Össze kell állítania a MVB befogadó nemzeti támogatásra vonatkozó tervét.

A hatáskörébe tartozó feladatokat illetően koordinálnia kell a közigazgatási szervek, a fegyveres erők és rendvédelmi szervek, valamint a küldő államok fegyveres és más erői területi szintű együttműködését.

A MVB főbb feladatainak összefoglalását követően az alábbi szervezeteket tartom érintettnek – a feladat jellegétől eltérő mértékben – a feladatok végrehajtásában:

- *A védelmi igazgatási szervek:*
 - a megyei védelmi bizottság,
 - a megyei védelmi bizottság által létrehozott BNT koordinációs munkacsoport,
 - a megyei védelmi iroda,

- a helyi védelmi bizottságok,
 - a polgármesterek.
- *A szolgáltatásra kötelezettek*
- *A HM és a fegyveres erők:*
 - BNT Tárcaközi Tervező Bizottság, amennyiben létrehozásra kerül (az illetékes miniszteriumok képviselőivel),
 - HM Védelmi Hivatal,
 - MH Összhaderőnemi Hadműveleti Központ,
 - HM Elektronikai, Logisztikai és Vagyonkezelő Igazgatóság Rt.,
 - MH Összhaderőnemi Logisztikai Támogató Parancsnokság,
 - Katonai Szállítási Igazgatóság,
 - a megyében lévő katonai alakulatok,
 - a határőrség illetékes igazgatóságai.
- *A rendvédelmi szervek:*
 - a megyei rendőr-főkapitányság, az illetékes városi rendőr-kapitányságok,
 - a nemzetbiztonsági hivatal megyei kirendeltsége,
 - a vám- és pénzügyőrség illetékes szervezetei,
 - a megyei katasztrófavédelmi igazgatóság és kirendeltségei,
 - az önkormányzati hivatásos tűzoltóság.
- *Centrális irányítású államigazgatási és egyéb szervezetek:*
 - a megyei közigazgatási hivatal,
 - az ÁNTSZ megyei intézete,
 - az állategészségügyi intézet,
 - a megyei közútkezelő közhasznú társaság,
 - a környezetvédelmi felügyelőség illetékes szervezete,
 - MÁV Rt. területi igazgatóság,
 - a munkaügyi központ.
- *A külföldi katonai szervezet képviselői:*
 - a parancsnok,
 - a civil kapcsolatokért felelős szervezet képviselője,
 - az illetékes sajtótiszt,
 - a mérnök-műszaki szolgálat,
 - a katonai rendőrség,
 - a kiszolgáltatást végző külföldi (vagy magyar) szervezet képviselője.

Látható, hogy a BNT biztosításában igen nagy létszámú szervezet vehet részt akár egy időben is, melynek koordinálása komoly kihívást jelent a MVB részére. A feladatok gyors és szakszerű végrehajtásához a MVB-nak meg kell határoznia a közreműködő szervezetek körét és feladatait, folyamatosan kell irányítani tevékenységüket. Amennyiben a végrehajtandó feladat oly mértékben összetett és bonyolult, illetve időben elhúzódó, hogy az már akadályozná a MVB normál működését, célszerű ha a MVB megalakít egy ún. *BNT koordinációs munkacsoportot*. Ez a BNT koordinációs munkacsoport (továbbiakban: koordinációs munkacsoport) összetételénél fogva rendszeresen tud ülésezni, alkalmas a problémák szakszerű és operatív megoldására.

A koordinációs munkacsoportba az alábbi szervezetek (munkatársai) bevonása célszerű:

- A megyei közgyűlés alelnöke (gazdálkodás).
- A megyei védelmi iroda.
- A megyei rendőr-főkapitányság (az érintett rendőr-kapitányságok).
- Az érintett határőr-igazgatóság.
- A Vám- és Pénzügyőrség területileg illetékes kirendeltsége.
- A megyei katasztrófavédelmi igazgatóság, az érintett önkormányzati hivatásos tűzoltóság.
- Az ÁNTSZ megyei intézete.
- A megyei közútkezelő Kht.
- A megyei közigazgatási hivatal.
- Az érintett települések polgármesterei (illetve képviselői).
- A munkaügyi központ.
- A környezetvédelmi felügyelőség szakértője.
- A katonai szállítási igazgatóság.
- MATÁV szolgáltató Rt.
- A MÁV Rt. területi igazgatóság.
- Elektromos szolgáltatók.
- A gáz-víz szolgáltatók.
- A külföldi katonai szervezet parancsnoka (képviselője), a civil kapcsolatokért felelős szervezet vezetője, a szállítási, a mérnök-műszaki, a környezetvédelmi szaktisztek, a katonai rendőrség képviselője.
- Sajtótiszt.
- A külföldi katonai alakulat kiszolgálását végző szervezet (külföldi vagy magyar) képviselője.

Az adott feladattól függően természetesen más szervezetek munkatársai is meghívást kaphatnak a koordinációs munkacsoport üléseire.

A koordinációs munkacsoport ülésein – a BNT követelmény rendszerét figyelembe véve – az alábbi problémák, kérdések kerülhetnek megtárgyalásra¹³⁷:

- A szállításokkal kapcsolatos kérdések (utak, hidak, felüljárók, vasutak igénybevétele, a menetvonalak kijelölése, sebesség- és súlykorlátozások betartása, a szállítmányok rendőri biztosítása, önálló és közös ellenőrzések, forgalom-irányítás stb.).
- A határőrséggel kapcsolatos felvetések (a határátlépés rendje, érvényes útlevelek, okmányok, az ideiglenes határnyitás kérdései, külföldiek regisztrálása az országba történő be- és kilépéskor, a katonák és az őket kiszolgáló külföldi polgári személyek határátlépésének eltérő rendje, stb.).

¹³⁷ A So megyei Védelmi Bizottság kiadványa, SEGÉDLET a szövetségi kötelezettségből adódó feladatterv elkészítéséhez p. 14-15. alapján. Megyei Védelmi Irodák.

- A katasztrófavédelem feladatai (veszélyes anyagok elhelyezése, veszélyes szállítmányok, együttműködés katasztrófák esetén).
- A tűzoltóság feladatai (együttműködés, tűzvédelmi bejárások, részvétel a bázisokon keletkező tüzek oltásában).
- Egészségügyi kérdések (járványügyi helyzet, ÁNTSZ ellenőrzései, kórházi és gyógyszer-ellátás, állategészségügyi kérdések, stb.).
- Balesetek (tájékoztatás, megelőzés, propaganda, a magyar KRESZ ismerete, kivizsgálások rendje).
- Önkormányzatokat érintő felvetések (a külföldi katonai jelenlét hatása a településekre, találkozók szervezése, részvétel protokolláris rendezvényeken, kulturális kapcsolatok, stb.).
- Lakossági bejelentések (a lakosság lehetőségei az észrevételei továbbítására, a bejelentések kivizsgálásának rendje, intézkedések a felvetésekre, stb.).
- Anyakönyvezési kérdések (teendők elhalálozás esetén, házasságkötések).
- A bázisokkal kapcsolatos feladatok (ki- és beléptetés rendje, a magyar hatóságok ellenőrzési jogkörei és lehetőségei, a bázis kiszolgálása, őrzés-védelem, biztonsági kérdések, látogatási lehetőségek, stb.).
- Környezetvédelem.
- Civil kapcsolatok (kapcsolatok kialakítása különböző szervezetekkel, önkormányzatokkal, a lakossággal, részvétel különböző kulturális és sportrendezvényeken, a kapcsolattartás lehetőségei, az erre kijelölt személyek tevékenysége, stb.).
- Tájékoztatási tevékenység (a megyei és önkormányzati vezetők, valamint a lakosság tájékoztatása a külföldi katonai szervezetek tevékenységéről, aktuális feladatairól).
- A külföldi cégek tevékenysége (feladataik a katonai szervezet kiszolgálásában, magyar alvállalkozók bevonása, ezek megismertetése, magyar szolgáltatók igénybevétele, megfelelő magyar munkaerő biztosítása, a munkaügyi jogszabályok betartása, a magyar munkavállalók érdekeinek képviselése, stb.).

A fentiekből jól érzékelhető, hogy mennyire szerteágazó és sokrétű kérdéskör fordulhat elő a BNT szervezése során, mely szerves részét képezi a civil-katonai együttműködésnek. Ezek végzésében a megyei védelmi irodának szintén jelentős szerepe lehet, mert a BNT koordinációs munkacsoport üléseinek előkészítését, levezetését, a felmerült problémák továbbítását, megoldásuk elősegítését az Iroda napi tevékenysége során elvégezheti.

Az Iroda lehet az a hivatalos fórum, mely a külföldi alakulat, szervezet polgári kapcsolatokért felelős eleme (törzse) tevékenységét segíti, mivel a külföldi szervezet általában nem rendelkezik helyi ismerettel és az állomány rendszeres cseréje nem teszi lehetővé jól működő saját kapcsolatrendszerük kialakítását.

A *helyi védelmi igazgatási szerveknek* is meghatározó szerepük van a BNT biztosítása során.

A *helyi védelmi bizottság* honvédelmi körzetében felelős a BNT-sal kapcsolatos feladatok összehangolásáért és a polgármesterek ez irányú tevékenységének irányításáért. Részt kell vennie a BNT-sal összefüggő adatszolgáltatási kötelezettség teljesítésében, melynek során a HVB összesített adatait továbbítja a MVB részére.

Előkészíti (vonatkozó mértékben) a BNT végrehajtásához szükséges ingatlanok és szolgáltatások kijelölését. Össze kell állítania a HVB befogadó nemzeti támogatásra vonatkozó tervezési jegyzékét. A hatáskörébe tartozó feladatokat illetően koordinálnia kell a közigazgatási szervek, a fegyveres erők és rendvédelmi szervek, valamint a küldő államok fegyveres és más szervei honvédelmi körzet szintű együttműködését.

A honvédelmi körzetébe működő szövetséges (töbfnemzetiségű) erőkkel folyamatos munkakapcsolatot kell fenntartania, meg kell szerveznie a lakosság tájékoztatását az ott állomásozó szervezetek tevékenységéről. Szerveznie kell a BNT-sal kapcsolatos helyi szintű erőforrások és az ellátás mindenoldalú biztosítását. Végeznie kell a BNT nyújtásával

kapcsolatos lakossági bejelentések vizsgálatát, a környezetvédelmi és egyéb károk felmérését, az önkormányzatra vonatkozó ügyeket.

A *polgármesternek* szerveznie és irányítania kell a BNT települési feladatainak végrehajtását, a helyi szintű erőforrások és az ellátás minden oldalú biztosítását. A BNT végrehajtásához szükséges ingatlanok és szolgáltatások kijelöléséhez adatokat kell szolgáltatnia a HVB részére. A BNT támogatására vonatkozóan össze kell állítania a település tervezési jegyzékét.

A hatáskörébe tartozó BNT feladatait illetően koordinálnia kell a közigazgatási szervek, a fegyveres erők és rendvédelmi szervek, valamint a küldő államok fegyveres és más szervei település szintű együttműködését.

A BNT biztosítása során ki kell vizsgálnia a lakossági bejelentéseket, a környezetvédelmi és egyéb károk felmérését, az önkormányzatra vonatkozó ügyeket. A befogadó nemzeti támogatás területi és helyi szintű biztosításának rendszerét a 11. számú ábra szemlélteti (változat).

A BNT tervezéséhez szükség van egy úgynevezett Képesség Katalógusra, mely olyan kapacitásról tartalmaz adatot, amit az ország, az adott megye fel tud ajánlani a BNT-hoz. Ennek a Képesség Katalógusnak (továbbiakban: Katalógus) az összeállítása jelenleg folyamatban van és 2003. december 31-ig kell elkészíteni. A katalógus a minisztériumok és a megyei védelmi bizottságok adatai alapján készül. A katalógus adatbázisát a honvédelmi törvényben meghatározottak szerinti adatszolgáltatási kötelezettség elrendelésével¹³⁸, a gazdaságmozgósítási célú adatgyűjtésről szóló gazdasági és közlekedési miniszteri rendelet alapján kell összegyűjteni. A BNT nyújtásához területi szinten felajánlható erőforrásokat és szolgáltatásokat a nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása feladatai végrehajtásának szabályozásáról szóló 131/2003. (VIII. 22.) Korm. rendeletben¹³⁹ meghatározottak szerint kell tervezni.

A Katalógust a kijelölt NATO parancsnok és a küldő állam(ok) rendelkezésére kell bocsátani, mely az alábbiakat tartalmazza:

- A rendelkezésre álló BNT képességek átfogó értékelését.
- Katonai és polgári képességek leírását.
- A befogadó létesítményeket úgymint vasúti ki- és berakóállomásokat, repülőtereket, kikötőket, határátkelőket, a személyi állomány és az eszközök várakozási körleteit.
- A légi közlekedés irányítását végző objektumokat.
- A szállítási kapacitásokat.
- Anyagi készletek és szolgáltatások, gyártási kapacitások, egészségügyi ellátás, kommunikációs és infrastrukturális rendszerek, üzemanyag ellátás, őrzés-védelem, elszállásolás, étkeztetés biztosításának lehetőségét.

A *BNT polgári követelményeivel* kapcsolatosan megjegyzem, hogy a BNT polgári követelményei között olyanok is megtalálhatók, amelyek a katonai követelmények között is szerepelnek. Mivel a BNT megtervezésében, megszervezésében és végrehajtásában a katonai és a civil szervek szoros együttműködése alapfeltétel, a felesleges párhuzamosságok és a felültervezés kizárható.

¹³⁸ Hvt. 191. § (1) bekezdés d., pontja és a 194. § (1) bekezdése alapján. Magyar Törvénytár.

¹³⁹ A Kormány 131/2003. (VIII. 22.) Korm. rendelete a nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása feladatai végrehajtásának szabályozásáról 3. § (b) pontja és a 5-6 §-ok alapján. Magyar Törvénytár.

A polgári követelmények az alábbi területeket érintik:

- Egészségügyi létesítmények.
- Üzemanyag ellátás-szállítás.
- Élelmiszer, vízellátás.
- Rekreáció.
- Közönségtájékoztatás.
- Közművek, szennyvíz- és hulladékkezelés.
- Környezetvédelem.
- Pénzügyi szolgáltatások.
- Polgári munkaerő.
- Építés.
- Őrzés- védelem, biztosítás (polgári őrző- védő vállalkozások).
- Mozgatás, mozgás-koordináció és biztosítás.
- Elhelyezés.
- Mosoda és tisztító kapacitások.
- Légi irányítás.
- Javítás-karbantartás.
- Raktározás.
- Mentés, helyreállítás.
- Hírközlés, informatika.

Az eddigi vizsgálatok során, az a következtetés vonható le, hogy a BNT megszervezése és lebonyolítása érdekében a megyei védelmi bizottságok rendelkezzenek a BNT végrehajtására vonatkozó intézkedési tervvel, kiegészítve ezzel jelenlegi intézkedési tervrendszerüket. Az intézkedési terv egységes elkészítésére vonatkozó eljárási rendet a készülő Kormányrendelet várhatóan tartalmazni fogja.

A helyi védelmi bizottságok és a polgármesterek részére ilyen intézkedési terv elkészítése az eddigi elemzéseim során nem látszik indokoltnak. Részükre elegendőnek tartom, ha rendelkeznek egy részletesen elkészített és naprakészen tartott tervezési jegyzékkel illetve, ha kijelölik BNT feladat teljesítésére, abban az esetben célszerű végrehajtási tervet készíteniük.

Fejezeti összefoglaló

Az országos hatáskörű szervek, valamint a területi és helyi védelmi igazgatás szervei a kihirdetett minősített időszak feladatai, a bevezetett rendkívüli intézkedések gyors és szakszerű megvalósítása érdekében intézkedési tervrendszerrel rendelkeznek. Ennek megfelelően a területi és helyi védelmi igazgatási szervek a részükre Kormányrendeletben meghatározott intézkedési terveket elkészítik, évente aktualizálják és a tervekben megfogalmazott teendők elvégzésében érintett köztisztviselők, közalkalmazottak felkészítését évente végrehajtják.

A rendszerváltástól napjainkig a védelmi igazgatási szervek feladatait szabályozó törvények, a biztonságot befolyásoló kockázati tényezők, valamint az ország biztonságpolitikájában beállt változások egyre inkább megkövetelik az intézkedési tervek mennyiségi és minőségi átalakítását, új elemekkel történő kiegészítését.

A közeljövő intézkedési tervrendszerének lényegesen rövidebbnek kell lennie a jelenleginél, mely legyen gyorsan értelmezhető, lényegre törő és a tevékenységi rendet logikusan csoportosító. Ezt figyelembe véve tettem javaslatot egy intézkedési tervrendszer kialakítására. A fenti kritériumok megvalósítása feltételezi az alkalmazók körének részéről a védelmi felkészítés és az országmozgósítás, ezen belül a védelmi igazgatásra vonatkozó alapvető elméleti ismeretek elsajátítását. Az ismeretek elsajátításához biztosítani szükséges a megfelelő szakirodalmat, melynek tartalmi felépítésére javaslatot tettem.

A szövetségi kötelezettségből adódó és lehetséges tevékenységek, úgymint a civil-katonai együttműködés és a befogadó nemzeti támogatás megvalósítása olyan területi és helyi feladatokat jelent, amelyek szorosan kapcsolódnak a védelmi felkészítés feladatrendszeréhez. Ezért – különösen - a megyei védelmi bizottságok kiemelt szerepet kapnak ezen szövetségi kötelezettségből származó feladatok végrehajtása során. A civil-katonai együttműködés és a befogadó nemzeti támogatás követelményeinek kielégítése egy körültekintően összeállított és rendszeresen pontosított, frissített nyilvántartó rendszert (Képesség Katalógus) követel meg.

A Szövetségi kötelezettségek védelmi igazgatásra vonatkozó területei megvalósításának tervezése, azok végrehajtásának készségi szintű elsajátítása a jövőben új kihívást jelent a területi és helyi védelmi igazgatásban résztvevők számára.

„... az eszme tettegi alkalmazása nem oly könnyű, mint annak javaslása és papírosra vetése.”

Gróf Széchenyi István

BEFEJEZÉS

Az országvédelem rendszerét és az azt mozgásba hozó védelmi igazgatást egyfajta kettőség jellemzi. Egyik oldalról ott van az arra specializálódott, jogban járatos, tudós fők által megalkotott törvények, végrehajtási rendeletek, Kormányhatározatok, miniszteri utasítások paragrafusainak rengetege. A másik oldalt alkotják a területi és a helyi védelmi igazgatás megvalósításában résztvevő köztisztviselők, közalkalmazottak, az állampolgárok, akik egyébiránt rendes polgári képesítéssel bíró emberek. Ez utóbbi tábor az ország életében bekövetkező leg súlyosabb válság esetén – rendkívüli állapot idején – létszámát tekintve elérheti akár a 250-300 ezer főt is. Gondoljunk bele, mekkora felelősség terheli a központi vezetést, hogy egy ilyen óriási létszámú végrehajtó apparátus az elérni kívánt célok érdekében gyorsan és hatékonyan működni tudjon.

Ennek megvalósítása érdekében már békében a központi irányításnak vezérlő elvként kell tekinteni a befejezés mottójaként szereplő Széchenyi gondolatot. A megyei és helyi védelmi bizottságok, a megyei közgyűlés elnökei (a főpolgármester), a polgármesterek, jegyzők részére olyan jogi eszközzenszert és szakapparátust kell biztosítani, amivel képessé válhatnak a szükséges tervező, szervező, felkészítő, oktató munkára. Jőmagam ennek szellemében próbáltam kutatói tevékenységem fő irányvonalát meghatározni.

Kutatásom alapja a honvédelem helyi igazgatási szervei helyének, szerepének meghatározása a védelmi felkészítés és az országmozgósítás rendszerében, megváltoztatásának szükségessége a NATO és EU elvek figyelembevételével vizsgálata volt. A disszertáció megalkotása során alkalmazott kutatási módszereket a kutatás tárgyával és a bevezetőben megfogalmazott célkitűzéseimmel összhangban választottam meg.

Vizsgálatomat a kutatási célokban meghatározottak alapján hajtottam végre, amit véleményem szerint sikerült elérnem. Értekezésemet a bevezető, befejező részre és három fejezetre tagoltam.

Az első fejezet a védelmi felkészítés és az országmozgósítás rendszerének felépítése, különös tekintettel a védelmi igazgatás elemére címet viseli.

Összefoglaltam benne – a hatályos jogszabályok vonatkozó pontjainak felhasználásával – hazánk honvédelmi rendszerének lényegét, főbb tartalmi elemeit és egymáshoz való viszonyukat.

Rámutattam, hogy a védelmi igazgatásban nincs egységes és valamilyen szinten szabályozott terminológia elfogadva, aminek az a következménye, hogy az egyes szakterületek saját érdekeiket figyelembe véve definiálják a különböző fogalmakat. A védelmi igazgatás további vizsgálatához és a dolgozatomban foglaltak egységes értelmezéséhez *megfogalmaztam* a leginkább használatos alapfogalmakat.

Elemeztem a minősített időszakok rendszerét és *megállapítottam*, hogy azok valamennyi minősített veszélyeztetettségű szint kezelésére alkalmasak. *Feltártam*, hogy a béke (normál) időszak és a minősített időszakok között hiányzik egy átmenetet biztosító veszélyeztetettségű helyzet, ami nem minősül minősített időszaknak. Az elmúlt évtizedben olyan veszélyforrások tucatjai törtek felszínre, amelyek kezelése nem minden esetben igénylik a minősített időszakok valamelyikének a kihirdetését.

Megállapítottam, hogy a mai magyar jogrendszer nem ismeri a válság, a válságkezelés fogalmát és annak szabályait. Válságkezelési rendszerünk kialakításának törvényi szabályozása időszerű és elodázhatatlan, melynek a Szövetség tagállamaival folytatott együttműködésre és a kollektív védelmi képességek fenntartására kell épülnie.

Rámutattam, hogy a válsághelyzetek koordinálását csakis a Kormány, illetve a Kormánynak a minisztériumok felett álló szerve végezheti.

Részletesen összefoglaltam a védelmi igazgatás ezen belül a területi és helyi védelmi igazgatás új rendszerének történeti fejlődését 1989-től napjainkig. Feltártam a „régis és új” törvények, átmeneti szabályozások együttes alkalmazása során kialakult ellentmondásos helyzeteket, azok megszüntetésére tett intézkedéseket. Megfogalmaztam az 1994. január elsején hatályba lépett új honvédelmi törvény hatását a védelmi felkészítés és az országmozgósítás rendszerére. Megállapítottam, hogy az új honvédelmi törvény megalkotását követően napjainkig megjelent – a védelmi igazgatás valamely szegmensét érintő – törvények, végrehajtási rendeletek, kormányrendeletek, ágazati utasítások több esetben tartalmazzak átfedéseket, ténybeli tévedéseket, esetenként jogkörelvonási szándékot.

Rámutattam, hogy a védelmi felkészítés és az országmozgósítás új rendszerének koncepciója az évek során végbement biztonságpolitikai változások, az eltelt időszakban megjelent törvényi szabályozások következtében idejét múlta, tartalmában sok elévült elemet tartalmaz.

Megfogalmaztam a védelmi felkészítés és az országmozgósítás, a válságkezelés és az országmozgósítás rendszerét szabályozó koncepció kidolgozásának aktualitását.

A második fejezet a védelmi igazgatás szervezeti és feladatrendszere címet kapta, mely bevezetéseként áttekintettem a közigazgatási és a védelmi igazgatási rendszer kapcsolódási pontjait, egymáshoz való viszonyát. Részletesen bemutattam a megyei (fővárosi) és a helyi védelmi bizottságok, valamint azok munkáját segítő szervezetek felépítését, összetételét. Feltártam és összefoglaltam azok működési rendjét. Szintetizálva értelmeztem a megyei (fővárosi) védelmi bizottság védelmi igazgatási és közigazgatási irányítási jogkörében végzendő, valamint a megyei közgyűlés elnöke (fővárosban a főpolgármester) védelmi igazgatással összefüggő főbb feladatait.

Újszerűen csoportosítottam és elemeztem a polgármester jogszabályokban meghatározott a védelmi igazgatással összefüggő feladatait.

Rámutattam, hogy a helyi védelmi igazgatási rendszer a területi védelmi igazgatás folyamatos irányítása, közvetlen szakmai segítsége nélkül nem, vagy csak alacsony hatékonysággal tud megfelelni a vele szemben támasztott követelményeknek. Eklatáns példája ennek a közelmúlt tiszai árvízveszélyek és árvizek során működő egyes helyi védelmi bizottságok munkája, amikor is külső beavatkozás hiányában egész egyszerűen megbénult az irányító-szervező tevékenységük.

Ennek okát elsősorban a helyi védelmi bizottságoknál, a megyei (fővárosi) védelmi bizottságoknál működő védelmi irodákhoz hasonló szervezet hiányában állapítottam meg. A lehetséges közigazgatási reform adta lehetőségeket kihasználva, megfogalmaztam a területi és helyi védelmi igazgatás megváltoztatásának lehetőségét, ajánlást tettem azok lehetséges átalakításának egy változatára. Rámutattam, hogy a közigazgatási reform elmaradása esetén is szükséges lenne a helyi védelmi bizottságok munkáját segítő védelmi iroda (osztály) létrehozása.

Megállapítottam, hogy a helyi védelmi igazgatásban résztvevő polgármesterek, jegyzők, védelmi referensek, munkacsoportba beosztottak jelenlegi felkészítési rendje nem biztosítja a megfelelő színvonalú működés feltételeit. Ismételten utaltam rá, hogy a helyi védelmi bizottságoknál csak más munkaköröket is ellátó, így igen leterhelt védelmi referensek végzik a bizottság munkájának segítését. Ezért megoldást a védelmi iroda (osztály) létrehozása jelenthet, ennek meglétét feltételezve ajánlást dolgoztam ki a védelmi irodák beosztott állományának, illetve a helyi védelmi igazgatásban résztvevők felkészítésére, továbbképzésére.

Vizsgáltam a területi-helyi védelmi igazgatás tudományos igényű feltárásának helyzetét, valamint ismertségi szintjét a lakosság körében. Ehhez a tudománymetria alkalmazását hívtam segítségül. Ennek során *ráműtattam*, hogy a védelmi igazgatás területi és helyi szerveit bemutató, azokról tudományos ismereteket terjesztő, népszerűsítő publikációk számának intenzív növelése na gymértékben hozzájárulhat ezen szintek védelmi igazgatással összefüggő munkájuk eredményességének növeléséhez.

A harmadik fejezet a területi és helyi védelmi igazgatás intézkedési tervrendszerét és a szövetségi kötelezettségből adódó védelmi igazgatási feladatokat tartalmazza. A fejezet első részében a területi és helyi védelmi igazgatás intézkedési tervrendszerében áttekintettem a megyei (fővárosi) védelmi bizottságok részére előírt intézkedési terveket. Ezt követően elemeztem azok szerkezeti, tartalmi felépítését. Ennek során megállapítottam, hogy azok túlságosan nagy terjedelme nehezíti a védelmi bizottságok gyors intézkedéseinek meghozatalát, sok esetben tartalmaznak olyan jogszabályi felsorolásokat, a tervekhez konkrétan nem kapcsolódó alpontokat, melyek a felhasználó részére csak bonyolítják a kialakult helyzet tisztázását. A tervekben meghatároznak olyan feladatokat, követelményeket, ami egyébként a felhasználó részéről ismert és elvileg begyakorolt kellene hogy legyen. Ezek alapján megfogalmaztam a tervrendszerrel szemben támasztott követelményeket és ajánlást dolgoztam ki a területi és helyi védelmi igazgatás intézkedési terveinek átalakítására. Így egy újonnan létrehozott „Intézkedési Tervokmány” három fő része tartalmazná az előírt intézkedéseket és feladatokat, melyek részenkénti tagozódását meghatároztam. Elképzelésem szerint ez az Intézkedési Tervokmány tisztázná az irányítás, a vezetés, az együttműködés rendjét. A feladatok, a rendelkezésre álló erők, eszközök és lehetőségek logikus rendben való elosztását, felhasználását, valamint alkalmas lenne a modern informatikai lehetőségek kihasználására. Figyelembe venné a felkészülési időszak, a minősített időszakot megelőző és a minősített időszakok eltérő tennivalóit.

Ráműtattam, hogy a területi és helyi védelmi igazgatás rendszerével kapcsolatos alapismeretek elsajátításához, oktatásához célszerű lenne készíteni egy ún. „Kézikönyvet”. A Kézikönyv tartalmára vonatkozóan rendszerbe foglaltam mindazon témaköröket, melyeket feldolgozásra javasoltam.

A fejezet második részében összefoglaltam a civil-katonai együttműködés helyét, szerepét a NATO stratégiájában. Áttekintettem hazai megvalósulásának eddigi tapasztalatait, kapcsolatát a befogadó nemzeti támogatás rendszerével. Megállapítottam, hogy honi területen a civil-katonai együttműködés megvalósulásának elsősorban a befogadó nemzeti támogatás végrehajtása során van meghatározó szerepe.

Beműtattam a befogadó nemzeti támogatás megvalósításával kapcsolatos NATO szabályozás- és követelményrendszert. Rendszerbe foglaltam a megyei (fővárosi) védelmi bizottságok feladatait a befogadó nemzeti támogatás nyújtása érdekében. Feltártam a helyi védelmi bizottságok és a polgármesterek felelősségét a befogadó nemzeti támogatással összefüggő adatszolgáltatási kötelezettség teljesítésében.

Disszertációm *tudományos eredményeinek tartom* az alábbiakat:

1. Részletesen feldolgoztam és összefoglaltam a védelmi igazgatás kialakítását, fejlődését a demokratikus államrend létrejöttétől napjainkig terjedő időszakban.
2. Átfogóan szintetizáltam és értelmeztem a területi és helyi védelmi igazgatás tevékenységi rendjét meghatározó törvényi szabályozást.
3. Javaslatot fogalmaztam meg a területi és helyi védelmi igazgatás szervezeti korszerűsítésére és az ehhez szorosan kapcsolódó felkészítő, oktató tevékenységre.
4. Ajánlást dolgoztam ki a területi és helyi védelmi igazgatás intézkedési tervrendszerének átalakítására, a gyakorlati munkát segítő Kézikönyv strukturális kialakítására.

Véleményem szerint dolgozatom hasznosítható az alábbi területeken:

- *Alapul* szolgálhat a védelmi igazgatás korszerűsítésével foglalkozó szakembereknek a területi és helyi szervek átalakításában és a kutatásban.
- *Hozzájárulhat* a területi és helyi védelmi igazgatás intézkedési tervrendszerének átalakításának kimunkálásához.
- *Segítséget nyújthat* a védelmi igazgatás tantárgy témaköreinek oktatásához, valamint a területi és helyi védelmi igazgatási feladatokat végző szervezetek állománya, a polgármesterek, a jegyzők felkészítéséhez szükséges tansegédletek elkészítéséhez.
- *Serkentheti* a további kutatómunkát.

A területi és helyi védelmi igazgatás kutatási lehetőségét ezidáig csekély mennyiségű publikáció segítette. Így a kutatási témám tudományos igényű feltárása során kevésbé tudtam igénybe venni, az egyébként a kutatás szempontjából rendkívül fontos publikációs háttérrel. Napjainkban – ahogy a dolgozatomban erre vonatkozó elemzéseim során megállapítottam - a jövő kutatója számára, már egy nagyobb irodalomgyűjtési lehetőség áll majd rendelkezésre. Ennek jobbá tételében ma úttörő munkát végez dr. Patyi Sándor dandártábornok, illetve dr. Lakatos László mk. dandártábornok, akinek doktori értekezése jó alapidokumentumként szolgálhat a jövő kutatója számára.

A téma kutatását ezzel nem tekintem lezártnak, tudományos tevékenységemet a védelmi igazgatást érintő - a közeljövőben valószínűsíthető - változások területén kívánom folytatni.

Úgy gondolom, hogy munkámmal sikerült a területi és helyi védelmi igazgatás korszerűsítését segítő és megvalósításra érdemes gondolatokat megfogalmazni. Ha ez így van és disszertációm nem csupán a polcon porosodó tudományos munkák számát fogja gyarapítani, akkor nem dolgoztam hiába.

KÖRTVÉLYESSY ZSOLT mk. alezredes

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. **Bergmann, E:** Codex Hammurabbi. Textus primigenius. Róma, 1953.
2. **Bertényi Iván-Gyapay Gábor:** Magyarország rövid története. Maecenas könyvek, Budapest, 1995.
3. **Bognár Károly:** A honvédelem az egész társadalom ügye. Hadtudomány, 1998/4. szám. A Magyar Hadtudományi Társaság Folyóirata, Budapest.
4. **Bögi Sándor:** NATO-válságkezelési gyakorlatok. Új Honvédségi Szemle, 2000/6. szám. A Magyar Honvédség Központi Folyóirata, Budapest.
5. **Clausewitz Carl von:** A háborúról. Budapest, Zrínyi Kiadó, 1961.
6. **Csabai György:** A biztonság dimenziói és a biztonságpolitika új eszköze. Hadtudomány, 1992/2. szám. A Magyar Hadtudományi Társaság Folyóirata, Budapest.
7. **Csabai György:** A polgári szükségállapot tervezés. Új Honvédségi Szemle, 1992/12. szám. A Magyar Honvédség Központi Folyóirata, Budapest.
8. **Csabai Károly:** A katonai igazgatási szervek történetéből. Tanulmány. Honvédelem, 1989/6. szám. Budapest, 1989.
9. **Cserepes Tibor:** A védelmi felkészítés és az országmozgósítás aktuális elvi kérdései. A Magyar Hadtudományi Társaság II. Országos Konferenciájának anyaga. I. kötet Hadtudományi Tájékoztató, 1994/1. szám, Budapest.
10. **Csontos András – Horváth József:** A macedóniai magyar szerepvállalás tapasztalatai. Új Honvédségi Szemle, 2002/2. szám. A Magyar Honvédség Központi Folyóirata, Budapest.
11. **Daróczy István:** A honvédelmi igazgatás rendszere 1939-től napjainkig. Tanulmány. Akadémiai Közlemények, 4. különszám. Zrínyi Miklós Katonai Akadémia, Budapest
12. **Eperjesi Andrea:** Civil-katonai együttműködés. Új Honvédségi Szemle, 1998/1. Szám. A Magyar Honvédség Központi Folyóirata, Budapest.
13. **Ficzere Lajos:** A Magyar Közigazgatási Jog Általános rész. ORISIS Kiadó, Budapest, 2000.

14. **Forgó István:** A polgármesteri hivatalok mozgósítási feladatainak tervezése, szervezése és végrehajtása. Új Honvédségi Szemle, 1996/7. szám. A Magyar Honvédség Központi Folyóirata, Budapest.
15. **Fülöp Gyula:** A végrehajtó hatalom és a helyi-területi önkormányzatok alkotmányos szabályozása. Jegyzet. Államigazgatási Főiskola, Budapest, 1993.
16. **Geller István:** Vállalkozók a hadszíntéri vállalkozásban. Új Honvédségi Szemle, 2002/2. szám. A Magyar Honvédség Központi Folyóirata, Budapest.
17. **Gyarmati István:** A Magyar Köztársaság nemzeti érdekei és katonai stratégiája. „A nemzeti katonai stratégia és az integráció.” címmel 1997. október 10-11-én megtartott tudományos konferencia anyaga. A HM Oktatási és Tudományszervező Főosztály és a Magyar Hadtudományi Társaság kiadványa. Budapest, 1997.
18. **Horváth Csaba:** A Hazáért-mindhalál! A Magyar Honvédség 150 éve, 4., Honvéd Kiadó, Budapest, 1999.
19. **Huntington, Samuel P.:** A katona és az állam. Zrínyi Kiadó. Budapest, 1999.
20. **Jávor Endre:** A biztonsági stratégia kidolgozása során érvényesítendő elvek és módszerek. Hadtudomány, 2002/2. szám. A Magyar Hadtudományi Társaság Folyóirata, Budapest.
21. **Joó József:** A Honvédelmi Törvény végrehajtásával, alkalmazásával kapcsolatos tapasztalatok. Új Honvédségi Szemle, 1995/12. szám. A Magyar Honvédség Központi Folyóirata, Budapest.
22. **Király László:** A gazdaság védelmi felkészítése. NATO/EU-csatlakozás és a védelmi szektor. ZMNE Társadalomtudományi Intézet. Budapest, 1999.
23. **Kiss Zoltán:** Országvédelem. Új Honvédségi Szemle, 2003/6. szám. A Magyar Honvédség Központi Folyóirata, Budapest.
24. **Kovács Lajos:** Az önkormányzatok szerepének növelése a katonai igazgatásban. Hadtudomány, 1997/1. szám: A Magyar Hadtudományi Társaság Folyóirata, Budapest.
25. **Köszegvári Tibor – dr. Fülöp Imre:** Javaslatok a Magyar Köztársaság honvédelmi politikájának alapelveire és főbb tételeire. Tanulmány, Védelmi Tanulmányok 1991/1. szám. Budapest, 1991.

26. **Kőszegvári Tibor:** A Magyar Köztársaság honvédelmének alapelvei és gyakorlata. Egyetemi jegyzet. ZMNE Doktori Iskola, 1998.
27. **Kuti György:** Helyi önkormányzatok és a területvédelem. Új Honvédségi Szemle, 1991/2. szám. A Magyar Honvédség Központi Folyóirata, Budapest.
28. **Lakatos László:** A védelmi igazgatás működésének sajátosságai a minősített időszakokban. Átdolgozott, rövidített tanulmány. Tanulmánygyűjtemény a Honvédelmi Minisztérium 1996. évi kutatási eredményeit összegező tanulmányokból. Budapest, 1997.
29. **Lakatos László:** A biztonsági kockázatok új dimenziói, a katonai és a polgári szervek szerepe a katasztrófa-elhárításban. Tanulmány. HM Oktatási és Tudományszervező Főosztály, Budapest, 1997.
30. **Lakatos László:** A nemzeti biztonság és az ország honvédelmi felkészítésének összefüggései a honvédelem rendszerében. Tanulmány. HM Oktatási és Tudományszervező Főosztály. Budapest, 1999.
31. **Matus János:** Válságkezelés és a konfliktusok megelőzése. Új Honvédségi Szemle, 1995/10. szám. A Magyar Honvédség Központi Folyóirata, Budapest.
32. **Montesquieu:** A törvények szelleme és a Perzsa levelek válogatott részei. 1943. Phönix K., Budapest.
33. **Murányi Zoltán:** Útkeresés a honvédelem alkotmányos problémáinak rendezésében. Új Honvédségi Szemle, 1999/12. szám. A Magyar Honvédség Központi Folyóirata, Budapest.
34. **Négyesi Imre:** A befogadó nemzeti támogatási adatbázisok létrehozásának lehetséges irányai. Kard és toll, 2002/2. szám. Válogatás a hadtudomány doktoranduszainak tanulmányaiból.
35. **Németh Sándor:** A polgári-katonai együttműködés helyzete, feladatai. Új Honvédségi Szemle, 2002/2. szám. A Magyar Honvédség Központi Folyóirata, Budapest.
36. **Németh Sándor – Patyi Sándor:** Védelmi felkészítés és országmozgósítás. Új Honvédségi Szemle, 1999/2. szám. A Magyar Honvédség Központi Folyóirata, Budapest.
37. **Orovecz István:** A polgári védelem helye és szerepe az ország biztonsági rendszerében. NATO/EU-csatlakozás és a védelmi szektor. ZMNE Társadalomtudományi Intézet. Budapest, 1999.

38. **Pataky Iván:** A rendkívüli helyzetekre való reagálás törvényi szabályozása. Új Honvédségi Szemle, 1995/8. szám. A Magyar Honvédség Központi Folyóirata, Budapest.
39. **Pataky Iván:** A polgári védelem a honvédelem rendszerének alkotóeleme. Hadtudomány, 1998/3. szám. A Magyar Hadtudományi Társaság Folyóirata, Budapest.
40. **Pataky Iván:** A katasztrófavédelem kiindulópontja egy országos stratégia. Hadtudomány, 2000/4. szám. A Magyar Hadtudományi Társaság Folyóirata, Budapest.
41. **Patyi Sándor:** A MK biztonságát veszélyeztető helyzetek alkotmányos szabályozásának elvei és követelményei. Tanulmánygyűjtemény. HM Oktatási és Tudományszervező Főosztály, 1997.
42. **Pekó József:** A honvédelmi rendszer felépítése, tartalma és a katonai védelem néhány kérdése. Hadtudomány, 1993/3. szám. A Magyar Hadtudományi Társaság Folyóirata, Budapest.
43. **Siku László:** Kihívások, kockázatok, veszélyforrások. Új Honvédségi Szemle, 5/2000. szám. A Magyar Honvédség Központi Folyóirata, Budapest.
44. **Siku László:** A válságok kialakulása és a válságkezelés alapjai. Nemzetvédelmi Egyetemi Közlemények, 2000/2. szám. A Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Tudományos Lapja.
45. **Siku László:** A Magyar Honvédség szerepe és lehetséges feladatai válságkezelés során. Új Honvédségi Szemle, 2000/6. szám. A Magyar Honvédség Központi Folyóirata, Budapest.
46. **Simon Sándor:** Az ország honvédelmi felkészítésének követelményei és feladatai. Hadtudomány, 1991/2. szám. HM Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet, Budapest.
47. **Siposné Kecskeméty Klára:** A biztonságot fenyegető nem katonai jellegű kihívások. Hadtudomány, 1995/4. szám. A Magyar Hadtudományi Társaság Folyóirata, Budapest.
48. **Székely Sándor:** A hadkiegészítési rendszer jelene és jövője a stratégiai felülvizsgálat tükrében. Új Honvédségi Szemle, 2000/4. szám. A Magyar Honvédség Központi Folyóirata, Budapest.
49. **Szigeti Lajos:** A honvédelmi igazgatás helyzete napjainkban. Akadémiai közlemények, Budapest, 1996/210.
50. **Szternák György:** A katonai veszélyeztetettségről. Hadtudomány, 1995/4. szám. A Magyar Hadtudományi Társaság Folyóirata, Budapest.

51. **Szternák György:** A polgári-katonai kapcsolatok problémái hazánkban. Új Honvédségi Szemle, 1997/1. szám. A Magyar Honvédség Központi Folyóirata, Budapest.
52. **Szternák György:** A nemzeti biztonsági stratégia, a nemzeti katonai stratégia és a katonai doktrínák. NATO/EU-csatlakozás és a védelmi szektor. ZMNE Társadalomtudományi Intézet. Budapest, 1999.
53. **Szternák György:** Válságkezelés-új feladatok, lehetőségek és eszközök. Katasztrófavédelem, 2003/6. szám. Az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság Folyóirata, Budapest.
54. **Takács Albert:** A közigazgatás funkciói, feladatai és tevékenységfajtái. Jegyzet. Államigazgatási Főiskola, Budapest, 1992.
55. **Tóth Rudolf:** A polgári védelem, a Magyar Honvédség és a Határőrség lehetséges együttműködése az egységes védelmi rendszerben. Új Honvédségi Szemle, 2000/4. szám. A Magyar Honvédség Központi Folyóirata, Budapest.
56. **Ujj András:** A biztonságfelfogás változásai a XX. században. Új Honvédségi Szemle, 1999/4. szám. A Magyar Honvédség Központi Folyóirata, Budapest.
57. A Szövetség Stratégiai Koncepciója, Washington, 1999. Hadtudományi Lexikon, Magyar Hadtudományi Társaság. Budapest, 1995.
58. Magyar Törvénytár (Corpus Juris Hungarici – a törvényekbe zárt történelem). CD-ROM változata. KJK-KERSZÖV. Budapest, 2003.
59. CD Jogtár 2003.
60. Határozatok Tára, 2003.

PUBLIKÁCIÓS JEGYZÉK

I. Szakcikkek:

1. Körtvélyessy Zsolt: A védelmi igazgatás területi és helyi szervei a védelmi felkészítés és az országmozgósítás rendszerében, azok megváltoztatásának lehetséges útjai a NATO és az EU elveinek figyelembevételével (szinopszis).
Nemzetvédelmi Egyetemi Doktorandórum, Tudomány- és Kutatásszervező Koordinációs Központ. 4. szám, 2. kötet, Budapest, 2002. p. 7-26. ISSN 1588-2233.
2. Körtvélyessy Zsolt: A központi védelmi igazgatási szervek tevékenysége a CMX-2002. NATO politikai-katonai válságkezelési gyakorlaton.
Új Honvédségi Szemle, 2002/6., p. 48-53.
A Magyar Honvédség Központi Folyóirata, Budapest, ISSN 1216-7436.
3. Körtvélyessy Zsolt: A globális biztonság hatása hazánk honvédelmi rendszerére. KAPU, az értelmiség magyar folyóirata. XV. évfolyam, 2002. 08. p., 29-31.
ISSN 0238 888 X.
4. Körtvélyessy Zsolt: Gondolatok a védelmi felkészítés és az országmozgósítás rendszerének korszerűsítéséről.
Nemzetvédelmi Egyetemi Közlemények. 2003., 7. évfolyam, 2. szám p. 36-42.
A Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Tudományos Lapja. ISSN 1417-7323
5. Körtvélyessy Zsolt: A védelmi igazgatási rendszer reformjának szükségessége, lehetséges iránya.
Új Honvédségi Szemle, 2003/11., p. 30-38.
A Magyar Honvédség Központi Folyóirata, Budapest. ISSN 1216-7436.
6. Körtvélyessy Zsolt: A polgári-katonai együttműködés rendszere hazánkban.
Kard és toll, 2003/II. kötet. Válogatás a hadtudomány doktoranduszainak tanulmányaiból. ISSN 1587-558x.
7. Körtvélyessy Zsolt: A védelmi igazgatás struktúrájának változása a rendszerváltozás időszakától napjainkig.
Új Honvédségi Szemle, 2004/3. A Magyar Honvédség Központi Folyóirata, Budapest. ISSN 1216-7436.

II. Tanulmányok:

1. Körtvélyessy Zsolt: A területi védelmi igazgatás vizsgálatának lehetősége a tudománymetria alkalmazásával.
Nemzetvédelmi Egyetemi Közlemények. A Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Tudományos lapja. ISSN 1417-7323. Megjelenés alatt.
2. Körtvélyessy Zsolt: A területi-helyi védelmi igazgatást meghatározó tényezők korszerűsítésének lehetséges változatai.
Új Honvédségi Szemle. A Magyar Honvédség Központi Folyóirata, Budapest. ISSN 1216-7436. Megjelenés alatt.

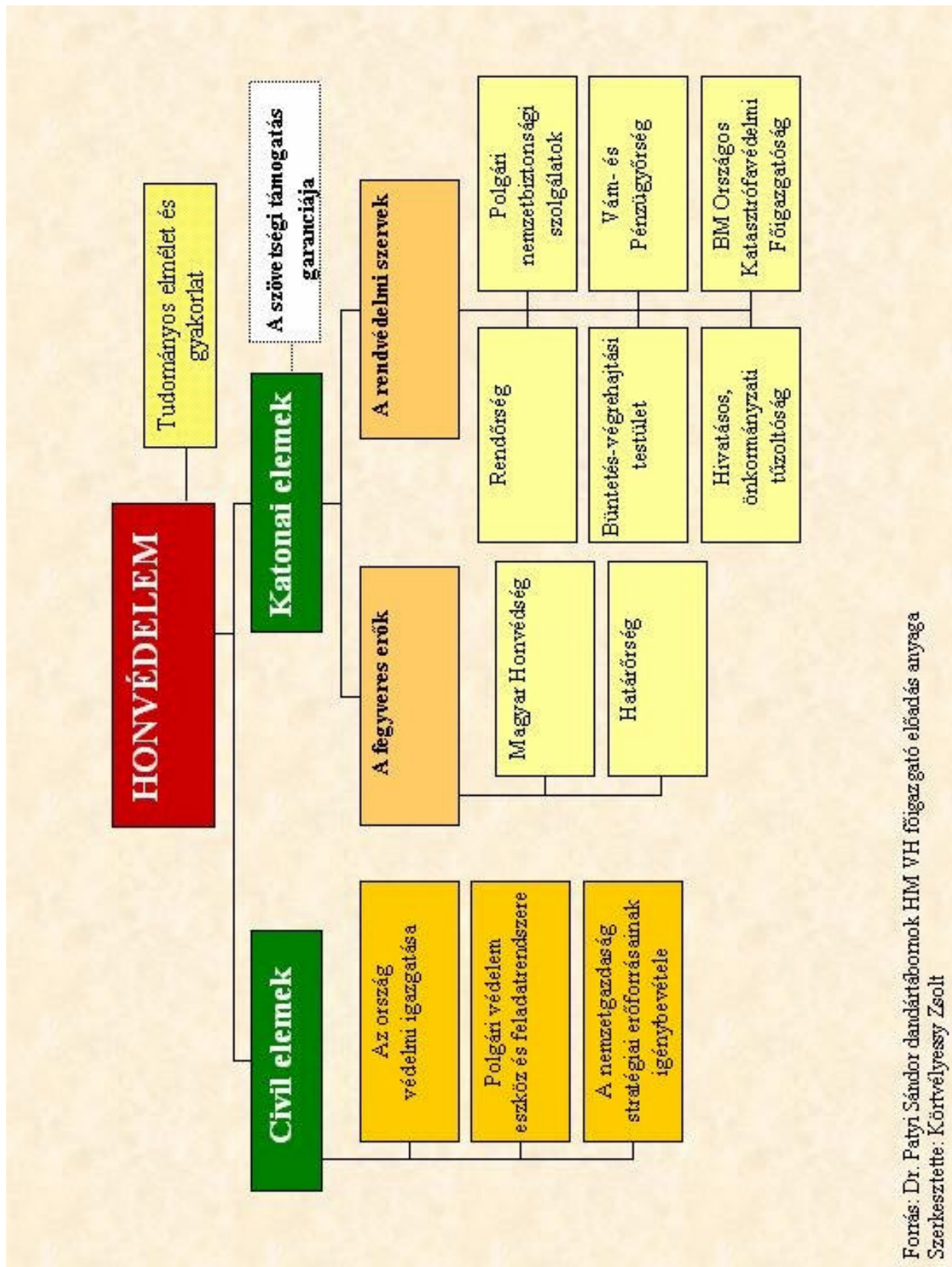
III. Előadások, oktatás:

1. Védelmi igazgatás témakör. Előadás a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Haderőszerkezési és Hadkiegészítési Tanszék hallgatói részére (2001-től évente).
2. A védelmi igazgatás feladat- és intézményrendszere, kiemelt hangsúlyt fektetve a helyi védelmi igazgatási rendszer tevékenységére. Előadás a helyi védelmi igazgatásban feladattal rendelkező hivatalnokok részére, egyes helyi védelmi bizottságok éves felkészítési terve alapján. (2001-től évente).

ÁBRAJEGYZÉK

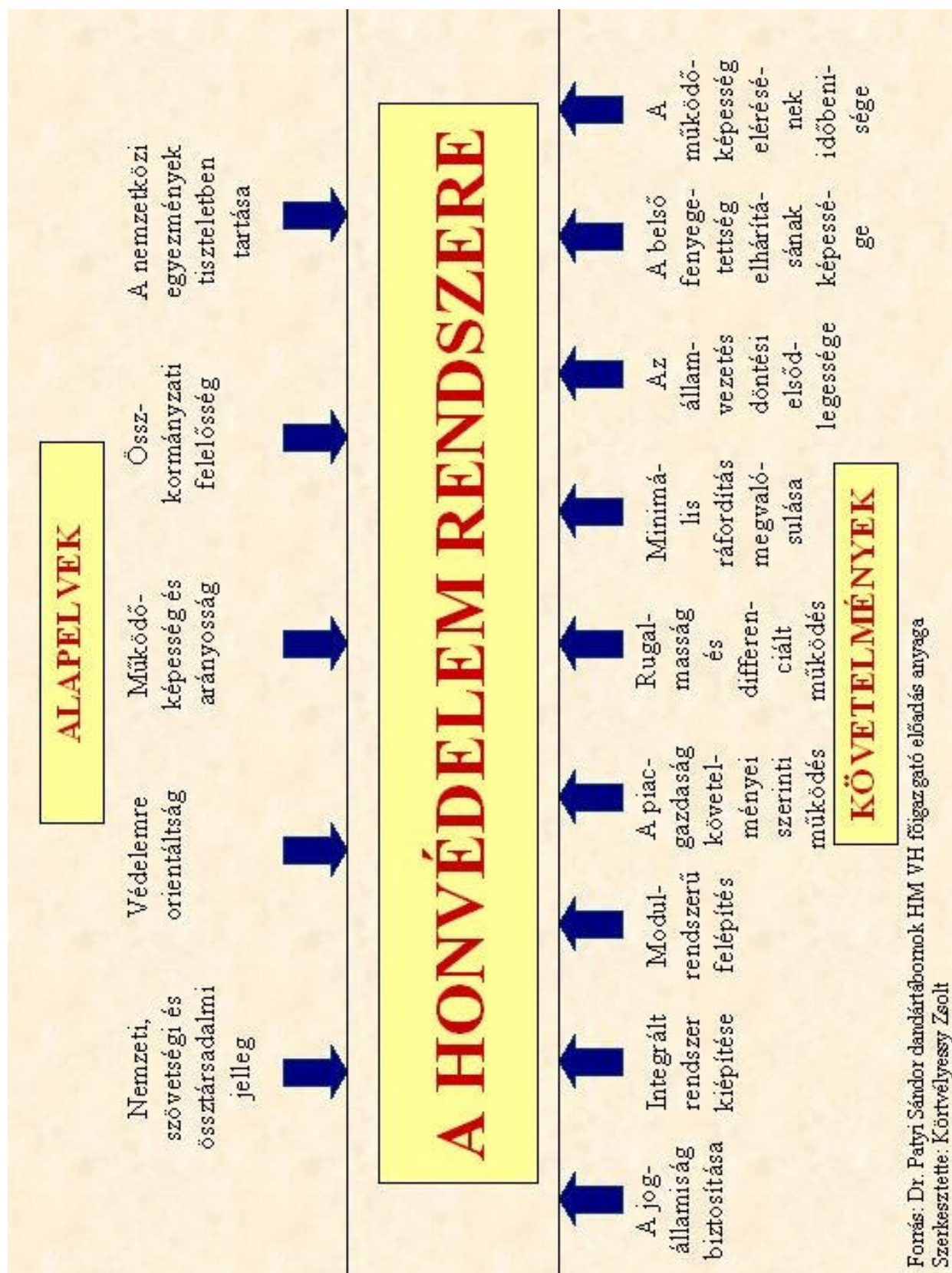
1. számú ábra: A honvédelem rendszere.
2. számú ábra: A honvédelem rendszerének alapelvei és követelményei.
3. számú ábra: A honvédelmi igazgatás szervezetei.
4. számú ábra: A megyei (fővárosi) védelmi bizottság szervezete (változat).
5. számú ábra: A megyei közgyűlés elnökét (főpolgármestert) segítő szervezetek (változat).
6. számú ábra: A megyei védelmi iroda irányítási és együttműködési kapcsolatrendszere (változat).
7. számú ábra: A helyi védelmi bizottság szervezete (változat).
8. számú ábra: A védelmi igazgatás hatályos törvényi szabályozása 1949-től – 2003-ig.
9. számú ábra: A védelmi igazgatás információs rendszerének elvi vázlata.
10. számú ábra: Az Intézkedési Tervokmány elvi felépítése.
11. számú ábra: A befogadó nemzeti támogatás területi és helyi szintű biztosításának rendszere (változat).

ÁBRÁK

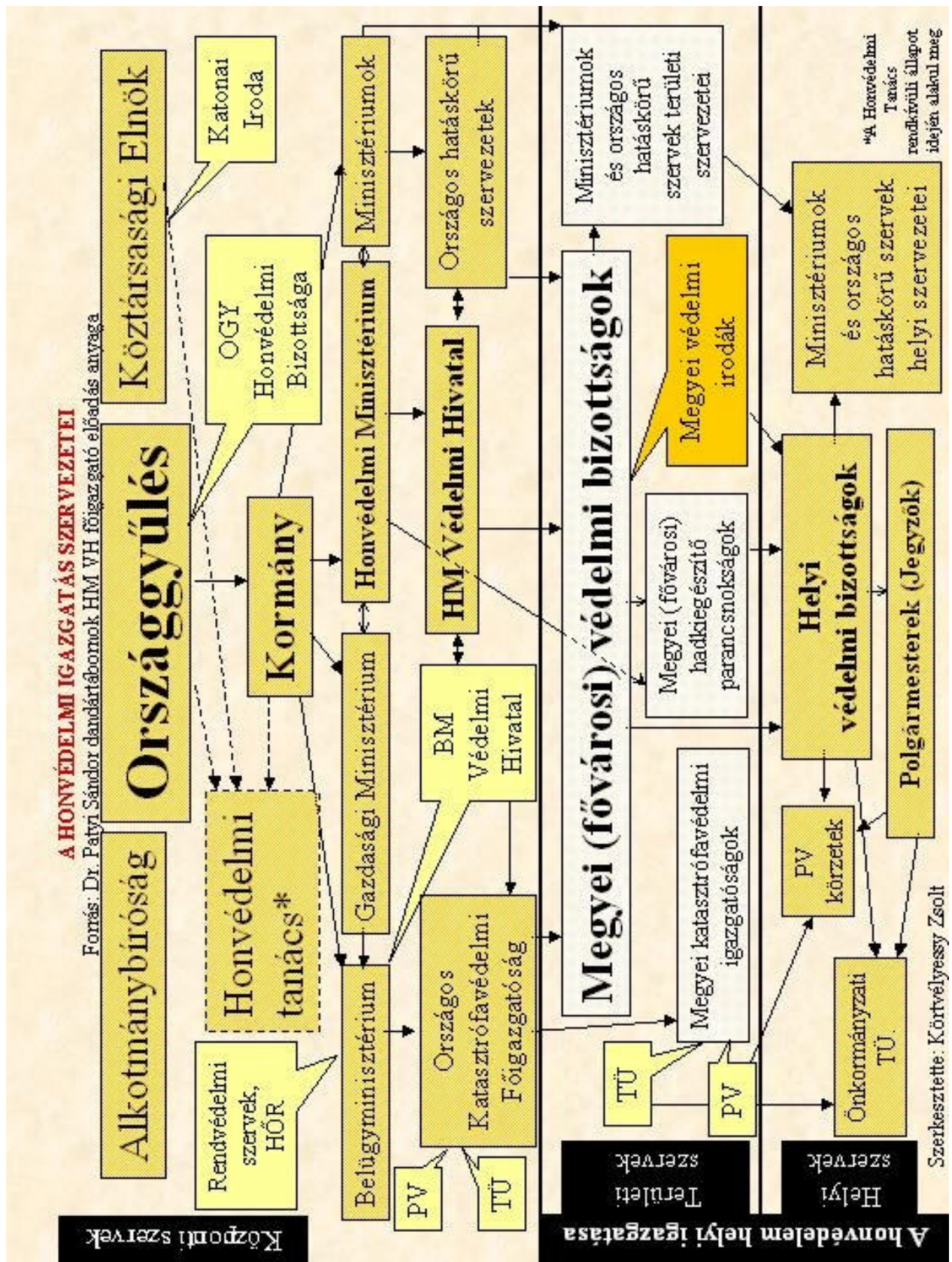


Forrás: Dr. Patyi Sándor dandártábornok HIM VH főigazgató előadás anyaga
Szerkesztette: Körtvélyessy Zsolt

1. számú ábra: A honvédelem rendszere

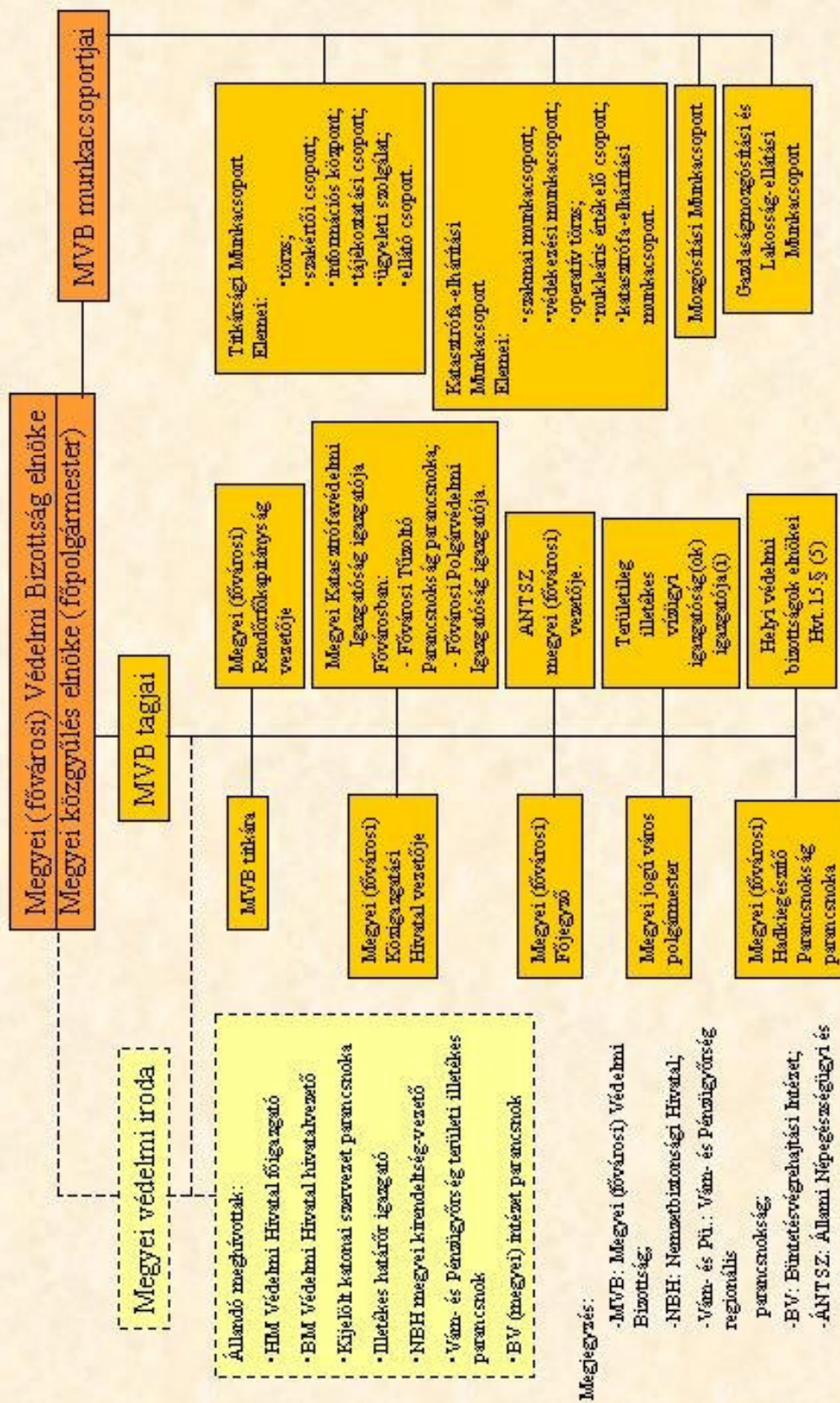


2. számú ábra: A honvédelem rendszerének alapelvei és követelményei



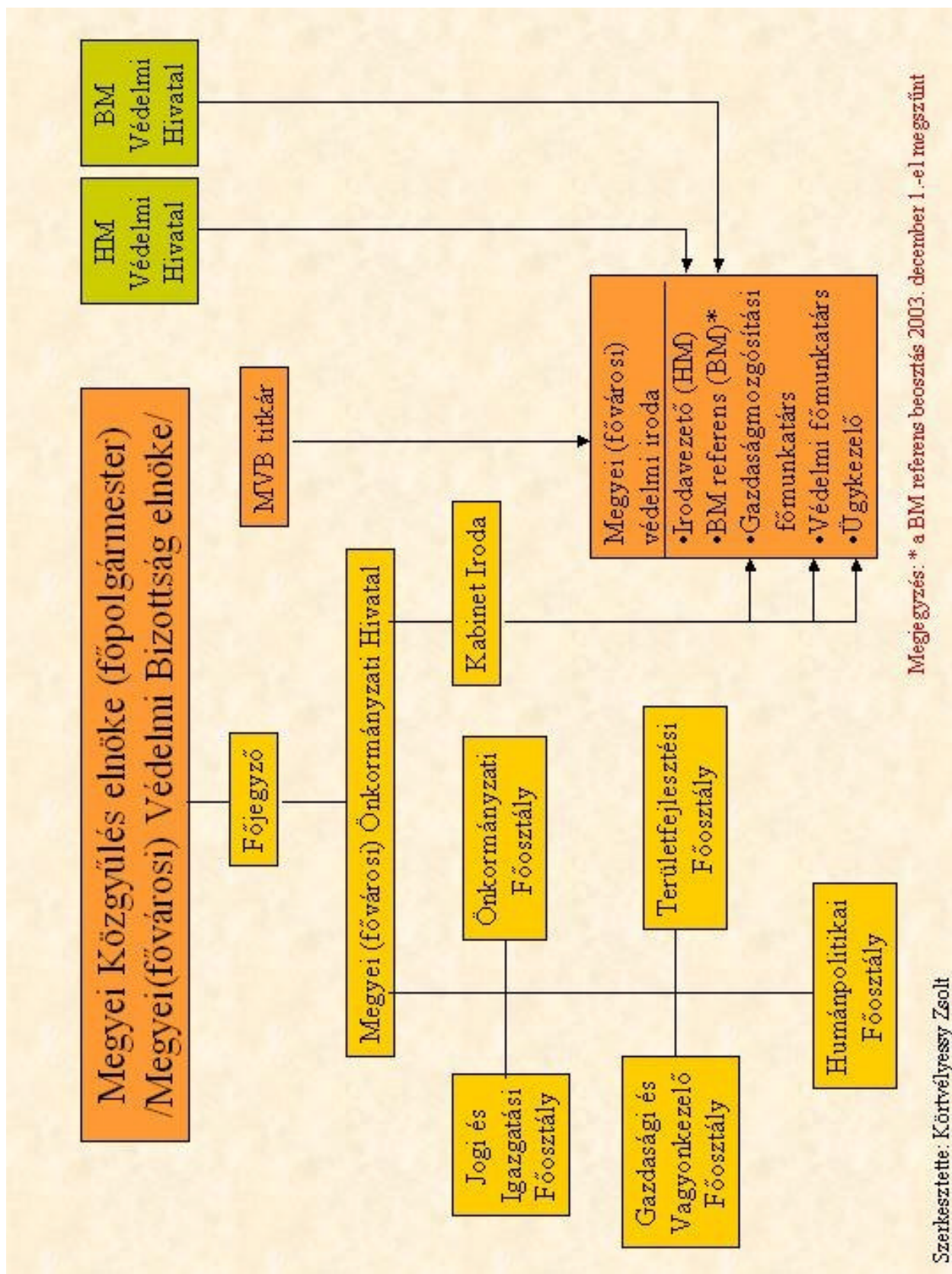
3. számú ábra: A honvédelmi igazgatás szervezetei

A MEGYEI (FŐVÁROSI) VÉDELMI BIZOTTSÁG

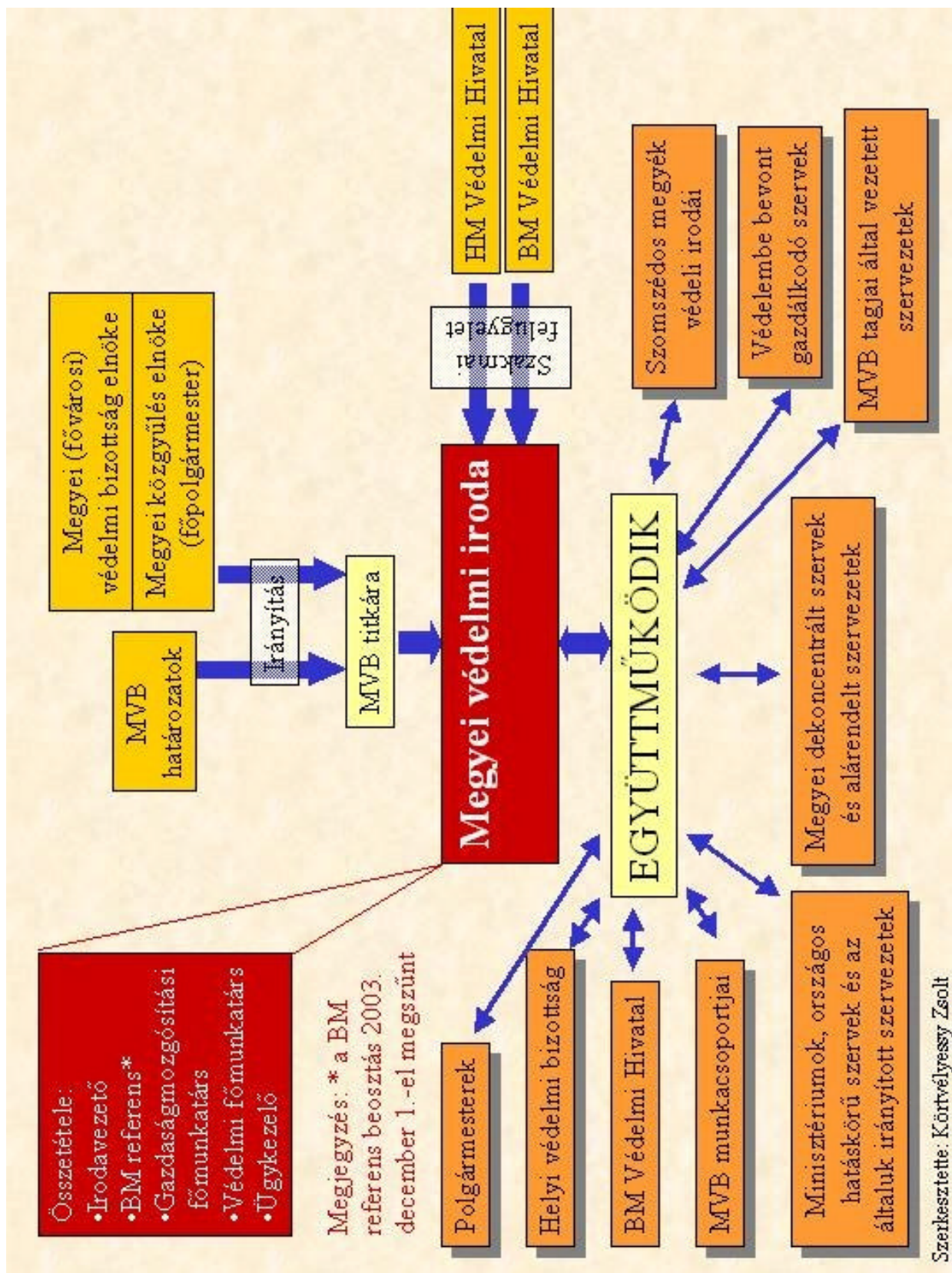


Szerkesztette: Körtvélyessy Zsolt

4. számú ábra: A megyei (fővárosi) védelmi bizottság szervezete (változat)

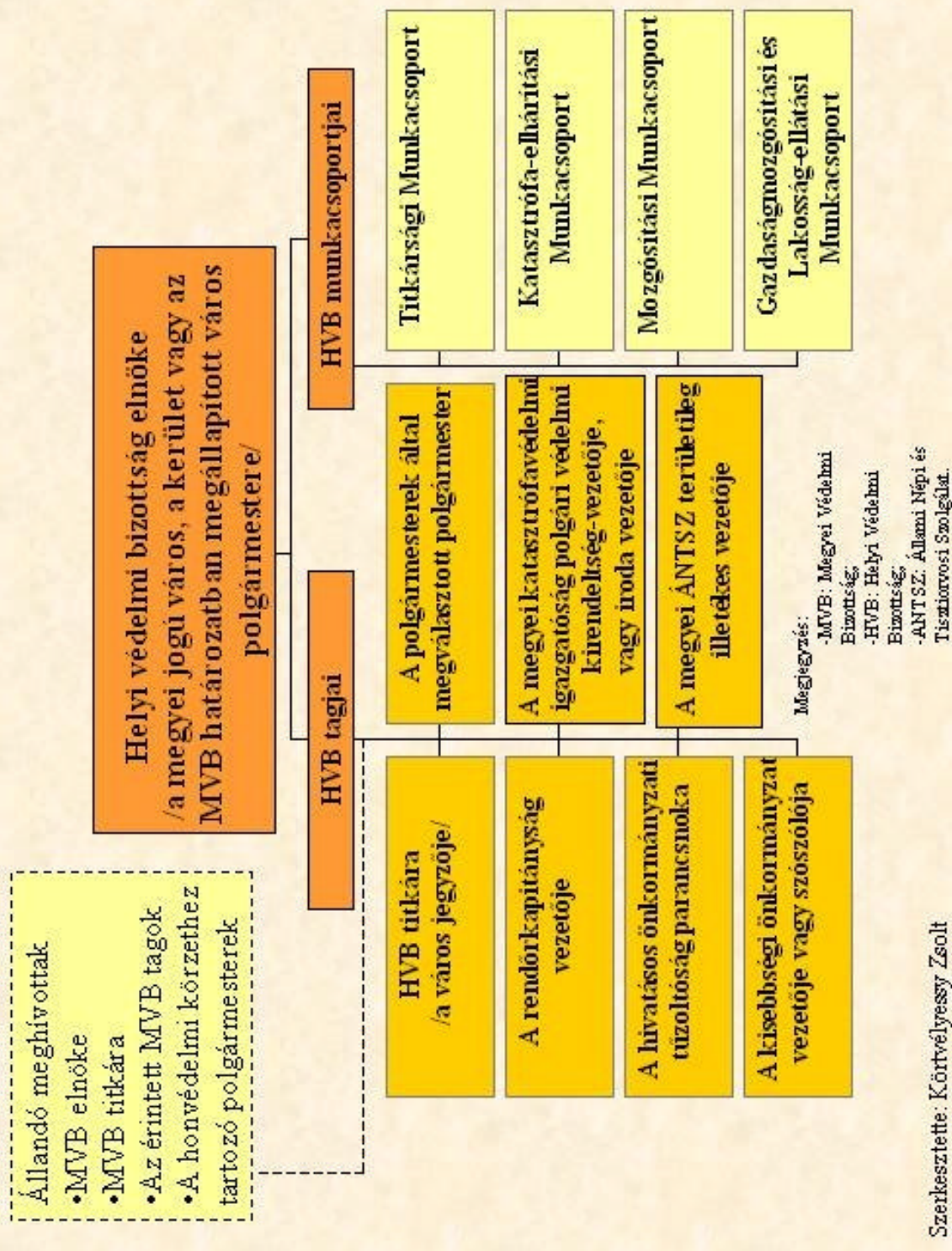


5. számú ábra: A megyei közgyűlés elnökét (főpolgármestert) segítő szervezetek (változat)



6. számú ábra: A megyei védelmi iroda irányítási és együttműködési kapcsolatrendszere (változat)

A HELYI VÉDELMI BIZOTTSÁG



7. számú ábra: A helyi védelmi bizottság szervezete (változat)

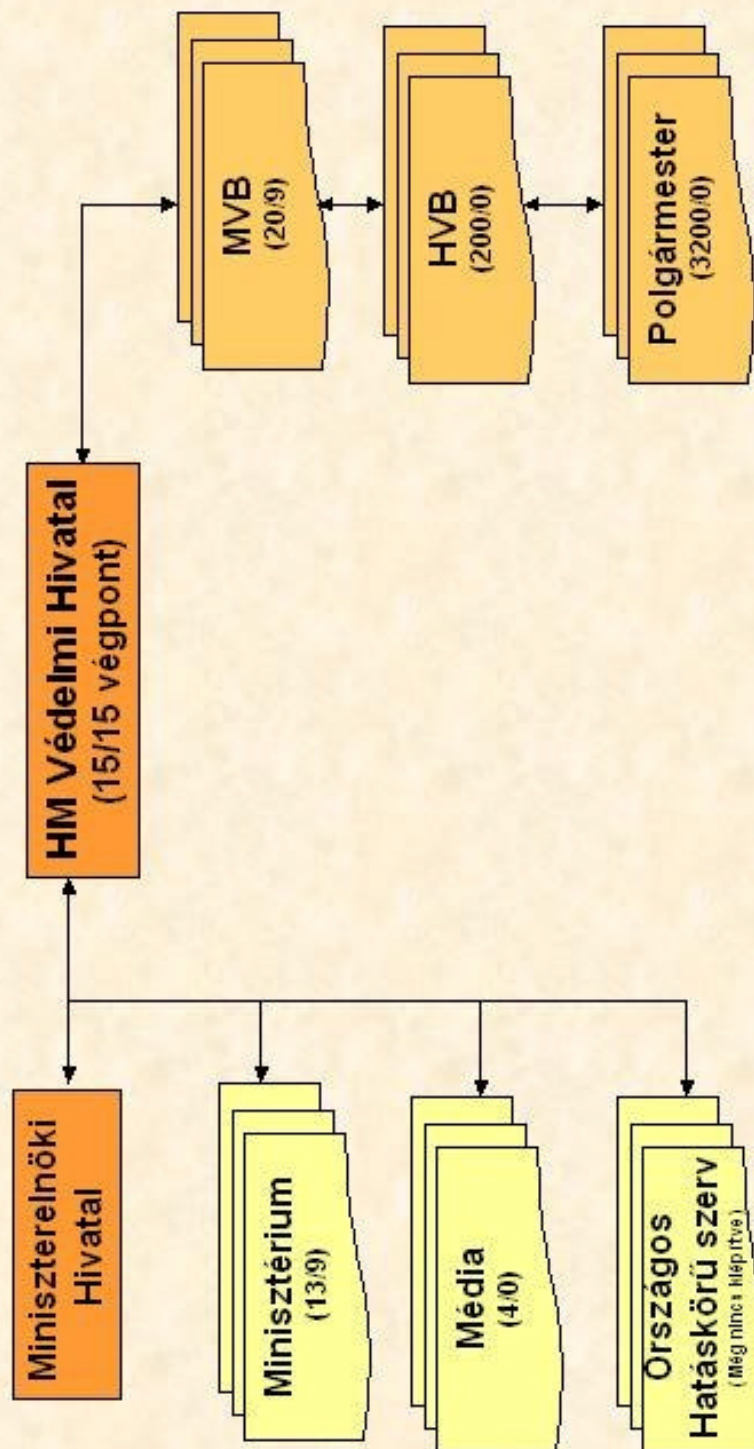
A VÉDELMI IGAZGATÁS HATÁLYOS TÖRVÉNYI SZABÁLYOZÁSA

1949	-	A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XXX. törvény	1997	-	A nemzetiségkérdésekről, a nyelvi és a kulturális jogokról, a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény
1956	-	Az Egyesült Nemzetek Alapokmányának törvénybe iktatásáról szóló 1956. évi I. törvény	1997	-	A határőrviselésről és a Határőrségről szóló 1997. évi XXXII. törvény, egységes szerkezetben a végrehajtásra kiadott 66/1997. (XII. 10.) BM rendelettel
1957	-	A kulturális javak fegyveres összetűzése esetén való védelem tárgyában Hágában, 1954. évi május hó 14. napján kelt nemzetközi egyezmény, valamint az ahhoz csatolt jegyzőkönyv (a kulturális javak háború idején megszállott területeiről való kivételének tilalma tárgyában) kihirdetéséről szóló 1957. évi 14. törvényerejű rendelet	1997	-	A Közművelődésről és az állami művelődési központokról és feladatszférájáról szóló 1997. évi LXXIX. törvény
1993	-	A honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény, egységes szerkezetben a végrehajtásról szóló 178/1993. (XII. 27.) Korm. rendelettel	1997	-	A polgári szolgálatról szóló 1997. évi XXI. törvény 1997. évi XLIX. törvény a Magyar Köztársaság Köztársaság és az Egyesült Államok Köztársasága közötti, az Egyesült Államok Fegyveres Erőinek a Magyar Köztársaság területén történő tevékenységéről szóló Megállapodás, valamint az annak mellékletét képező Végrehajtási Megállapodások megteremtéséről és kihirdetéséről
1994	-	A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény	1999	-	A Magyar Köztársaságnak az Észak-atlanti Szerződéshez történő csatlakozásáról és a Szerződés szövegének kihirdetéséről szóló 1999. évi I. törvény
1995	-	A közokiratokról, közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény	1999	-	Az Észak-atlanti Szerződés tagállamai közötti, fegyveres erők jogállásáról szóló Megállapodáshoz történő csatlakozásról, a Megállapodás kihirdetéséről, valamint a Megállapodáshoz kapcsolódó egyes jogszabályok módosításáról szóló 1999. évi CXVII. törvény
1996	-	A polgári védelemről szóló 1996. évi XXXVII. törvény 1996. évi I. törvény a rádiózásról és a televíziózásról	1999	-	A katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezéséről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéséről szóló 1999. évi LXXIV. törvény a végrehajtásra kiadott 179/1999. évi CXVII. törvény
2002	-		2002	-	A Magyar Köztársaság minisztertanácsának felsorolásáról szóló 2002. évi XI. törvény

Szerkesztette: Körtvélyessy Zsolt

8. számú ábra: A védelmi igazgatás hatályos törvényi szabályozása 1949-től –2003-ig

A VÉDELMI IGAZGATÁS INFORMÁCIÓS RENDSZERÉNEK ELVI VÁZLATA

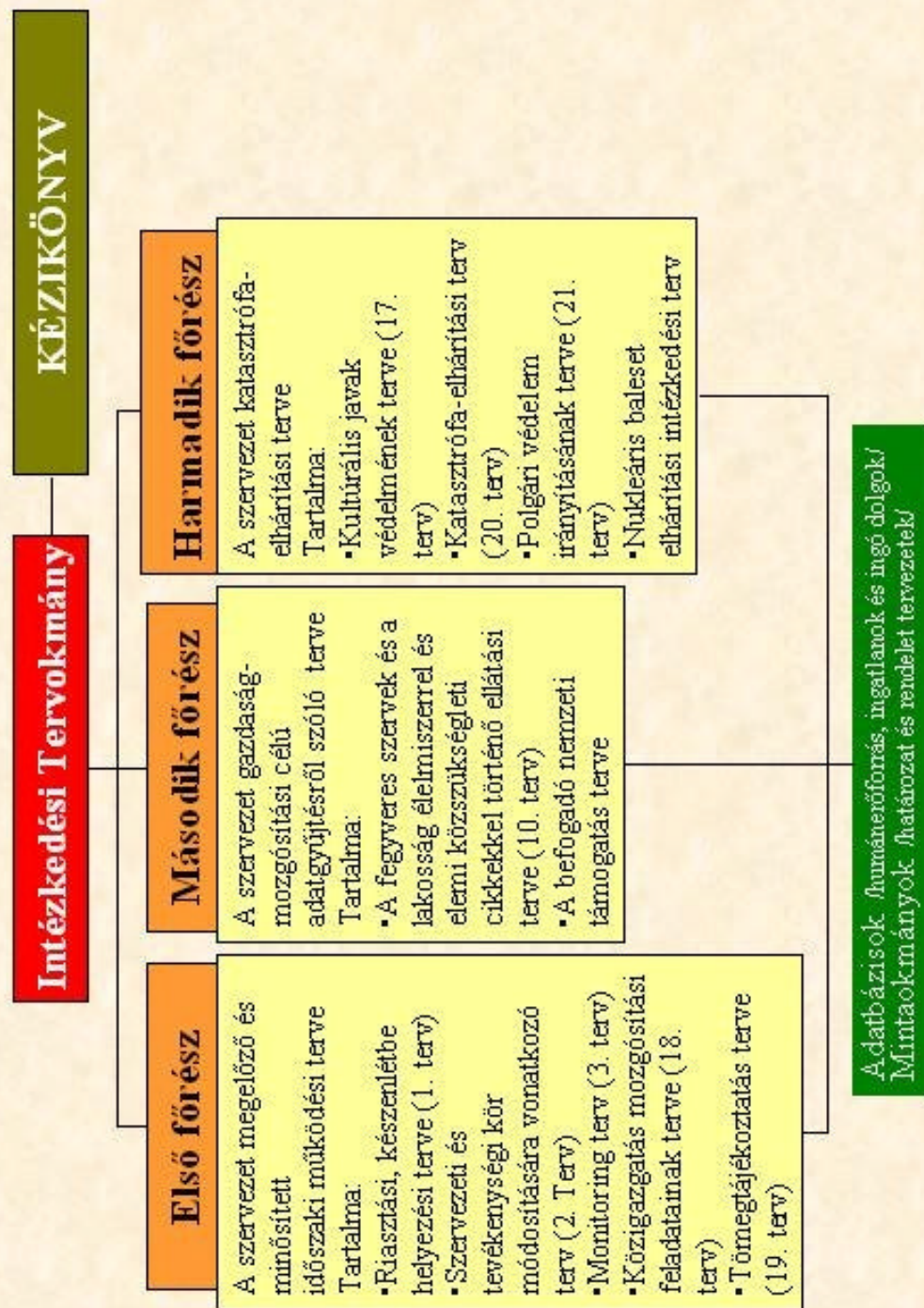


Megjegyzés: - (x/x) a tervezett és a már kiépített végpontok

Forrás: Dr. Patyi Sándor dandártábornok HM VH főigazgató előadás anyaga
Szerkesztette: Körtvélyessy Zsolt

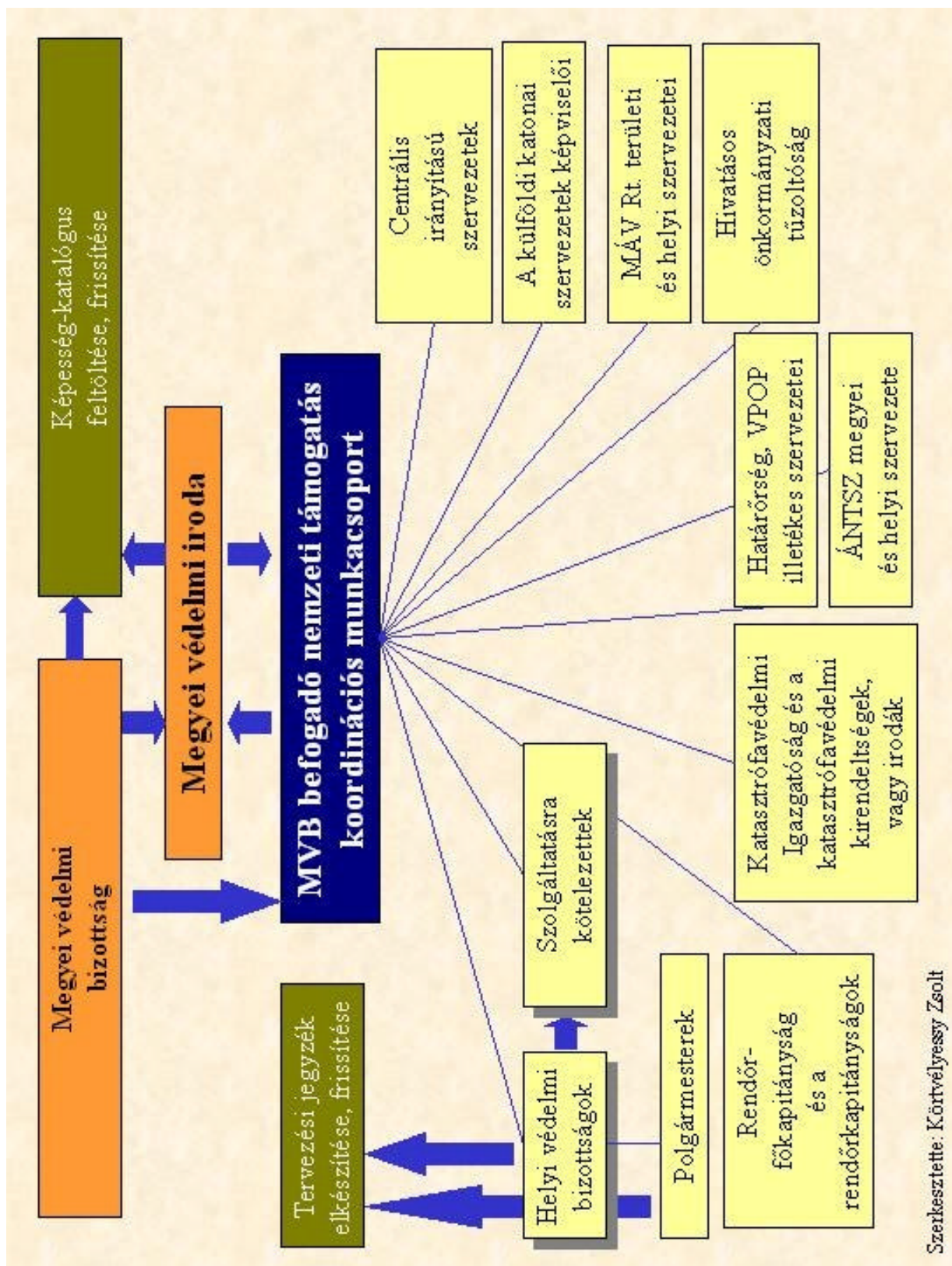
9. számú ábra: A védelmi igazgatás információs rendszerének elvi vázlata

Az Intézkedési Tervokmány elvi felépítése



Szerkesztette: Körtvélyessy Zsolt

10. számú ábra: Az Intézkedési Tervokmány elvi felépítése



11. számú ábra: A befogadó nemzeti támogatás területi és helyi szintű biztosításának rendszere (változat)