

PRO PATRIA AD MORTEM

# A védelmi igazgatás rendszere és a honvédelmi igazgatással való kapcsolatának elméleti és gyakorlati összefüggései



Szerkesztette:  
HORNYACSEK JÚLIA

Dialóg Campus

# A VÉDELMI IGAZGATÁS RENDSZERE

Vákát oldal

A VÉDELMI IGAZGATÁS RENDSZERE  
ÉS A HONVÉDELMI IGAZGATÁSSAL  
VALÓ KAPCSOLATÁNAK ELMÉLETI  
ÉS GYAKORLATI ÖSSZEFÜGGÉSEI

Szerkesztette  
Hornycsek Júlia

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001  
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”  
című projekt keretében jelent meg.

Szerzők

Hornyacsek Júlia

Kádár Pál

Keszely László

Lakatos László

Muhoray Árpád

Petruska Ferenc

Lektorok

Varga Attila (1–2., 4–6. fejezet)

Farkas Ádám (3. fejezet)

© Dialóg Campus Kiadó, 2019

© Szerkesztő, 2019

© Szerzők, 2019

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

# Tartalom

Előszó	7
A védelmi igazgatás fejlődési irányai 1989-től napjainkig és lehetséges fejlesztési irányai az átfogó megközelítés szempontjából	9
Bevezetés	9
A védelmi igazgatás rendszerének strukturális fejlődése	10
Különleges jogrend	16
A NATO Válságkezelési Rendszere	19
Katasztrófavédelem	21
Polgári védelem	23
Befejezés	25
Felhasznált irodalom	27
A honvédelem rendeltetése, szervezeti kialakítása, főbb feladatai	29
Bevezetés	29
A honvédelem fogalma	29
A honvédelem szervezeti kialakítása	39
A honvédelem főbb feladatai	41
Összegzés	49
Felhasznált irodalom	50
A honvédelmi igazgatás jogszabályi háttere	55
Bevezetés	55
A védelmi igazgatás, honvédelmi igazgatás, katonai igazgatás fogalma és egymáshoz való viszonya	55
A különleges jogrendi szabályozás nemzetközi mintái és variációi	58
Új kihívások Európa előtt a normál és a különleges jogrendi honvédelmi igazgatási feladatrendszer határán: a migrációs válság és az erősödő nemzetközi terrorizmus	65
Összegzés, következtetések és javaslatok	75
Felhasznált irodalom	78
A honvédelem és a honvédelmi igazgatás rendszere, azok védelmi igazgatás rendszerében betöltött helye és szerepe	81
Bevezetés	81
Összefüggések a nemzeti biztonság és a honvédelem kapcsolatában	84

A honvédelmi igazgatás és az állam védelmi funkciójának kapcsolata	90
A védelmi igazgatási és a katonai igazgatási szervek együttműködésének sajátosságai	101
Összegzés	107
Felhasznált irodalom	108
A katasztrófavédelmi igazgatás rendszere, helye, szerepe a védelmi igazgatási feladatok ellátása során	111
Bevezetés	111
A katasztrófavédelmi igazgatás a védelmi igazgatás rendszerében az első katasztrófavédelmi törvény hatálya időszakában	111
A katasztrófavédelmi igazgatás rendszere, helye és szerepe napjainkban	118
Javaslatok a katasztrófavédelmi igazgatás egyes területeinek hatékonyságát növelő feladatokra	126
Felhasznált irodalom	131
A lakosságvédelem korszerű értelmezése, helye, szerepe a védelmi rendszerben és a védelmi igazgatással való összefüggései	133
Bevezetés	133
A lakosságvédelem jelenkori formájának kialakulása	134
A komplex értelemben vett lakosságvédelem javasolt területei	142
A lakosságvédelem helye a komplex védelmi rendszerben és a védelmi igazgatással való összefüggései	143
Befejezés	148
Felhasznált irodalom	150

## Előszó

A tágabb és a szűkebb földrajzi környezetünkben végbemenő folyamatok és jelenségek érzékenyen érintik (érinthetik) az ország biztonságát, valamint honvédelmét. Az államok közötti hagyományos háború veszélye a minimálisra csökkent, ugyanakkor megnőtt az országokon belüli feszültségekből eredő konfliktusok lehetősége, és a biztonságra hatást gyakorol egy sor nem katonai jellegű fenyegetés megjelenése is. Az elmúlt évek tapasztalatai bebizonyították, hogy a globalizálódó világban egyre nagyobb kockázatot és veszélyt jelentenek a nemzeti keretek között kialakuló, de a nemzetközi viszonyokra is kiható válságok, konfliktushelyzetek, katasztrófák és terrorcselekmények. A globális hatások függnek egy adott ország gazdasági, társadalmi és politikai berendezkedésétől, a nemzetközi szervezetekben, intézményekben való részvételétől, az ott betöltött helyétől és szerepétől, valamint a védelmi képességétől is. Hazánk belső rendjét és működését az Alaptörvény, a jogszabályok és az államirányítás egyéb jogi eszközei által kialakított keretek között megvalósuló igazgatási folyamat alapozza meg. Az új típusú veszélyek kezelésének szakmai rendszerei napjainkra kialakultak, és összhangban vannak az ország védelmi stratégiájával, közigazgatási vezetési és irányítási rendszerével, valamint biztonsági célkitűzéseivel. Ezek a rendszerek magukban foglalják az ország ágazati szerveit, igazgatási és vezetési rendszereit, a védelmi erőforrások hatékonyabb felhasználását biztosító szervezeteket és intézményeket, valamint az állampolgárokat egyaránt.

A biztonsági környezet új helyzetek és feladatok elé állítja az ország vezetését, a közigazgatást, a védelmi terület kutatóit és művelőit, valamint megnőtt a szerepe a védelmi igazgatás rendszerének és szervezeti elemeinek is.

Hazánk függetlenségének, területi épségének biztosítására, a különböző veszélyek következtében kialakult helyzetek és válságok hatékony kezelésére a garancia az ország honvédelmi rendszerének megléte, működőképességének fenntartása és folyamatos fejlesztése, amelynek törvényes kereteit a honvédelmi, a katonai és a védelmi igazgatás rendszere, ezek jogszabályi háttere, kialakítása és működése adják.

Az új kihívások, a társadalmi átalakulás, a közigazgatás és a védelmi szféra változásai felvetik a kérdést, hogy milyen kapcsolat és átfedések találhatóak a közigazgatási, a honvédelmi, a védelmi igazgatási és a katonai igazgatási rendszerek területei, feladatai és szervezeti elemei között, és mi a feltétele ezek hatékony működésének. Ezeknek a kérdéseknek a megválaszolása napjainkban egyre szükségesebbé teszi a szakterület tudományos kutatását, a kutatók összehangolt és átfogó kutatási tevékenységét.

Ebben a könyvben a szerzők egy kutatócsoport tagjaiként arra vállalkoztak, hogy a védelmi területen folytatott kutatási eredményeik alapján egy-egy tanulmány keretében mutatják be a védelmi igazgatás fejlődését napjainkig, a fejlesztés lehetséges irányait, elemzik felépítésének és működésének jogszabályi hátterét. Ismertetik a honvédelem rendeltetését, szervezeti kialakítását, alapvető feladatait, vizsgálják a honvédelmi, a katonai, valamint a katasztrófavédelmi igazgatás helyét és szerepét a védelmi igazgatás rendszerében.



Munkájuk során olyan, tudományos alapon még nem megválaszolt problémákat vetettek fel, amelyek a honvédelmi és a védelmi igazgatás területén tapasztalható átfedésekből, fogalmi meghatározásokból, valamint a közigazgatással összefüggő nem teljeskörűen leszabályozott kérdésekből adódnak.

Kutatási eredményeik alapján igazolták, hogy a társadalom védekezési igénye az erők és az irányítás olyan mértékű centralizációját teszi szükségessé, amely ellentmondásban áll az alkotmányos alapon szerveződő önkormányzatok függetlenségével, az állampolgárok szabadságjogainak gyakorlásával és a piacgazdaság szereplőinek törekvésével. Az ellentmondás azonban csak látszólagos, mert a honvédelmi és a védelmi igazgatáson belül megtalálhatóak a szakigazgatási feladatokat és az általános igazgatási feladatokat ellátó védelmi igazgatási szervek és maguk az állampolgárok is.

Ez a könyv azok közé tartozik, amelyek attól hasznosak, hogy aktuális és rendszerezett általános, de egyben mélyebb szakmai ismereteket és információt adnak az olvasók számára, és az elméleti kérdések megválaszolásával a védelmi gyakorlat számára is segítséget nyújtanak. Ebben a reményben ajánlom én is a védelem és a közigazgatás területén dolgozóknak, azoknak az olvasóknak, akiket adott esetben a védelemmel összefüggésben kötelezettség terhel, a témában kutatóknak, a védelmi és a közigazgatás területén tanulmányokat folytatóknak, valamint azoknak, akik érdeklődést mutatnak a honvédelmi, a katasztrófavédelmi és a védelmi igazgatás iránt.

A kötet alapjául szolgáló kutatás 2018 januárjában lezárult, így az azt követő változásokat a kiadvány nem tartalmazza.

*Hornyacsek Júlia*  
*szerkesztő*

*Keszely László*

## **A védelmi igazgatás fejlődési irányai 1989-től napjainkig és lehetséges fejlesztési irányai az átfogó megközelítés szempontjából**

### **Bevezetés**

A hidegháborús időszak lezárulásával teljes átrendeződésnek lehettünk tanúi a globális és a regionális biztonságpolitikai környezetünkben. Ezzel szinte egy időben és szorosan hozzákapszulódva, a múlt század utolsó évtizede alapvető fordulatot hozott hazánk társadalmi, politikai berendezkedésében is. E kettős hatás teljes mértékben leképeződött Magyarország megváltozott biztonságfelfogásában, amely mélyreható változásokat követelt az ország védelmének minden szektorában, és ezzel összefüggésben a védelmi igazgatásban. Ennek megfelelően, a rendszerváltástól napjainkig tartó időszak folyamatos fejlődést hozott a védelmi feladatok koordinációjában, igazgatásában, nemegyszer gyökeres változásokat hozva.

Biztonságfelfogásunkat ebben az időszakban globális, regionális és nemzeti szinten egyaránt az egypólusú, katonai, katonapolitikai szférában történő gondolkodástól való elmozdulás jellemezte a többdimenziós biztonságpercepció irányába. Ennek oka részben a múlt század kilencvenes éveiben végrehajtott válságkezelő missziók során szerzett tapasztalatokra vezethető vissza, amelyek alapján nyilvánvalóvá vált, hogy a katonai erőfeszítések önmagukban nem elegendők a válságok megoldására. Felismerést nyert, hogy a politikai, biztonsági, gazdasági és társadalmi szférák interdependensek, így az irányukban kifejtett, egymástól elkülönült erőfeszítések nem célravezetőek. A válságok komplex jellegükből fakadóan csak komplex módon kezelhetők, ezért a katonai erők kizárólagos alkalmazása helyett a különböző képességek teljes táranak bevonása szükséges. Mindez az átfogó megközelítés teóriájában öltött testet, amely szerint a modern válságok eredményes és hatékony kezelése érdekében a civil és katonai képességek együttes, koordinált alkalmazása szükséges.

E folyamatok hatására világossá vált, hogy a biztonságot nem lehet többé a külső, a területhez kötött, alapvetően katonai védelmi képességek kérdésére korlátozni. Az államok belső és külső biztonsága közé ma már szinte lehetetlen határvonalat húzni. Emellett nyilvánvalóvá vált, hogy a biztonság fogalmi rendszerében ezentúl a katonai mellett más dimenziók is helyet kell, hogy kapjanak. E folyamat a Barry Buzan nevével fémjelzett „szektorelméletben” csúcsosodott ki, aki „a biztonság 5 szektorát különbözteti meg, úgy- mint: katonai, politikai, gazdasági, társadalmi, környezeti szektor”.<sup>1</sup> A biztonsági környezet,

<sup>1</sup> GAZDAG 2011, 22.

és ehhez kapcsolódóan a biztonságpercepció megváltozásának tendenciáihoz alkalmazkodnia kellett a védelmi igazgatás rendszerének is, vagyis az egypólusú, katonai védelemre történő szorítkozáshoz képest óhatatlanul el kellett mozdulnia a többdimenziós, a biztonság komplex megközelítésével összhangban lévő fejlődési irányba.

Kutatásom során egy történelmi visszatekintés keretében végigkísértem a hazai védelmi igazgatás fejlődésének azon állomásait, momentumait, amelyek a fentiekben felvázolt tendenciákat, fejlődési irányokat reprezentálják. Ennek megfelelően céлом nem egy szigorú kronológiai sorrend által meghatározott, részletes intézményi fejlődéstörténet összeállítása volt, hanem mindebből tematikusan és szisztematikusan azoknak az elemeknek a kiemelése, amelyek eredményeképpen kialakult napjaink komplex, többdimenziós védelmi igazgatási rendszere, amely alkalmas az ország védelme érdekében összkormányzati együttműködés támogatására, illetve megvalósítására az átfogó megközelítés koncepciójának tükrében. E megfontolásból az időbeli síkban történő folyamatlemzés helyett, a védelmi igazgatás egyes területeinek fejlődését tanulmányoztam, mint a védelmi igazgatás struktúrája, a különleges jogrend, a polgári védelem, a katasztrófavédelem, illetve a NATO Válságkezelési Rendszerének hazai adaptációja.

A szakterületek elemzése alapján – figyelembe véve az elmúlt 27 év tendenciáit, valamint a napjainkra kialakult helyzetet – következtetéseket vontam le a tekintetben, hogy milyen irányba haladt és halad a védelmi igazgatás Magyarországon, illetve ezekre építve milyen további fejlődési irányok lennének célszerűek. A kutatás módszerét tekintve a pragmatikus megközelítést helyeztem előtérbe, így elsődleges forrásként a közigazgatásban, ezen belül is a jogalkotás, illetve a védelmi igazgatás területén eltöltött több évtizedes tapasztalataimat használtam fel, és rendszereztem primer kutatásként, amelyet kiegészítettek a védelmi igazgatásban jelenleg és a korábbi években dolgozó vezetőkkel, szakértőkkel történt konzultációk és az azokból levonható következtetések. A történelmi visszatekintés kapcsán tanulmányoztam az egyes témakörökhöz kapcsolódó releváns szakirodalmat, illetve jogszabályokat. A korábbi és a jelenlegi szakmai hátteremre és munkaköreimre figyelemmel a védelmi igazgatás rendszerét elsősorban a honvédelem oldaláról elemeztem, ahogyan a honvédelmi igazgatásban dolgozók látják a civil és a katonai oldal együttműködésének lehetőségeit az átfogó megközelítés tükrében.

## **A védelmi igazgatás rendszerének strukturális fejlődése**

A védelmi igazgatás jelenlegi struktúrájának alapjait még a honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény (Hvt.1.) rakta le. E jogszabály deklarálta első ízben, hogy a haza fegyveres védelme elsősorban a fegyveres erők és testületek kötelessége, azonban a honvédelem az államtól és a társadalomtól összehangolt erőfeszítést követel meg mind békében, mind háború idején. Megjelent tehát a honvédelem összkormányzati, osztársadalmi jellege, amely napjainkra a honvédelem komplex rendszerében ölt testet. A Hvt.1. részletesen rögzítette a honvédelem – mint rendszer – irányításának a szabályait, illetve az irányításban részt vevő szervek, személyek felelősségi körét. Ennek megfelelően meghatározásra kerültek az Országgyűlés, az Elnöki Tanács, a Honvédelmi Tanács, a Minisztertanács, a miniszterek és az országos hatáskörű szervek vezetőinek, a fővárosi és megyei honvédelmi bizottságok, a tanácsok, a fegyveres testületek, a rendészeti és polgári védelmi szervek, a gazdálkodó

szervek, a társadalmi szervezetek, valamint az állampolgárok honvédelmi feladatai. Ezen elemek – jóllehet nyomokban már fellelhetők voltak a korábbi honvédelmi tárgyú jogi szabályozásban – ilyen átfogó, egységes módon és mindenekelőtt rendszerbe foglaltan először a Hvt.1.-ben kerültek szabályozásra. A jogszabály szellemiségében is óriási lépést tett az átfogó megközelítés felé, mivel „a honvédelem kérdését nem ágazati, hanem az állam életében betöltött funkciójának megfelelően osztársadalmi ügyként kezelte. Ennek szellemében a honvédelmi feladatokat a fegyveres erőkön kívül kiterjesztette a társadalom minden területére.”<sup>2</sup>

A Hvt.1. a rendszerváltással megindult nagyarányú jogszabályalkotás részeként, 1990-ben többször is módosításra került. Az elmúlt időszak politikai töltetű megfogalmazásainak kiiktatása mellett a törvénymódosítások nem érintették alapjaiban a védelmi igazgatás 1976-ban kialakított rendszerét. Továbbra is megmaradt az Országgyűléstől a tanácsokig terjedő irányítási struktúra a hozzá kialakított felelősségi renddel együtt, azonban a közigazgatás átalakításával párhuzamosan megindult a változások sora a védelmi igazgatás szervezeti rendszerében is. Ezek közül elsőként kiemelésre érdemesnek a tanácsi rendszerről az önkormányzati rendszerre történő átállás, továbbá az államigazgatási szervezet- és feladatrendszerben bekövetkezett változásokkal kapcsolatos strukturális módosítások. A területi honvédelmi igazgatás átmeneti rendezéséről szóló 124/1991. (IX. 27.) Korm. rendelet a fővárosi és a megyei honvédelmi bizottságokat már a Kormány területi szerveiként határozta meg, amelyek irányították a jogszabályváltozás következtében a polgármester, illetve a főpolgármester hatáskörébe került honvédelmi igazgatási feladatok végrehajtását.

Az 1990–1994 közötti időszakban a védelmi igazgatás meghatározó szereplői voltak a címzetes államtitkári rangot viselő köztársasági megbízottak. Működésük ideje alatt alapvetően az önkormányzati működés törvényességének „őrei” voltak, azonban a szabályozásban fokozatosan megjelentek a köztársasági megbízottak védelmi/honvédelmi igazgatási feladatai is. A téma szempontjából külön kiemelésre érdemes, hogy a köztársasági megbízott lett a honvédelmi – vagyis a honvédelmi igazgatási feladatok ellátásáért felelős – bizottság elnöke, ugyanakkor egyedi jogszabályok fokozatosan telepítettek rá különböző katasztrófavédelmi hatásköröket, például a polgári védelmi, ár- és belvízvédkezési, valamint a téli hóakadályokkal összefüggő feladatok vonatkozásában. Ettől a fázistól kezdve már csak idő kérdése volt, mikor valósul meg a védelmi bizottságok kettős – honvédelmi és katasztrófavédelmi – felelősségi köre intézményesített formában is.

E változást a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény (Hvt.2.), valamint a végrehajtásáról szóló 178/1993. (XII. 27.) Korm. rendelet (Hvt.2. vhr.) hozta meg, amely jogszabályok újrafogalmazták a honvédelem kérdését, és új alapokra helyezték a védelmi igazgatás rendszerét, szervezeti és működési rendjét. Az új felfogás legszemléletesebben az elnevezésben manifesztálódott, mivel a megyei (fővárosi) *honvédelmi* bizottságok elnevezése *védelmi* bizottságra módosult. A jogalkotó ekkor már elindult azon az úton, amely a bizottság átfogó módon történő értelmezése irányába mutatott a védelmi igazgatáson belül is.

A megyei (fővárosi) védelmi bizottság (a továbbiakban együtt: MVB) – centrális alárendeltségéből következően – az államigazgatási szervezetrendszerben a központi államigazgatási szervek (Kormány, minisztériumok) irányítása alatt működött. A Kormány közvetlenül vagy az illetékes miniszter – tehát a honvédelmi feladatok tekintetében

<sup>2</sup> LAKATOS 2001, 19.

a honvédelmi miniszter, az egyes részfeladatok szakmai irányítása tekintetében pedig a feladatkör szerint illetékes miniszter – útján irányította a testület tevékenységét.<sup>3</sup> Az MVB többes funkciója tehát a felettes, irányító szervek megjelenésében is tetten érhető volt, vagyis a védelem kérdése már nem egyetlen ágazat, hanem több szaktárca kompetenciájába tartozó kérdés volt.

A Hvt.2. vhr. 11. §-a szerint az MVB tagja volt a rendőrség, a polgári védelem, a tűzoltóság, valamint az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat (ÁNTSZ) megyei (fővárosi) vezetője. Az MVB tagjainak köre is tükrözi, hogy a honvédelmi (illetve az egyes katasztrófavédelmi) feladatok a beavatkozók viszonylag széles skálájának a részvételét igénylik. Ezért a testület tagsága úgy került kialakításra, hogy abban megtalálhatóak legyenek a releváns katonai és civil képességek képviselői. Ezzel tehát a feladatrendszer mellett az összetétel is alkalmassá tette a védelmi bizottságokat a komplex válságkezelésre.

Hasonló irányvonalat tapasztalhatunk a helyi védelmi igazgatás szintjén is. Az MVB-vel megegyezően, a helyi védelmi bizottság (HVB) is centrális alárendeltségben működő közigazgatási szervvé vált, amely – az MVB irányítása alatt – illetékességi területén irányította és összehangolta a honvédelmi felkészítés és az országmozgósítás helyi feladatainak végrehajtását.<sup>4</sup> A bizottsági tagok között megtalálhatóak voltak a rendvédelmi szervek és a civil közigazgatás képviselői, mint például a tűzoltóság, a polgári védelem és az ÁNTSZ illetékes vezetője, jegyzők, polgármesterek, sőt még a kisebbségi önkormányzat illetékes vezetője is. A HVB-k formájában tehát a helyi védelmi igazgatás szintjén is egy, a komplex védelmi feladatok megoldására alkalmas, több ágazatot és szakterületet magában foglaló struktúra jött létre.

A polgármester (főpolgármester) a rendszerváltás utáni időszakban jelent meg a közigazgatás rendszerében, és rögtön kulcsszerepet kapott a települési szintű honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok irányításában, koordinálásában. Kezdetektől alapelvnek volt tekinthető, hogy a polgármester felelős a település védelméért a legkülönbözőbb válsághelyzetekben, így települési szinten egyetlen személyben testesültek meg a különböző ágazatokhoz tartozó védelmi igazgatási feladatok, illetve felelősségi körök.

Fontos állomás volt 1998. november 1-je a védelmi igazgatás rendszerének fejlődésében, amikor megalakult a Miniszterelnöki Hivatalban a Biztonság és Védelempolitikai Koordinációs Államtitkárság Gyuricza Béla politikai államtitkár vezetésével. Az államtitkárságon belül került létrehozásra a Miniszterelnöki Hivatal Védelmi Koordinációs Titkársága. Az új, főosztályszintű szervezet a HM Védelmi Hivatalból, a Belügyminisztériumból és a Pénzügyminisztériumból átvett vezetőkből, illetve szakértőkből tevődött össze. A HM Védelmi Hivaltól a biztonság- és védelempolitikai koordinációs államtitkár hatáskörébe került a Kormány feladat- és hatáskörébe tartozó honvédelmi igazgatási döntések előkészítése, illetve a végrehajtás koordinációja, míg a honvédelmi miniszterhez köthető feladatok maradtak a HM Védelmi Hivatal felelősségi körében. E döntéssel a korábban egységes honvédelmi igazgatási feladatrendszer – szakmai szempontból nehezen védhető módon – megosztásra került, és az egymással szorosan összefüggő feladatok két különböző szervhez kerültek. E megoldás szakmai megalapozatlanságát, a pillanatnyi hatásköri „erőviszonyokat” tükröző jellegét támasztja alá e struktúra rendkívül rövid életképessége.

<sup>3</sup> VARGA–KESZELY 2015, 32.

<sup>4</sup> Uo. 34.

„A Miniszterelnöki Hivatalon belül kialakított új államtitkárság a 167/1999. (XI. 19.) Korm. rendelettel megszüntetésre került és a politikai államtitkárhoz delegált feladat- és hatásköröket az érintett jogszabályok módosítása útján elosztották a honvédelmi feladatokért felelős ágazatok között. A változás egyik alapvető oka volt, hogy a Miniszterelnöki Hivatal védelmi stratégiai és biztonságpolitikai ügyekért felelős politikai államtitkára súlyos betegség után 1999 májusában elhunyt.”<sup>5</sup> A Miniszterelnöki Hivatal Védelmi Koordinációs Titkárság feladatrendszeréből a korábban átvett honvédelmi igazgatási feladatok visszakerültek a HM Védelmi Hivatal hatáskörébe, visszaállítva ezzel a korábbi állapotot.

A védelmi igazgatásban a Gyuricza Béla nevével fémjelzett, megközelítőleg egyéves időtartam egyedi volt abban a vonatkozásban, hogy kísérlet történt egy integráltabb védelmi igazgatási rendszer létrehozása irányába. Előremutató volt a tekintetben, hogy a kormányzati koordinációért általában felelős Miniszterelnöki Hivatal bázisán jött létre, vagyis sikerült egy, az ágazatok feletti vagy inkább az ágazatokat összefogó struktúrát megteremteni, amely alapvető feltétele az átfogó megközelítésnek. Első ránézésre e megoldásban megtalálhatjuk az összkormányzati felfogás irányába mutató törekvést. A Miniszterelnöki Hivatal védelmi stratégiai és biztonságpolitikai ügyekért felelős politikai államtitkárának feladat- és hatásköre azonban döntő többségében csak a honvédelmi feladatrendszerre terjedt ki, vagyis közel sem fogta át a komplex védelem teljes spektrumát.<sup>6</sup> Tagadhatatlan, hogy nyomokban tartalmazott a védelmi igazgatás más területeihez tartozó hatásköröket is, azonban egyértelműen túlsúlyos volt a honvédelmi oldal, így valójában a védelmi igazgatásnak inkább csak a honvédelmi oldalát fedte le többé-kevésbé. Mindazonáltal megfelelő alapot nyújthatott volna a többi ágazatot érintő védelmi igazgatási feladatok fokozatos bevonására, és kialakulhatott volna egy teljes spektrumú kormányzati koordinációs rendszer. Gyuricza Béla halálával azonban e merőben új felfogású struktúra felbomlott, magával temetve a tárcák feletti védelmi koordináció elvét, és az ebben rejlő esetleges további lehetőségeket is. Az államtitkárság megszűnésével gyakorlatilag visszaállt az ágazati szegmensek mentén tagolt, megosztott hatáskörű védelmi igazgatás, nagyszámú állandó vagy ad hoc módon létrehozott kormányzati koordinációs struktúrával és mechanizmussal, amely azóta is jellemzi védelmi igazgatási rendszerünket.

Új szakaszt nyitott a védelmi igazgatásban a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény (Hvt.3.). Megerősítette a korábbi honvédelmi törvény azon deklarációját, hogy a honvédelem nemzeti ügy, és ennek megfelelően a honvédelmet komplex rendszerként kezelte. A NATO-csatlakozás kapcsán azonban a honvédelem pillérei a nemzet saját önerejéhez tartozó elemeken túl kiegészültek a szövetséges államok és fegyveres erők együttműködésével és segítségnyújtásával. Mindez azt hozta magával, hogy a védelmi igazgatási feladatrendszer is kiegészült a NATO-szövetségi feladatokkal, amelyek között igen markánsan megjelentek a civil–katonai együttműködés elemei, döntő hatást gyakorolva Magyarországon az átfogó megközelítés irányába történő elmozduláshoz.

A Hvt.3.-ban a védelmi igazgatás területi és helyi szintjére vonatkozóan is jelentek meg új elemek. „A jogszabály a korábbiaktól eltérően külön kiemelte, hogy a honvédelem területi és helyi igazgatási szervei a közigazgatás részei, amelyek a honvédelem hatékonyságának

<sup>5</sup> JÁROSCSÁK–KASZÁS 2010, 28.

<sup>6</sup> Bővebben lásd: 174/1998. (X. 30.) Korm. rendelet a Miniszterelnöki Hivatal védelmi stratégiai és biztonságpolitikai ügyekért felelős politikai államtitkárának feladat- és hatásköréről.

érdekében összefogják a társadalom erőit, továbbá biztosítják a területi és helyi szinten felmerülő honvédelmi feladatok végrehajtását. E feladatok végrehajtását területi és helyi szinten az MVB és a HVB irányította.<sup>7</sup> Jóllehet e rendelkezések a struktúra és a működés szempontjából nem hoztak újat a korábbiakhoz képest, a lényeges változás abban rejlik, hogy a Hvt.3. rendszerbe foglalta a védelmi igazgatást, amelyet a közigazgatás rendszerén belül helyezett el. Ezzel kezdett körvonalazódni a ma is használatos komplex rendszer, amelynek legszélesebb területe a közigazgatás, azon belül helyezkedik el a védelmi igazgatás, ennek része a honvédelmi igazgatás, amelynek részterülete a katonai igazgatás. Igen jelentős át-törést hozott a Hvt.3. egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 71/2006. (IV. 3.) Korm. rendelet (Hvt.3. vhr.) által bevezetett védelmi igazgatás definíció.<sup>8</sup> Ezzel immár jogszabályi szinten is rögzítést nyert azon elv, hogy az ország védelme egy komplex feladatrendszert képez, amelynek végrehajtására hivatott szervezetrendszer a védelmi igazgatás.

A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (Hvt.4.) végrehajtásáról szóló 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet (Hvt.4. vhr.) 2012. január 1-jei hatállyal a védelmi igazgatás fogalmát új definícióval gazdagította, és – egy régóta fennálló, komoly hiátust megszüntetve – bevezette a *honvédelmi igazgatás* fogalmát. A definíció szerint „honvédelmi igazgatás: a védelmi igazgatás részét képező feladat- és szervezetrendszer, amelynek keretében az ország védelmére létrehozott, valamint e feladatra kijelölt közigazgatási szervek, továbbá a honvédelemben közreműködő más szervek ellátják a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 1. § (3) bekezdésében meghatározottak<sup>9</sup> honvédelemre való felkészítésével, az országvédelemmel, és a honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos feladatokat”.<sup>10</sup>

A jogszabályi definíció „szentesítette” azt a korábban is létező elméleti és rendszertani elvet, amely szerint a honvédelmi igazgatás a védelmi igazgatás rendszerén belül helyezkedik el, annak egy speciális részterületét képezve. A definíciót tartalmazó jogi norma címetzettjei a közigazgatási szervek, a honvédelemben közreműködő szervek, valamint a különböző honvédelmi (személyi és gazdasági-anyagi szolgáltatási) kötelezettséggel rendelkező személyek, illetve gazdálkodó szervek. Mindez jól mutatja a honvédelem komplex rendszer jellegét, amely messze túlmutat a Magyar Honvédségen és a honvédelmi tárcán, és magában foglalja a teljes közigazgatást, a gazdasági szféra jelentős részét, továbbá a honvédelmi kö-

<sup>7</sup> VARGA–KESZELY 2015, 62.

<sup>8</sup> A 71/2006. (IV. 3.) Korm. rendelet 2. § e) pontja szerint védelmi igazgatás: „[a] közigazgatás részét képező feladat- és szervezeti rendszer. Az állam komplex védelmi feladatainak megvalósítására létrehozott, valamint e feladatra kijelölt közigazgatási szervek által végzett végrehajtó, rendelkező tevékenység, amely magában foglalja az Alkotmányban szabályozott minősített időszakokra és az azokat kiváltható helyzetekre történő felkészülést, továbbá az említett időszakok és helyzetek honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófavédelmi, védelemgazdasági, lakosság-ellátási feladatainak tervezésére, szervezésére, a feladatok végrehajtására irányuló állami tevékenységek összességét.”

<sup>9</sup> A 2011. évi CXIII. törvény 1. § (3) bekezdésében meghatározottak a honvédelmi kötelezettségek alanyai, amelyek a gazdasági-anyagi szolgáltatások vonatkozásában a törvény alapján létrehozott jogalanyok és minden Magyarországon tartózkodó ember, a személyes szolgálat teljesítése tekintetében pedig a magyar állampolgárok.

<sup>10</sup> 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet 1. § b) pont.



teleztségeken keresztül elér minden állampolgárig, sőt a gazdasági-anyagi szolgáltatások formájában minden Magyarországon élő emberig.

A fenti jogszabályváltozásokon túl, a 2012. év más vonatkozásban is átütő eredményt hozott az átfogó megközelítés hazai megvalósításában. A február 8-án elfogadott új Nemzeti Biztonsági Stratégia<sup>11</sup> több helyen is deklarálta, hogy Magyarország a biztonságot átfogó módon értelmezi, és ennek megfelelően korunk konfliktusainak kezelése átfogó és összkormányzati megközelítést igényel. Néhány hónappal később napvilágot látott a védelmi felkészítés egyes kérdéseiről szóló 1182/2012. (VI. 1.) Korm. határozat, amelynek 1. melléklete szerinti éves kormányzati feladatterv az alábbi feladatot határozta meg a központi közigazgatási szervek, valamint az MVB-k, illetve az MVB elnökök számára: „El kell készíteni az átfogó megközelítés elve alapján a katonai – rendvédelmi – civil együttműködés kialakításának, fejlesztésének 2012–2016-ra szóló akciótervét.” Az új Nemzeti Biztonsági Stratégia, illetve az átfogó megközelítés akcióterv jóváhagyásával a Kormány a kormányzati szakpolitika részévé tette a civil–katonai–rendvédelmi együttműködés fejlesztését az átfogó megközelítés jegyében.

Ugyanezen időszakra datálható a közigazgatás nagy ívű átalakítása, amely természetesen kihatott a védelmi igazgatásra is. Az átalakítás egyik alapelve az volt, hogy államigazgatási feladatokat alapvetően államigazgatási szervek lássanak el, míg az önkormányzati szervek hatáskörében csak tisztán önkormányzati feladatok maradjanak. A védelem – legyen az honvédelem, katasztrófavédelem vagy közrendvédelem – állami funkció, így értelemszerűen a védelmi igazgatás a közigazgatás államigazgatási ágához tartozik. Ennek megfelelően, a Hvt.4. hatálybalépésével az MVB-k vezetése a megyei közgyűlések elnökeitől (a fővárosban a főpolgármestertől) átkerült az újonnan létrejött megyei (fővárosi) kormányhivatalok vezetőihez (kormány megbízottakhoz), akik védelmi igazgatási feladataikat a megyei kormányhivatalok közreműködésével látják el.<sup>12</sup> A közigazgatás átalakításának másik alapelve – a professzionalizmus növelése – sajátos formában valósult meg a védelmi igazgatásban. Korábban az MVB elnökének nem volt jogszabályban rögzített helyettese, a Hvt.4. viszont két helyetteset is rendszeresített, egy honvédelmi és egy katasztrófavédelmi elnökhelyetteset.<sup>13</sup> E megoldás szakmai háttere abban rejlik, hogy szükségesnek mutatkozott a bizottság, illetve az elnök munkájának szakmai oldalról történő támogatása, amelyre a katonai és a civil válságkezelés két legmeghatározóbb szervezetrendszere tűnt a leghivatottabbnak. A két elnökhelyettesen keresztül a testület és annak vezetője mögé felsorakoztatható a két professzionális szervezetrendszer által nyújtott szakmai háttér, amely hatékonyabban képes elősegíteni a szakmailag megalapozott döntések meghozatalát.

A közigazgatás átalakítása azonban nem állt meg a megyék szintjén. 2013-ban újra létrejött egy korábban létező közigazgatási egység, a járás. A közigazgatási reform általános irányelve itt is érvényesült, és ennek megfelelően a járások államigazgatási feladatainak ellátására állami szervek, a megyei kormányhivatalok járási hivatalai jöttek létre. A védelmi igazgatásban a megyei szintű átalakítások és az azokkal kapcsolatos pozitív tapasztalatok alapján egyértelművé vált, hogy a HVB-k szintjén is a megyeihez hasonló változtatások

<sup>11</sup> Bővebben lásd: 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról.

<sup>12</sup> 2011. évi CXIII. törvény 25. § (4) bekezdés, valamint 26. § (2) bekezdés.

<sup>13</sup> A megyei védelmi bizottság elnökének elnökhelyettese a honvédelmi feladatok tekintetében a honvédség állományába tartozó tényleges állományú katoná, a katasztrófa elleni védekezés tekintetében a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervének vezetője.



szükségesek. Megszüntetésre kerültek a honvédelmi körzetek (amelyek korábban a HVB-k illetékességi területét határolták be), és a helyi védelmi bizottságok illetékességi területe a továbbiakban egybeesett az újonnan megalakuló járásokkal. A HVB elnöke az átalakítás előtt a honvédelmi körzet egyik nagyobb városának a polgármestere volt, és a testület munkáját a polgármesteri hivatal támogatta. Az új rendszerben az elnöki feladatok a járási hivatalok vezetőihez kerültek át, a helyi védelmi bizottság munkáját pedig a járási hivatal támogatja.<sup>14</sup>

Ezzel tehát helyi szinten is államigazgatási szervhez kerültek a védelmi igazgatási feladatok.

Az úgynevezett profiltisztítás és a professzionális jelleg erősítésének a jegyében – a megyei megoldáshoz hasonlóan – a helyi védelmi bizottság elnöke mellett is megjelent egy honvédelmi és egy katasztrófavédelmi elnökhelyettes. Az előbbi a honvédség állományából szükség esetén vezényelt tényleges állományú katona, az utóbbi pedig a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervének vezetője által kijelölt személy.<sup>15</sup> Mindezzel kialakult a védelmi igazgatás jelenleg is működő szervezeti struktúrája, amely egyaránt alkalmas civil és katonai típusú válságkezelési feladatok megoldására.

## Különleges jogrend

A különleges jogrend kiemelt szerepet játszik a védelmi igazgatás feladatrendszerében, elsősorban a jogalkalmazói, végrehajtói oldalon. Úgy is megfogalmazhatnám, hogy a különleges jogrendi tényállások gyakorlati megvalósítása jelentős részben a védelmi igazgatás rendszerében valósul meg. A rendszerváltást megelőzően, sőt egy ideig még azután is sokan hajlamosak voltak a védelmi igazgatás funkcióját, tevékenységét úgy értékelni, hogy az alapvetően különleges jogrendben, illetve annak érdekében működik. E szemlélet részben a korábbi, hidegháborús biztonságfelfogásunkból ered, amely döntő mértékben a katonai típusú fenyegetettséghez kötődött. Ennek megfelelően, 1989. október 23-áig alkotmányos rendünk még kizárólag a hadiállapot, a háború, illetve a béke időszakát különböztette meg.<sup>16</sup> Új fejezetet nyitott az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény, amelyben megjelentek a biztonság katonai és nem katonai dimenzióit egyaránt megtestesítő úgynevezett „minősített időszakok”.<sup>17</sup> A külső katonai fenyegetésekhez köthető rendkívüli állapot mellett a jogszabály közrendvédelmi, illetve katasztrófavédelmi

<sup>14</sup> Az MVB-k és HVB-k elnöki pozíciójában beállt változásokkal kapcsolatban szükséges megjegyezni, hogy ezek következtében az MVB és a HVB nem vált a megyei kormányhivatal, illetve a járási hivatal részévé, hanem továbbra is azoktól független testületként működnek, kizárólag a vezetőjük egy és ugyanazon személy, aki két különböző pozíciót tölt be egyidejűleg. A bizottságok adminisztratív szervei (titkárságok) azonban szervezetenként is bekerültek a megyei kormányhivatalokba, illetve járási hivatalokba.

<sup>15</sup> 2011. évi CXIII. törvény 27. § (4) bekezdés.

<sup>16</sup> A Hvt. I. 8. § (1) bekezdés b) pontja – az Alkotmány 31. §-ával összhangban – a háború mellett még említette az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély fogalmát is (anélkül, hogy meghatározta volna annak mi-benlétét), de a kettőt együtt, összefoglalóan a háború fogalmába sorolta.

<sup>17</sup> A minősített időszak kifejezés általánosan használt *terminus technicus* volt és maradt jelenleg is annak ellenére, hogy az Alaptörvény nem ismeri ezt a megnevezést, sőt korábban az Alkotmány sem ismerte. A későbbiekben gyűjtőfogalomként én is alkalmazom a minősített időszak terminológiát a különleges jogrendi időszakok szinonimájaként.

típusú kihívásokhoz kapcsolódó minősített időszakokat is alkotott a szükségállapot, illetve a veszélyhelyzet formájában.<sup>18</sup> Különleges jogrendünk logikája azóta is ezen hármas (katonai–közrendvédelmi–katasztrófavédelmi) felosztást tükrözi, változás egyedül az egyes típusokon belüli minősített időszakok számában és belső tartalmában történt. Mindezzel e területen megtörtént a minőségi változás, az elmozdulás a civil–katonai dimenziókat egyaránt magában foglaló felfogás, vagyis az átfogó megközelítés irányába.

A különleges jogrend további fejlődését a katonai típusú minősített időszakok számának növekedése határozta meg a rendszerváltást követő időszakban. A kilencvenes években kirobbant délszláv válság során több alkalommal fegyveres csoportok sodródtak magyar területre, átlépve a déli országhatárt. Az ilyen és hasonló esetekre történő rugalmas reagálás érdekében az Alkotmány módosításáról szóló 1993. évi CVII. törvény 1. §-a kiegészítette az Alkotmányt a 19/E. §-ban meghatározott helyzettel, amely külső fegyveres csoportoknak Magyarországra történő váratlan betörése esetén azonnali intézkedésre kötelezte a Kormányt az alkotmányos rend, az állampolgárok élet- és vagyónbiztonsága, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében. Jó tíz évvel később, a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2004. évi CIV. törvény 1. §-a létrehozott egy újabb minősített időszakot, a megelőző védelmi helyzetet. A törvény indoklása szerint a minősített időszakok alkotmányi szabályozása hézagos volt, mivel nem adott lehetőséget olyan, a megváltozott biztonságpolitikai környezetben esetlegesen felmerülő helyzetek kellő gyorsasággal történő kezelésére, amelyek a rendkívüli állapot szintjét el nem érő biztonsági fenyegetéssel járnak.<sup>19</sup>

A fenti alkotmánymódosításokkal immár ötre emelkedett a minősített időszakok száma, sőt minden egyes időszak definíciója több tényállást is tartalmazott.<sup>20</sup> Ezzel egy igen bonyolult rendszer jött létre, hiszen az egyes minősített időszakok és azokon belül a különböző tényállások mind egy-egy sajátos szituációt, kihívást, fenyegetést takartak, amelyek mindegyikére vagy majdnem mindegyikére eltérő válságkezelő struktúrát és kormányzati vezetési-irányítási rendszert kellett, vagy inkább kellett volna létrehozni. E tényező következtében vetődött fel többször is védelmi igazgatási szakmai körökben a minősített időszakok csökkentésének, illetve általában a különleges jogrendi rendszerünk egyszerűsítésének a kérdése. Különösen az Alaptörvény előkészítése időszakában erősödtek fel az erre irányuló törekvések. Az előzetes várakozások ellenére azonban az Alaptörvény megtartotta az Alkotmány által létrehozott különleges jogi szisztémát a maga bonyolultságával. Egyetlen pozitív változásnak értékelhető, hogy a különleges jogrenddel összefüggő rendelkezések egy logikai egységben, egy helyre kerültek az Alaptörvény szövegében, így annak lett egy különleges

<sup>18</sup> Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 19. § (3) bekezdés h)–i) pontok, valamint 35. § (1) bekezdés i) pont.

<sup>19</sup> Bővebben lásd: A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2004. évi CIV. törvény, általános indoklás 3. pont.

<sup>20</sup> Rendkívüli állapotot két esetben lehetett elrendelni: hadiállapot vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye esetén. Szükségállapotot négy különböző helyzetben lehetett kihirdetni: az alkotmányos rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények; az élet- és vagyónbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekmények; elemi csapás, valamint ipari szerencsétlenség esetében. Megelőző védelmi helyzet két esetben volt bevezethető: külső támadás veszélye, illetve szövetségi kötelezettség teljesítése esetén.

jogrendi fejezete.<sup>21</sup> A különleges jogrend további fejlődése sem az egyszerűsítés irányába hatott, éppen ellenkezőleg, annak további minősített időszakokkal történő bővítését hozta. Magyarország Alaptörvénye hatodik módosításának (2016. június 14.) 1. cikke megalkotta a terrorveszélyhelyzet tényállását, így a szükségállapottal együtt a közrendvédelmi típusú minősített időszakok száma is kettőre, az összes időszakok száma pedig hatra növekedett.

A különleges jogrendünk fent felvázolt fejlődési folyamata során markánsan körvonalazódott egy jogalkotói tendencia, amely szerint egy-egy újabb típusú kihívás megjelenésére a jogalkotó újabb és újabb különleges jogrendi tényállás megalkotásával igyekszik megfelelő választ adni.<sup>22</sup> Tekintve, hogy biztonsági környezetünk a jövőben várhatóan továbbra is dinamikusan változni fog, megszámlálhatatlan újabb kihívással kell majd szembesülnünk ezután is. Amennyiben a jogalkotó mindezekre a jövőben is további minősített időszakok alkotásával igyekszik választ adni, úgy a különleges jogrendi rendszerünk még bonyolultabbá válik, veszélyeztetve annak hatékony alkalmazását. Ezért a védelmi igazgatás részéről továbbra is markánsan megjelenő igény jelentkezik az egyszerűsítés irányába.

A különleges jogrendi alkotmányos szabályok bőségével szemben ennek éppen ellenkezőjét tapasztalhatjuk a végrehajtási jogszabályok szintjén. A minősített időszakok Alaptörvényben rögzített tényállásainak megalkotásával ugyanis – véleményem szerint – korántsem fejeződött be a különleges jogrendi jogalkotás folyamata. Az alkotmányos szabályok megadják a cselekvés kereteit, de ez még nem elegendő a végrehajtás szintjén. A védelmi igazgatás, valamint a konkrét végrehajtó állomány részére szükség van további végrehajtási jogszabályokra, illetve egyéb normatív rendelkezésekre, intézkedési tervek-re, amelyekben – az alkotmányos keretszabályokon belül – az ország különleges jogrendi működésének módja kellő részletességgel kerül meghatározásra. Mindezek az érintett jogalkotó és jogalkalmazó (civil és katonai) szervek tevékenységi és együttműködési rendjét értem, vagyis egyfajta *modus operandi* kialakítását az egymástól merőben eltérő jellegű és tartalmú minősített időszakokban.

Konklúzióként elmondható, hogy a biztonság különböző, civil és katonai dimenzióit egyaránt felölelő minősített időszakok a különleges jogrend terén megvalósítják az átfogó megközelítés elvét, összhangban korunk biztonságfelfogásával. Hozzá kell tenni ugyanakkor, hogy különleges jogrendünk az alkotmányos szabályozás szintjén túlszabályozott és bonyolult, míg a végrehajtási szabályok szintjén alulszabályozott, hiányzik a minősített időszakok feladatok végrehajtásához szükséges alsóbb szintű jogszabályok koherens rendszere. Ezért a védelmi igazgatás szempontjából szükségesnek mutatkozik a minősített időszakok számának csökkentése, illetve az alkotmányos tényállások tartalmi egyszerűsítése, valamint a végrehajtáshoz szükséges további jogszabályok és egyéb rendelkezések megalkotása.

<sup>21</sup> Tartalmi szempontból a szükségállapot és a veszélyhelyzet definíciója változott annyiban, hogy a szükségállapot tényállásából kikerült az elemi csapás és az ipari szerencsétlenség, és minden katasztrófatípusú fenyegetés egységesen a veszélyhelyzet tényállásába került.

<sup>22</sup> Az Alaptörvény hatodik módosítását megelőző szakmai egyeztetések során is komolyan felvetődött az újabb különleges jogrendi eset bevezetésének aggálya, ezért egy másik verzióban a terrorveszéllyel összefüggő rendelkezés a szükségállapot tényállásába került volna beépítésre.

## A NATO Válságkezelési Rendszere

A Varsói Szerződés megszűnése után hazánk rövid időn belül egy másik katonai szövetség tagjai között találta magát, amely abban az időben maga is identitásválságban szenvedett. A NATO – egyik pillanatról a másikra – ellenség nélkül maradt, és a Szövetség létrehozásának, működtetésének legfőbb kiváltó oka gyakorlatilag megszűnt. A hagyományos fenyegetettség és a nagy katonai tömbök szembenállása helyett azonban szinte azonnal olyan új kihívások jelentek meg a világ különböző színterein, amelyek gyökeres szemléletváltásra készítettek a NATO-t és annak valamennyi tagállamát is.<sup>23</sup> A reguláris haderők közötti háborúk helyébe lépő aszimmetrikus hadviselés, a nemzetközi terrorizmus felerősödése és a kiberhadviselés megjelenése hamar ráébresztette a Szövetséget, hogy ezen új típusú kihívások a hagyományos módszerekkel, tisztán katonai eszközökkel nem kezelhetők eredményesen. A béketámogató, majd később a stabilizációs és újjáépítési műveletek rámutattak a civil és a katonai oldal közötti együttműködés fontosságára, sőt nélkülözhetetlenségére.

A biztonsági környezet alapvető átalakulására reagálva a NATO elérkezettnek látta az időt a hidegháborús viszonyokra készült NATO Elővigyázatossági Rendszer (NATO Precautionary System) modern válságkezelési rendszerrel történő felváltására. „A Szövetség új válságkezelési rendszere kialakításának igénye még az 1999. évi NATO washingtoni csúcstalálkozón, valamint ezen a rendezvényen elfogadott szövetségi stratégiai koncepcióban fogalmazódott meg a tagállamok és a NATO-szervek részéről. A csúcstalálkozón a válságkezelés vonatkozásában a résztvevők megerősítették a biztonságnak azon átfogó megközelítését, amelyet a hidegháborús környezet megszűnését követően 1991-ben jóváhagyott a Szövetség. Ennek értelmében a NATO a védelmi dimenzió mellett a válságkezelés során nagy fontosságot tulajdonít a politikai, gazdasági, szociális, humanitárius és környezetvédelmi tényezőknek egyaránt, amivel átfogóan szélesíti a Szövetség működési területeit a válságkezelésben.”<sup>24</sup>

A tagállamok közötti ötéves egyeztetés eredményeként 2005. szeptember 31-én hatályba lépett a NATO Válságreakálási Rendszere (NATO Crisis Response System – NCRS). Az NCRS intézkedéseit tartalmazó *Kézikönyvben* a Szövetség egy ajánlást fogalmazott meg a tagállamok felé, amelyben kezdeményezte, hogy a tagállamok saját válságkezelési rendszereiket az NCRS-szel összhangban alakítsák ki, illetve a meglévő rendszereiket ennek megfelelően módosítsák. Ezen ajánlás alapján indult el az NCRS hazai adaptációjának folyamata, amely rögtön komoly dilemma elé állította a tárcákat. Az NCRS ugyanis a katonai jellegű intézkedések mellett számos, a civil szférát érintő intézkedéscsomagot is tartalmaz, mint például gazdasági, diplomáciai jellegű intézkedések, médiával, közlekedési infrastruktúrával, civil légiirányítással összefüggő intézkedések, polgári hírközlő és szállító eszközök védelme, létfonosságú polgári infrastruktúrák védelme, a kormányzat védelme, ABV-védelem, polgári védelem, egészségügyi biztosítás, terrorelhárítás. Ha nemzeti rendszerünket ezzel összhangban kívánjuk kialakítani (márpedig ez a követelmény), akkor annak is óhatatlanul részét kell, hogy képezzék a polgári szférába tartozó válságreakálási intézkedések. Mindez aggályosnak tűnt a minisztériumok többsége részéről, mivel félé volt

<sup>23</sup> TOKOVICZ–KESZELY 2008, 5.

<sup>24</sup> PETNEHÁZI 2012, 133.

számukra, hogy ilyen módon a honvédelmi tárca a saját hatáskörén túlmutató kérdéseket is szabályozni, irányítani kíván.

Tulajdonképpen e dilemma megoldása irányába tett lépések indították el hazánkban az átfogó megközelítés megvalósításának folyamatát. Az NCRS hazai adaptációjának több évig elhúzódó egyeztetése, vitája végül egy kompromisszumos megoldással zárult. Ennek lényege abban rejlett, hogy a NATO válságreakálási intézkedésekkel összhangban lévő nemzeti intézkedések rögzítésre kerülnek egy gyűjteményben, amelyek azonban nem kötelező érvényűek, hanem csak mintaintézkedésként szolgálnak. Ezeket kiindulási alapként lehet alkalmazni egy konkrét válság esetén, szabadon módosítva a szövegüket a kialakult helyzet függvényében. A civil szférát érintő intézkedések felelősei pedig azok a „civil” minisztériumok lesznek, amelyek a hatályos magyar jogszabályok szerint egyébként is felelősek az adott területért. E kompromisszumos megoldás mentén készült el és lépett hatályba 2011-ben a NATO Válságreakálási Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer (NIR) rendeltetéséről, feladatairól, eljárási rendjéről, a közreműködők kötelezettségeiről szóló 278/2011. (XII. 20.) Korm. rendelet (NIR-rendelet).

Az így kialakított NIR struktúrájában is az átfogó megközelítésen alapul. Az összes nemzeti válságreakálási intézkedés valamely nemzeti felelőshöz van rendelve, amely felelős az intézkedések kidolgozásáért, naprakészen tartásáért és végrehajtásáért. A nemzeti válságreakálási feladatokban valamennyi ágazat érintett, így az összes tárca nemzeti felelősként szerepel a rendszerben, míg a nemzeti szintű koordinációért a honvédelmi miniszter felel. Ezzel megvalósult a civil és a katonai képességek együttes, koordinált alkalmazásának feltétele a NATO válságkezelési feladatok során.

Az NCRS és a NIR rendszerét számos alkalommal tesztelték a NATO stratégiai szintű válságreakálási gyakorlatain (Crisis Management Exercise – CMX), és alkalmazásra került éles helyzetben is az ukrán válság kapcsán. Az alkalmazás során szerzett tapasztalatok azt mutatják, hogy rendkívül meggyorsítja a döntés-előkészítést és a döntéshozatalt az előre elkészített és egyeztetett intézkedések megléte. Mind a gyakorlatok, mind az éles alkalmazás folyamán szükség volt teljes spektrumú tárcaközi egyeztetésekre, amely – a 2013-ban történt megalakítása óta – a Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport (HIKOM) keretén belül, intézményesített formában történik. A HIKOM-ban képvisellel rendelkeznek a minisztériumok, a rendvédelmi szervek, az elhárítás és a hírszerzés szervei, valamint állandó meghívottként néhány kiemelt, honvédelemben közreműködő szerv. A testület kormányhatározatban<sup>25</sup> meghatározott működési alapelve a civil, katonai és rendvédelmi képességek együttes és koordinált alkalmazásának a biztosítása, így elmondható, hogy a HIKOM célirányosan az átfogó megközelítés érdekében és szellemében került létrehozásra. Összességében megállapítható tehát, hogy az NCRS hazai adaptálásával és a NIR létrehozásával a válságreakálási alapelvei közé Magyarországon is visszavonhatatlanul bekerült a civil és a katonai oldal együttes, koordinált részvétele, lefektetve ezzel az átfogó megközelítés legfontosabb alapkövét.

<sup>25</sup> 1525/2013. (VIII. 12.) Korm. határozat a Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról.

## Katasztrófavédelem

A rendszerváltás utáni időszak mélyreható változást hozott a válságkezelés polgári oldalán, és ennek következtében a védelmi igazgatásban is. 2000. január 1-jén lépett hatályba a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéssel szülő 1999. évi LXXIV. törvény (Kat.1.), amely új alapokra helyezte a katasztrófák elleni védekezést Magyarországon. A törvény által egységes jogszabályi háttérrel, egységes szervezeti struktúrával, egységes feladatrendszerrel meghatározott válságkezelési komplexumba rendeződött számos, korábban is már létező, de elkülönült katasztrófavédelmi feladatrendszer.

A Kat.1.-nek nagyon fontos eleme volt az átfogó megközelítéssel összefüggésben, hogy a jogszabály elején a katasztrófavédelmet nemzeti ügyként deklarálta, és a 2. § (1) bekezdésében tételesen felsorolta a katasztrófavédelemben részt vevő szervezeteket, illetve személyeket.<sup>26</sup> Ezzel, hasonlóan a honvédelmi tárgyú jogszabályokhoz, áttörte az ágazati határokat, és egyértelművé tette, hogy a katasztrófavédelmet Magyarország összkormányzati, sőt össznemzeti erőfeszítések útján kívánja megvalósítani. A katasztrófavédelem komplexitása, ágazatokon túlnyúló jellege legszembetűnőbben a Kat.1. által létrehozott Kormányzati Koordinációs Bizottság létrejöttében manifesztálódott, amelyet a Kormány a katasztrófák következményeinek felszámolására való felkészülés, a megelőzés és a végrehajtás feladatainak tárcák közötti koordinációja érdekében hozott létre. E testület összetételében és funkciójában önmagában megtestesítette az átfogó megközelítésre való törekvést.<sup>27</sup>

A Kat.1. hatálybalépésével a fentiekhez hasonló tendenciát tapasztalhattunk a védelmi igazgatás területi és helyi szintjein is. Az új szabályozás alapján a megyei védelmi bizottság és a helyi védelmi bizottság az illetékességi területén – a területileg illetékes katasztrófavédelmi szerv közreműködésével – összehangolta a honvédelmi felkészülés és az országmozgósítás egyes feladatainak ellátásában részt vevő szervek katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladatainak ellátását és az arra való felkészülést. Fontos hatásköri szabály volt még, hogy a megyei védelmi bizottság irányította és összehangolta a helyi védelmi bizottságok és a polgármesterek katasztrófavédelmi feladatait.

A területi szint eddigi fejlődési útjára visszatekintve azt láthatjuk, hogy a megyei és helyi védelmi bizottságok eredetileg honvédelmi feladatokra lettek létrehozva, és a felelősségi körük kezdetben nem is terjeszkedett túl azokon. Később elvélve, majd egyre nagyobb számban megjelentek a katasztrófavédelmi feladatok is, amelyeket különböző jogszabályok telepítettek a testületekre. A Kat.1.-gyel elértünk ahhoz az állomáshoz, ahol már a katasztrófavédelmi feladatok egységes rendszerként jelennek meg a megyei és helyi

<sup>26</sup> Az 1999. évi LXXIV. törvény 2. § (1) bekezdése szerint: „A katasztrófavédelemben részt vevők: a polgári védelmi szervezetek, a hivatásos katasztrófavédelmi szervezetek, a hivatásos önkormányzati tűoltóság, a gazdálkodó szervezetek, a Magyar Honvédség, a Határórség, a rendvédelmi szervezetek és az állampolgárok, az Országos Meteorológiai Szolgálat, az Országos Mentőszolgálat, az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat, az önkéntesen részt vevő társadalmi szervezetek, a civil és az erre a célra létrehozott köztisztviselők, továbbá a nem természeti katasztrófák esetén annak okozója és előidézője.”

<sup>27</sup> Az átfogó megközelítés és a katasztrófavédelem összefüggéseiről bővebben lásd: KESZELY 2014.



védelmi bizottságok hatáskörében.<sup>28</sup> Ezzel betetőződött az a folyamat, amelynek eredményeképpen a védelmi igazgatás területi és helyi szerveinél rendszerszinten összefutott a válságkezelés civil és katonai oldala, és egy testületen belül intézményesedett a két alrendszer együttműködése.

Az Alaptörvény hatálybalépése is hozott jelentős fejleményeket a katasztrófavédelemben az átfogó megközelítés szempontjából annyiban, hogy a jogalkotó első ízben, alkotmányos szinten kötelezte a Magyar Honvédséget a katasztrófavédelemben történő közreműködésre. Tartalmi szempontból merőben új az Alaptörvény szabályozása abban is, hogy a korábbiaktól eltérően a katonai oldal nemcsak a katasztrófák elleni védekezésben, vagyis a végrehajtásban köteles közreműködni, hanem a katasztrófák megelőzésében, valamint következményeik elhárításában és felszámolásában is.<sup>29</sup> Ezzel a civil–katonai együttműködés az *ad hoc* formáktól törvényszerűen elmozdult a tervezett, előrelátható, proaktív honvédségi részvétel irányába, és pontosan ez utóbbi momentum különbözteti meg az átfogó megközelítést az egyszerű együttműködéstől. A 2012. január 1-jén hatályba lépett új katasztrófavédelmi törvény, a 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemlről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról (Kat.2.) számos változást hozott a Kat.1.-hez képest. „Újszerűségét az adja, hogy szakítva az előző rendszer negatív tapasztalataival, megőrizve annak pozitív elemeit, valamint kiegészítve új elemekkel, egységes szerkezetbe foglalta a katasztrófavédelmi tevékenységet, az abban részt vevő szervezetek és elemek feladatait.”<sup>30</sup> Ezzel tehát pótolta a Kat.1. korábbi hiányosságait, és az új törvény által a honvédelem mellett a katasztrófavédelem is az ország védelmének egyik komplex alrendszerévé vált.

Honvédelmi szempontból a katasztrófavédelem és az átfogó megközelítés kapcsolatának legekleatásabb példája a Honvédelmi Katasztrófavédelmi Rendszer (HKR) létrejötte és fejlődése. A honvédség katasztrófavédelmi feladatokban történő részvétele korántsem új keletű. Jogszabályokban rögzítetten, hivatalos szervezeti keretek között azonban 2001 óta működik a HKR keretében, amely nem más, mint a rendvédelmi szervek, az érintett polgári szervezetek, illetve a katonák szervezett, célirányos együttműködése.<sup>31</sup> A katonai oldal tehát létrehozott egy, az országos katasztrófavédelmi rendszer részét képező katonai alrendszert, amely intézményesítette a honvédség közreműködését, állandó szervezeti struktúrát, személyi állományt és technikai eszközparkot rendelt mellé, valamint kialakította az alkalmazás eljárásrendjét.<sup>32</sup>

A HKR létrejöttével markáns elmozdulás történt az *ad hoc* katasztrófavédelmi együttműködéstől az intézményesített együttműködés irányába. A további minőségi ugrást a Magyar Honvédség Műveleti Vezetési Rendszerének átalakítása jelentette, amelytől korábban teljesen elkülönült vezetési-irányítási struktúrát képezett a HKR. 2014-ben létrejött a kettő

<sup>28</sup> Ugyancsak az 1999. évi LXXIV. törvény által bevezetett módosításokhoz tartozik, hogy az egyes honvédelmi és országmozgósítási feladatok ellátásában közreműködő rendvédelmi szervek között megjelent az újonnan létrehozott BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság és annak területi, helyi szervei, valamint a hivatásos önkormányzati tűzoltóság is. E változás következtében az MVB tagsága is módosult.

<sup>29</sup> Alaptörvény 45. cikk (3) bekezdés.

<sup>30</sup> ENDRÓDI 2013, 8.

<sup>31</sup> KESZELY 2013, 48.

<sup>32</sup> Bővebben lásd: 23/2005. (VI.16.) HM rendelet a honvédelmi ágazat katasztrófák elleni védekezésének irányításáról és feladatairól.

integrációja, amelynek következtében a HKR beépült a Műveleti Vezetési Rendszerbe. Ezzel olyan rendszer jött létre, amely egyaránt alkalmas a klasszikus katonai tevékenységek, valamint a katonák katasztrófavédelmi feladatainak a vezetésére is.<sup>33</sup> Mindez már olyan, az átfogó megközelítés szellemiségét tükröző megoldás, amely a Magyar Honvédség katonai tevékenységével egyenrangú feladatként értékeli a katasztrófavédelmi közreműködést, és ennek végrehajtása során ugyanazon standard katonai vezetési metódus alkalmazását tartja indokoltnak.

További minőségi lépésként értékelhető az Európai Unió Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program (KEHOP) keretében *A Magyar Honvédség katasztrófavédelemmel összefüggő beavatkozási képességének fejlesztése* című projekt. A projekt által összesen 25 honvédségi beavatkozó csoport lesz érintett, amelyből 18 jelenleg is működő csoportnál kapacitásbővülés következik be, miközben további 7 új csoport kerül létrehozásra.<sup>34</sup> A tervezett fejlesztés magában foglal új eszközbeszerzéseket, készletfelhamlozást, valamint egyes meglévő eszközök felújítását.<sup>35</sup> A projekt jelentősége az átfogó megközelítés szempontjából abban áll, hogy a megelőzés, a végrehajtás és a következmények felszámolásán felül, ezen túl a honvédség már a képességfejlesztést is olyan módon végzi, hogy az egyben alkalmas legyen civil válságkezelési feladatok végrehajtására is. Véleményem szerint pontosan ez – a civil és katonai képességek hosszú távú, összehangolt fejlesztése – nevezhető az átfogó megközelítés legmagasabb fokának vagy legfejlettebb formájának.

## Polgári védelem

A polgári védelem gyökerei a fegyveres konfliktusokhoz vezethetők vissza. A 19. század második felében fogalmazódtak meg markánsan a háború áldozatainak intézményesített védelmére vonatkozó elképzelések. A gondolat megszületése egy konkrét eseményhez, a solferinói csatához köthető, amelyben a legtöbb katona nem a harci cselekmények során halt meg, hanem később, a sebesüléseik következtében a hiányos táplálkozás és a nem elegendő orvosi ellátás miatt. A csata szörnyűségei, az egészségügyi ellátó rendszerek csődje és a sebesült katonák szenvedései láttán határozta el a genfi üzletember, hogy megalakítja a Nemzetközi Vöröskereszt mozgalmat. A háborúk pusztításai természetesen nemcsak a katonákat, hanem a polgári lakosságot is érintették, ezért a háború áldozatainak védelmére vonatkozóan, Genfben, 1949. augusztus 12-én kötött genfi egyezmények (egyezmények) sorában már helyet kapott a polgári lakosság háború idején való védelméről szóló egyezmény is. A polgári védelem mint intézmény- és feladatrendszer definíciója az egyezmények I. kiegészítő jegyzőkönyvének 61. cikkében került megfogalmazásra. E rendelkezés szerint azonban a polgár védelem a lakosságnak nem csupán a háború (az egyezmény szóhasználatában „ellenségeskedések”), hanem a katasztrófák következményeitől történő megóvására is hivatott. Elmondható tehát, hogy a polgári védelem már a kezdetektől magában hordozza azt a kettős funkciót, amely kapcsán összekötő szerepet játszik a katonai és a katasztrófavédelmi oldal között.

<sup>33</sup> Az átalakítással kapcsolatos koncepcionális háttérrel bővebben lásd: KÁDÁR 2013, 30–47.

<sup>34</sup> A projekt keretében beszerzésre kerülnek többek között lánctalpas úszó járművek, táborigényezők, táborigényező- és táborigényező-berendezések, földmunkagépek, búvárfelszerelések, gumicsónakok, szivattyúk.

<sup>35</sup> KEHOP 2016, 72.



Hasonlóan a nemzetközi tendenciákhoz, a polgári védelem hazánkban is kezdetben a háborús cselekményekhez kapcsolódott. Közvetlen elődjének a légoltalom tekinthető, amelynek létrehozása az 1935–1938 közötti időszakra tehető.<sup>36</sup> A polgári védelem megnevezést jó három évtizeddel később az Elnöki Tanács 1964. évi 1. sz. törvényerejű rendelete vezette be. Szervezeti szempontból a feladatrendszer az idők során hol a honvédelmi, hol a belügyi tárca irányítása alá tartozott, de ettől függetlenül egészen a rendszerváltásig megőrizte a háborús cselekményekre fókuszáló jellegét.

1990. július 1-jétől került a polgári védelem rendszerének irányítása ismét belügyi irányítás alá,<sup>37</sup> ahová azóta is tartozik. A polgári védelemről szóló 15/1992. (I. 27.) Korm. rendelet 1. §-a úgy definiálta a polgári védelmet, hogy a feladatok között elsőként nevezte meg a katasztrófákat, és másodikként a háborús feladatokat. E sorrend bár csak jelképes volt az egyébként egyenrangú feladatok között, mégis egyfajta prioritásváltozást tükrözött. A másfél évvel később hatályba lépő, a polgári védelemről szóló 1996. évi XXXVII. törvény (Pv.tv.) a sorrendet ismét megváltoztatta, és a fegyveres összeütközés került az első, a katasztrófa pedig a második helyre. Emellett említést érdemel, hogy a Pv.tv. szerint a polgári védelem a honvédelem rendszerében megvalósuló szervezet-, feladat- és intézkedésrendszer volt,<sup>38</sup> míg a rendszer irányításáért és a polgári védelmi feladatok végrehajtásáért a belügyminiszter volt felelős,<sup>39</sup> vagyis egy honvédelmi feladat a belügyminiszter irányítása alatt állt.

A Pv.tv. „alapjaiban szabályozta a polgári védelem cél- és feladatrendszerét, szervezeti kialakítását és irányítási rendszerét. A háborús feladatok mellett prioritást kapott a katasztrófa elleni védelem kérdése, illetve a hazánk biztonsági környezetével összefüggő új kihívások és veszélyforrások elleni védelem megszervezésében való közreműködés.”<sup>40</sup> A törvény célja volt elősegíteni a fegyveres összeütközés, a katasztrófa, valamint más veszélyhelyzet életet és a létfenntartáshoz szükséges anyagi javakat fenyegető hatásai elleni védekezést, a lakosság oltalmazása érdekében a védekezésre való felkészítést. A fegyveres összeütközésekhez való kötődést – a definíció mellett – az is jelentette, hogy a jogszabály a polgári védelmi feladatok megoldását az 1989. évi 20. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a háború áldozatainak védelmére vonatkozóan, Genfben, 1949. augusztus 12-én kötött egyezmények I. és II. kiegészítő jegyzőkönyvében meghatározott kötelezettségekből eredeztette.<sup>41</sup> A feladatrendszer gyökereit illetően tehát visszanyúlik a klasszikus polgári védelemhez, viszont a feladatok kiegészülnek a katasztrófavédelmi célú kötelezettségekkel. Mindez nem új keletű, már megjelent a korábbi szabályozásban is. A Pv.tv. jelentősége inkább abban áll, hogy a jogalkotó tisztázta és törvény szintjén rögzítette a legfontosabb fogalmakat, végérvényesen közös platformra emelve a honvédelmi és a katasztrófavédelmi feladatok egy meghatározott csoportját.

<sup>36</sup> TÓTH 2000, 16.

<sup>37</sup> Uo. 20.

<sup>38</sup> Az 1996. évi XXXVII. törvény 2. § (1) bekezdés a) pontja szerint: „Polgár védelem: a honvédelem rendszerében megvalósuló szervezet, feladat- és intézkedési rendszer, amelynek célja a fegyveres összeütközés, a katasztrófa és más veszélyhelyzet esetén a lakosság életének megóvása, az életben maradás feltételeinek biztosítása, valamint az állampolgárok felkészítése azok hatásainak leküzdése és a túlélés feltételeinek megteremtése érdekében.”

<sup>39</sup> 1996. évi XXXVII. törvény 7. § (1) bekezdés.

<sup>40</sup> TÓTH 2000, 21.

<sup>41</sup> 1996. évi XXXVII. törvény 1. §.

A fentiekben már említett Kat.2. dogmatikai és rendszertani szempontból is jelentős változást hozott a polgári védelem vonatkozásában. A korábban is kettős funkciót ellátó rendszer 2012. január 1-jéig, a törvény hatálybalépéséig a honvédelem rendszerébe tartozott. A Kat.2. szakított e hagyománnyal, és – a belső tartalom lényegében változatlanul hagyásával – a polgári védelmet „össztársadalmi” feladatként jelölte meg. Ezzel a polgári védelem gyakorlatilag kikerült a honvédelem rendszeréből. A Kat.2. által hatályon kívül helyezett P.v.tv. helyett attól fogva a katasztrófavédelmi jogszabályok szabályozták és szabályozzák jelenleg is a polgári védelmet.

E rendszertani váltásnak, illetve a napi életben gyakrabban előforduló katasztrófák által támasztott igényeknek várható következménye lett, hogy egyre inkább háttérbe szorultak a fegyveres összeütközésekkel összefüggő polgári védelmi feladatok, illetve az azokra történő felkészítés. Mindezt a szintén 2012. január 1-jén hatályba lépett Hvt.4. igyekezett orvosolni. A törvény bevezetett egy, a jogrendünkben korábban hivatalosan nem létező fogalomkört, a „fegyveres összeütközések időszakában végrehajtandó polgári védelmi feladatok” megnevezéssel. A Hvt.4. tetelesen felsorolja a fegyveres összeütközések idején végrehajtandó feladatokat azzal, hogy ilyen időszakban ezen feladatok elsőbbséget élveznek minden más célú polgári védelmi feladattal szemben. Nagyon fontos rendelkezése még a törvénynek, hogy a hivatásos katasztrófavédelmi szervezetet, valamint a polgári védelmi szervezeteket ki kell képezni, illetve fel kell készíteni a fegyveres összeütközések időszakában végrehajtandó polgári védelmi feladatok ellátására.<sup>42</sup> Mindezzel intézményesen is ketté vált a polgári védelem katonai és katasztrófavédelmi oldala, mivel az előbbire külön, sajátos szabályok kerültek megalkotásra a Hvt.4-ben. A kettéválás természetesen csak képletesen értendő, hiszen egyetlen szervezetrendszer létezik, amelyet a belügyminiszter irányít, a rendszer kettős funkcióját azonban a jogszabályi elkülönülés is reprezentálja. Ezzel együtt a polgári védelem továbbra is összekötő kapocs a honvédelem és a katasztrófavédelem között, hiszen a két ágazat határterületét képező feladatrendszeréről van szó, így ilyen minőségében az átfogó megközelítés elve nélkül nem is lenne működőképes.

## Befejezés

A védelmi igazgatás fejlődésének áttekintése, illetve a vonatkozó kutatások alapján megállapítható, hogy a védelmi igazgatás rendszere – folyamatosan alkalmazkodva egyrészt az aktuális fenyegetések, a külső és belső biztonsági helyzet változásaihoz, másrészt a közigazgatás folyamatos átalakulásához – a korábbi katonai típusú fenyegetésekre szorítózáshoz képest egyre markánsabban az összveszély alapú felfogás irányába mozdult el. E tendencia tetten érhető a rendszer strukturális felépítésének fejlődésében, illetve az egyes szakterületek vonatkozásában egyaránt. Lakatos László megfogalmazásában az átalakítások „egyik legfontosabb területe volt a védelmi igazgatás korábbi, egysíkú – a háborús, elsődlegesen a fegyveres erők igényeit kielégítő – rendszerét felváltó, az Alkotmányban rögzített minősített időszakok követelményeinek megfelelő új rendszer kialakítása, feladatainak meghatározása és működtetése feltételeinek biztosítása”.<sup>43</sup> E folyamatok eredményeképp

<sup>42</sup> 2011. évi CXIII. törvény 11. §.

<sup>43</sup> LAKATOS 2001, 5.

alakult ki napjainkra a védelmi igazgatás komplex rendszere, amely a katonai, honvédelmi feladatokon túl, ma már magában foglalja a polgári válságkezelés több területét is.

A védelmi igazgatás fejlődése kapcsán egyértelműen tetten érhető azon törekvés, hogy a különböző típusú kihívások, a katonai és a polgári válságok kezelése minél inkább egységes szervezeti és eljárási rendben, az érintettek, illetve a közreműködők minél szélesebb körének a bevonásával valósuljon meg. Ezzel mennyiségileg és minőségileg is nő a hatékonyság, továbbá megszüntethetők vagy legalábbis mérsékelhetők a felesleges képességduplikációk, valamint a költséges párhuzamos képességfejlesztések. Magyarország mint erőforrásokkal relatíve korlátozottan rendelkező, kisméretű ország esetében hatványozottabban érvényesül a meglévő civil és katonai képességek együttes, koordinált alkalmazásából eredő műveleti és költséghatékonyság növelése iránti igény, ezért hazánk elemi érdeke az átfogó megközelítésből eredő előnyök minél nagyobb volumenű és szélesebb körű kihasználása.

A pozitív tendencia és a rendszerváltozás óta eltelt időszakban tapasztalt fejlődés ellenére nemzeti válságkezelési rendszerünk logikája alapjaiban továbbra is az ágazati szegmensek mentén történő megosztottságot tükrözi. A civil és a katonai oldal közötti együttműködés egyre több területen intézményessé vált, ugyanakkor még nem ért el olyan szintet, amelyre egy egységes, nemzeti válságkezelési rendszer alapozható lenne, holott az átfogó megközelítés irányába ható fejlődés következő mérföldköve éppen egy ilyen válságkezelési rendszer lenne. E rendszer strukturális bázisát egy nemzeti válságkezelési központ képezhetné a civil és katonai típusú válságok lehető legszélesebb spektrumára kiterjesztett hatáskörrel. A szakmai koordinációt ellátó válságkezelési központ felett, szintén az átfogó megközelítés szellemének megfelelő összetételű és funkciójú döntés-előkészítő és döntéshozó szervezet célszerű telepíteni, amelyekben egyaránt részt vesznek a katonai és a polgári oldal döntéshozói, illetve szakértői. Egy változatban e funkciókat betöltheti a Nemzetbiztonsági Kabinet és a támogatására hivatott Nemzetbiztonsági Munkacsoport megfelelően kibővített hatáskörrel.

A strukturális kérdéseken túl, az átfogó megközelítés megvalósításának módjára vonatkozóan érdekes tapasztalatokkal szolgált a Kormány 2013–2016-ra kiadott átfogó megközelítés akcióterve.<sup>44</sup> A hároméves időintervallumot felölelő terv ambiciózus célkitűzéseket tartalmazott az átfogó megközelítés nemzeti szinten történő kialakítására. Ezek közül azok valósultak meg, amelyek egy lassú, organikus fejlődési folyamatot irányoztak elő, míg nem, vagy csak részben sikerült számottevő eredményt felmutatni a nagy ívű, a teljes rendszert megmozgató döntéseket igénylő akciók esetében. Mindez azt mutatja, hogy az átfogó megközelítés nem valósítható meg egyetlen tollvonással, radikális kormányzati aktusokkal, döntésekkel, mivel azok óhatatlanul érdeksérelmekkel járnának egyes ágazatoknál, illetve ágazati szerveknél, szervezeteknél. Mindez várhatóan jelentős ellenállást indukálna részükről, és rendkívül csekély eséllyel kecsegtet egy mindenki számára elfogadható verzió elfogadása. Ehelyett, reálisan elérhető célkitűzés az átfogó megközelítés lépésről lépésre történő megvalósítása a hatáskörök és funkciók folyamatos felülvizsgálatával, kiigazításával, az együttműködési kultúra következetes fejlesztésével. E nézőpontból célszerűnek tűnik tág teret engedni az alulról jövő kezdeményezéseknek, hiszen a tapasztalatok azt mutatják, hogy az emberek egyre inkább ráébrednek a modern válságkezelés során jelentkező inter-

<sup>44</sup> *Előterjesztés a Kormány részére a védelmi felkészítés egyes kérdéseiről* (2013).

dependencia megkerülhetetlenségére, és fokozott mértékben igénylik más ágazatok, más válságkezelő szervek támogatását. Másrészről felülről, kormányzati szintről e természetes folyamatra állandó támogató, stimuláló hatást szükséges gyakorolni egyrészt a jogalkotás, illetve stratégiaalkotás, másrészt konkrét kormányzati feladatszabás formájában. E kettő együttes, jótékony hatására – véleményem szerint – a jövőben is komoly előrehaladás prognosztizálható az átfogó megközelítés terén.

## Felhasznált irodalom

### *Tudományos-szakmai közlemények*

- ENDRŐDI István (2013): *A katasztrófavédelem feladat- és szervezetrendszere*. (Egyetemi szakanyag) Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Vezető- és Továbbképzési Intézet.
- GAZDAG Ferenc szerk. (2011): *Biztonsági tanulmányok – biztonságpolitika*. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem.
- JÁROSCSÁK Miklós – KASZÁS Mihály (2010): *20 év a védelmi igazgatásban 1990–2010*. Budapest, Honvédelmi Minisztérium Védelmi Hivatala.
- KÁDÁR Pál (2013): A Honvédelmi Katasztrófavédelmi Rendszer megújulása. In MOLNÁR Ferenc szerk.: *Az átfogó megközelítés és a Magyar Honvédség katasztrófavédelmi rendszere*. Budapest, Zrínyi Kiadó. 30–47.
- KEHOP (2016): Megvalósíthatósági Tanulmány a KEHOP-1.6.0., a személy- és vagyónbiztonság növelése céljából a katasztrófavédelmi beavatkozások hatékonyságának fokozása című felhívására benyújtott, KEHOP-1.6.0-15-2016-00003, *A Magyar Honvédség katasztrófavédelemmel összefüggő beavatkozási képességének fejlesztése* című kiemelt projekthez. Budapest, Honvédelmi Minisztérium.
- KESZELY László szerk. (2013): *Az átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás*. Budapest, Zrínyi Kiadó.
- KESZELY László (2014): Az átfogó megközelítés elvének érvényesülése a katasztrófavédelemben. In MOLNÁR Ferenc szerk.: *Az átfogó megközelítés és a Magyar Honvédség katasztrófavédelmi rendszere*. Budapest, Zrínyi Kiadó. 48–66.
- LAKATOS László (2001): *A védelmi igazgatás helye és szerepe a honvédelem rendszerében*. (Doktori [PhD] értekezés) Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem.
- PETNEHÁZI Ferenc (2013): *A NATO Válságreagálási Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer és az átfogó megközelítés kapcsolata*. In KESZELY László szerk.: *Az átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás*. Budapest, Zrínyi Kiadó. 133–146.
- TOKOVICZ József – KESZELY László (2008): Nem csak katonadolog. *Polgári Védelmi Szemle*, 2. sz. 3–9.
- TÓTH Rudolf (2000): *A Magyar Polgári Védelem fejlesztésének szükségessége, lehetséges iránya, a NATO-tagság, a Magyar Honvédség korszerűsítése és a hazai katasztrófavédelmi rendszer helyzetének tükrében*. (Doktori [PhD] értekezés) Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem.
- VARGA Attila – KESZELY László (2015): *A védelmi bizottságok feladat- és hatáskörének változása a kezdetektől napjainkig*. Budapest, Zrínyi Kiadó.

*Jogszabályok, hivatalos források*

- 1182/2012. (VI. 1.) Korm. határozat a védelmi felkészítés egyes kérdéseiről.
- 124/1991. (IX. 27.) Korm. rendelet a területi honvédelmi igazgatás átmeneti rendezéséről.
- 15/1992. (I. 27.) Korm. rendelet a polgári védelemről.
- 1525/2013. (VIII. 12.) Korm. határozat a Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról.
- 174/1998. (X. 30.) Korm. rendelet a Miniszterelnöki Hivatal védelmi stratégiai és biztonságpolitikai ügyekért felelős politikai államtitkárának feladat- és hatásköréről.
- 178/1993. (XII. 27.) Korm. rendelet a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény végrehajtásáról (Hvt.2. vhr.).
1964. évi I. törvényerejű rendelet a honvédelemről szóló 1960. évi IV. törvény egyes rendelkezéseinek módosításáról.
1976. évi I. törvény a honvédelemről (Hvt.1.).
1989. évi 20. törvényerejű rendelet a háború áldozatainak védelmére vonatkozóan, Genfben, 1949. augusztus 12-én kötött egyezmények I. és II. kiegészítő jegyzőkönyvének kihirdetéséről.
1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról.
1993. évi CVII. törvény az Alkotmány módosításáról.
1993. évi CX. törvény a honvédelemről (Hvt.2.).
1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről.
1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről (Kat.1.).
2004. évi CIV. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról.
2004. évi CV. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről (Hvt.3.).
2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről (Hvt.4.).
2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról (Kat.2.).
- 23/2005. (VI.16.) HM rendelet a honvédelmi ágazat katasztrófák elleni védekezésének irányításáról és feladatairól.
- 278/2011. (XII. 20.) Korm. rendelet a NATO Válságreagálási Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer (NIR) rendeltetéséről, feladatairól, eljárási rendjéről, a közreműködők kötelezettségeiről.
- 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény végrehajtásáról (Hvt.4. vhr.).
- 71/2006. (IV. 3.) Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról (Hvt.3. vhr.).
- Előterjesztés a Kormány részére a védelmi felkészítés egyes kérdéseiről (2013). Budapest, Honvédelmi Minisztérium. Magyarország Alaptörvénye hatodik módosítása (2016. június 14.).

*Kádár Pál*

## **A honvédelem rendeltetése, szervezeti kialakítása, főbb feladatai**

### **Bevezetés**

Az előző fejezetben bemutatott kutatás igazolta, hogy napjaink kihívásai egyre nyilvánvalóbbá teszik, hogy egy ország és az állampolgárai védelmének fontos és sarkalatos pontja a honvédelem rendszere és annak működése. Az átfogó megközelítés tartalmának valódi érvényesítéséhez azonban elengedhetetlen azon fogalmi alapvetések és feladatok tisztázása, amelyek a honvédelem rendszerének alapköveit jelentik. Ebben a fejezetben vizsgálom a honvédelem fogalmát, összetevőit, és elemzem az Észak-atlanti Szerződésből fakadó jogokat és kötelezettségeket, a honvédelem kérdéskörével összefüggő főbb elemeket, a honvédelem működési sajátosságait és a hatékonyságát befolyásoló területeket, valamint az ezekhez kapcsolódó feladatokat.

### **A honvédelem fogalma**

A honvédelem rendeltetése hagyományosan az ország külső fegyveres támadásától való megvédése.

Némi történeti visszatekintést elvégezve látható, hogy a hazai szabályozásban ez a fogalom tartalmilag már a középkorban megjelent. II. András óta, a haza védelmének biztosítása külső támadás esetén törvényileg rendelt, amelyben saját költségen valamennyi nemes közreműködni köteles.<sup>1</sup> Az évszázadok során a hazai jogrendszer egyre kifinomultabb formában tartalmazta<sup>2</sup> a honvédelemmel összefüggő kötelezettségek elemeit, míg maga a fogalom a XIX. századra nyerte el lényegileg a maihoz hasonló, ám azóta is folyamatosan fejlődő tartalmát. Történelmi távlatokban vizsgálva, a honvédelem kizárólag a fegyveres védelmet jelentette, míg mára a fogalom tartalma jelentősen kiszélesedett.

A honvédelem rendszere tágabb értelemben magában foglalja a védelemmel kapcsolatos elveket, szervezeteket, e szervezetek alkotmányos rendszerben betöltött szerepére, irányítására, működésére vonatkozó szabályokat, a védelemben közreműködő szervezetek állományának jogállási szabályrendszerét és valamennyi olyan tényezőt, amely ezeket lényegileg determinálja.

---

<sup>1</sup> 1222. évi VII. törvénycikk a királynak az országon kívül való hadakozásáról.

<sup>2</sup> Bővebben lásd: FARKAS 2016a, 11–40.

A *honvédelem* mint fogalom, szorosan kapcsolódik a szuverén állami létezéshez is. Szervezett államiság nélkül nem beszélhetünk honvédelemről, legfeljebb egy-egy terület uralom alatt tartásáról. A honvédelem a szervezett állami működés megkerülhetetlen, egyik legkomplexebb rendszere, megszervezése és fenntartása a szuverén állam alapvető jelentőségű feladata. A honvédelem ügye nem köthető kizárólagosan egyetlen ágazathoz, annak ellenére sem, hogy hazánkban a honvédelemért felelős minisztérium működése gyakorlatilag 1848. április 11. óta jogfolytonos.<sup>3</sup>

A honvédelem rendszerét a jogállami berendezkedés szabályainak megfelelően magas szintű, államonként ugyanakkor lényeges eltérést mutató szabályozási megoldás foglalja keretbe.<sup>4</sup> E szabályok vonatkozásában közös jellemzőként elmondható, hogy egyetlen államban sem létezik egységes, a honvédelem valamennyi kérdésére kiterjedő kódex. Sokkal inkább jellemzők az alkotmányos keretbe foglalt fő szabályok, illetve az ezt tovább bontó alacsonyabb szintű törvények és rendeletek. Jellemzőnek mondhatjuk azonban a védelemről szóló törvények<sup>5</sup> létét, amelyek a honvédelmi alapkérdéseket meghatározzák.

A honvédelem rendszere hazánkban az Észak-atlanti Szerződésből fakadó jogok és kötelezettségek egységére, az ország és a Szövetség védelmi igényeit tudatosan elfogadó polgárok önbecsülésére és felelősségére, a fegyveres erők és a védelem anyagi szükségleteit kielégíteni képes gazdaságra, a védelemre felkészült államszervezetre, a védelem katonai feladatait ellátni képes fegyveres erőkre, a fegyveres erők demokratikus és polgári irányítására és ellenőrzésére, a lakosság és az anyagi javak megóvását szolgáló polgári védelemre, valamint a magyar társadalom legszélesebb rétegeinek támogatására épül.<sup>6</sup> Közel azonos tartalommal fogalmazza meg a honvédelmi törvény (Hvt.)<sup>7</sup> az alábbiakat: „1. § (2) Magyarország a nemzeti és szövetségi védelmi képességének fenntartásában és fejlesztésében a saját erejére: nemzetgazdaságának erőforrásaira, a Magyar Honvédség (Honvédség) felkészültségére és elszántságára, a rendvédelmi és más szervek közreműködésére, állampolgárainak a haza védelme iránti hazafias elkötelezettségére és áldozatkészségére, továbbá a szövetséges államok és fegyveres erők együttműködésére és segítségnyújtására épít.”

A honvédelem össznemzeti ügy,<sup>8</sup> célja az ország függetlenségének, területi épségének, alkotmányos rendjének, lakosságának és anyagi javainak megóvása, ami az ország összes élő, dologi és szellemi erőforrásainak felkészítésével és aktivizálásával valósul meg.<sup>9</sup> A honvédelem egyértelműen nem azonosítható a kizárólagos fegyveres tevékenységgel, annak nem fegyveres védelmi elemei (gazdaságbiztonság, polgári védelem, védelmi igazgatás) is meghatározók.

<sup>3</sup> *A Honvédelmi Minisztérium alapító okirata* 3. pont Forrás: [www.kormany.hu/download/3/fe/20000/s01\\_701059\\_140707.pdf](http://www.kormany.hu/download/3/fe/20000/s01_701059_140707.pdf) (A letöltés dátuma: 2017. 08. 02.).

<sup>4</sup> Bővebben lásd: PATYI 2016, 233–249.

<sup>5</sup> Mint például Kanadában a National Defence Act (1985) vagy Írországban a komplexebb tartalmú Defence Act (1954), Izlandon az Icelandic Defence Act (2008), az Egyesült Államokban a Wilson-féle National Defense Act (1916), illetve a költségvetési évhez kötött National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018, amely már a haderőre vonatkoztatott részletes felhatalmazásokat, működési kereteket foglalja.

<sup>6</sup> 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről 13. pont.

<sup>7</sup> 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről.

<sup>8</sup> A honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény óta valamennyi honvédelmi törvény ekként deklarálja.

<sup>9</sup> Bővebben lásd: SZABÓ 1995, 563–564.



Jelen alcím alatt a hazai honvédelmi rendszer fentiek szerint tagolt rendszerelemeinek áttekintését végezzük el.

## Az Észak-atlanti Szerződésből fakadó jogok és kötelezettségek egysége

Magyarország 1999 óta az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének (NATO) tagja. A tagsággal járó kötelezettségek rendszerét nemzetközi szerződés és annak hazai jogrendszerbe beemelt szövege határozza meg.<sup>10</sup>

Egy szerződés aláírása önmagában nem teremt biztonsági garanciát, lényeges a szövetségben vállalt kötelezettségek teljesítése és jogok érvényesítése. A NATO bonyolult politikai-katonai döntéshozatali mechanizmusa, kiterjedt intézményrendszere, a közös politikai célok, a szövetséges erőgenerálás elveinek követése, a saját védelmi képességek és a szövetségessel való együttműködési képesség fejlesztése, a konszenzuson alapuló döntéshozatal és a védelmi kiadásokkal összefüggő ajánlások érvényesítése egyaránt a kollektív biztonságot szolgálják.

A szövetségi tagságról való döntés meghatározó jelentőségű az ország szuverenitása szempontjából. Ennek megfelelően a korábbi Alkotmány és a hatályos Alaptörvény is a legfőbb népképviselői szerv, az Országgyűlés hatáskörébe utalja a kérdést. Magát a tagságot népszavazás<sup>11</sup> erősítette meg.

A tagságról való döntéssel hazánk vállalta, hogy esetleges nemzetközi viszályba kerülés esetén törekszik békés eszközökkel rendezni a helyzetet, és tartózkodik az Egyesült Nemzetek céljaival össze nem férő erőszakkal való fenyegetéstől vagy erőszak alkalmazásától,<sup>12</sup> fenntartja és fejleszti fegyveres támadással szembeni védelmi képességét.<sup>13</sup>

A szerződés tanácskozássra kötelezi a tagállamokat azokban az esetekben, amikor bármelyik fél területi épségét, politikai függetlenségét vagy biztonságát veszély fenyegeti.<sup>14</sup>

A szerződés legismertebb klauzulája az 5. cikk, amely szerint: „A Felek megegyeznek abban, hogy az egyikük vagy többjük ellen, Európában vagy Észak-Amerikában intézett fegyveres támadást valamennyiük ellen irányuló támadásnak tekintenek; és ennél fogva megegyeznek abban, hogy ha ilyen támadás bekövetkezik, mindegyikük az Egyesült Nemzetek Alapokmányának 51. Cikke által elismert egyéni vagy kollektív védelem jogát gyakorolva, támogatni fogja az ekként megtámadott Felet vagy Feleket azzal, hogy egyénileg és a többi Felekkel egyetértésben, azonnal megteszi azokat az intézkedéseket, ideértve a fegyveres erő alkalmazását is, amelyeket a békének és biztonságnak az észak-atlanti térségben való helyreállítása és fenntartása érdekében szükségesnek tart. Minden ilyen fegyveres támadást és az ennek következtében fogantatosított minden intézkedést azonnal a Biztonsági Tanács tudomására kell hozni. Ezen intézkedések akkor zárulnak le, ha a Biztonsági Tanács meghozta a nemzetközi béke és biztonság helyreállítására és fenntartására szükséges rendszabályokat.”

<sup>10</sup> 1999. évi I. törvény a Magyar Köztársaságnak az Észak-atlanti Szerződéshez történő csatlakozásáról és a Szerződés szövegének kihirdetéséről.

<sup>11</sup> A népszavazásra 1997. november 16-án került sor 49,24%-os részvétel mellett 85,33%-os támogatottsággal.

<sup>12</sup> 1999. évi I. törvény 1. cikk.

<sup>13</sup> Uo. 3. cikk.

<sup>14</sup> Uo. 4. cikk



E fejezetnek nem célja, hogy a szerződés valamennyi rendelkezését tételesen bemutassuk, a fentiek szerint kiemelt részek képezik a jog- és kötelezettség rendszer alapját, amelynek érvényesítése a hazai és a nemzetközi viszonylatban is jelentős feladatot ró az államszervezetre. A jogok és kötelezettségek rendszert alkotnak, egymástól el nem választhatók, nem megengedhető, hogy bármely ország potyautasként élvezze a szövetségi tagságból eredő biztonsági előnyöket, amellyel kapcsolatban a legutóbbi időkben is több kritika érte a tagállamokat a Szövetség meghatározó tagja, az Egyesült Államok részéről.<sup>15</sup> Az sem elfogadható, hogy a tagság bármely tagja ne kapja meg a támogatást a Szövetség többi tagállamától, amennyiben a fennálló szituáció megfelel valamely szabályozott helyzetnek.

A jogok és kötelezettségek egységét az Országgyűlés is alapelveként deklarálja, amely iránymutatásként szolgál a végrehajtható hatalomban jogalkotói hatáskörrel rendelkező szervek számára is.

### **Az ország és a Szövetség védelmi igényeit tudatosan elfogadó polgárok önbecsülése és felelőssége**

A fenti, magasztosnak tűnő alcím mögött az egyén, az állampolgár személyes attitűdje és ennek jelentősége rejlik. Amennyiben a társadalom tagjai egyénenként nem tudják elfogadni a honvédelem érdekében személyüket is érintő korlátozásokat, kötelezéseket, nem hajlandók személyesen hozzájárulni annak működéséhez, a védelmi rendszer nem lesz életképes.

Az önbecsülés, a nemzeti önazonosság, a nemzetként fennmaradni akarás személyes áldozatokkal járhat, jár. Nem elegendő pusztán az állampolgárok passzív magatartása a honvédelmi célok megvalósításához, számos esetben tevőleges, természetbeni vagy anyagi hozzájárulás is szükséges. Ennek sorába tartozik az adók megfizetése, amely a védelmi kiadások finanszírozását szolgálja, egyes személyes kötelezettségek (hadkötelezettség, gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség, honvédelmi munkakötelezettség stb.) vagy önként vállalt szolgálat teljesítése (katonai szolgálat, önkéntes tartalékos szolgálat, polgári védelmi tevékenység stb.). Itt jegyzem meg, hogy egy ország védelmi képességeit nagymértékben determinálja a társadalom tagjainak egyéni viszonyulása a védelmi célokhoz.

A honvédelmi rendszer elemeként meghatározott, a polgárokat terhelő kööttségek nem követelnek meg egyetértést a honvédelmi igények kapcsán valamennyi állampolgártól, azonban az ezzel járó korlátozásokat túrni kötelesek. A közvélemény-kutatások eredményei szerint a honvédelem (itt értsd: Magyar Honvédség) támogatottsága ugyan viszonylag magas,<sup>16</sup> azonban a honvédelmi feladatok ellátása nem függhet a pillanatnyi támogatottság szintjétől.

<sup>15</sup> Trump at NATO: What to watch (2017). *CNN Politics*. Forrás: <http://edition.cnn.com/2017/05/25/politics/trump-nato-what-to-watch/index.html> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 04.); Trump scolds NATO allies over defense spending (2017). *CNN Politics*. Forrás: <http://edition.cnn.com/2017/05/25/politics/trump-nato-financial-payments/index.html> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 04.).

<sup>16</sup> Továbbra is magas a Magyar Honvédség társadalmi presztízse. *Kormany.hu*. Forrás: [www.kormany.hu/hu/honvedelmi-miniszterium/hirek/tovabbra-is-magas-a-magyar-honvedseg-tarsadalmi-presztizse](http://www.kormany.hu/hu/honvedelmi-miniszterium/hirek/tovabbra-is-magas-a-magyar-honvedseg-tarsadalmi-presztizse) (A letöltés dátuma: 2017. 09. 03.)

Az állam kényszert (szabálysértési vagy büntető szankciót)<sup>17</sup> is alkalmazhat a honvédelmi kötelezettségek érvényesítése érdekében. Ez a szabályozási megoldás ismételten rámutat az állam szerepére: amennyiben az állampolgári önbecsülés és felelősség nem áll rendelkezésre, az állam önnön biztonsága és léte érdekében kikényszeríti a szükséges „támogatást”.

A polgárok felelőssége alkotmányos szinten is megjelenik a honvédelem kapcsán, hiszen az Alaptörvény XXXI. cikke minden magyar állampolgár számára kötelező feladattá teszi a haza védelmét. E kötelezettség azonban nem egyetlen konkrét tevékenységre vonatkozik, hanem összetett kötelezettségrendszer foglal magában, amely más és más tartalommal jelenik meg a polgárok különböző csoportjai vonatkozásában életkor, nem, tulajdoni viszonyok, adott esetben foglalkozás szerint differenciáltan.<sup>18</sup>

### **A fegyveres erők és a védelem anyagi szükségleteit kielégíteni képes gazdaság**

A honvédelem működésének alapfeltétele a védelmi rendszer nemzetgazdasági háttere. Ez a háttér nem kizárólag a honvédelem feladataihoz szükséges források biztosítását jelenti, hanem valamennyi olyan egyéb nemzetgazdasági tényezőt, amely a védelmi rendszer működését támogatja.

A védelmi ágazat működtetése hagyományosan jelentős költséggel jár, ennek megfelelően a mindenkori végrehajtó hatalom patikamérlegben méri a védelemre szánt források volumenét. A forrásszükséglet biztosításának elsődleges alapja a biztonsági környezet értékelése, amely alapján behatárolható a fenyegetéssel arányos fellépéshez szükséges forrás mértéke. Jellemző, hogy a nyugodtabb, biztonságosabb környezet kevésbé sarkallja a döntéshozókat a támogatások emelésére, illetve váratlanul romló külső biztonsági környezetben akár drasztikus mértékű pótlólagos források biztosítása is elképzelhető.<sup>19</sup> Mindemellett az állam céltartalékot és devizaérték és pénztartalékkészletet is képez egyes biztonsági – és biztonság átfogó megközelítése<sup>20</sup> jegyében nem csak a katonai jellegű – kihívások megfelelő kezelésére.

<sup>17</sup> Bővebben lásd: A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 215/B. §-t vagy a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény XLIV. fejezet tényállásait.

<sup>18</sup> Az egyes honvédelmi kötelezettségek különböző attribútumok szerint behatároltak. A hadkötelezettség a 18–40 év közötti férfiakra és a hivatásos katonákra irányadó öregségi nyugdíj korhatárig azon férfiakra terjed ki, akik korábban a Magyar Honvédség szervezetében hivatásos szerződéses vagy önkéntes tartalékos szolgálatot teljesítettek. A honvédelmi munkakötelezettség a 65 évesnél fiatalabb férfiakra és az 55 évnél fiatalabb nőkre terjed ki, amennyiben nem a Honvédség tényleges állományú tagjai, kormánytisztviselői, közalkalmazottai, valamint nem a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjai, kormánytisztviselői, köztisztviselői és közalkalmazottai.

<sup>19</sup> Mindkettőre számos példa hozható a hazai gyakorlatból. Elég csak a rendszerváltást követő honvédelmi fejezeti költségvetési támogatás alakulását, csökkenését figyelemmel kísérni, illetve összevetni a terrorizmus elleni fellépés kapcsán jelentkező vagy a migrációs válság okozta többletfeladatok kapcsán biztosított pótlólagos forrásokkal. [Lásd például 1217/2016. (IV. 29.) Korm. határozat; 1103/2017. (III. 6.) Korm. határozat; 1455/2016. (VIII. 24.) Korm. határozat.]

<sup>20</sup> A témában született számos összefoglaló tanulmány és konferenciaanyag közül kiemelném: RINTAKOSKI–AUTTI 2008.; KESZELY 2013, 29–34., továbbá KESZELY 2014, 95–106.

A védelem anyagi szükségletei emellett magukban foglalják a tényleges anyagi készletek (élelmiszer, üzemanyag, hadfelszerelés, egészségügyi tartalékok, közlekedési eszközök és infrastruktúra stb.) biztosítottságát,<sup>21</sup> rendelkezésre tartását a nemzetgazdaságban, valamint az ezek előállítására alkalmas stratégiai érdekű kapacitásokat. Honvédelmi szempontból stratégiai érdekűnek minősülnek a rögzített hadiipari, a védelmi okokból hazai termelésből biztosítandó és a specialitásuk miatt importból nem biztosítható anyagokat, eszközöket, felszereléseket gyártó kapacitások, a minősített adatot tartalmazó információt feldolgozó, továbbító, fogadó, valamint a titkos információgyűjtésre szolgáló eszközöket gyártó vagy javító kapacitások.<sup>22</sup>

Ki kell emelni, hogy a honvédelmi rendszer működéséhez nem csupán a Honvédség igényeit kell kielégíteni, hanem a védelmi rendszer valamennyi egyéb elemét ki kell szolgáltatni, ideértve a közigazgatási szervek<sup>23</sup> működőképességének fenntartását, a lakosság (polgári) védelmének biztosítását, a lakosság alapvető ellátását<sup>24</sup> is.

A honvédelem céljainak megvalósíthatósága érdekében az állam gazdaságmozgósítási rendszert és ehhez kapcsolódó védelmi célú állami tartalékokat tart fenn. Ennek keretében kerülhet sor a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működéséhez szükséges különféle vagyoni szolgáltatások biztosítására. Szövetségi tagságunkból eredően, külső fegyveres támadás esetén a védelem céljainak megvalósítása kevéssé elképzelhető önállóan, ezért fel kell készülni a szövetséges fegyveres erők ellátására, a befogadó nemzeti támogatás<sup>25</sup> feladataira is, amelyet szintén ez a rendszer hivatott szavatolni. A gazdaságmozgósítási rendszerének alkalmasnak kell lennie arra is, hogy amennyiben a társadalmi rend vagy a nemzetgazdaság működőképessége valamely okból nem volt fenntartható, e funkciók helyreállíthatók legyenek.

A védelmi célú állami tartalékok fenntartásának lényege a gazdaságmozgósítási igények azonnali, biztonságosabb kielégítése. A tartalékokra vonatkozó hatályos szabályozást<sup>26</sup> (Állami Egészségügyi Tartalék, Állami Céltartalék, Pénztartalékkészlet) külön fejezetben tárgyalja kötetünk.

<sup>21</sup> Bővebben lásd: MEDVECZKY 2015.

<sup>22</sup> 131/2003. (VIII. 22.) Korm. rendelet a nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása feladatai végrehajtásának szabályozásáról 7. § (1) bekezdés.

<sup>23</sup> A működőképesség fenntartásának követelménye nem korlátozódik az állami szervekre, a helyi önkormányzatok működőképességének fenntartása szintén lényeges elem, hiszen egyes feladatok a szubszidiaritás elvét követve lényegesen hatékonyabban oldhatók meg helyi szinten.

<sup>24</sup> A 131/2003. (VIII. 22.) Korm. rendelet 3. § értelmében ez az élelmiszerrel, gyógyszerrel, ruházati, ipar- és közszükségleti cikkekkkel valamint alapvető köz- és egészségügyi szolgáltatásokkal történő ellátást foglalja magában.

<sup>25</sup> Bővebben lásd: 55/2010. (III. 11.) Korm. rendelet.

<sup>26</sup> 131/2003. (VIII. 22.) Korm. rendelet 12. § (3) bekezdés rendelkezése. A kapcsolódó tervezési szabályokat a mai napig a 1041/1994. (V. 31.) Korm. határozat a nemzetgazdaság védelmi felkészítése tervezéséről és a védelmi célú tartalékolási tevékenység szabályozásáról tartalmazza.

## A védelemre felkészült államszervezet

A honvédelmi rendszer következő eleme a védelemre felkészült államszervezet. Ez esetben az államszervezet felkészültsége a lehető legtágabban értelmezendő. Ennek megfelelően az államszervezetnek fel kell készülnie a védelmi feladatok ellátására:

- szabályozási oldalról;
- szervezetenként;
- személyzeti szempontból;
- infrastrukturális szempontból;
- gazdasági szempontból.

A szabályozási oldalról történő felkészülés a védelemre vonatkozó szabályrendszer zártságát, valamennyi szabályozási szintre és kapcsolódó szakmai kérdésre kiterjedő teljességét, folyamatos aktualizálását és koherenciájának megteremtését jelenti. Gyakorlatilag a teljes jogalkotás, a közjogi szervezetszabályozó eszközök és a belső szabályozók megalkotása is ideértendő, amennyiben azok tartalma védelmi szempontból releváns.

A szervezeti felkészülés a védelmi feladatok ellátására hivatott és abban közreműködő szervezetek megalakítását, felszerelését, eljárásaik összehangolását, együttműködési képességük kialakítását és tevékenységük összehangolását jelenti. Ebben a körben az államszervezet elemeinek kialakítása, a hatáskörök megosztása, a központi közigazgatási szervek, a Honvédség, a rendvédelmi szervek megalakítása, közös védelmi/válságkezelési tevékenységük begyakorlása is fontos jelentőségű.

A személyzeti szempontból történő felkészülés a védekezésben érintett állami szervek tagjainak megfelelő létszámú rendelkezésre állását, utánpótlásuk tervezett biztosítását, egyéni felkészítését és az ezzel összefüggő szükséges tartalékképzést foglalja magában. Végső soron a honvédelmi törvény (Hvt.)<sup>27</sup> szerinti tartalékos rendszer működtetése is a személyzeti felkészülést szolgálja, ahogy a közigazgatás más szervei állományának rekrutációja vagy védelmi ismeretek terén történő továbbképzése is.

Az infrastrukturális felkészülés a védelmi infrastruktúra kialakítását, az ország irányítási-vezetési képesség fenntartását jelenti, amely magában foglalja az állami szervek működőképességének fenntartásához szükséges védett létesítmények működtetését is.

A gazdasági szempontból való felkészülés kérdéseit az előző alponban tárgyaltuk.

## A védelem katonai feladatait ellátni képes fegyveres erő

A honvédelem rendszere működésében kiemelt jelentőségű az ország fegyveres ereje, a Magyar Honvédség (MH). Annak érdekében, hogy a védelem katonai feladataira alkalmas fegyveres erőről beszélhessünk, folyamatosan értékelni szükséges a biztonsági környezetet, ennek megfelelően kell kialakítani szervezetét, felszerelését és végrehajtani az állomány felkészítését. Ez mindent összevetve azt is jelenti, hogy a haderő nem állandó szervezettel

<sup>27</sup> 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről.

működik, folyamatos átalakulásban van, optimális esetben a biztonsági kihívások változásaival szinkronban.

A honvédség szervezettsége és megalakított készletei, rendelkezésre álló eszközei, differenciáltan és komplexen felkészített állománya következtében nem kizárólag katonai feladatok ellátására képes. A honvédelem szempontjából azonban e katonai feladatok prioritást élveznek, e feladatrendszernek kell alárendelni valamennyi más tevékenységet.

A védelem katonai feladatainak ellátásához a fegyveres erőnek számos kritériumnak kell megfelelnie. Először, szabályozott, stabilan vezetett, a várható feladatok kezelésére alkalmas, hierarchikus szervezettel kell rendelkeznie. Másodszor, megfelelő létszámú és a feladatokhoz adekvát módon felkészített, begyakoroltatott és felszerelt állománnyal kell rendelkeznie. Harmadszor, gondoskodni kell a kor színvonalának megfelelő és a tervezett feladat ellátására alkalmas haditechnikai eszközökről, és folyamatosan biztosítani kell a haderő fenntartható működését, logisztikai igényei kielégítését, az utánpótlást. Negyedszer, biztosítani kell a fegyveres védelem megvívásához szükséges felderítési információkat. Ötödször, a fegyveres erőnek képesnek kell lennie a politikai szinten világosan meghatározott célok és működési keretek betartására, a fegyelmezett végrehajtásra.

Mindemellett, képesnek kell lennie a más állami szervekkel való együttműködésre is, hiszen a katonai védelem nem légüres térben valósul meg, működési hatékonysága fokozása érdekében kiterjedt kapcsolódással kell rendelkezzen a polgári lakosság, az állami és önkormányzati szervek, szervezetek, szövetséges haderők szervezetei felé is.

## A fegyveres erők demokratikus és polgári irányítása és ellenőrzése

A demokratikus berendezkedésű államokban megvalósul a polgári irányítás követelménye, amely az államszervezet különböző szereplői között megosztva biztosítja a haderő feletti kontroll jogosítványait. Lényegében ez nem más, mint a fegyveres erőre vonatkozó alapvető rendelkezések kiadására vonatkozó jogosítványok szervezeti/intézményi differenciálása.

A haderő feletti kontrol már az ókorban is a tudományos vizsgálódás tárgyát képezte, a „*Quis custodiet ipsos custodes?*”<sup>28</sup> kérdése, azaz, hogyan lehet a társadalom ellenőrzése alatt tartani azt a szervezetet, amelyet maga a társadalom ruházott fel erőszak-alkalmazási jogosítvánnyal, visszatérő probléma a társadalomtudományi vizsgálatok<sup>29</sup> során.

A hazai szabályozásban a Honvédség egyértelmű polgári irányítás<sup>30</sup> alatt áll, a haderő céljainak meghatározása a fegyveres erőn kívüli, minden kétséget kizáróan polgári szervhez, az Országgyűléshez telepített. A polgári irányítás érvényesülése esetén a katonai

<sup>28</sup> A „Ki őrzi az őröket” idézet Platón (Kr.e. 427–347) *Az állam* című munkájának klasszikussá vált kérdése.

<sup>29</sup> A modern kori irányzatok közül kiemelendő Samuel P. Huntington (1927–2008) és Morris Janowitz (1919–1988) elmélete. Huntington nézete szerint a polgári demokráciában a haderőnek élesen elválasztva kell működnie a politikától és a társadalom más csoportjaitól, a katonák magas fokú professionalizmusát mindenkor biztosítani kell, ezt nem kérdőjelezheti meg a politikai vezetés, azonban a polgári döntéshozatal minden esetben elsőséget élvez a katonáival szemben. Janowitz ezzel szemben nem látja élesen elválaszthatónak a polgári és katonai szférát, mi több, éppen integrálandónak érzi a haderőt a társadalomba, amelynek alapjaként azt a feltevést tekinti, hogy a hadsereg tagjai is az államszervezet részei, elfogadják a polgári irányítás tényét és a demokráciát, így nem fenyeget az a veszély, hogy katonai túlhatalom következik be. Bővebben lásd: SHIELDS 2006, 924–935.

<sup>30</sup> A jogalkotó a polgári irányítás kereteit az Alaptörvényben, illetve részletszabályait a Hvt.-ben szavatolja.

vezetésnek semmilyen körülmények között sincs lehetősége meghatározni a szervezet céljait, a Honvédség működése szempontjából a végrehajtó hatalom alárendeltségébe tartozik.

Az irányítás<sup>31</sup> megosztott jogosítványait az Alaptörvény<sup>32</sup> és a Hvt.<sup>33</sup> tartalmazza.

Az irányítás (és a vezetés) mint tevékenység szükségszerű, de nem kizárólagos fogalmi elemeként kell kezelnünk az ellenőrzést. Az ellenőrzés: a meghatározott célok és az elért eredmények összevetése, önálló intézkedési, szankcióalkalmazási jog nélkül. A kizárólag ellenőrzési joggal felruházott szerv nem jogosult az aktusok megsemmisítésére, megváltoztatására, szankciók alkalmazására stb.,<sup>34</sup> míg az irányítói minőségben eljáró ellenőrző igen.<sup>35</sup>

A Honvédség ellenőrzésének eszközei jogszabályban garantáltak. Ennek keretében meghatározott kérdésekben tájékoztatási<sup>36</sup> vagy általános beszámolási kötelezettség<sup>37</sup> áll fenn az irányító felé, illetve az irányítói feladatokat ellátó bármikor információt kérhet<sup>38</sup> egyes kérdésekben, valamint az államháztartás működési szabályainak megfelelő folyamatos kontroll is biztosított.

A polgári irányítás és ellenőrzés követelménye azt hivatott szavatolni, hogy az állam által meghatározott védelmi célra létrehozott szervezet ténylegesen képes legyen e feladatokat elvégezni, és működése ne terjeszkedjen túl a közjogi felhatalmazás határain.

## A lakosság és az anyagi javak megóvását szolgáló polgári védelem

A honvédelmi rendszer működése csak abban az esetben lehet teljes, ha a védelmi feladatokkal összefüggésben jelentkező külső hatásokkal szemben képes szavatolni a lakosság és az ország anyagi javainak megóvását. Ennek hiányában a védekezés humán erőforrás háttere vagy anyagi háttere nem lesz biztosítható, így maga az alapvető cél, a védelem sem tud megvalósulni. A kapcsolódó feladatok ellátására az állam polgári védelmi rendszert<sup>39</sup> alakított ki.

A polgári védelem célhoz kötött feladat-, eszköz- és intézkedési rendszer, amelynek feladata katasztrófa, illetve fegyveres összeütközés esetén a lakosság túlélési feltételeinek megteremtése, életének megóvása, valamint a lakosság felkészítése az ebből eredő hatások

<sup>31</sup> Az irányítás fogalmának tartalmi meghatározásáról bővebben lásd: SZABÓ 1992, 20., illetve a 48/1991. (IX. 26.) AB-határozat indokolásának szövegét.

<sup>32</sup> Alaptörvény 1. cikk; 9. cikk, 48–51. cikkek.

<sup>33</sup> Hvt. 19–29. §-ok.

<sup>34</sup> BÉRCESI–IVANCSICS 2003, 68.

<sup>35</sup> Bővebben lásd: a honvédelemért felelős miniszter döntés-megsemmisítési jogosítványait a Hvt. 45. § (2) bekezdés alapján.

<sup>36</sup> A honvédelmi miniszter a Honvédséget érintő jogszabályok tervezeteit – azok államigazgatási egyeztetésével egyidejűleg – az Országgyűlés honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága tagjai részére tájékoztatásul megküldi. Bővebben lásd: Hvt. 19. § (4) bekezdés.

<sup>37</sup> A Kormány évente köteles a honvédelmi feladatok megvalósításáról, a Honvédség felkészítéséről, állapotáról és fejlesztéséről beszámolni az Országgyűlésnek. Bővebben lásd: Hvt. 21. § (4) bekezdés.

<sup>38</sup> A köztársasági elnök a Honvédség működését érintő bármely ügyben tájékoztatást kérhet a Kormánytól. Bővebben lásd: Hvt. 20. § (3) bekezdés.

<sup>39</sup> Bővebben lásd: *Polgári védelmi és iparbiztonsági, tűzvédelmi és katasztrófavédelmi hatósági alapismeretek* (2015), 41–60. Forrás: [http://mrszki.hu/images/docs/rendeszetiagazati/segedanyagok/katved/katved\\_11\\_jegyzet\\_20150710.pdf](http://mrszki.hu/images/docs/rendeszetiagazati/segedanyagok/katved/katved_11_jegyzet_20150710.pdf) (A letöltés dátuma: 2017. 09. 01.).

leküzdésére.<sup>40</sup> A feladatrendszer<sup>41</sup> egyrészt magában foglalja a lakosság felkészítését a védekezés során irányadó magatartási szabályokra, az egyéni védőeszközökkel történő ellátást, a polgári védelmi szervezetek létrehozását és működtetését, a védelmi célú építmények fenn tartását, valamint a létfenntartáshoz szükséges anyagi javak és a kritikus infrastruktúrák védelmét. Másrészt, magában foglalja a tájékoztatás, a figyelmeztetés, a riasztás feladatait, valamint a lakosság szükség szerinti kimenekítését, kitelepítését és befogadását is.

Része továbbá a feladatrendszernek a kárterület felderítése, a mentés, az elsősegélynyújtás, a mentesítés, illetve a fertőtlenítés, valamint az ezekkel összefüggő ideiglenes helyreállítás, továbbá a halálos áldozatokkal kapcsolatos halaszthatatlan intézkedések megtétele, de ebbe a körbe tartozik a települések kockázatértékelésen alapuló veszélyeztetettségének előzetes felmérése, a veszélyelhárítási tervezés is. A polgári védelem lényeges feladata annak biztosítása is, hogy közszolgáltatás kiesésekor az valamilyen más megoldással átmenetileg rendelkezésre állhasson, és így megelőzhető legyen az emberi élet, az egészség, az anyagi javak, vagy a kulturális örökség védett elemeinek esetleges károsodása.

A jogszabály további feladatokat is telepít a polgári védelemhez, ezek azonban nem rendelkeznek közvetlenül honvédelmi relevanciával.<sup>42</sup>

A polgári védelmi feladatok ellátása érdekében az állam jogszabályban meghatározott szervezet<sup>43</sup> és kötelezettségrendszer<sup>44</sup> is kiépített, amelynek célja a fenti feladatok maradtalan ellátása bármely körülmények között.

## A társadalom támogatása

A fentiekén túl, a honvédelem rendszerében kiemelt jelentőségű a társadalmi támogatottság kérdése. Ez a támogatás egy közösségi szintű hozzáállásban, áldozatvállalási hajlandóságban nyilvánul meg, illetve – az egyéni érdekek korábban tárgyalt háttérbe helyezési hajlandóságán túl – a társadalom nagyobb egységeitől is áldozatot követel. Ilyen egység lehet a család vagy egy szűkebb lakóközösség, szélesebb társadalmi csoport alkalmazkodása, esetleg tevőleges részvétele a honvédelmi feladatokban.

A társadalmi támogatás szerepe azonban nemcsak ezen a szinten jelenik meg, hanem a jogalkotásban és a helyi döntéshozatalban is. A honvédelemmel kapcsolatos jogszabályok elfogadása a választott képviseleti elven alapuló Országgyűlés hatásköre, míg a helyi közösségek szintén választott képviselők útján hozzák meg önkormányzati döntéseiket. Az országgyűlési képviselők vagy a választott önkormányzatok képviselői nyilvánvalóan a helyi közvélemény és megválasztóik érdekeit képviselik az egyes honvédelmi tárgyú döntések meghozatalakor, így közvetlenül is hatással vannak a honvédelem rendszerének működésére.

<sup>40</sup> 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról (Kat.) 3. § 20. pont alapján.

<sup>41</sup> Bővebben lásd: Kat. 52. §.

<sup>42</sup> Ilyen például a menedéjgrólról szóló törvény hatálya alá tartozó személy elhelyezésében és ellátásában való közreműködés, továbbá a nemzetközi szerződésekből adódó tájékoztatás és kölcsönös segítségnyújtás feladatainak ellátása.

<sup>43</sup> Kat. 60–64. §-ok.

<sup>44</sup> A polgári védelmi kötelezettséget az Alaptörvény XXXI. cikk (5) bekezdése és a Kat. 53–58. §-ai szabályozzák.



A társadalom támogatottságának jelentősége a legmagasabb szintű demokratikus intézmény alkalmazásának lehetőségében is megnyilvánul. Ez a közvetlen demokrácia, a referendum lehetősége egyes honvédelmi kérdésekben. Bár rendkívüli állapot kihirdetéséről nem dönthet közvetlenül a nép,<sup>45</sup> de például a NATO-tagságot népszavazás erősítette meg, amely kétség kívül magas legitimitációt jelent.

A társadalmi támogatottságnak lényegi szerepe van az egyes fegyveres műveletek kapcsán is. Adott esetben egy katonai erőfőlényel kezelhető nemzetközi konfliktus annak kedvezőtlen hazai társadalmi fogadtatása és támogatása hiányában végül katonai és politikai szempontból is kudarcra végződhet. A társadalmi támogatottság szerepe meghatározó a haderő utánpótlása szempontjából is. Amennyiben a haderő társadalmi presztízse alacsony, lényegesen kevesebb, a feladatra alkalmas jelentkezővel számolhatunk a haderő állandó állományában, így a védelmi potenciál és a hatékonyság is csökken.

## A honvédelem szervezeti kialakítása

A honvédelem rendszerének előző pont alatti nagybani áttekintését elvégezve nem meglepő, hogy a honvédelem rendszerében milyen szervezetek jelennek meg. Az optimális honvédelmi szervezeti kialakításnak garantálnia kell a honvédelmi rendszer rendeltetéséből fakadó bármely kihívás kezelését. A racionális államszervezés megköveteli azt is, hogy a szervezetrendszer fenntartása és működtetése ne rójon aránytalanul nagy terhet a nemzetgazdaságra, átlátható és ellenőrizhető legyen, megfeleljen az alkotmányos követelményeknek. A honvédelmi szervezeti rendszernek ki kell szolgálnia a fegyveres védelem követelményeit, elemeinek meg kell felelnie a nem fegyveres védelmi feladatokból eredő követelményeknek is.

## A fegyveres védelem szervezeti kialakítása

A fegyveres – és nem kizárólag katonai – védelem feladatait elsődlegesen a Magyar Honvédség, a rendvédelmi/speciális rendészeti szervek<sup>46</sup> és a nemzetbiztonsági szolgálatok valósítják meg.<sup>47</sup>

A fegyveres honvédelem területén működő szervezetek jellemzője, hogy szerveik hierarchikus felépítésűek, feladatrendszerük több szinten differenciált, működésük hatékonysága nagyban függ felszerelésüktől, állományuk rendelkezésre állásától, a szakterületre vonatkozó szabályozók kidolgozottságától és békeidőszaki begyakorlottságától.

<sup>45</sup> Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdése szerint: „Nem lehet országos népszavazást tartani [...] h) hadiállapot kinyilvánításáról, rendkívüli állapot és szükségállapot kihirdetéséről, valamint megelőző védelmi helyzet kihirdetéséről és meghosszabbításáról; [...] i) katonai műveletekben való részvétellel kapcsolatos kérdéssről.”

<sup>46</sup> Ideértve a Nemzeti Adó- és Vámhivatalt is.

<sup>47</sup> Bővebben lásd: FARKAS 2016b, 100–105.



A hierarchikus felépítés és a szabályozott működés jellemző példái a Magyar Honvédség vagy a Rendőrségről szóló törvény hatálya alá tartozó szervezetek.<sup>48</sup>

E szervezetek alaprendeltetése ugyan jogszabályban meghatározott és lényegesen eltérő, azonban a honvédelmi tevékenységek kapcsán mindegyikük működése összekapcsolódik. Meg kell említenünk e helyen a speciális őrtestületi feladatokat ellátó szervezeteket<sup>49</sup> is, amelyek feladatrendszere az alapvető őrfeladat mellett honvédelmi relevanciája is van.

Szervezeti és együttműködés-szervezési szempontból fontos kiemelni, hogy míg a rendőrségi és a nem fegyveres katasztrófavédelmi szervezetrendszer területi szinten differenciált, megyei és helyi kirendeltségekkel működik, addig a Magyar Honvédség területi diszlokációja más elveken<sup>50</sup> alapul, számos megyében egyáltalán nincs katonai szervezet.<sup>51</sup> Ez a tény a közös tevékenységek végrehajtása során fokozott körültekintést igényel, az egyes munkafolyamatok megynként lényegesen eltérhetnek. Kötetünk terjedelmi korlátai nem teszik lehetővé ezek részletes bemutatását.

A fegyveres védelem szervei jellemzően a Kormány működési irányítási körébe tartoznak. A működés irányítása nem azonos az általános irányítással, azaz a működésirányítás körébe csak azon feladatok és jogszabályok tartoznak, amelyeket az Alaptörvény vagy a törvény kifejezetten nevesít vagy nem zár ki e körből. A Kormánynak nincs lehetősége például a Magyar Honvédség feladatainak kiterjesztésére vagy törlésére, meghatározhatja azonban ezek ellátási mikéntjét, az állam nevében dönthet arról, hogy az egyes előírt kötelezettségeknek mennyire szerez érvényt. Plasztikus példa volt erre a békeidőszaki általános hadkötelezettség érvényesítésének felfüggesztése 2004-ben, amikor a kapcsolódó alkotmánymódosítás csak későbbi időpontban törölte el magát a kötelezettséget, a Kormány azonban már ezt megelőzően sem intézkedett a sorkatonai szolgálatra történő behívásokról, nem szerzett érvényt az alkotmányos kötelezéseknek.

## A nem fegyveres védelem szervezeti kialakítása

A nem fegyveres védelem szintén meghatározó jelentőségű és sajátos strukturális elemeket követel meg.<sup>52</sup> Lényegében ez nem más, mint a védelem polgári támogatása, amelyet maga az államszervezet biztosít önnön szervezete kialakításával, a gazdasági védelem, a polgári védelem rendszerének működtetésével.

<sup>48</sup> A szervezetek felépítéséről lásd: Szervezetünk. *Magyar Honvédség*. Forrás: <http://iranyasereg.hu/home/page/szervezet> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 12.); *Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv szervezeti és irányítási jogköreinek felépítése*. Forrás: [www.police.hu/sites/default/files/images/20171201150725.jpg](http://www.police.hu/sites/default/files/images/20171201150725.jpg) (A letöltés dátuma: 2017. 08. 12.); *Terrorelhárítási Központ*. Forrás: <http://tek.gov.hu/kapcsolat.html> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 12.); *A készenléti rendőrség szervezeti ábrája*. Forrás: [www.police.hu/sites/default/files/szervezeti\\_felepites\\_pdf/kr\\_szervezeti\\_abra201702.pdf](http://www.police.hu/sites/default/files/szervezeti_felepites_pdf/kr_szervezeti_abra201702.pdf) (A letöltés dátuma: 2017. 08. 12.); *Kapcsolat, szervezet, vezetők*. *NVSZ*. Forrás: <http://nvsz.hu/kozerdeku-adatok/1-szervezeti-es-szemelyzeti-adatok/11-kapcsolat-szervezet-vezetok> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 12.).

<sup>49</sup> Bővebben lásd például: Országgyűlési Őrség.

<sup>50</sup> A katonai diszlokáció egyik meghatározó szempontja nem a közigazgatási területi egység szerinti tagolás, hanem a műveleti célszerűség és az infrastrukturális lehetőségek, adottságok összehangolása. A katonai szervezetek illetékessége országos, bármely területen bevetethők.

<sup>51</sup> A rendszerváltást megelőzően a hadrendi elemek száma meghaladta a 300-at, ez mára 50 alá csökkent.

<sup>52</sup> Bővebben lásd: LAKATOS 2012, 20–22.

Tágabb értelemben a honvédelem szervezeti kialakítása maga a közigazgatási szervezet kialakítása, ideértve az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás szervezeteit is, amennyiben honvédelmi feladatokat látnak el. A különféle honvédelmi tevékenységeket az államszervezet mint rendszer fonja egységbe.

A nem fegyveres védelem területén kiemelkedő jelentőségű a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság,<sup>53</sup> amely a polgári védelmi feladatok ellátásának, szervezésének fő felelőse, valamint a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, amely hatósági jogosítványai útján gyakorol *sui generis* biztonsági, védelmi funkciót.

Lényeges elem, hogy a magyar államszervezetben nincs olyan általános hatáskörű szerv, amely a honvédelem valamennyi kérdésében érdemi döntést lenne képes hozni. A Kormány békében és válsághelyzetben ugyan számos jogosítvánnyal rendelkezik, és adott esetben az államigazgatás bármely szervét közvetlen felügyelete alá vonhatja, de még a rendkívüli állapotban működő Honvédelmi Tanács sem gyakorolhat univerzális jogosítványokat. Mindezekre is figyelemmel megállapítható, hogy a szuverenitás megőrzése, a honvédelmi feladatok megvalósítása, az állam fennmaradásának garantálása érdekében valamennyi szervezetnek szükségszerűen vannak közvetlen vagy közvetett honvédelmi feladatai, kötelezettségei. Ha aktív magatartás nem is elvárt valamennyi szervtől, szervezettől, az együttműködés vagy a honvédelmi feladattól következő beavatkozás tűrésének követelménye egyértelmű.

A nem fegyveres védelmi rendszer lényegi eleme a védelemre felkészült államszervezet kialakítása<sup>54</sup> és működtetése, amelyről az előzőekben már tárgyaltunk.

## A honvédelem főbb feladatai

Jelen alcím alatt a honvédelem főbb feladatait a honvédelem fentebb tárgyalt fogalmi elemeire visszahivatkozással, az aktuális kihívások szemszögéből vizsgáljuk meg.

### Az Észak-atlanti Szerződésből fakadó jogok és kötelezettségek egységéből eredő aktuális feladatok

Az alcímrre tekintve, sokaknak bizonyára a Magyar Honvédség missziós szerepvállalása jut eszébe, és valóban, ez a szegmens talán a legkézenfekvőbb megközelítés. 2017 szeptemberében a magyar katonák 12 különféle külföldi misszióban<sup>55</sup> vettek részt, közel 900 fővel egyidejűleg, amelyből mintegy 500 fő a NATO valamely műveletében szolgált. Tevékenységükkel nemcsak az MH presztízsét emelik, hanem hazánk nemzetközi megítélését és elismertségét is fokozzák. Maga a tény, hogy magyar lobogó is leng egy-egy műveletben,

<sup>53</sup> Szervezetét lásd: *A hivatásos katasztrófavédelmi szervek szervezeti felépítése 2017. július 1.* Forrás: [www.katasztrofavedelem.hu/images/szervezet/Szervezeti-abra-20170701.pdf?11](http://www.katasztrofavedelem.hu/images/szervezet/Szervezeti-abra-20170701.pdf?11) (A letöltés dátuma: 2017. 08. 12.).

<sup>54</sup> Ideértve a különleges jogrend időszakára vonatkozó szervezeti struktúrákat és működési szabályait is.

<sup>55</sup> Az aktuális missziókat az Országgyűlés információs rendszerében lásd: A Magyar Honvédség békefenntartó missziói (2017). *Infojegyzet*, 2017. 06. 06. Forrás: [www.parlament.hu/documents/10181/1202209/Infojegyzet\\_2017\\_49\\_MH\\_missziok\\_2.pdf/ab17dc18-6ce7-47e2-99b9-1b4638cf3bf0](http://www.parlament.hu/documents/10181/1202209/Infojegyzet_2017_49_MH_missziok_2.pdf/ab17dc18-6ce7-47e2-99b9-1b4638cf3bf0) (A letöltés dátuma: 2017. 09. 03.).

egyfajta biztosítékként használható a tárgyalások során hazánk nemzetközi porondon történő fellépésekor.

Azonban a jogok és kötelezettségek nem csupán katonai természetűek, hiszen a NATO politikai és katonai szövetség egyben. Ennek megfelelően alapvető értékrendi szempontoknak is érvényesülnie kell, akár a hazai jogalkotásban, akár országunk külpolitikájában. Ezek köréből kiemelendő, hogy hazánk nemzetközi vitáit békés eszközökkel igyekszik rendezni, illetve külkapcsolatait úgy alakítja, hogy az ne veszélyeztesse a nemzetközi békét és az együttműködést, ne sértse szövetségeseink alapvető érdekeit.

Kissé távolodva a nemzeti külpolitikától, szintén fontos és aktuális feladat, hogy a NATO csúcstalálkozóján megszületett politikai szintű döntésekből következő feladatokat a hazai rendszer is leképezze, feldolgozza, illetve felkészüljön azok végrehajtására.

Aktualitását tekintve ma a 2014-es walesi és a 2016-os varsói NATO-csúcs döntései<sup>56</sup> a meghatározók. A csúcstalálkozón az állam és kormányfők döntést hoztak a NATO védelmi képességének fokozásáról, tekintettel a regionális és globális biztonsági környezet változására, valamint az új típusú kihívásokra. Ennek keretében a NATO több reagáló tervet dolgoz ki, amelyek sorában Magyarország is megjelenik. A terv kidolgozásának folyamata és tartalma minősített,<sup>57</sup> így ennek részleteit nem tudjuk itt értékelni, mindenesetre az tudható, hogy minden eddiginél alaposabb és részletesebb reagáló terv készült, amely az egyes tagállamokkal összefüggésben számos további tennivalót generál akár a jogalkotás, akár a katonai képességek fejlesztése, akár az igazgatási szervek együttműködése kapcsán.

### **Az ország és a Szövetség védelmi igényeit tudatosan elfogadó polgárok önbecsüléséhez és felelősségéhez kapcsolódó aktuális feladatok**

A védelmi igények állampolgári elfogadásával összefüggésben a legutóbbi időszakból is számos példa hozható fel. Egyértelmű összefüggés mutatható ki a társadalmi támogatás és az állampolgárok elfogadó magatartása között, azonban vannak olyan területek, amelyek vonatkozásában kifejezetten az egyén általi támogatás a hangsúlyos. Ezek sorából kiemelném a szolgálatvállalási hajlandóság aktuális kihívásait. A Magyar Honvédség jelentős

<sup>56</sup> 2014-ben egyebek mellett az ukrán válság, a megváltozott európai biztonsági helyzetből következő, a védelmi képességek fokozására irányuló célkitűzések, a katonai képességek erősítése, a Readiness Action Plan, az Izlám Állam megerősödése kaptak hangsúlyt. 2016-ban a fókuszban a kiberbiztonság, a ballisztikus rakéták elleni védelem, a migránsválság, a NATO–EU együttműködés, a NATO–ukrán kapcsolatok, az afganisztáni misszió folytatása, az iraki szerepvállalás, a kelet-európai biztonság megerősítését szolgáló intézkedések és a nemzetközi terrorizmus elleni harc aktuális feladatai voltak a középpontban. Forrás: [www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133171.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133171.htm?selectedLocale=en) és [www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_112964.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm?selectedLocale=en) (A letöltés dátuma: 2017. 11. 20.).

<sup>57</sup> Bővebben lásd: Jens Stoltenberg válasza az újságírói kérdésre a 2015 júniusában lezajlott védelmi miniszteri találkozó sajtótájékoztatóján; Press Conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg Following the Meeting of NATO Defence Ministers (2015). *Nato.int*, 2015. 06. 24. Forrás: [www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_120967.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_120967.htm?selectedLocale=en) (A letöltés dátuma: 2017. 08. 27.).

létszámhiánnyal küzd,<sup>58</sup> amely nem honvédelmi specifikus kihívás, hiszen más ágazatok<sup>59</sup> is munkaerőpiaci kihívásokkal szembesülnek. Mindemellett, figyelemmel arra a tényre, hogy a Honvédség szervezése békében önkéntességen alapul, megfelelő számú és minőségű jelentkező nélkül az ellátandó védelmi feladatok már rövid/középtávon is sérülhetnek. A haderő a huszonnegyedik órába lépett, az utánpótlásról feltétlen gondoskodni szükséges.

Az állampolgárok honvédelemhez való hozzáállásának egyfajta lakmuspapírjaként értékelhetjük az önkéntes tartalékos rendszer működését. E szolgálati formát azok választhatják, akik nem kívánják a Honvédséget állandó munkahelyként vagy élethivatásként kezelni, de éreznek arra elhivatottságot, hogy szükség esetén közreműködjenek a feladatokban, polgári foglalkozásuk megtartása mellett. Az önkéntes tartalékosok létszáma meghaladja az 5300-at,<sup>60</sup> amely ugyan elmarad az Országgyűlés által engedélyezett kerettől,<sup>61</sup> de jelentős előrelépést jelent a néhány évvel ezelőttihez.<sup>62</sup>

Az állampolgárok részéről tanúsított magatartások közül ezen alpont alatt ki kell emelnünk az egyes kötelezettségek, korlátozások tűrését. Példaként említhetjük itt a közelmúlt nagyszabású nemzetközi gyakorlataival (például Saber Guardian) összefüggésben bevezetett közlekedési korlátozásokat, útlezárásokat vagy a katonai légi járművek, illetve az éleslövészetek által okozott fokozott zajterhelés tűrését, amit a napi kiképzési tevékenység kapcsán elviselni kényszerül a lakosság.

Megjegyzem, hogy a feladatokkal összefüggő tűrés kötelezettség érvényesítése korántsem egyszerű, a közvélemény és az egyének a honvédelem szempontjából kézenfekvő és jogszerű korlátozásokra történő felkészülést sem fogadják osztatlan támogatással.<sup>63</sup>

## **A fegyveres erők és a védelem anyagi szükségleteit kielégíteni képes gazdasághoz kapcsolódó aktuális feladatok**

A védelem anyagi szükségleteihez kapcsolódó gazdasági realitások korszakonként változnak. Nem meglepő, hogy az olyan időszakokban, amikor a nemzetközi helyzet kevésbé feszültségekkel terhelt, kevesebb erőforrás jut a védelmi kiadásokra. Napjainkban Európa

<sup>58</sup> A feltöltöttségre vonatkozó pontos adatok nem nyilvánosak, de a honvédelmi ágazat felső vezetőinek nyilatkozataiból és a parlamenti iratokból nagyságrendileg megállapítható a probléma. Lásd: Létszámhiány a honvédségnél. *HRportál*. Forrás: [www.hrportal.hu/hr/letszamhiany-a-honvedsegnel-20160208.html](http://www.hrportal.hu/hr/letszamhiany-a-honvedsegnel-20160208.html) (A letöltés dátuma: 2017. 08. 27.); Komoly létszámhiánnyal küzd a honvédség. *Hír Tv*. Forrás: <http://hirtv.hu/ahirtvhirei/komoly-letszamhiannyal-kuzd-a-honvedseg-1306131> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 27.); OGY határozat a Magyar Honvédség létszámhiányának megszüntetéséhez szükséges halaszthatatlan intézkedésekről. 2016. 02. 15. Forrás: [www.parlament.hu/irom40/09120/09120.pdf](http://www.parlament.hu/irom40/09120/09120.pdf) (A letöltés dátuma: 2017. 08. 27.).

<sup>59</sup> Csak példaként: a sajtó információi szerint a rendőrség létszámhiánya is magas, kihívást jelent a határvidéki századok feltöltése is, de a szakmunkások és az orvosok létszáma sem elegendő. Rendőrség: óriási létszámhiány van, morális válság nincs. *Napi Online*. 2007. 06. 18. Forrás: [www.napi.hu/kozelet/rendorseg\\_oria-si\\_letszamhiany\\_van\\_moralis\\_valsg\\_nincs.335709.html](http://www.napi.hu/kozelet/rendorseg_oria-si_letszamhiany_van_moralis_valsg_nincs.335709.html) (A letöltés dátuma: 2017. 08. 27.); Joób 2017.; Itt az alja, nincs olyan építőipari cég, ahol ne lenne szakmunkáshiány. *HVG*, 2017. 01. 03. Forrás: [http://hvg.hu/kkv/20170103\\_Itt\\_az\\_alja\\_nincs\\_olyan\\_epitoipari\\_ceg\\_ahol\\_ne\\_ lenne\\_szakmunkashiany](http://hvg.hu/kkv/20170103_Itt_az_alja_nincs_olyan_epitoipari_ceg_ahol_ne_ lenne_szakmunkashiany) (A letöltés dátuma: 2017. 08. 27.).

<sup>60</sup> A honvédelmi miniszter válasza a K/8665/1 számú képviselői kérdésre. Bővebben lásd: SIMICSKÓ 2016.

<sup>61</sup> A 35/2013. (V. 16.) OGY határozat 2. pontja az elérendő létszámot 8000 főben határozza meg.

<sup>62</sup> KOVÁCS 2010.

<sup>63</sup> SZABÓ 2016.; KORONA 2016.

biztonsága felértékelődött, a fenyegetettség foka erősödött, így nem csoda, hogy az állam egyre növekvő mértékben áldoz forrásokat a védelmi kiadásokra.

A közelmúltban több olyan országgyűlési és kormányzati döntés is született, amely a védelmi kiadások növelését irányozza elő akár közvetlenül, akár közvetetten. Ezek sorából a költségvetési törvény<sup>64</sup> mellett kiemelendő a 1273/2016. (VI. 7.) Korm. határozat a honvédelmi kiadások és a hosszú távú tervezés feltételeinek megteremtését szolgáló költségvetési források biztosításáról, amely a 2017 júniusában elfogadott módosítással azt irányozza elő, hogy a Magyar Honvédség jogszabályi és nemzetközi kötelezettségeinek teljesítése érdekében a 2017–2026 költségvetési évekre a GDP-részarány évi legalább 0,1 százalékpontos növelésével a támogatási főösszeg 2026-ra eléri a GDP legalább 1,79%-át. A döntés megszületését mindenképpen elősegítette az Egyesült Államok elnökének általános kritikája az európai szövetséges tagállamok védelmi kiadásaival összefüggésben,<sup>65</sup> hiszen csak kevés tagállam éri el a NATO által elvárt 2%-os GDP arányos védelmi kiadásra fordított összeget.<sup>66</sup>

A másik jelentős döntés a 1298/2017. (VI. 2.) Korm. határozat a Zrínyi 2026 Honvédelmi és Haderőfejlesztési Program megvalósításáról, amely a védelmi szektorban rég nem látott fejlesztési célkitűzéseket fogalmaz meg.<sup>67</sup> A program volumene a fentebb hivatkozott 1273-as határozatból következik, ennek megfelelően látható, hogy a védelmi kiadások néhány éven belül meghaladják majd az évi 1000 Mrd Ft-ot, amely nyilvánvalóan nem kizárólagosan hadfelszerelés fejlesztést jelent, hanem a szélesebb értelemben vett honvédelmi feladatokat, más ágazatokat is érinti. Ezek részletei jelenleg csak minősített forrásokból ismerhetők meg, így ehelyett ezek részletezésére nem kerül sor.

Bizakodásra adhat okot, hogy a nemzetgazdaság most látható teljesítménye<sup>68</sup> várhatóan lehetővé teszi a tervezett fejlesztéseket.

## A védelemre felkészült államszervezethez kapcsolódó aktuális feladatok

Az államszervezet védelmi felkészülése terén az aktuális feladatok meglehetősen összetettek. Tény, hogy az elmúlt évtizedekben tapasztalt stabil biztonsági környezet miatt a védelemmel összefüggő államszervezési feladatok kisebb hangsúlyt kaptak, a megismerhető jogi keretek kimerültek a törvényi szintű fő szabályok megalkotásában, néhány rendeleti szintű szabály mellett. Olyan alapvető szabályokat nem ismerhetünk meg, hogy miként működik az állam igazgatása rendkívüli állapotban, hogyan néz ki az államszervezet, vagy milyen eljárásban gyakorolja jogait a Honvédelmi Tanács, az Alkotmánybíróság és az Országgyűlés ilyen esetben. Kézenfekvő a válasz: ha nincs erre szabály, nyilván a békeszervezet

<sup>64</sup> Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről a 2016. évi XC. törvény rendelkezik, amely a honvédelmi fejezet számára 364,466 Mrd Ft támogatást irányoz elő.

<sup>65</sup> Bővebben lásd: CSIKI 2017.

<sup>66</sup> Részleteiben lásd a SIPRI adatbázisát: *SIPRI Military Expenditure Database*. Forrás: [www.sipri.org/databases/milex](http://www.sipri.org/databases/milex) (A letöltés dátuma: 2017. 08. 27.).

<sup>67</sup> Nagybani áttekintést tesz lehetővé a honvédelmi miniszterrel megjelent interjú. Bővebben lásd: DRAVECZKI-URY 2017.

<sup>68</sup> A Standard and Poor's hitelminősítő 2017 augusztusában stabilról pozitívrá változtatta Magyarország államadós besorolását és befektetésre ajánlott kategóriába sorolta a magyar állampapírokat. Bővebben lásd: *Trading Economics*. Forrás: <https://hu.tradingeconomics.com/hungary/rating> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 27.).

működését kell biztosítani. Ez azonban biztosan nem így lesz, hiszen lényeges eltéréseket indukál a fegyveres harc és a különleges jogrend, amelyre maga a Hvt. is felhatalmazást ad<sup>69</sup> – a részletek kifejtése nélkül.

Tovább bonyolítja a képet, hogy a gyorsan változó magasabb szintű szabályozási környezetben a védelmi feladatokra való felkészülés és ennek minden oldalú szabályozása, még inkább döntéshozók általi begyakorlása jelentős kihívás elé állítja a szakembereket.

A NATO és az Európai Unió rendszeres gyakorlatok szervezésével biztosítja a szövetségi együttműködést és az eljárások egységesítését, a hatékony fellépést, azonban ez önmagában még nem tekinthető elégségesnek. A hazai szabályozás hosszú éveken át adós volt például a NATO befogadó nemzeti támogatás feladatainak szabályozásával, amelyre csak a taggá válást követő több mint másfél évtizeddel került sor.<sup>70</sup>

E sorok szerzője mindenképpen üdvözlendőnek tartaná, ha a védelmi feladatokban közvetlenül érintett ágazati szakemberek mellett a válsághelyzetben döntéshozatalra jogosult politikai vezetők is több alkalommal gyakorolnák az eljárásokat, ahogy azt például Romániában a Legfőbb Védelmi Tanács tagjai teszik. Ez a megoldás lényegesen javítja az ország védelmi képességeit, gördülékennyé és szervezetté teszi a feladatok végrehajtását.

## A védelem katonai feladatait ellátni képes fegyveres erő feladatai

A védelem katonai feladatait ellátni képes fegyveres erővel összefüggésben a legnagyobb kihívás ma a technikai eszközök elavultsága és az állandósult létszámhiány. A Magyar Honvédség mindezen kihívások ellenére is helyt áll, és ezt most nem csak a „kincstári optimizmus” mondatja velem. Amennyiben visszatekintünk az elmúlt néhány évre, a klasszikus katonai védelmi feladatok mellett számos esetben lehetett büszke katonáira Magyarország. A vörösiszap-katasztrófa idején,<sup>71</sup> az árvizek elleni védekezés feladataiban,<sup>72</sup> a téli rendkívüli időjárási helyzetek kezelésével összefüggésben,<sup>73</sup> de a lakosság egészséges ivóvízzel való ellátása során<sup>74</sup> sem volt nélkülözhető a fegyveres erő igénybevétele. A fegyveres erő feladatait maga a Hvt. határozza meg.<sup>75</sup> Fontos hangsúlyoznunk, hogy az elmúlt évtizedben a Magyar Honvédség feladatrendszere folyamatosan bővült, új feladatokkal egészült ki. A klasszikus katonai védelmi és nemzetközi szerződésből eredő egyéb katonai feladatok mellett megjelent a Szent Korona és a hozzá tartozó egyes jelvények őrzése és védelme,<sup>76</sup>

<sup>69</sup> Bővebben lásd: Hvt. IX. fejezet rendelkezései.

<sup>70</sup> 2016. évi CLL. törvény a Magyarország Kormánya és a Szövetséges Transzformációs Főparancsnok Parancsnoksága, valamint a Szövetséges Erők Európai Legfelsőbb Parancsnoksága között a NATO műveletek, gyakorlatok, és hasonló katonai tevékenységek végrehajtása során befogadó nemzeti támogatás biztosításáról szóló Megállapodás kihirdetéséről.

<sup>71</sup> 2010. október 4-én az Ajkai Timföldgyár tározójának fala omlott le és 10 emberéletet követelő környezeti katasztrófát, ipari szerencsétlenséget okozott.

<sup>72</sup> Legutóbb a nagy dunai árvíz idején, a *Zöldár 2013* feladatban.

<sup>73</sup> Emlékeztet a 2013. március 14-15-ei rendkívüli téli időjárás, az M1 és az M7 autópályák megbénulása, majd ezt követően az áramszolgáltatás helyreállításával összefüggő honvédségi közreműködés az Alföldön.

<sup>74</sup> *Vízforrás 2013* feladat, amely keretében a Magyar Honvédség szállította az ivóvizet azokra településekre, ahol a víz arzéntartalma túllépte az Európai Unió által megszabott határértéket.

<sup>75</sup> Bővebben lásd: Hvt. 36. §.

<sup>76</sup> 2012. január 1-jétől.



továbbá a felhasználás<sup>77</sup> és a menedékjogról szóló törvény szerinti tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején az államhatár őrzésében való közreműködés, valamint az államhatár rendjét közvetlenül veszélyeztető konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezeléséhez szükséges intézkedések végrehajtása és az államhatár rendje ellen irányuló erőszakos cselekmények elhárítása.<sup>78</sup>

A legutóbbi módosítás<sup>79</sup> kiterjesztette a Honvédség feladatrendszerét a magyar állampolgárok életét, testi épségét Magyarország területén kívül közvetlenül fenyegető háborús cselekmények, fegyveres konfliktusok esetén a bajba jutott magyar állampolgárok mentésében, hazatérésük biztosításában, az evakuálás végrehajtásában történő közreműködésre is.

Mindezekre figyelemmel könnyen belátható, hogy az új feladatok új katonai képességek kiépítését, adott esetben állandó szervezeti egység megalakítását is megkövetelték. Ezen feladatok jegyében került megalakításra az MH vitéz Szurmay Sándor Budapest Helyőrség Dandár szervezetében a Honvéd Koronaőrség, a Honvéd Vezérkar főnökének közvetlen alárendeltségében az MH Katonai Rendész Központ, illetve került sor számos egyéb belső szervezési korrekcióra és speciális kiképzési feladat elvégzésére.

A védelem katonai feladatainak irányítói (országgyűlési-kormányzati szint) korrekciója minden esetben együtt kell járjon a szükséges ágazaton belüli tervezési, szervezési, vezetési, kiképzési, logisztikai és személyzeti tevékenységgel, amely alkalmas arra, hogy az irányító által megfogalmazott cél eléréséhez szükséges teendőket beazonosítsa, és javaslatot tegyen a kapcsolódó további döntések meghozatalára. A haderő működésére és az ország biztonságára közvetlen veszélyt jelenthet az, ha a feladat úgy jelenik meg, hogy annak végrehajtási feltételei bármilyen szinten – legyen szó jogi-szabályozási feltételrendszerről, megfelelő humán erőforrás-háttér vagy technikai feltételek kialakításáról – nem kerülnek biztosításra. Az erre vonatkozó javaslatok kimunkálása a Honvédelmi Minisztérium és ennek szervezeti részeként a Honvéd Vezérkar felelőssége.

A védelem katonai feladatait ellátni képes haderő feltételrendszere kapcsán – a teljeség igénye nélkül, felsorolásszerűen – meg kell említenünk a megfelelő szervezeti kialakítás követelményét, az állomány rendelkezésre állását, kiképzettségét, a szilárd fegyelmet, a feladatszabás egyértelműségét és időbeniségét, a vezetettséget, a megfelelő katonai műveleti tervezést, a logisztikai készletek biztosítottságát, az együttműködés képességét, a megfelelő stratégiai tervezést és előrelátást, a korszerű vezetési infrastruktúra biztosítottságát stb., amely szempontok önmagukban is önálló kutatás tárgyai lehetnek.

## **A fegyveres erők demokratikus és polgári irányításának és ellenőrzésének aktuális feladatai**

A fegyveres erők polgári irányításának kérdése alapvető jelentőségű napjainkban is. Nem érvényesülhet a haderőn belül és a haderőre vonatkoztatva olyan feladatszabás, amely közjogilag nem megalapozott, nem felel meg az alkotmányos követelményeknek.

<sup>77</sup> A felhasználás 2016. július 1-jétől megjelenő feladat: az MH részvétele az erőszakos cselekmények elhárításában szükségállapot és terrorveszélyhelyzet idején, valamint a terrorveszélyhelyzet kihirdetésének kezdeményezését követően az Országgyűlés terrorveszélyhelyzet kihirdetésére vonatkozó döntéséig terjedő időszakban.

<sup>78</sup> 2015. szeptember 22-étől megjelenő feladat.

<sup>79</sup> 2017. január 1-jétől hatályos.

Annak érdekében, hogy e követelmények teljesíthetők legyenek, számos fórum áll rendelkezésre, amelyek összességében komoly kontrollt jelentenek.<sup>80</sup>

Az MH vezetése és a működés irányításáért felelős Kormány rendszeres és eseti beszámoltatás keretében biztosít információkat az Országgyűlés vagy a tágabb nyilvánosság felé. Ennek keretében ki kell emelni az Országgyűlés számára készülő, a Hvt. 21. § (4) bekezdés alapján kötelező, fentebb már hivatkozott éves beszámoló jelentést, amely ugyan az elmúlt több mint két évtizedben minden esetben minősített tartalmú volt, azonban az Országgyűlés illetékes bizottságának tagjai korlátozás nélkül megismerhették, így lehetőségük volt értékelni a honvédelmi politika megvalósulását és a Magyar Honvédség felkészítésének, kiképzettségének helyzetét. A jelentés arra is alkalmas, hogy a képviselők további kérdéseket fogalmazhassanak meg egy-egy részterület vonatkozásában, vagy indítványokat tegyenek a jogalkotás folyamatában.

Ugyancsak az Országgyűlés előtti fórum a honvédelmi miniszter és a Honvéd Vezérkar főnökének bizottsági meghallgatása a kinevezésüket megelőzően, illetve időszakonként egy-egy tájékoztató keretében. Az Országgyűlés nem kötött e téren, bármikor tájékoztatást kérhet a felelős minisztertől vagy a Kormánytól, az egyéni képviselők pedig kérdésekkel, interpellációkkal fordulhatnak a Kormányhoz vagy a miniszterhez, amely szintén a polgári irányítás eszközeként jelenik meg.

Mindemellett, a képviselőknek lehetősége van a Honvédelmi Minisztériumban tekinteni konkrét ügyek dokumentációiba, a tervezési folyamatba, valamint személyesen is felkereshetik bármely katonai szervezetet, ahol a megfelelő tájékoztatást a fegyveres erő képviselőjében eljáró vezető köteles megadni.

A kapcsolat a képviselők felé azonban nem egyirányú, hiszen számos esetben a tárca kezdeményezésére kerül sor valamely tájékoztatásra vagy részvételre egy-egy nagyobb jelentőségű rendezvényen, gyakorlaton, bemutaton, amely szintén a civil kontrollt erősíti.

A civil kontroll jelentős intézménye a működés átláthatósága és a média szerepe. A közérdekű adatok nyilvánosságának követelményére<sup>81</sup> figyelemmel a fegyveres erő működésének is transzparensnek kell lennie, azonban ennek észszerű jogi korlátait is érvényesíteni kell. E korlátok elsődlegesen a fegyveres védelem érdekeinek primátusára figyelemmel kerültek megfogalmazásra jól körülhatárolt és egyértelmű, magas szinten meghatározott szabályokkal.<sup>82</sup>

A média híradásai nap mint nap számolnak be a Magyar Honvédséggel összefüggő hírekről, eseményekről, amely szintén csatorna a közvélemény és a társadalom felé. Ennek hatása áttételesen a választott képviselők útján bekerül az önkormányzati és népképviselői döntéshozatalba is, amely alapvetően meghatározza a védelmi rendszer működését. A közelmúltból példaként hozható fel a migrációs kihívás kezelésével összefüggésben teljesített

<sup>80</sup> Ezen alcím alatt nem érintjük az ellenőrzés ágazaton belüli belső fórumait.

<sup>81</sup> Bővebben lásd: 2011. évi CXII. törvény.

<sup>82</sup> A minősített adatok védelmének követelményén túl bővebben lásd a Hvt. 38. § (7)–(8) bekezdéseit és a 40. § (1) bekezdésének rendelkezéseit.



katonai közreműködés és annak visszhangja,<sup>83</sup> de a szövetségi tagság és a missziós szerepvállalás kapcsán is valós a visszacsatolás.<sup>84</sup>

A polgári irányítás következő fórumaként kell kezelnünk az államszervezet különféle ellenőrzési mechanizmusait. Ezek sorában kell megemlítenünk az Állami Számvevőszék<sup>85</sup> vagy a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal<sup>86</sup> eljárásait, de ide tartozik az alapvető jogok biztosának<sup>87</sup> eljárása és jelentése is éppúgy, mint az ügyészség<sup>88</sup> törvényességi felügyeleti eljárása. Ezen eljárások részletszabályait és jelentőségét nincs lehetőségünk részleteiben feldolgozni, annyi azonban elmondható, hogy az ellenőrzés többszintű és összetett rendszert alkot, amelynek eredőjeként nem elképzelhető az alkotmányos működéstől való rendszerszerű eltérés – helyesebben, ha ilyen merülne fel, az rövid időn belül észlelhető és korrigálható.

Aktuális és visszatérő kérdés jelen alcímhez tartozó területen, hogy milyen mélységben korlátozható az adatok nyilvánossága a honvédelmi érdekre hivatkozással. Megítélésem szerint a hatályos adatvédelmi és közérdekű adat nyilvánosságára vonatkozó szabályozás, amelynek alapelve, hogy minden nyilvános, ami nem minősített, valamint a Hvt. adta információkorlátozási szabályozás konkuráló rendelkezéseit részletesebb szabályozással lenne szükséges felváltani, amely egyértelművé teszi a kiadható adatok körét és a védendő információkat. A szabályozás azért is lenne időszerű, mert számos esetben a nemzetközi adattárakban (lényegében az országok többsége vonatkozásában) nyílt információként elérhetőek a hazai szabályozás alapján nem nyilvánosan kezelendő olyan adatok, mint például a szervezet, a létszám és a főbb haditechnikai eszközök.

## **A lakosság és az anyagi javak megóvását szolgáló polgári védelem aktuális feladatai**

A polgári védelem feladataival kutatócsoportunk a lakosságvédelem és a katasztrófavédelem kérdései körében külön cím alatt foglalkozik.

## **A társadalom támogatásával összefüggő feladatok**

A közelmúlt eseményeit áttekintve a társadalmi támogatottság kérdése egyértelműen napi szinten jelentkezik.

Az egyik, talán legszélesebb körben ismert feladat a Magyar Honvédség migrációs válság kezelésével összefüggésben végzett tevékenysége. Ennek keretében került sor a *Közös akarat* feladat végrehajtására, amely során valamilyen módon gyakorlatilag a teljes Honvédség bevonásra került a határ menti feladatokba, segítve ezzel a Rendőrség és az idegen-

<sup>83</sup> NYILAS 2016.; Köszönet a határvédelemért – polgármesteri látogatás a déli határon (2017). *Szekesfehervar.hu*. 2017. 04. 19. Forrás: [www.szekesfehervar.hu/koszonet-a-hatarvedelemert-polgarmesteri-latogatas-a-deli-hataron](http://www.szekesfehervar.hu/koszonet-a-hatarvedelemert-polgarmesteri-latogatas-a-deli-hataron) (A letöltés dátuma: 2017. 09. 03.).

<sup>84</sup> ZORD 2017.; *A Magyar Honvédség békefenntartó missziói* (2017).

<sup>85</sup> Bővebben lásd: 2011. évi LXVI. törvény.

<sup>86</sup> Bővebben lásd: 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet.

<sup>87</sup> Bővebben lásd: 1993. évi LIX. törvény.

<sup>88</sup> Bővebben lásd: 2011. évi CLXIII. törvény.

rendészeti hatóságok munkáját. A feladat jelentős katonai mozgással járt, amely lényegesen átalakította a határ menti kistelepülések mindennapjait. Az állampolgárok támogatása nélkül egy ilyen tevékenység csak jelentős nehézségek árán lett volna megvalósítható. E támogatást nem csupán a területen szolgáló katonák érezték,<sup>89</sup> a kapcsolódó közvélemény kutatások országosan is megerősítették.

A következő feladat, amely a közelmúltban jelent meg, és amelyet az állampolgárok elfogadása övezett, a terrorizmus elleni harc egyes feladatai voltak. Az Országgyűlés módosította az Alaptörvényt,<sup>90</sup> amely kapcsán már a Honvédség is bevonható lehet egyes belföldi feladatok ellátásába. Különleges jogrend nélkül és külön kormánydöntés nélkül is lehetséges azonban a fegyveres erő hazai láthatóságának növelése, járőr feladatok végrehajtása a nagy forgalmú közterületeken, katonai objektumok környezetében, amely a lakosság biztonságérzetét fokozza és elrettentő hatású. Kiemelt jelentősége van az ilyen megjelenésnek a nemzetközi figyelemre számot tartó rendezvények esetén, mint például a Red Bull Air Race vagy a nemrég véget ért úszó világbajnokság. E feladatokkal összefüggésben szintén érezhető volt a lakosság támogatása.

A fentiekén túl, az aktuális feladatok sorából ki kell emelnünk a *Zrínyi 2026 Honvédelmi és Haderőfejlesztési Program* célkitűzéseit. A Program honvédelmi projektjei sorában hangsúlyos szerepet kap a Honvédelmi Sportszövetség (HS) megalakítása és működési bázisának kiszélesítése.<sup>91</sup> Ez a szervezet köztestületként arra hivatott, hogy a honvédelmi nevelés programjaiban való közreműködés révén, tagságán keresztül biztosítsa a honvédelem ügye iránt elkötelezett állampolgárok számára a honvédelmi szempontból hasznosítható tudás megszerzését a különféle sporttevékenységeken keresztül. E tevékenységével a HS közvetlen kapocsként működik a társadalom és a honvédelem rendszere között, támogatja a köznevelési intézmények és a felsőoktatási intézmények általános honvédelmi nevelési tevékenységét, és részt vesz a lökészséget fejlesztő programok megvalósításában is. Ahogy fentebb már utaltunk rá, hatékony haderő nem képzelhető el társadalmi támogatás hiányában, így e csatorna kiaknázásával összefüggésben a honvédelmi tárca komoly reményeket táplál, remélve a meglévő passzív támogatottság aktív támogatottságba fordulását, *horribile dictu* a szolgálatvállalási hajlandóság növekedését.

## Összegzés

Ahogy azt a fentiekben részletezték szerint láthatjuk, a honvédelem meglehetősen komplex rendszer, amelynek fogalmi elemei és rendeltetése alapvetően meghatározzák annak szervezeti kialakítását. Az a feladatcsoport és felelősségegység, amelyet elméleti és gyakorlati

<sup>89</sup> Példátlan támogatottság volt tapasztalható a helyi lakosság körében. Számos esetben ajánlottak fel gyümölcsöt, édességet, süteményt a katonáknak a helyi lakosok, de gazdálkodó szervezetek, egyéni vállalkozók részéről nagyobb mennyiségben is érkeztek a támogatás jeleként adományok, különféle szolgáltatások. Forrás: Négyszáz kilogramm vadhúst kaptak a határon szolgáló katonák (2015). *Kisalföld*, 2015. 10. 16. Forrás: [www.kisalfold.hu/belfold\\_hirek/negyszaz\\_kilogramm\\_vadhust\\_kaptak\\_a\\_hataron\\_szolgalo\\_katonak/2449248/](http://www.kisalfold.hu/belfold_hirek/negyszaz_kilogramm_vadhust_kaptak_a_hataron_szolgalo_katonak/2449248/) (A letöltés dátuma: 2017. 09. 03.).

<sup>90</sup> Az Alaptörvény 51/A. cikk 2016. július 1. hatállyal vezette be a terrorveszélyhelyzet különleges jogrendi kategóriáját.

<sup>91</sup> Bővebben lásd: 2016. évi CXXXII. törvény.

szinten is megerősítenek a vonatkozó szabályozók és a működés mindennapjai, továbbra is folyamatos fejlődést mutat, az által a szükségszerűség által vezérelve, amely szerint az államnak képesnek kell lennie megvédenie önnön szuverenitását, és biztosítania kell alkotmányos működésének kereteit. E feladatcsoportban megkerülhetetlen tényező a honvédelem és ezen keresztül annak fegyveres erejeként működő legfőbb szervezeti letéteményese, a Magyar Honvédség.

Fejezetünkben a hatályos szabályozás alapján elvégeztük a honvédelem fogalmi elemeinek behatárolását, amely alapján összegzésként megállapítható, hogy e fogalmi összetevők elvi szinten megfelelően reprezentálják a honvédelem alkotmányos alaprendeltetéséből, a haza fegyveres védelméből fakadó, általánosan elvárt elemeit, módosításuk e vonatkozásban nem feltétlenül szükségszerű. Mindemellett ezen alaprendeltetésből eredő főbb feladatok aktuális áttekintése során igazoltuk azt is, hogy a gyakorlati megvalósulás vonatkozásában szinte valamennyi részterületen akad olyan feladat, amely nem tekinthető lezártnak. A honvédelem rendszere dinamikus, folyamatos kihívásokkal szembesül, amelyek kezelését számos esetben nem csak a Honvédségen belül, hanem össztársadalmi viszonylatban, a szabályozás szintjén és a napi gyakorlatban egyaránt szükséges lenne érvényesíteni.

Annak részletezését, hogy a honvédelem elvi szinten cizellált rendszere miként képes mozgásba lendülni, feladatait milyen közigazgatási keretek között látja el, a rendszer összetettségéhez hasonló módon komplex szabályrendszer tartalmazza, a honvédelmi igazgatás rendszere, melyet kötetünk külön fejezetében tárgyalunk.

## Felhasznált irodalom

### *Tudományos-szakmai közlemények*

- BÉRCESI Ferenc – IVANCSICS Imre (2003): A felügyeleti ellenőrzés. *Magyar Közigazgatás*, 53. évf. 2. sz. 65–83.
- CSIKI Tamás (2017): Hol a pénz? A NATO védelmi kiadások trendjei és a közös teherviselés kérdései. *SVKK Elemzések*, 2. sz. Forrás: [http://netk.uni-nke.hu/uploads/media\\_items/svkk-elemzesek-2017-2-hol-a-penz-a-nato-vedelmi-kiadasi-trendjei-es-a-kozos-teherviseles-kerdesei-csiki-t-original.pdf](http://netk.uni-nke.hu/uploads/media_items/svkk-elemzesek-2017-2-hol-a-penz-a-nato-vedelmi-kiadasi-trendjei-es-a-kozos-teherviseles-kerdesei-csiki-t-original.pdf) (A letöltés dátuma: 2017. 08. 27.)
- DRAVECZKI-URY Ádám (2017): Zrínyi 2026. Az átfogó fejlesztések időszaka következik. *Honvedelem.hu*, 2017. 01. 16. Forrás: [www.honvedelem.hu/cikk/61339](http://www.honvedelem.hu/cikk/61339) (A letöltés dátuma: 2017. 08. 27.)
- FARKAS Ádám (2016a): Magyarország katonai védelmének polgári evolúciója és alkotmányos alapvonalai. In FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál szerk.: *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*. Budapest, Zrínyi Kiadó. 11–40.
- FARKAS Ádám (2016b): Gondolatok az állam fegyveres védelmének egyes rendszertani kérdéseiről. In FARKAS Ádám szerk.: *Tévelygések fogságában?* Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság. 100–105.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1957): *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge, Harvard University Press.
- Itt az alja, nincs olyan építőipari cég, ahol ne lenne szakmunkáshiány. *HVG*, 2017. 01. 03. [http://hvg.hu/kkv/20170103\\_Itt\\_az\\_alja\\_nincs\\_olyan\\_epitoipari\\_ceg\\_ahol\\_ne\\_lenne\\_szakmunkashiany](http://hvg.hu/kkv/20170103_Itt_az_alja_nincs_olyan_epitoipari_ceg_ahol_ne_lenne_szakmunkashiany) (A letöltés dátuma: 2017. 08. 27.)

- JANOWITZ, Morris (1971): *The Professional Soldier, a Social and Political Portrait*. New York, New York Free Press.
- JOÓB Sándor (2017): Súlyos orvoshiány kísért a kórházak falai mögött. *Index*, 2017. 06. 02. [http://index.hu/belfold/2017/06/02/egeszsegugy\\_orvosiany\\_surgossegi\\_ellatas\\_sbo\\_soproni\\_korhaz\\_szakorvosjelolt\\_rezidens/](http://index.hu/belfold/2017/06/02/egeszsegugy_orvosiany_surgossegi_ellatas_sbo_soproni_korhaz_szakorvosjelolt_rezidens/) (A letöltés dátuma: 2017. 08. 27.)
- KESZELY László (2014): Az átfogó megközelítés a Nemzeti Biztonsági Stratégia tükrében. *Hadtudományi Szemle*, 7. évf. 4. sz. 95–106.
- KESZELY László szerk. (2013): *Az átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás*. Budapest, Zrínyi Kiadó. Forrás: [http://hmvedelmiigazgatas.kormany.hu/download/2/f6/31000/04\\_2013\\_Az\\_atfogo\\_megkozeliites\\_es\\_vedelmi\\_igazgatas.pdf](http://hmvedelmiigazgatas.kormany.hu/download/2/f6/31000/04_2013_Az_atfogo_megkozeliites_es_vedelmi_igazgatas.pdf) (A letöltés dátuma: 2017. 09. 02.)
- Komoly létszámhiánnyal küzd a honvédség. *Hír Tv*. Forrás: <http://hirtv.hu/ahirtvhirei/komoly-let-szamhiannyal-kuzd-a-honvedseg-1306131> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 27.)
- KORONA Mátyás (2016): Nem újdonság, de ma is fáj – az autók sorozása. *Autonavigator.hu*, 2016. 03. 02. Forrás: [www.autonavigator.hu/sztori/listazza\\_a\\_magankezben\\_levo\\_tereparokat\\_es\\_mikrobuszokat\\_a\\_honvedseg-16531](http://www.autonavigator.hu/sztori/listazza_a_magankezben_levo_tereparokat_es_mikrobuszokat_a_honvedseg-16531) (A letöltés dátuma: 2017. 08. 27.)
- KOVÁCS Áron (2010): Biztonsági örökből és diákokból faragna tartalékos katonákat a kormány. Hende Csaba interjúja. *Origo*, 2010. 12. 05. Forrás: [www.origo.hu/itthon/20101205-2014re-68-ezer-tartalekos-katonat-szeretne-a-kormany.html](http://www.origo.hu/itthon/20101205-2014re-68-ezer-tartalekos-katonat-szeretne-a-kormany.html) (A letöltés dátuma: 2017. 08. 27.)
- Köszönet a határvédelemért – polgármesteri látogatás a déli határon (2017). *Szekesfehervar.hu*, 2017. 04. 19. Forrás: [www.szekesfehervar.hu/koszonet-a-hatarvedelemert-polgarmesteri-latogat-as-a-deli-hataron](http://www.szekesfehervar.hu/koszonet-a-hatarvedelemert-polgarmesteri-latogat-as-a-deli-hataron) (A letöltés dátuma: 2017. 09. 03.)
- LAKATOS László (2012): *Honvédelmi igazgatás*. (Egyetemi jegyzet) Budapest, Nemzeti Közszerkeleti Egyetem.
- Létszámhiány a honvédségnél. *HRportál*. Forrás: [www.hrportal.hu/hr/letszamhianny-a-honvedseg-nel-20160208.html](http://www.hrportal.hu/hr/letszamhianny-a-honvedseg-nel-20160208.html) (A letöltés dátuma: 2017. 08. 27.)
- MEDVEZCKY Mihály (2015): *A különleges jogrend egyes kérdései a gazdaságmozgósítás hazai történetéből. Vélemények a Katonai Jog Világából*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság. Forrás: [www.hadjog.hu/wp-content/uploads/2015/06/2015-1-Medvezcky.pdf](http://www.hadjog.hu/wp-content/uploads/2015/06/2015-1-Medvezcky.pdf) (A letöltés dátuma: 2017. 08. 04.)
- Négyszáz kilogramm vadhúst kaptak a határon szolgáló katonák (2015). *Kisalföld*, 2015. 10. 16. Forrás: [www.kisalfold.hu/belfold\\_hirek/negyszaz\\_kilogramm\\_vadhust\\_kaptak\\_a\\_hataron\\_szolgalo\\_katonak/2449248/](http://www.kisalfold.hu/belfold_hirek/negyszaz_kilogramm_vadhust_kaptak_a_hataron_szolgalo_katonak/2449248/) (A letöltés dátuma: 2017. 09. 03.)
- NYILAS Gergely (2016): A kerítés őrzésénél már csak a pihenő a fásasztóbb. *Index*, 2016. 08. 04. Forrás: [http://index.hu/belfold/2016/08/04/deli\\_hatarvedelem\\_rendor\\_katona\\_korulmenyek/](http://index.hu/belfold/2016/08/04/deli_hatarvedelem_rendor_katona_korulmenyek/) (A letöltés dátuma: 2017. 09. 03.)
- PATYI András (2016): A védelmi alkotmány alapkérdése: a fegyveres erő rendeltetése. In CSEFKÓ Ferenc szerk.: *Közjog és jogállam: Tanulmányok Kiss László professzor 65. születésnapjára*. Pécs, PTE, Állam- és Jogtudományi Kar.
- PLATÓN (1988): *Az állam*. Budapest, Gondolat Kiadó.
- Polgári védelmi és iparbiztonsági; tűzvédelmi és katasztrófavédelmi hatósági alapismeretek* (2015). (Tanári segédlet.) Forrás: [http://mrszki.hu/images/docs/rendeszetigazgati/segedanyagok/katved/katved\\_11\\_jegyzet\\_20150710.pdf](http://mrszki.hu/images/docs/rendeszetigazgati/segedanyagok/katved/katved_11_jegyzet_20150710.pdf) (A letöltés dátuma: 2017. 09. 01.)
- Press Conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg Following the Meeting of NATO Defence Ministers (2015). *Nato.int*, Forrás: [www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_120967.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_120967.htm?selectedLocale=en) (A letöltés dátuma: 2017. 08. 27.)

- Rendőrség: óriási létszámhiány van, morális válság nincs. *Napi Online*, 2007. 06. 18. Forrás: [www.napi.hu/kozelet/rendorseg\\_oriasi\\_letszamhiany\\_van\\_moralis\\_valsg\\_nincs.335709.html](http://www.napi.hu/kozelet/rendorseg_oriasi_letszamhiany_van_moralis_valsg_nincs.335709.html) (A letöltés dátuma: 2017. 08. 27.)
- RINTAKOSKI, Kristiina – AUTTI, Mikko eds. (2008): *Seminar Publication on Comprehensive Approach – Trends, Challenges and Possibilities for Cooperation in Crisis Prevention and Management*. Helsinki, Crisis Management Initiative. Forrás: [www.defmin.fi/files/1316/Comprehensive\\_Approach\\_-\\_Trends\\_Challenges\\_and\\_Possibilities\\_for\\_Cooperation\\_in\\_Crisis\\_Prevention\\_and\\_Management.pdf](http://www.defmin.fi/files/1316/Comprehensive_Approach_-_Trends_Challenges_and_Possibilities_for_Cooperation_in_Crisis_Prevention_and_Management.pdf) (A letöltés dátuma: 2017. 08. 27.)
- SIMICSKÓ István (2016): *Válasz a K/8665/1 számú, „Mennyi tartalékkal rendelkezik a Magyar Honvédség?” című írásbeli kérdésre*. Forrás: [www.parlament.hu/irom40/08665/08665-0001.pdf](http://www.parlament.hu/irom40/08665/08665-0001.pdf) (A letöltés dátuma: 2017. 08. 27.)
- SIPRI *Military Expenditure Database*. Forrás: [www.sipri.org/databases/milex](http://www.sipri.org/databases/milex) (A letöltés dátuma: 2017. 08. 27.)
- SZABÓ Dániel Vilmos (2016): Civil autókat vesz nyilvántartásba a honvédség. *Index*, 2016. 03. 01. Forrás: [http://index.hu/belfold/2016/03/01/rekvirolas\\_honvedseg\\_szemelygepjarmu/](http://index.hu/belfold/2016/03/01/rekvirolas_honvedseg_szemelygepjarmu/) (A letöltés dátuma: 2017. 08. 27.)
- SZABÓ Gábor (1992): Az irányítás, a felügyelet egyes elméleti és gyakorlati kérdései. In *Adalékok a közigazgatás reformjához*. Budapest, MKI 1992. Közigazgatási Füzetek 6.
- SZABÓ József szerk. (1995): *Hadtudományi Lexikon*. A–L. kötet. Budapest, Magyar Hadtudományi Társaság.
- Továbbra is magas a Magyar Honvédség társadalmi presztizse. *Kormany.hu*. [www.kormany.hu/hu/honvedelmi-miniszterium/hirek/tovabbra-is-magas-a-magyar-honvedseg-tarsadalmi-presztizse](http://www.kormany.hu/hu/honvedelmi-miniszterium/hirek/tovabbra-is-magas-a-magyar-honvedseg-tarsadalmi-presztizse) (A letöltés dátuma: 2017. 09. 03.)
- Trump at NATO: What to watch. *CNN Politics*. Forrás: <http://edition.cnn.com/2017/05/25/politics/trump-nato-what-to-watch/index.html> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 04.)
- Trump scolds NATO allies over defense spending. *CNN Politics*. Forrás: <http://edition.cnn.com/2017/05/25/politics/trump-nato-financial-payments/index.html> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 04.)
- ZORD Gábor László (2017): A Fekete-tenger a tét az amerikai hadgyakorlaton. *Magyar Nemzet*, 2017. 07. 05. Forrás: <https://mno.hu/kulfold/a-fekete-tenger-a-tet-az-amerikai-hadgyakorlaton-2406525> (A letöltés dátuma: 2017. 09. 03.)

### *Jogszabályok, hivatalos források*

- 1041/1994. (V. 31.) Korm. határozat a nemzetgazdaság védelmi felkészítése tervezéséről és a védelmi célú tartalékolási tevékenység szabályozásáról.
- 1103/2017. (III. 6.) Korm. határozat a terrorveszély megelőzéséhez és elhárításához szükséges további források biztosításáról.
- 1217/2016. (IV. 29.) Korm. határozat a terrorellenes intézkedések megvalósításához szükséges költségvetési többletforrások biztosításáról.
1222. évi VII. törvénycikk a királynak az országon kívül való hadakozásáról.
- 131/2003. (VIII. 22.) Korm. rendelet a nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása feladatai végrehajtásának szabályozásáról.

- 1455/2016. (VIII. 24.) Korm. határozat a rendkívüli migrációs nyomás kezeléséhez szükséges források biztosításáról.
1993. évi CX. törvény a honvédelemről.
1993. évi LIX. törvény az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról.
1999. évi I. törvény a Magyar Köztársaságnak az Észak-atlanti Szerződéshez történő csatlakozásáról és a Szerződés szövegének kihirdetéséről.
2007. évi LXXX. törvény a menedéjogról.
2011. évi CLXIII. törvény az ügyészségről.
2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról.
2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről.
2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról (Kat.2.).
2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről.
2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről.
2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről.
2016. évi CLI. törvény a Magyarország Kormánya és a Szövetséges Transzformációs Főparancsnok Parancsnoksága, valamint a Szövetséges Erők Európai Legfelsőbb Parancsnoksága között a NATO műveletek, gyakorlatok, és hasonló katonai tevékenységek végrehajtása során befogadó nemzeti támogatás biztosításáról szóló Megállapodás kihirdetéséről.
2016. évi CXXXII. törvény a Honvédelmi Sportszövetségről.
2016. évi XC. törvény Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről.
- 35/2013. (V. 16.) OGY határozat Magyar Honvédség részletes bontású létszámáról.
- 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról.
- 48/1991. (IX. 26.) AB határozat.
- 55/2010. (III. 11.) Korm. rendelet a befogadó nemzeti támogatás részletes kormányzati feladatairól.
- 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről.
- A hivatásos katasztrófavédelmi szervek szervezeti felépítése 2017. július 1. Forrás: [www.katasztrofavedelem.hu/images/szervezet/Szervezeti-abra-20170701.pdf?11](http://www.katasztrofavedelem.hu/images/szervezet/Szervezeti-abra-20170701.pdf?11) (A letöltés dátuma: 2017. 08. 12.)
- A Honvédelmi Minisztérium alapító okirata. Forrás: [www.kormany.hu/download/3/fe/20000/s01\\_701059\\_140707.pdf](http://www.kormany.hu/download/3/fe/20000/s01_701059_140707.pdf) (A letöltés dátuma: 2017. 08. 02.)
- A Magyar Honvédség békefenntartó missziói (2017). *Infojegyzet*, 2017. 06. 06. Forrás: [www.parlament.hu/documents/10181/1202209/Infojegyzet\\_2017\\_49\\_MH\\_missziok\\_2.pdf/ab17dcl8-6ce7-47e2-99b9-1b4638cf3bf0](http://www.parlament.hu/documents/10181/1202209/Infojegyzet_2017_49_MH_missziok_2.pdf/ab17dcl8-6ce7-47e2-99b9-1b4638cf3bf0) (A letöltés dátuma: 2017. 09. 03.)
- Az Észak-Atlanti Szerződés. Washington D.C., 1949. április 4. Forrás: [www.nato.int/cps/fr/natohq/official\\_texts\\_17120.htm?selectedLocale=hu](http://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=hu) (A letöltés dátuma: 2017. 08. 04.)
- Az Országgyűlés .../2016 (...) OGY határozata a Magyar Honvédség létszámhiányának megszüntetéséhez szükséges halaszthatatlan intézkedésekről. Forrás: [www.parlament.hu/irom40/09120/09120.pdf](http://www.parlament.hu/irom40/09120/09120.pdf) (A letöltés dátuma: 2017. 08. 27.)
- Magyarország Alaptörvénye.
- OGY határozat a Magyar Honvédség létszámhiányának megszüntetéséhez szükséges halaszthatatlan intézkedésekről. 2016. 02. 15. Forrás: [www.parlament.hu/irom40/09120/09120.pdf](http://www.parlament.hu/irom40/09120/09120.pdf) (A letöltés dátuma: 2017. 08. 27.)

Vákát oldal

*Petruska Ferenc*

## **A honvédelmi igazgatás jogszabályi háttere**

### **Bevezetés**

Korunk biztonsági környezete újból ráirányította a figyelmet a honvédelem fontosságára. A honvédelmi igazgatás mint a védelmi igazgatás egyik pillére jelentős átalakuláson ment át az elmúlt időszakban. A napi gyakorlat alfája és ómegája a jogszabályi környezet, amely többek között arra is hivatott, hogy a védelmi igazgatás komplex rendszerének kialakítását, működését egységes keretbe foglalja. Ebben a kutatásban átfogó megközelítésben és jogdogmatikai szempontból vizsgálom a honvédelmi igazgatást a közigazgatás és azon belül az államigazgatás részeként, a védelmi igazgatás – honvédelmi igazgatás – katonai igazgatás egymásba illeszkedő rendszerében. Rendszerezem, értékelem a honvédelmi igazgatás hatályos jogszabályait, szabályozói kereteit, amelynél a szükséges mértékben a hatályos nemzetközi szabályozásra és tényezőkre is kitérek.

Célom, hogy a jogalkalmazók és kutatók számára egy tudományosan is megalapozott, hatályos jogszabályok talaján álló támogatást nyújtsak a témában a honvédelmi igazgatás elhelyezésével a közigazgatás komplex rendszerében, a védelem átfogó megközelítésével, illetve a jelenleg hatályos szabályozás bemutatásával és konstruktív kritikai értelmezésével. Vizsgálom továbbá a különleges jogrendi szabályozás – mint a honvédelmi igazgatás végfokának – megvalósulását és követendő példáit más országok gyakorlatában annak érdekében, hogy a jogalkalmazók és kutatók számára egy széleskörűen megalapozott áttekintést nyújtsanak az alábbi gondolatok.

### **A védelmi igazgatás, honvédelmi igazgatás, katonai igazgatás fogalma és egymáshoz való viszonya**

A tanulmány tárgya a közigazgatás és azon belül az államigazgatás része, vagyis a végrehajtó hatalomnak – jelesül a Kormánynak – alárendelt szervezet és tevékenységek összessége, amelyen belül a védelmi igazgatás, honvédelmi igazgatás és katonai igazgatás csoportosítás feladatrendszeri, valamint funkcionális szemléletű.

A *védelmi igazgatás* ennek megfelelően a közigazgatás részeként elsősorban a honvédelmi igazgatás, a rendvédelem és a védelemgazdasági tervezés feladatait öleli fel. Célja általánosságban az ország biztonságának megvalósítása, amely „egyre átfogóbb értelmezést



nyer”<sup>1</sup>. A védelmi igazgatás tárgya nehezen behatárolható, rendkívül sokrétű. Abba számos kihívás kezelésének igazgatási támogatása beleértendő, úgymint Európa ezen régiójában előforduló fenyegetések, pénzügyi összeomlás, terrorizmus különböző megnyilvánulásai, kiber-, pénzügyi és energiabiztonsági fenyegetések, globális felmelegedéssel kapcsolatos problémák (például éghajlatváltozás), szélsőséges ideológiák terjedése, energia- és nyersanyaghiány, kábítószer-kereskedelem, szervezett bűnözés, természeti és ipari katasztrófák, valamint természetesen a tradicionális államközi háborúk és egyéb katonai támadások.<sup>2</sup> Szigorúan jogi megközelítésben a védelmi igazgatás nevesített tárgya az Alaptörvényben szereplő különleges jogrendi tényállásokban szereplő fenyegetések elleni védekezés is, mint egy sajátos része a védelem komplex feladatrendszerének.

A védelmi igazgatás alaprendeltetése tehát a legális és tudományos fogalmak szerint is az állam védelmi feladataival összefüggő igazgatási feladatok ellátása, amelynek kiemelt és különleges területét képezik a különleges jogrend kihirdetését potenciálisan indokoló veszélyek megelőzése vagy bekövetkezésük esetén azok felszámolásának igazgatási összehangolása. A védelmi igazgatás tehát általánosságban az állam védelmi feladataival összefüggő végrehajtó és rendelkező tevékenység, ezen belül pedig specializáltan a védelmi felkészítésre és országmozgósítást szervező, a különleges jogrendben a központi, a területi és helyi irányítást végző centralizált, hierarchikus felépítésű közigazgatási szervezet- és feladatrendszer, illetve a közigazgatási – elsődlegesen államigazgatási és a polgármesterek esetében is a funkció tekintetében csak másodlagosan önkormányzati – szervek és a védelemben részt vevő fegyveres testületek olyan, jogilag szabályozott tevékenysége, amely a polgári és a fegyveres szervek, szervezetek, valamint az állampolgárok különleges jogrendbeli kötelezettségeinek tervezésére, szervezésére és végrehajtásának irányítására is irányul.<sup>3</sup>

A szabályozás alapját a Magyarország Alaptörvénye által meghatározott keretek között sarkalatos törvények és végrehajtási rendeletek alkotják: a honvédelmi törvény<sup>4</sup> és annak végrehajtási rendelete,<sup>5</sup> valamint a katasztrófavédelmi törvény<sup>6</sup> és annak végrehajtási rendelete.<sup>7</sup>

A *honvédelmi igazgatás* a jogszabályi meghatározás szerint a védelmi igazgatás részét képező szervezet- és feladatrendszer, amely keretében az ország védelmére létrehozott, valamint e feladatra kijelölt közigazgatási szervek, továbbá a honvédelemben közreműködő más szervek ellátják a honvédelmi törvényben meghatározottak honvédelemre való felkészítésével, az országvédelemmel és a honvédelmi kötelezettségek teljesítésével

<sup>1</sup> Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat (Nemzeti Biztonsági Stratégia) I. 2. pontjának első fordulata.

<sup>2</sup> Ezen fenyegetések hazai kihívásként való azonosításáról bővebben lásd: Nemzeti Biztonsági Stratégia (NBS).

<sup>3</sup> NÉMETH-PATYI 1997.

<sup>4</sup> 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről (Hvt.).

<sup>5</sup> 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról (Hvt. vhr.).

<sup>6</sup> 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról (Kat.).

<sup>7</sup> 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról (Kat. vhr.).

kapcsolatos feladatokat.<sup>8</sup> A honvédelemre való felkészülésben és a honvédelmi feladatok végrehajtásában a honvédelmi törvényben meghatározott keretek között a törvény alapján létrehozott jogalanyok és minden Magyarországon tartózkodó ember a szolgáltatások, az állampolgárok pedig a személyes szolgálat teljesítésével vesznek részt.<sup>9</sup> A hadtudományi meghatározást még a jelenlegi, centralizációra épülő modell előtt határozták meg. Ez a honvédelmi igazgatást szervezetrendszerként határozza meg, amely „az Alkotmány alapján a honvédelmi törvényben meghatározott személyes és vagyoni jellegű honvédelmi kötelezettségek teljesítésének feltételeit és kikényszerítését biztosító államigazgatási szervek összessége. A honvédelmi igazgatási szervek élén a Magyar Köztársaság kormánya áll, mint a végrehajtó hatalom legfőbb letéteményese. A honvédelmi ágazat legfelsőbb központi szakigazgatási szerve a Honvédelmi Minisztérium. A Honvédelmi Minisztérium szakigazgatási tevékenysége külső és belső igazgatásra irányul. A külső igazgatás körében egyrészt közreműködik a kormány honvédelmi irányítási feladatainak előkészítésében, másrészt együttműködik a társmisztériumokkal az őket érintő honvédelmi igazgatási ügyekben, harmadrészt szakmailag irányítja, felügyeli a helyi államigazgatási szervek honvédelmi jellegű tevékenységét. Belső igazgatási körében ellátja a Magyar Honvédség működésével kapcsolatos tárcaszintű igazgatási feladatokat. A helyi honvédelmi igazgatási szerveket a megyei önkormányzatok, a települési polgármesteri hivatalok, valamint a megyei (fővárosi) hadkiegészítő parancsnokságok képezik. A megyei közgyűlés elnöke meghatározott honvédelmi ügyekben másodfokú hatóságként jár el. A helyi honvédelmi igazgatási feladatok a települések polgármesteri hivatalainak hatáskörébe tartoznak, amelyek elsőfokú hatóságként járnak el. A polgármesteri hivatalok belső szakigazgatási szervei látják el a szakirányú (egészségügyi, szociális stb.) honvédelmi érdekű igazgatási feladatokat. A polgári igazgatási rendszertől elkülönülnek, de annak szerveivel szoros együttműködésben végzik sajátos honvédelmi igazgatási feladataikat – hatósági jogkörrel – a megyei hadkiegészítő parancsnokságok. Alapvető feladatuk a fegyveres erők hadkiegészítésnek és mozgósításának tervezése, szervezése és végrehajtása. Ennek érdekében hatósági határozattal igénybe vesznek hadköteleseket és meghatározott ingó és ingatlan vagyontárgyakat.”<sup>10</sup>

A jelenlegi szabályozás és meghatározás sokkal centralizáltabb és egyben átláthatóbb is. A honvédelmi igazgatás ismerve tehát a jogi és hadtudományi összevetéssel úgy foglalkozhatók össze, hogy azok egyszerre jelentenek feladat- és szervezetrendszert a közigazgatáson belül, amelyet erre létrehozott, kijelölt, valamint közreműködő szervezetek végeznek a személyes és vagyoni kötelezettségek érvényesítése érdekében.

*A katonai igazgatás* a közigazgatási szervek jogilag szabályozott olyan tevékenysége, amely a haza fegyveres védelme feltételeinek megteremtése és megvalósítása érdekében a jogalanyok honvédelmi kötelezettségeinek és önként vállalt honvédelmi feladatainak tervezésére, valamint a kötelezettségek és a vállalt feladatok végrehajtására irányul.<sup>11</sup>

Ennek megfelelően a katonai igazgatás nem csupán a Magyar Honvédségre (MH) korlátozódó igazgatási tevékenység, hanem egy ennél szélesebb körű, a fegyveres erőn kívüli, annak hadrafoghatóságához és operativitásához szükséges jogalanyokra irányuló igazgatási

<sup>8</sup> Hvt. vhr. 1. § b) pont.

<sup>9</sup> Hvt. 1. § (3) bekezdés.

<sup>10</sup> SZABÓ 1995, 566.

<sup>11</sup> A honvédségi adatkezelésről, az egyes honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos katonai igazgatási feladatokról szóló 2013. évi XCVII. törvény 1. § f) pont.

támogatás. Ez értelemszerűen nem olyan széles spektrumú tevékenység, mint a honvédelmi igazgatás, mivel a haderő működtetésének igazgatási támogatására irányul, és nem a honvédelem egészére. Ezek a feladatok a különleges jogrendben bevezethető hadkötelezettség és békeidőszak idején eltérnek.

Ez utóbbi ideje alatt a Magyar Honvédség katonai igazgatási szerve hajtja végre a lehetséges hadkötelesek és a kiképzett tartalékosok nyilvántartásának tervezését és vezetését, nyilvántartást vezet a meghagyásba bevont szervekről és a meghagyásra kijelölt munkakörökről, valamint végzi a meghagyás előkészítésével kapcsolatos tevékenységüknek az ellenőrzését, végrehajtja a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek és a honvédelemben közreműködő szervek részére szükséges gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségek teljesítésének tervezését, végrehajtásának irányítását, felügyeletét és ellenőrzését. Előkészíti az önkéntes tartalékos állomány behívásához elengedhetetlen nyilvántartás kezelését, a munkáltatóikkal történő kapcsolattartást, a személyi állomány katonai szolgálatának tervezését és a különböző tartalékos állomány behívását. Vezeti a Magyar Honvédség központi személyügyi és hadköteles, valamint a központi toborzó és érdekvédelmi nyilvántartását. Elvégzi a toborzó és érdekvédelmi szaktevékenység tervezését és végrehajtásának irányítását. Emellett a Magyar Honvédség katonai igazgatási szerve a Magyar Honvédség személyi állománya részére a szolgálati, ideiglenes szolgálati, kormánytisztviselői, közalkalmazotti, katonai nyugdíjas, hatósági és ellenőri igazolványokat ad ki, illetve ellátja a katonákat a személyi igazoló jeggyel és az 1949. augusztus 12-én kötött genfi egyezmények hatálya alá tartozó egyéb igazoló iratokkal.

Hadkötelezettség idején, azaz rendkívüli állapotban és megelőző védelmi helyzetben a fenti feladatrendszer kiegészül, illetve módosul a hadkötelesek és az önkéntes tartalékosok nyilvántartásával, katonai szolgálatával kapcsolatos feladatok megtervezésével, vezetésével és végrehajtásával, a meghagyásban részesült hadkötelesekre vonatkozó nyilvántartás vezetésével, valamint a meghagyás végrehajtásával kapcsolatos tevékenységének ellenőrzésével. A Magyar Honvédség katonai igazgatási szerve irányítja továbbá az érdekvédelmi szaktevékenységet, veszteség-nyilvántartást vezet és a nemzetközi egyezmények szerinti tájékoztatást ad.

A védelmi igazgatás témakörének egyik sarkalatos pontja a normál jogrendi időszaktól eltérő feladatok végrehajtása és azok körülményei. Ebben a kontextusban vizsgálnunk kell a különleges jogrendi szabályozás egyes nemzetközi példáit is a hazai szabályozás lehetséges fejlesztéséhez keresendő példák feltárása érdekében.

## **A különleges jogrendi szabályozás nemzetközi mintái és variációi**

A különleges jogrendi szabályozásra valamennyi ország közbjoga kitér. A honvédelmi igazgatás szoros összefüggésben van a nemzeti jogrendszerek fejlődésével, és a célokban (veszély, fenyegetés megelőzése, illetve elhárítása), valamint a különleges jogrendi szabályozásnál (egyres alapjogok korlátozása, illetve felfüggesztése) szoros párhuzamosság állapítható meg. A földrajzi közelség, a jogrendszer hasonlósága vagy geopolitikai súlyuk alapján a következő tíz ország különleges jogrendi, illetve katonai tevékenységekkel összefüggő alapvető szabályozásának alapjait az alábbiak szerint lehet összegezni.

## Amerikai Egyesült Államok

Az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya egy természetjogi indíttatású, páratlanul időtálló alapokmány, amely a szabadságesszmékkel, egalitárius eszmékkel átszőtt, mai napig hatályos rendelkezéseket tartalmaz, és a hatalommegosztás elve mentén szabályozza a hadügyet (war powers and military affairs)<sup>12</sup> is. A különleges jogrendi szabályozás itt nem a kontinentális értelemű valós jogrendként jelenik meg, hanem az egyes alapvető jogok fel függeszthetőségének, illetve a milícia aktiválásának szabályozásával lázadás és támadás esetén.

E szisztémában az Egyesült Államok Kongresszusa gyakorolja többek között a hadüzenet, a haderőszerzés, hajóhad felállításnak, a szárazföldi és tengeri haderőnemek irányításának jogát,<sup>13</sup> amellyel az elnök hadügyi (felség)jogait kívánja korlátozni. Az elnök egyben a szárazföldi haderejének, hajóhadának és milíciájának főparancsnoka, mikor ez utóbbiakat tényleges szolgálatba hívják,<sup>14</sup> amellyel irányítási és vezénylési jogokat is gyakorol.

A hadüzenettel nem járó katonai beavatkozásokhoz a Kongresszus és az elnök egyhangú döntése szükséges. Kivételesen, rendkívüli helyzetben azonban az elnök önállóan is dönthet a fegyveres erők alkalmazásáról, de azt előzetes – sürgős esetben pedig utólagos – konzultációnak kell megelőznie, illetve követnie a Kongresszussal. A haderő alkalmazását követően az elnöknek jelentést kell tennie a Kongresszusnak.<sup>15</sup> Ehhez természetesen szükséges, hogy az elnök vezetése alatt álló adminisztráció megfelelően szabályozott és felkészült legyen a fenti jogkörök gyakorlásának támogatására, mivel egy szuperhatalom esetében a katonai tevékenységek béke idején is jelentős aktivitást mutatnak.

## Egyesült Királyság

A szigetország különleges jogrendi szabályozásának specialitását az adja, hogy az Egyesült Királyságnak – a legtöbb országgal ellentétben – nem egyetlen írott szabályozó képezi az alkotmányát, hanem az történeti alkotmányként nagy súlyú törvények, szokásjogi rendelkezések és jogelvek összességéből épül fel. Természetesen ma már a történeti alkotmány mellett az angol parlament jogalkotó döntései adják meg a jogrendszer végső formáját és kereteit, azonban ez a kettősség számos sajátosságot eredményez, így például azt, hogy a kontinentális értelemben vett alkotmányosan meghatározott különleges jogrend nem értelmezhető.

Az Egyesült Királyságban ennek megfelelően 2014. november 18-án lépett hatályba a civil ügyekről szóló 2004. évi XXXVI. törvény,<sup>16</sup> amely alapján a hadsereg szükség-helyzetben felhasználható a közrend és közbiztonság, valamint a lakosság élet- és vagyonbiztonsága érdekében. Az angol szükséghelyzet fogalma<sup>17</sup> alatt háború, terrorcselekmény vagy minden olyan esemény vagy helyzet értendő, amely komolyan veszélyezteti az Egyesült Királyságban az élet- és vagyonbiztonságot. Az élet- és vagyonbiztonság fogalma alá

<sup>12</sup> Ennek egyes vitatott hatalommegosztási kérdéseiről bővebben lásd: FARKAS 2013.

<sup>13</sup> The Constitution of the United States (Egyesült Államok alkotmánya), Article I, Section 8., 11., 12., 13., 15., 16.

<sup>14</sup> Uo. Article 2., Section 2.

<sup>15</sup> War Powers Resolution. Joint Resolution. Concerning the War Powers of Congress and the President.

<sup>16</sup> Civil Contingencies Act 2004.

<sup>17</sup> Uo. 1. § (1)–(3) bekezdések.

tartozik a törvény definíciós rendelkezései értelmében az életveszély, testi sértés, betegség, hajléktalanság, vagy elvesztés, valamint fennakadás az élelmiszer-, egészségügyi, üzemanyag-, pénz-, energia- és ivóvízellátásban, kommunikációs rendszerekben és közlekedésben. A hadsereg felhasználásáról a Védelmi Minisztérium civil és katonai szakértőiből álló Védelmi Tanács<sup>18</sup> javaslatára, a Kormány felhatalmazása (szükséghelyzet kihirdetése) alapján a védelmi miniszter dönt, amennyiben a civil hatóságok képtelenek a szükséghelyzet felszámolására. Sürgős esetben e felhatalmazás hiányában a Kormány felhasználhatja a hadsereget, amelynek tényéről a közmédián keresztül tájékoztatja a polgárokat.

## Írország

Írország szabályozásának különlegességét az adja, hogy az ír alkotmány<sup>19</sup> (Bunreacht na hÉireann) alapján a rendőrség (Garda Síochána) alaprendeltetésű feladatait fegyver nélkül látja el, ezért a hadsereg közreműködése alacsonyabb intenzitású fenyegetettség mellett is szükségszerű, vagyis nem csak az Európában bevett súlyos fenyegetések esetén, amelyeket a különleges jogrend szabályrendszere a legtöbb államban tartalmaz.

A haderő és a rendőrség kooperációját szolgálati megállapodás (Service Level Agreement) és egyetértési nyilatkozat (Memorandum of Understanding) biztosítja. Terrortámadás esetén a kormány vagy annak egy minisztere – tipikusan a honvédelemért felelős miniszter – elrendeli a hadsereg felhasználását, és utasítja a vezérkari főnököt a közreműködésre, az előzetesen kijelölt katonai szervezetek (alakulatok) felhasználására.

## Franciaország

Franciaország honvédelmi igazgatási szabályozása két pilléren nyugszik. Az első, Franciaország 1958. október 4-én hatályba lépettetett alkotmánya.<sup>20</sup> Ennek értelmében a Francia Köztársaság függetlenségének, alapintézményeinek, területi integritásának és nemzetközi kötelezettsége teljesítésének veszélye esetén a köztársasági elnök – a miniszterelnökkel, a Nemzetgyűlés, valamint az Alkotmányozó Bizottság elnökével való konzultációt követően – köteles megtenni a szükséges intézkedéseket.<sup>21</sup> Különleges jogrendi időszak kihirdetésére a minisztertanács jogosult. Ezt követően a parlament haladéktalanul – kötelező – ülést tart. 30 napon túl a parlament és a szenátus elnökéből, valamint a Nemzetgyűlés hatvan képviselőjéből vagy szenátorból álló Alkotmányos Tanács köteles megvizsgálni a különleges jogrend fennállásának indokoltságát. A Nemzetgyűlés ugyanis különleges jogrendi időszakban nem osztható fel. A különleges jogrend fennállásáról – amely meghosszabbítás nélkül kihirdetését követően 90 napig állhat fenn – a francia nemzetet tájékoztatni szükséges.

A honvédelmi igazgatás szabályozásának második pillére a francia honvédelmi törvény (Code de la Défense), amely két kivétellel kizárja a francia haderő (Armée de terre) felhasználását az ország területén. Az első az előbb tárgyalt különleges jogrend időszaka.

<sup>18</sup> Uo. 22. § (3) bekezdés 1) pont.

<sup>19</sup> Bunreacht na hÉireann (Írország alkotmánya).

<sup>20</sup> La Constitution (Franciaország alkotmánya).

<sup>21</sup> Uo. 16. cikkely (1) bekezdés.

A második kivétel normál jogrendi időszak alatt az illetékes hatóságok (polgármesterek, rendőrfőnökök stb.) részéről a hadsereg – korlátozott mértékű – felkérése közreműködésre a közrend és a közbiztonság fenntartása érdekében. A haderő normál jogrendi időszakban történő felhasználására – törvényi felhatalmazás alapján – kormánydöntést követően kerülhet sor. A vezérkari főnök (Chef d'état-major des armées – CEMA) – a honvédelmi miniszter jóváhagyásával – meghatározza a katonai közreműködésben részt vevő személyi állományt és katonai szakanyagot. Normál jogrendi időszakban a hadsereg jogköre nem változik, bár ez időszak alatt a francia haderő személyi állományába tartozó, de a francia belügyminiszter irányítása alatt álló csendőrség (Gendarmerie nationale) rendészeti feladatai a hangsúlyosak, és a tényleges haderő igénybevétele a törvényi kivétel.

## Németország

A különleges jogrend szabályait a Német Alaptörvény (Grundgesetz)<sup>22</sup> Védelmi helyzet (Verteidigungsfall) címe tartalmazza. A magyar alaptörvényi szabályozással ellentétben a fenyegetés iránya (ipari szerencsétlenség, ellenséges fegyveres csoportok támadása, terrorveszély stb.) helyett a fenyegetés előre haladott állapotát (stációját) veszi alapul.<sup>23</sup> Ennek megfelelően a Német Alaptörvény két különleges jogrendi tényállást különböztet meg: kiélezett helyzetet (Spannungsfall) és védelmi helyzetet (Verteidigungsfall). Kiélezett helyzetben tényleges személy- és vagyonbiztonság még nem sérült ugyan, de annak közvetlen veszélye fennáll. A Szövetségi Védelmi Erőnek (Bundeswehr) kiélezett helyzetben objektumvédelmi, rendőrség megerősítésével kapcsolatos, illetve élet- és vagyonbiztonságot megerősítő feladatai<sup>24</sup> vannak a honvédelmi igazgatás koordinációja mellett. A védelmi helyzet megállapításának jogköre a Német Szövetségi Parlamentnél (Bundestag) van, amely ehhez kikéri a német Szövetségi Tanács (Bundesrat) egyetértését is. A védelmi helyzet megállapításához szükség van a leadott szavazatok kétharmada által képviselt többségre, illetve legalább a Szövetségi Parlament tagjainak többsége támogatására.<sup>25</sup> Amennyiben a parlament nem ülészik, az úgynevezett Egyesített Bizottság ugyancsak kétharmados döntése szükséges a védelmi helyzet kihirdetéséhez, amelynek hatálybalépésével a hadsereg a szövetségi kancellár irányítása alá kerül. Az államműködést szavatoló és a honvédelmi igazgatás hatékonyságát növelő különleges jogrendi intézkedések – amennyiben azokat hamarabb hatályon kívül nem helyezik – a védelmi helyzet megszűnését követő 6 hónap múlva ipso jure veszítik hatályukat.<sup>26</sup>

<sup>22</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Németországi Szövetségi Köztársaság alaptörvénye).

<sup>23</sup> Megjegyzendő, hogy a legfiatalabb hazai különleges jogrendi tényállás, a terrorveszélyhelyzet szabályozásakor a jogalkotó ugyanezt a dualista megközelítést alkalmazta („terrorátadás jelentős és közvetlen veszélye vagy terrortámadás esete”).

<sup>24</sup> Németországi Szövetségi Köztársaság alaptörvénye 87a. cikk (3) bekezdés.

<sup>25</sup> Uo. 115a. cikk (1) bekezdés.

<sup>26</sup> Uo. 115k. cikk (2) bekezdés.



## Lengyelország

Lengyelország demokratikus államformával rendelkező köztársaság, ahol normál jogrendi időszak alatt a törvényhozó hatalmat az alsóházból (szejm) és felsőházból (szenátus) álló kétkamarás országgyűlés testesíti meg, a végrehajtó hatalmat a Lengyel Köztársaság elnöke (Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej), valamint a minisztertanács (Rada Ministrów) gyakorolja. Az igazságszolgáltatást Magyarországhoz hasonlóan törvényszékek, alsóbb szinten pedig bíróságok végzik: a rendes bíróságok, a fellebbviteli bíróságok (sądy apelacyjne), a területi bíróságok (sądy okręgowe) és a kerületi bíróságok (sady rejonowe), amelyek hatásköre büntető, polgári, munkajogi és társadalombiztosítási ügyekre terjed ki. Különleges jogrendben a lengyel alkotmány<sup>27</sup> XI. fejezete állapítja meg a különleges intézkedések körét és döntési centrumát. Az alkotmány három különleges jogrendi időszakot ismer, úgymint veszélyhelyzet (természeti katasztrófhelyzet), szükségállapot és hadiállapot.<sup>28</sup> A különleges jogrendet ki kell hirdetni, ideje alatt a közhatalmi szervek hatásköre megváltoztatható, az állampolgári alapjogok pedig korlátozhatók. A különleges jogrendben hozott intézkedéseknek a kitűzött célokkal arányosnak kell lenniük, amely nem lehet más, mint a lengyel állam normál jogendi működésének visszaállítása. A lengyel államban az élet- és vagyonbiztonságot, közbiztonságot fenyegető esemény esetén a lengyel minisztertanács javaslatára legfeljebb 90 nappal a köztársasági elnök szükségállapotot hirdethet ki, amely egyetlen alkalommal, a szejm hozzájárulásával 60 nappal meghosszabbítható.<sup>29</sup> A hadiállapotot fegyveres támadás vagy ennek veszélye, illetve szövetségesi kötelezettség esetén szintén a minisztertanács javaslatára hirdeti ki a köztársasági elnök,<sup>30</sup> de a különleges – azaz törvényerejű – intézkedéseket a szejmnek jóvá kell hagynia. Természeti katasztrófa, illetve ipari szerencsétlenség esetén az érintett területre, országrészre vagy teljes Lengyelországban a minisztertanács 30 nappal kihirdetheti a veszélyhelyzetet,<sup>31</sup> amelyet a szejm újabb 30 nappal meghosszabbíthat. Külső fenyegetés esetén a lengyel hadsereg alkalmazható, amennyiben azt a miniszterelnök javasolja, és javaslatát – szükségállapot vagy hadiállapot tényállása esetén – a köztársasági elnök elfogadja. A lengyel hadsereg bevonható még terrorfenyegetés elhárításába, illetve ennek veszélye esetén annak megelőzésébe. A terrorelhárításba bevont katonák viszont a magyar szabályozáshoz hasonlóan katonai irányítás alatt maradnak, annak ellenére, hogy a lengyel rendőrségről szóló törvényben meghatározott rendészeti intézkedési jogköröket jogszerűen gyakorolják.

## Belgium

Belgium államformája alkotmányos monarchia, szövetségi állam, amely régiókból áll.<sup>32</sup> Az első, 1831-es belga alkotmány 37. cikke szerint Belgium még rendkívül centralizált állam volt a maga háromszintű kormányzati rendszerével (központi-tartományi-helyi [ön]

<sup>27</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Lengyel Köztársaság alkotmánya).

<sup>28</sup> Uo. 228. cikkely.

<sup>29</sup> Uo. 230. cikkely.

<sup>30</sup> Uo. 229. cikkely.

<sup>31</sup> Uo. 232. cikkely.

<sup>32</sup> The Belgian Constitution (Belgium alkotmánya) 1. cikk.

kormányzat), de a '70-es években megkezdett alkotmányreform eredményeként három régióból álló szövetségi állammá fejlődött. A belga alaptörvény nem rendelkezik speciális különleges jogrendi szabályozással, hanem a belga király (3. cím 3. fejezet 2. szakasz), valamint a hadsereg és rendőrség (6. cím) jogállásáról szóló szabályozás ad a rendkívüli intézkedésekhez támpontot. A belga hadsereg létszámát minden évben a belga parlament hagyja jóvá. A király jogosult a hadiállapot beálltát megállapítani és a hadseregnek parancsot adni,<sup>33</sup> de a tényleges vezetést az operativitás érdekében átengedi. Fontos e körben is, hogy ha a király képtelen ellátni feladatait, a miniszterek kötelesek az országgyűlést összehívni és kormányzó kinevezéséről gondoskodni.<sup>34</sup> A kormányzót megilletik a király jogosítványai.<sup>35</sup>

A közrend és közbiztonság, valamint az élet- és vagyónbiztonság megóvása érdekében a belga hadsereg a rendőrség mellett közreműködhet. Ennek részeként a terrorveszélynek kitett intézmények védelmére rendőrök mellett katonák is kivezényelhetők. Jelenleg a Fenyegetésértékelési Elemző Testület (Organe de Coordination et d'Analyse de la Menace – OCAM) hármas szintű terrorkészültséget állapít meg, amely azt jelenti, hogy Belgiumban a terrortámadás veszélye komoly és valószínű. Ezért a belga hadsereg igazoltatásokat, ellenőrzéseket és őrszolgálatot lát el terrortámadás veszélyének kitett intézményekben és középületekben (NATO-központban, EU épületeiben, repülőtereken, vasúti pályaudvarokon, piacokon, áruházakban stb.).

## Szlovákia

A Szlovák Köztársaság 1992. szeptember 1-jén elfogadott és azóta – a magyar alkotmányozási gyakorlathoz hasonlóan – indokolt esetben számos alkalommal módosított<sup>36</sup> alkotmánya alapján úgynevezett alkotmányerejű törvény szabályozza<sup>37</sup> a hadüzenet, a hadiállapot, a rendkívüli állapot, a szükségállapot kihirdetésének és a közhatalom háborúban, hadiállapotban, rendkívüli állapotban való gyakorlásának feltételeit. A köztársasági elnök a szlovák hadsereg főparancsnoka, aki a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának döntése alapján hadat üzenhet, ha az országot támadás éri, illetve nemzetközi szerződés alapján köteles hadat üzenni.<sup>38</sup> A szlovák kormány javaslatára elrendelheti a szlovák hadsereg mozgósítását, illetve hadiállapotot vagy rendkívüli állapotot hirdethet ki és vonhat vissza.<sup>39</sup> A szlovák

<sup>33</sup> Uo. 167. § (2) bekezdés.

<sup>34</sup> Uo. 93. §.

<sup>35</sup> Uo. 94. §.

<sup>36</sup> Tt. 224/1998., hatályos 1998. augusztus 5-től, Tt. 9/1999., hatályos 1999. január 27-től, Tt. 90/2001., hatályos 2001. július 1-től, Tt. 140/2004., hatályos 2004. március 18-tól, Tt. 323/2004., hatályos 2004. június 1-től, Tt. 463/2005., hatályos 2006. január 1-től, Tt. 92/2006., hatályos 2006. április 1-től, Tt. 210/2006., hatályos 2006. május 1-től, Tt. 100/2010., hatályos 2011. január 1-től, Tt. 356/2011., hatályos 2011. október 25-től, Tt. 232/2012., hatályos 2012. szeptember 1-től, Tt. 161/2014., hatályos 2014. szeptember 1-től, Tt. 306/2014., hatályos 2014. december 1-től, Tt. 427/2014., hatályos 2016. január 1-től, Tt. 44/2017., hatályos 2017. február 27-től, Tt. 71/2017., hatályos 2017. április 4-től, Tt. 137/2017., hatályos 2017. július 1-jétől.

<sup>37</sup> Ústava Slovenskej republiky (Szlovák Köztársaság alkotmánya) 102. cikkely (3) bekezdés.

<sup>38</sup> Uo. 102. cikkely (1) bekezdés l) pont.

<sup>39</sup> Uo. 102. cikkely (1) bekezdés m) pont.



kormánynak csupán javaslati joga<sup>40</sup> van hadiállapot kihirdetésére, hadsereg mozgósítására, rendkívüli állapot kihirdetésére és megszüntetésére. Ezzel ellentétben mégis önállóan dönt<sup>41</sup> a hadsereg kiküldéséről az ország területén kívülre humanitárius segítség nyújtása, katonai gyakorlat vagy békefenntartói-megfigyelői misszió céljából, valamint dönt külföldi fegyveres erők bevonulásáról a Szlovák Köztársaság területére ugyanezen céllal, illetve dönt a külföldi haderőnek a Szlovák Köztársaság területén történő átvonulásáról. A szlovák terrorellenes törvénycsomag részeként jelenleg a szlovák hadsereg széles körű rendészeti jogosultsággal rendelkezik, ami értelemszerűen a honvédelmi igazgatásra nézve is jelentős hatást gyakorolt.

## Észtország

Észtország százéves alkotmányának<sup>42</sup> tizedik fejezete a nemzetvédelemről két különleges jogrendi tényállást szabályoz. A szabályozásnak megfelelően az észt hadsereg főparancsnoka ugyan a köztársasági elnök, a hadiállapot bejelentésére mégis az észt parlament jogosult. Bekében a hadsereget a véderők parancsnoka, háborúban a haderők parancsnoka vezeti<sup>43</sup> és mindkettőt a parlament (Riigikogu) nevezi ki a köztársasági elnök javaslatára. A parlament jogosult a hadiállapotról, mozgósításról, leszerelésről, a hadsereg feladatairól és nemzetközi szerepvállalásról dönteni. Ha Észtországot váratlan fegyveres támadás éri,<sup>44</sup> a köztársasági elnök haladéktalanul bejelenti a hadiállapotot és mozgósítást rendel el, valamint kinevezi a haderő parancsnokát. Szükségállapotot Észtországban a köztársasági elnök vagy a kormány javaslatára a parlament vezeti be legfeljebb három hónapos időtartamra.<sup>45</sup> A két különleges jogrendi tényállás ideje alatt nemzetbiztonsági érdekből vagy a közrend védelmében az észt alkotmányban megjelölt emberi jogok korlátozhatók,<sup>46</sup> valamint a parlamenti képviselők megbízatása a fennálló különleges jogrendi időszak idejére meghosszabbodik.<sup>47</sup>

## Törökország

Törökország alkotmányát<sup>48</sup> a parlamentarizmus bevezetésekor, 1982-ben léptették hatályba. A törvényhozó hatalmat a Török Nagy Nemzetgyűlés (Türkiye Büyük Millet Meclisi) képviseli, amely 550 képviselőből áll, akiket 85 választókerületből ötévente választanak az arányos képviselet elve alapján. A 85 választókerület képviseli Törökország 81 tartományát. A török alkotmány felállít egy alkotmánybíróságot, amely felügyeli a törvénykezés és az alkotmány összhangját. A Török Nagy Nemzetgyűlés jogosult a hadiállapot kinyil-

<sup>40</sup> Uo. 119. cikkely n) pont.

<sup>41</sup> Uo. 119. cikkely o) pont.

<sup>42</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus (Észt Köztársaság alkotmánya).

<sup>43</sup> Uo. 127. cikk (3) bekezdés.

<sup>44</sup> Uo. 128. cikk.

<sup>45</sup> Uo. 129. cikk.

<sup>46</sup> Uo. 130. cikk.

<sup>47</sup> Uo. 131. cikk.

<sup>48</sup> Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Török Köztársaság alkotmánya).

vánítására, valamint felhatalmazást adhat a fegyveres erők alkalmazására<sup>49</sup> is. Akadályoztatása esetén ezt a jogot a köztársasági elnök gyakorolja. A köztársasági elnök a Török Nagy Nemzetgyűlés nevében a török hadsereg parancsnoka, dönt annak mobilizálásáról, kinevezi a török vezérkari főnököt, összehívja a nemzetbiztonsági tanácsot, valamint különleges jogrend – rendkívüli állapot (külső fenyegetés) és veszélyhelyzet, illetve szükségállapot (belső fenyegetések) – idején a Miniszterek Tanácsa jóváhagyással rendeleti szabályozást vezet be.<sup>50</sup> A Miniszterek Tanácsa természeti és ipari katasztrófa, járvány, valamint súlyos gazdasági válság idejére, de legfeljebb hat hónapra veszélyhelyzetet<sup>51</sup> hirdethet ki. Az alkotmányos rend megdöntése, alapvető jogok megsértése, valamint a közrend sérelmére elkövetett súlyosan erőszakos cselekmények esetén a Miniszterek Tanácsa – a köztársasági elnök elnökletével és a nemzetbiztonsági tanács jóváhagyásával – legfeljebb hat hónapra szükségállapotot<sup>52</sup> hirdethet ki Törökország egy részére, illetve egészére.

*Összességében* megállapítható a vizsgált országokban általában a hazainál lényegesebb kevesebb különleges jogrendi tényállás van hatályban, ami mellett számos országban béke idején is bevonható a haderő a belbiztonsági feladatok ellátásába, ami a honvédelmi igazgatás feladatrendszerét is bővíti ezen államokban. Látható azonban az is, hogy az újabb kihívások, különösen a terrorizmus és az az elleni fellépés több államban újszerű lépéseket tett szükségessé. Erre figyelemmel fontos, hogy az új kihívások közül a migrációval és a terrorizmussal kapcsolatos szabályzás egyes újításaira is kitekintsünk mint a honvédelmi igazgatás tárgykörét is szélesítő jelenségekre.

## **Új kihívások Európa előtt a normál és a különleges jogrendi honvédelmi igazgatási feladatrendszer határán: a migrációs válság és az erősödő nemzetközi terrorizmus**

### **Az EU migrációs szabályozása és annak hatásai a hazai szabályozásra**

Hazánk és szövetségesei ellen irányuló, hagyományos fegyverekkel végrehajtott támadás veszélye jelenleg elenyésző mértékű, és középtávon is a csekély mértékű fenyegetettség valószínűsíthető, viszont a nem hagyományos eszközökkel végrehajtott, céljait tekintve korlátozott támadás valószínűsége is igen alacsony, bár teljes mértékben nem zárható ki.<sup>53</sup> Az állam és a társadalom fegyveres védelme, a honvédelem, majd később a természeti és ipari katasztrófavédelem honvédelmi kapcsolódású feladatai vitán felül indokolják a honvédelmi igazgatás részletes szabályozását, a terrorfenyegetettség és annak okán a 2016. július 1-jétől alaptörvényi szintre emelt terrorveszélyhelyzet sokáig a napi politikai érdekharcok kereszttüzeiben állt. Ennek oka egyrészt az, hogy a kritikusoknak Európa és Magyarország védelmének közjogi alapjaira, biztonsági kihívásaira és biztonságpolitikájára vonatkozó ismeretei korlátozottak, másrészt az, hogy a tényleges fenyegetettségről szóló nemzetbiztonsági jelentések és helyzetértékelések jellegükből és forrásukból adódóan

<sup>49</sup> Uo. 92. cikkely.

<sup>50</sup> Uo. 104. cikkely.

<sup>51</sup> Uo. 119. cikkely.

<sup>52</sup> Uo. 120. cikkely.

<sup>53</sup> 1656/2012. (XII. 20.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról.

minősítettek, harmadrészt pedig az egyedül és ad hoc csoportosan elkövetett terrortámadások<sup>54</sup> rendkívül nehezen megjósolhatók.<sup>55</sup> A hagyományos fegyverekkel végrehajtott államközi konfliktusokkal (háború) ellentétben a különleges jogrendi esetek indokai közül a terrorfenyegetettség percepciója jelenleg a legmagasabb,<sup>56</sup> amelynek valós meghatározását több további körülmény is megnehezíti. Megítélésem szerint a döntéshozóknak a tényleges fenyegetettség mellett annak társadalmi érzékenységét is le kell reagálniuk, azokat nem negligálhatják. Hazánkat – a többi kelet-közép-európai országokhoz hasonlóan – a dzsihádistá terrortámadások<sup>57</sup> eddig elkerülték, annak ellenére, hogy évek óta területén keresztül bevándorlók tömegei<sup>58</sup> vonultak Nyugat-Európába. Figyelembe véve, hogy a jelen tanulmány ugyan szabályozási tárgyú, mégsem hagyhatja figyelmen kívül sem a migrációs trendeket, sem a valós terrorfenyegetettség mértékét, amelyekre adekvát közjogi szabályozási irányt kíván javasolni és azt megelőzően a jelenleg hatályosat értékelni.

### A hazai honvédelmi igazgatás hatályos szabályozásának helyzetképe

Hazánk fegyveres védelmi felkészüléséhez, valamint a honvédelmi feladatokhoz a honvédelmi törvény keretei között a törvényesen megalapított jogi személyek és valamennyi Magyarországon tartózkodó természetes személy szolgáltatásokkal, a magyar állampolgárok pedig ezeken felül személyes szolgálatokkal is hozzájárulnak.<sup>59</sup> Személyes szolgálatra köteles minden hazánkban lakóhellyel rendelkező 18 és 65 év közötti magyar állampolgár (polgári védelmi kötelezettség), megelőző védelmi helyzetben és rendkívüli állapotban minden hazánkban lakóhellyel rendelkező 18 és 40 év közötti magyar állampolgárságú férfi (hadkötelezettség), rendkívüli állapotban minden hazánkban lakóhellyel rendelkező 18 és 65, illetve 55 év közötti magyar állampolgár (honvédelmi munkakötelezettség). Anyagi és gazdasági szolgáltatási kötelezettséggel tartozik minden hazánkban lakóhellyel rendelkező természetes személy (nem csupán magyar állampolgárok) és jogi személy, amely magában foglalja a szolgáltatás teljesítését, igénybevételének tūrését, tevékenységtől való tartózkodást, szolgáltatás igénybevételéhez való előkészületet, szolgáltatás igénybevételéhez szükséges adatközlést is. Ezek magukban foglalnak adatszolgáltatási, bejelentési, megjelenési, valamint fegyveres vagy fegyver nélküli szolgálati kötelezettséget is. A honvédelmi igazgatás részét képezi a katonai igazgatás, amelynek alaprendeltetésű

<sup>54</sup> A 2015. november 13-i párizsi események tanúsága szerint az elkövetkező években nagy valószínűséggel továbbra is számolni kell ezzel a biztonsági kockázattal, amelyet legutóbb a 2017. június 3-i londoni események erősítettek meg.

<sup>55</sup> A terrorfenyegetettség közjogi lecsapódásairól bővebben lásd: FARKAS 2016a.; Farkas 2016b.; FARKAS 2017c.

<sup>56</sup> Bővebben lásd: SZABÓ 2016.

<sup>57</sup> A dzsihádistá terrorcselekmények jellemzője, hogy elkövetőik vallási alapon utasítják el a demokráciát és meggyőződésük, hogy a keresztény–zsidó szövetség jelenleg is keresztes háborút visel a szunnita iszlám ellen.

<sup>58</sup> A menedékkérők száma 2015 júliusa és szeptembere között 109 175 főben tetőzött, és az októbertől decemberig tartó időszakban 1172 főre esett vissza. 2016 első 3 hónapjában a menedékkérők száma ismét 7182, majd újabb 3 hónap múlva 15309 főre növekedett, majd 4786-ra, végül 2555 főre csökkent. Hazánkban, 2017. első negyedévében a menedékkérők száma nem érte el a háromezret (1290 fő) sem. *Magyarországra érkezett menedékkérők és a nemzetközi védelemben részesülők száma* (s.d.). Budapest, KSH. Forrás: [www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_evkozi/e\\_wvnv001.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_wvnv001.html) (A letöltés dátuma: 2017. 07. 01.).

<sup>59</sup> Hvt. I. § (3) bekezdés.

feladata a honvédelmi kötelezettségek igazgatása, illetve érvényesítése. A katonai igazgatással ellentétben a honvédelmi igazgatás tárgya a teljes társadalom, amely keretein belül és kiemelten a különleges jogrendi tényállások fennállása során (államok közötti háború, polgárháború, természeti és ipari katasztrófák stb.) az emberi és gazdasági veszteségeket a társadalom egésze pótolja,<sup>60</sup> és a teljes közigazgatás, a társadalom ezen tevékenységét hatékonyan támogatja.

A hadsereg az alaprendeltetésű feladatait akkor tudja ellátni, ha a honvédelmi igazgatás képes és alkalmas a társadalom személyi és anyagi erőforrásainak igénybevételére, valamint a hátszág működéséhez szükséges felkészülés, felkészítés, illetve tényleges működés koordinálására, megszervezésére, a feltételek biztosítására. Ebben a katonai igazgatás a magyar társadalom honvédelmi kötelezettségét érvényesíti, a honvédelmi igazgatás ezen felül a teljes társadalom viszonyait érinti a honvédelmi feladatok megvalósítása érdekében. A Magyar Honvédség operativitását és (harc)értékét a katonai és civil szakmai, valamint az ezekkel összehangolt és ezeket támogató honvédelmi igazgatási ismeretek és szolgáltatások hatékonysága jelentős mértékben meghatározza.

## A honvédelmi igazgatás kulcsfogalmai

A honvédelemben betöltött szerepének fontossága miatt és a jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök, egyéb szabályzók, valamint ezek alapján hozott vezetői döntések egységes értelmezése érdekében elengedhetetlen a hatályos hazai honvédelmi igazgatás kulcsfogalmainak egységes értelmezése. Jogállami szempontból elsődlegességet a jogalkotó meghatározásai (értelmező rendelkezések) élveznek, de ezek hiányában a honvédelmi jogi és igazgatási joggyakorlat, valamint jogtudomány fogalmainak van különös jelentősége. Vizsgáljuk meg ezeket!

A *védelmi igazgatás* jogszabályi definíciója tehát a közigazgatás részét képező feladat- és szervezeti rendszer, amely az állam védelmi feladatainak megvalósítására létrehozott, valamint e feladatra kijelölt közigazgatási szervek által végzett végrehajtó, rendelkező tevékenység, ami magában foglalja a különleges jogrendre történő felkészülést, továbbá az említett időszakok és helyzetek honvédelmi, polgári védelmi, rendvédelmi, védelemgazdasági, lakosságellátási feladatainak tervezésére, szervezésére, a feladatok végrehajtására irányuló állami tevékenységek összességét.<sup>61</sup>

A *honvédelmi igazgatás alaprendeltetése*, hogy „a honvédelemre való felkészülésben és a honvédelmi feladatok végrehajtásában honvédelmi törvényben meghatározott keretek között a törvény alapján létrehozott jogalanyok és minden Magyarországon tartózkodó ember a szolgáltatások, az állampolgárok pedig a személyes szolgálat teljesítésével vegyenek részt”.<sup>62</sup>

A *Magyar Honvédség alaprendeltetése* Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak védelme, nemzetközi megállapodások alapján közös védelmi és békefenntartó feladatok ellátása, valamint humanitárius tevékenységek végzése, illetve

<sup>60</sup> Szélsőséges esetekben a háborús erőfeszítések során ezek akár a végtelenségig fokozhatók (például totális háború esetén).

<sup>61</sup> Hvt. vhr. 1. § n) pont.

<sup>62</sup> Hvt. 1. § (3) bek. és Hvt. vhr. 1. § b) pont.

katasztrófavédelmi közreműködés,<sup>63</sup> továbbá az Alaptörvény 45. cikk (5) bekezdése alapján sarkalatos törvényben meghatározott további feladatok ellátása.

A *Magyar Honvédség alkalmazása*<sup>64</sup> nem más, mint a fegyveres erő rendeltetészerű, a fegyveres konfliktusok jogának hatálya alá tartozó harctevékenysége.

A *Magyar Honvédség felhasználása*<sup>65</sup> a Magyar Honvédség részvétele az erősza-  
kos cselekmények elhárításában szükségállapot és terrorveszélyhelyzet idején, valamint a terrorveszélyhelyzet kihirdetésének kezdeményezését követően az Országgyűlés terror-  
veszélyhelyzet kihirdetésére vonatkozó döntéséig terjedő időszakban.

A nemzetgazdaság védelmi felkészítéséért felelős teljesítő szerv (ágazati ellátási fele-  
lősséggel) az ágazatot irányító miniszter (ágazati miniszter), területi ellátási felelősséggel  
a honvédelmi törvényben meghatározott, illetékes fővárosi, megyei védelmi bizottság elnö-  
ke, valamint azok, akik a követelménytámasztó szervek gazdaságmozgósítási igényeinek  
teljesítéséhez szükséges vagyoni szolgáltatások biztosításáért elsődlegesen felelősek, a pénz-  
ellátásért felelős Magyar Nemzeti Bank (MNB) elnöke, a statisztikai adatszolgáltatásért  
felelős Központi Statisztikai Hivatal (KSH) elnöke.<sup>66</sup>

A *gazdaságfelkészítés* a védelem- és a gazdaságpolitika részét képező tervszerű, folya-  
matos, békeidőben folytatott tervezési, szolgáltatási és szabályozási tevékenység, amelynek  
során a feladatok végrehajtásába bevont központi államigazgatási szervek és a szolgáltatók  
felkészítik a nemzetgazdaságot a szükség esetén elrendelhető gazdaságmozgósítás felada-  
taira, az erőforrások védelmi célú felszabadítására. A gazdaságfelkészítés körébe tartozó  
feladatok a békeidőszaki felkészülési szolgáltatások, különösen a gazdaságfelkészítéssel  
kapcsolatos tervezés, beruházás, készletezés, kapacitás-fenntartás, adatgyűjtés és adat-  
szolgáltatás.<sup>67</sup>

A *gazdaságmozgósítás* a honvédelmi törvény alapján kormánydöntéssel elrendelhető  
intézkedés vagy intézkedések rendszere, amely a nemzetgazdasági erőforrásoknak a gaz-  
daságmozgósítási helyzet hatékony kezelése érdekében történő szabályozott igénybevételét  
teszi lehetővé. A gazdaságmozgósítási feladat a kormányintézkedés, illetve honvédelmi  
törvényben meghatározott igénybevételi eljárás során elrendelt vagy gazdaságmozgósítási  
szerződésben kikötött vagyoni szolgáltatás, valamint a honvédelmi törvényben meghatá-  
rozott honvédelmi munkakötelezettség alapján elrendelt munkateljesítés.<sup>68</sup>

*Gazdaságmozgósítási helyzet*<sup>69</sup> körébe tartozik a kihirdetett különleges jogrendi idő-  
szak, a minősített időszaki fenyegetettség kialakulásának közvetlen kockázatát jelentő  
esemény, helyzet, ha okszerűen lehet számolni a minősített időszak kihirdetését indokoló  
esemény bekövetkezésének valószínűségével, valamint a minősített időszak kihirdetését  
nem indokoló olyan hazai vagy nemzetközi esemény, állapot, amely veszélyezteti az ál-  
lampolgárok élet- és vagyonbiztonságát, a természetes és az épített környezetet, a köz-  
rendet és közbiztonságot, az alkotmányos rendet, a nemzetközi stabilitást és a katonai

<sup>63</sup> Magyarország Alaptörvénye 45. § (1) és (3) bekezdések.

<sup>64</sup> Hvt. 80. § 10. pont.

<sup>65</sup> Hvt. 80. § 6. pont.

<sup>66</sup> A nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása feladatai végrehajtásának szabályozásáról szóló  
131/2003. (VIII. 22.) Korm. rendelet 2. § a) pont.

<sup>67</sup> Uo. 2. § b)–c) pontok.

<sup>68</sup> Uo. 2. § f)–g) pontok.

<sup>69</sup> Uo. 2. § h) pont.

válságreakálási,<sup>70</sup> béketámogató műveletben<sup>71</sup> vagy nemzetközi segítségnyújtásban<sup>72</sup> való közreműködés.

*Gazdaságmozgósításkor követelménytámasztó szervek*<sup>73</sup> a Magyar Honvédség esetében a honvédelemért felelős miniszter, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) esetében a NAV-ot irányító miniszter, a rendvédelmi szervek esetében a rendvédelmi szerv irányításáért felelős miniszter. A szövetséges fegyveres erők tekintetében a Kormány, a közigazgatási rendszer, a nemzetgazdaság és a társadalom működése tekintetében az ágazati miniszterek, a bíróságok tekintetében az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnöke, lakosság ellátása tekintetében az illetékes megyei védelmi bizottság elnöke.

*A minősített időszaki ellátás* a gazdaságmozgósításnak az alábbi alapfeladatai minősített időszak esetén: vagyoni szolgáltatások a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek és a NAV hivatásos állománya mozgósításához és mozgósítás utáni működéséhez, a szövetségi kötelezettség alapján kollektív védelmi feladatot Magyarország területén végrehajtó szövetséges fegyveres erők ellátásához, a lakosság alapvető élelmiszerral, gyógyszerrel, ruházati, ipar- és közszükségleti cikkekkkel, valamint alapvető köz- és egészségügyi szolgáltatásokkal történő ellátásához.<sup>74</sup>

*Különleges jogrend* a normál időszaki jogrendtől különböző és az Alaptörvényben nevesített államszervezeti és működési rend, amelyek kihirdetésére meghatározott, az államrend és a társadalmi rend, az élet- és vagyonbiztonságot, illetve az államszervezet működését veszélyeztető fenyegetések, természeti vagy társadalmi veszélyek esetén van lehetőség, azok megakadályozása vagy megszüntetése céljából. A különleges jogrend időszakára – ideiglenesen – felfüggeszthetők egyes jogállami alapkövetelmények, így különösen rendeleti szabályozásra nyílik lehetőség törvényekkel ellentétes vagy attól eltérő szabályokkal, valamint egyes jogok fokozott korlátozása is rendeleti úton valósítható meg.

*A rendkívüli állapot*<sup>75</sup> a hadiállapot kinyilvánítása vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély) esetén az Országgyűlés által kihirdetendő különleges jogrend.

*A szükségállapot*<sup>76</sup> a törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények esetén az Országgyűlés által kihirdetendő különleges jogrend.

*A veszélyhelyzet*<sup>77</sup> az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében a Kormány által kihirdetendő különleges jogrend.

<sup>70</sup> 1999. évi I. törvény a Magyar Köztársaságnak az Észak-atlanti Szerződéshez történő csatlakozásáról és a Szerződés szövegének kihirdetéséről és az 1956. évi I. törvény az Egyesült Nemzetek Alapokmányának törvénybe iktatásáról.

<sup>71</sup> 1956. évi I. törvény VI., 1999. évi I. törvény nem 5. cikk hatálya alá eső béketámogató műveletek.

<sup>72</sup> 1999. évi LXXIV. törvény 3. § d) pont.

<sup>73</sup> 131/2003. (VIII. 22.) Korm. rendelet 2. § k) pont.

<sup>74</sup> Uo. 3. § a)–c) pontok.

<sup>75</sup> Alaptörvény 48. cikk (1) bekezdés a) pont.

<sup>76</sup> Uo. 48. cikk (1) bekezdés b) pont.

<sup>77</sup> Uo. 53. cikk.

A *váratlan támadás*<sup>78</sup> külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, Magyarország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő készütségi erőkkel való oltalmazására, a törvényes rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében a Kormány által kihirdetendő különleges jogrend.

## Honvédelmi igazgatás és annak területei

Az államok közigazgatásának fejlődése és ezen belül a magyar közjog és közjogtudomány fejlődése<sup>79</sup> is szükségképpen a közigazgatási szakterületek és ágazatok differenciálódását eredményezte. A legkorábban a hadügy igazgatása (hadügyi igazgatás), a nemzetközi kapcsolatok igazgatása (külügyi igazgatás) és az államháztartás igazgatása (pénzügyi igazgatás) különült el. A hadügyi igazgatás Magyarországon a második világháború végéig a teljes katonai, valamint kivételesen és részben rendvédelmi feladatokat is felölelte.<sup>80</sup> A honvédelmi igazgatás állami feladat, de a Magyar Honvédség fenntartása és irányítása érdekében szükségszerűen alapoz az ország személyi és anyagi erőforrásaira. A honvédelmi igazgatási alrendszer további differenciálódásának eredményeként a honvédelemben közreműködő szervek (honvédelmi igazgatás alanyai) részint<sup>81</sup> közhatalom birtokában a társadalom teljes horizontján, a szükséges mértékben ugyan, de valamennyi személyi és eszköz erőforrást érintően végzik tevékenységüket. A honvédelmi igazgatásnak csupán a Magyar Honvédség igazgatását érintő részét *belső honvédelmi igazgatásnak*, a honvédelemben közreműködő szervek közigazgatási tevékenységét a katonai védelem érdekében pedig *külső honvédelmi igazgatásnak* nevezzük.<sup>82</sup>

## Belső honvédelmi igazgatás

A Magyar Honvédség normál és különleges jogrend alatt is polgári irányítás alatt áll. Békében önkéntesség, rendkívüli állapotban és megelőző védelmi helyzetben önkéntesség, valamint általános hadkötelezettség mellett tevékenykedik.<sup>83</sup> A Magyar Honvédség irányítására – ha nemzetközi szerződés másként nem rendelkezik – az Alaptörvényben és sarkalatos törvényben meghatározott keretek között az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Honvédelmi Tanács, a Kormány, valamint a feladat- és hatáskörrel rendelkező miniszter

<sup>78</sup> Uo. 52. cikk.

<sup>79</sup> Bővebben lásd: KMETY 1902.; FERDINANDY 1902.; FERDINANDY 1911; TOMCSÁNYI 1932.

<sup>80</sup> A honvédségről szóló 1868. évi XLI. törvénycikk 1. §-a szerint: „[a] honvédség a fegyveres erőnek kiegészítő része, háború idején a hadsereg támogatására és a belvédelemre, békében kivételesen a belrend és biztonság fenntartására is van hivatva.” A honvédségről szóló 1890. évi V. és 1912. évi XXXI. törvénycikk ugyanígy fogalmaz, és a Magyar Királyi Honvédségről szóló 1921. évi XLIX. törvénycikk első szakasz 1. §-a tesz kiegészítést: „[a] magyar állam fegyveres ereje a Magyar Királyi Honvédség. A Magyar Királyi Honvédség feladata a belső rendnek és biztonságának fenntartása s az ország határainak megvédése.”

<sup>81</sup> A honvédelemben közreműködő szerveknek csak egy része rendelkezik közhatalom gyakorlásának jogával.

<sup>82</sup> Bővebben lásd: LAKATOS 2015.; LAKATOS 2014.

<sup>83</sup> Hvt. 35. § (1) bekezdés.



jogosult. A Magyar Honvédség működését a Kormány irányítja.<sup>84</sup> A belső honvédelmi igazgatás a kormány és honvédelemért felelős miniszter irányítási feladatainak összeségét jelenti, azaz a Magyar Honvédség alkalmazását, felhasználását és közreműködését. Ez utóbbi három nem szinonima, hanem a hadseregnek alapvetően eltérő igénybevételét jelentik. A Kormány az irányítást a felelős szakminisztere (honvédelemért felelős miniszter), a szakirányítást a közigazgatási államtitkár, a vezetést pedig a Honvéd Vezérkar főnök útján valósítja meg. A legfontosabb irányítók hatásköre az alábbiak szerint foglalható össze.

A *Honvédelmi Tanács* kizárólag rendkívüli állapotban a Magyar Honvédség és az országvédelemben részt vevő szervek legfontosabb jogalkotója és irányítója.<sup>85</sup> Tevékenysége különleges jogrendben átfogja a teljes honvédelmi igazgatást, gazdasági erőforrások védelmi célú igénybevételét, közrend, közbiztonság, a lakosság élet- és vagyónvédelmének teljes spektrumát.

A *köztársasági elnök*<sup>86</sup> – parlamenti ellenjegyzés nélkül – a honvédelemért felelős miniszter előterjesztésére jóváhagyja az ország fegyveres védelmének tervét kinevezi és felmenti a Honvéd Vezérkar főnökét, az egységek és ezek előljáró parancsnokságai vagy a vezető szervek részére okirattal csapatzászlót adományoz. A köztársasági elnök a Honvédség működését érintő bármely ügyben tájékoztatást kérhet a Kormánytól. Országgyűlés akadémiaoztatásakor kihirdeti a rendkívüli állapotot, valamint a szükségállapotot, kinyilvánítja a hadiállapotot, valamint létrehozza a Honvédelmi Tanácsot. A köztársasági elnök normál jogrendben leginkább felügyeleti, különleges jogrendi időszakok közül szükségállapotban irányítói jogköreit gyakorolja.

Az *Országgyűlés*<sup>87</sup> megállapítja Magyarország biztonság- és védelempolitikájának alapelveit, valamint az azokban előírt feladatok végrehajtásának főbb irányait és feltételeit, a Magyar Honvédség részletes bontású létszámát, ideértve az önkéntes tartalékosokat is, főbb haditechnikai eszközeit, és biztosítja az ezekhez szükséges anyagi forrásokat. A *Honvédelmi és Rendészeti Bizottság*<sup>88</sup> folyamatosan figyelemmel kíséri a Magyar Honvédség feladatainak megvalósítását, felkészültsége és felszereltsége színvonalát, a rendelkezésre bocsátott anyagi erőforrások felhasználását. E bizottság a Honvéd Vezérkar főnökének jelölt személyt kinevezése előtt meghallgatja, és alkalmasságáról véleményt nyilvánít. A honvédelemért felelős miniszter a Magyar Honvédséget érintő jogszabályok tervezeteit – azok államigazgatási egyeztetésével egyidejűleg – e bizottság tagjai részére elektronikus úton tájékoztatásul köteles megküldeni.

A *Kormány*<sup>89</sup> Magyarország védelmi felkészültségének biztosítása céljából meghatározza a honvédelemért felelős miniszter honvédelmi ágazati irányítási, valamint a Honvédség irányításával és vezetésével kapcsolatos feladatait, az Országgyűlés elé terjeszti a biztonság- és védelempolitikai alapelvekről szóló határozati javaslatot, összehangolja a katonai műveletek teljesítésével összefüggő kormányzati feladatokat, meghatározza a nemzetgazdaság honvédelmi célú felkészítésével kapcsolatos követelményeket, az ország védelmi célú tartalékjait, hadiipari kapacitását, valamint az infrastruktúra honvédelmi

<sup>84</sup> Alaptörvény 45. cikk (2) bekezdés.

<sup>85</sup> Uo. 45. cikk (2) bekezdés; 48. cikk (1) bekezdés a) pont; 49. cikk.

<sup>86</sup> Hvt. 20. §.

<sup>87</sup> Hvt. 19. § (1) bekezdés.

<sup>88</sup> Hvt. 19. § (2)–(3) bekezdések.

<sup>89</sup> Hvt. 21. §.



célú felkészítésének, fejlesztésének és védelmének állami feladatait, dönt a gazdaság mozgósításáról, meghatározza és összehangolja a miniszterek és – az autonóm államigazgatási szervek és az önálló szabályozó szervek kivételével – a központi államigazgatási szervek, valamint a honvédelemben közreműködő egyéb szervek honvédelmi feladatait, gondoskodik a Kormány békétől eltérő, valamint a Honvédelmi Tanács működésének feltételeiről, gondoskodik Magyarország honvédelmi igazgatási szervei által folytatott döntés-előkészítés és döntéshozatal, valamint hadiállapotban meghatározott feladat infokommunikációs támogatásáról, az e feladatokkal összefüggő minősített információ biztonságos tárolásáról, továbbításáról, gondoskodik az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (NATO) Válságreakálási Rendszerének nemzeti alkalmazásáról, továbbá létrehozza és irányítja a NATO Válságreakálási Rendszerrel összhangban álló nemzeti intézkedések rendszerét, meghatározza a fegyveres összeütközések időszakában végrehajtandó polgári védelmi felkészítés feladatait, a köz- és a felsőoktatás keretein belül gondoskodik a honvédelmi nevelés programjának végrehajtásáról. A Kormány a Magyar Honvédség működésének irányítása körében dönt különösen a Honvédség irányításának és felső szintű vezetésének rendjére vonatkozó szabályokról, a Honvédség területi elhelyezésének, felszerelésének, felkészítésének alapvető követelményeiről, az ország területének hadműveleti előkészítésére vonatkozó feladatokról, továbbá a Honvédség készenléte fokozásának elrendeléséről. A Kormány az éves költségvetési tervben megtervezi a Honvédség fenntartásának és fejlesztésének költségeit, ettől elkülönítve tervezi a honvédelmi felkészítéssel – ezen belül a nemzetgazdaság felkészítésével, a Honvédelmi Tanács és a Kormány speciális működési feltételeinek, az infokommunikációs rendszer fenntartásával és fejlesztésével, továbbá a lakosság légi riasztásának biztosításával – kapcsolatos költségeket, valamint gondoskodik a jóváhagyott költségvetési átcsoportosítások végrehajtásáról. Évente köteles a honvédelmi feladatok megvalósításáról, a Honvédség felkészítéséről, állapotáról és fejlesztéséről beszámolni az Országgyűlésnek.

## Külső honvédelmi igazgatás

A külső honvédelmi igazgatás a Honvédelmi Minisztérium védelmi igazgatásért felelős szervének<sup>90</sup> koordinációja és felügyelete mellett a honvédelemben közreműködő szervek által végrehajtott közigazgatási tevékenység Magyarország katonai védelme érdekében. Ez a Magyar Honvédség személyi és anyagi szükségleteinek biztosítását is magában foglalja, azonban ezen messze túlmutató feladatokat is tartalmaz.

A honvédelemben közreműködő szervek három csoportba sorolhatók alaprendeltetésük és feladataik szerint. Az *első* csoportba tartoznak a Magyar Honvédségen kívüli, katonai karakterű szervek,<sup>91</sup> azaz a rendvédelmi szervek, valamint az Országgyűlési Őrség, amelyek a jogszabályban meghatározott hatáskörükben, illetékességi területükön ellátják a honvédelem érdekében meghatározott feladataikat, ellátják a részükre kijelölt személyek és létesítmények védelmét, támogatják a Magyar Honvédséget egyes feladatainak végre-

<sup>90</sup> A tanulmány megjelenésekor: Honvédelmi Minisztérium Védelmi Igazgatási Főosztály.

<sup>91</sup> E fogalom alatt minden katonai rendfokozati hierarchiában, parancsuralmi vezetési rendszerben és a szervezet egészét általánosságban jellemző fegyveres jellegű testületeket értjük. Fogalmát Farkas Ádám alkotta meg, jelenleg alkalmazza és hivatkozza több kutató is. Bővebben lásd például: HAUTZINGER 2014.; NAGY 2014.

hajtásában, részt vesznek a fegyveres összeütközések időszakában végrehajtandó polgári védelmi feladatok ellátásában, közreműködnek a rendkívüli intézkedések végrehajtásában, együttműködnek a helyi védelmi igazgatás szerveivel a honvédelmi feladatok ellátásában.<sup>92</sup> A közreműködők *második* csoportját az első csoportba nem tartozó költségvetési szervek alkotják, azaz a központi államigazgatási szervek, a települési önkormányzatok irányítása alatt álló szervek, a bírósági és az ügyészi szervezet, az egészségügyi szolgáltatók és gyógyszerellátást végző szervek, az oktatási, kulturális, tudományos intézmények, a műsorszóró rádió- és televízióállomások, a nemzeti hírügynökség, a közlekedési, szállítási, elektronikus hírközlési, informatikai szervek és a posta szervei, a Magyar Nemzeti Bank, a közellátást, illetve a közüzemi szolgáltatást végző szervek, továbbá minden olyan szerv, amely jogszabály alapján honvédelmi feladat ellátására vagy honvédelmi kötelezettség teljesítésében való közreműködésre köteles.<sup>93</sup> Ezek felkészülnek a jogszabályban meghatározott honvédelmi feladataik teljesítésére, folyamatosan biztosítják a honvédelmi célú működésük feltételeit, beleértve az ehhez szükséges tervezési és előkészületi tevékenységet is, gondoskodnak a lakosság fegyveres összeütközések idején történő védelméről, ellátásáról és a nélkülözhetetlen közüzemi szolgáltatások fenntartásáról, ellátják a fegyveres összeütközések időszakában végrehajtandó polgári védelmi feladataikat, közreműködnek a lakosság honvédelmi célú tájékoztatásában, szükség esetén a riasztásában, teljesítik gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségeiket, közreműködnek a különleges jogrend idején kiadott rendeletek és intézkedések végrehajtásában.<sup>94</sup>

A *harmadik csoportot képezik a nonprofit szervezetek* (egyesületek, a vallási közösségek és a karitatív szervezetek), amelyek önkéntes alapon és a védelmi igazgatás szervei által koordináltan vehetnek részt a honvédelmi feladatok ellátásában.<sup>95</sup>

A külső honvédelmi igazgatás említett alanyainak feladatai *tíz kategóriába* sorolhatók. Az *első három* a civil közigazgatási szervek felkészítése nemzetközi katonai védelmi kötelezettségek teljesítésére, valamint megelőző védelmi helyzetre. Mindkét feladatra való felkészítés békeidőszakban történik, amelyben a civil közigazgatási szervek megismerik és begyakorolják a meghatározott feladatokat. A *negyedik* a hadszíntér-előkészítésből kialakult és elektronikus adatforgalmazási rendszerek átalakításával kapcsolatos országvédelmi előkészítés. Az *ötödik* a stratégiai tartalékok képzése minősített időszakra, a haditermelésre és -beszerzésre áttérés, valamint anyagi-technikai készletezés. A *hatodik* a hátszázvédelem, amelybe a kritikus infrastruktúra védelme és rendkívüli állapotban is a kemény (laktanyák, rendőrőrsök stb.) és puha (templomok, tömegrendezvények stb.) célpontok védelme egyaránt beletartozik. *Hetedik* a nemzetgazdaság honvédelmi célból történő mozgósítása a katonai és lakossági ellátás érdekében. A *nyolcadik* a polgári védelem megszervezése – polgári védelmi szervek és lakosság felkészítése – az élet- és vagyonbiztonság növelése érdekében. A *kilencedik* a magántulajdonban lévő ingatlanok (menekülttábor, táborigénykiszolgáló kórház vagy hadifoglyok elhelyezése céljából) és ingóságok (teher- és személygépjárművek, egyéb logisztikai felszerelések) igénybevételének előkészítése honvédelmi érdekből. A *tizedik* a lakosság honvédelmi felkészítése, amelybe az önkéntes tartalékosok behívása és kiképzése tartozik, valamint a hadkötelesek nyilvántartása, sorozása, behívása,

<sup>92</sup> Hvt. 18. § (1) bekezdés.

<sup>93</sup> Uo. (2) bekezdés.

<sup>94</sup> Uo. (3) bekezdés.

<sup>95</sup> Uo. (4) bekezdés.

kiképzése, hozzátartozók ellátása, gyógykezelése, amely feladatok zöme a *katonai igazgatás*<sup>96</sup> tárgykörébe sorolható. (Ez nem tévesztendő össze a *katonai közigazgatással*, amely a hadművelleti parancsnok által saját vagy még gyakrabban idegen, külföldi hadművelleti területen irányított közigazgatási tevékenységet jelenti, amelynek célja a háborús viszonytagságok kezelése és a saját csapatok ellátása.)

A védelmi bizottságok és polgármesterek a területi, helyi és települési igazgatást lokálisan végzik. Ennek megfelelően az illetékes *megyei (fővárosi) védelmi bizottságok* területi védelmi igazgatási szervként az illetékes megye, valamint Budapest főváros területén centrális alárendeltségben (Kormány vagy illetékes miniszter irányításával) látják el honvédelmi feladataikat (országmozgósítás és honvédelmi felkészítés rendkívüli állapot, megelőző védelmi helyzet, szükségállapot, terrorveszélyhelyzet és váratlan támadás idején). Az illetékes megyei (fővárosi) védelmi bizottság irányítja a helyi védelmi bizottságokat, irányítja a polgármesterek honvédelmi tevékenységét, ellátja a hatáskörébe utalt, a fegyveres összeütközések időszakában végrehajtandó polgári védelmi feladatokat, egyedi határozattal megállapítja a honvédelemben közreműködő szervek részére a honvédelmi felkészítés követelményeit és feladatait, összehangolja azok végrehajtását, kijelöli a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek, valamint a honvédelemben közreműködő egyéb szervek számára szükséges ingatlanokat, és erről a polgármestert értesíti, megállapítja a területi gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségeket. Biztosítja a védelmi igazgatási szervek működésének feltételeit, és irányítja a rendkívüli intézkedésekkel hatáskörébe utalt feladatok végrehajtását, a honvédelmi felkészítés feladatainak gyakorlása és ellenőrzése céljából a Kormány jóváhagyásával gyakorlatot vezethet a polgármesterek, valamint a honvédelemben közreműködő szervek közreműködésével. A megyei (fővárosi) védelmi bizottságok elnöke a kormány megbízott, elnökhelyettesei a honvédelmi feladatok tekintetében az MH állományába tartozó tényleges állományú katona, a katasztrófák elleni védekezés tekintetében a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervének vezetője. Tagjai a megyei közgyűlés elnöke, a fővárosban a főpolgármester vagy az általa kijelölt főpolgármester-helyettes, a megyei jogú város polgármestere, a fővárosi és megyei kormányhivatal főigazgatója, a katonai igazgatás területi szervének vezetője, képviselője, a megyei, fővárosi rendőrfőkapitány, az egészségügyi államigazgatási szerv képviselője, a vízügyi igazgatási szerv képviselője, a megyei védelmi bizottság titkára. A helyi (járási és főváros kerületi) *védelmi bizottságok* helyi védelmi igazgatási szervként az érintett járás, valamint budapesti kerület területén, a megyei, fővárosi védelmi bizottság irányítása mellett látják el országmozgósítással és honvédelmi felkészítéssel, a helyi védelmi igazgatási szervek tevékenységének koordinálásával, a tájékoztatással, a polgári védelem és gazdasági szolgáltatási kötelezettségek összehangolásával kapcsolatos feladataikat.<sup>97</sup> Elnöke a fővárosi és megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatalának vezetője, elnökhelyettesei a katasztrófák elleni védekezés tekintetében a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervének vezetője által kijelölt személy, a honvédelmi feladatok tekintetében a Magyar Honvédség állományából szükség esetén vezényelt tényleges állományú katona. Tagjai pedig a hivatásos katasztrófavédelmi szerv kivételével a rendvédelmi szerveknek a helyi védelmi bizottság illetékességi területe

<sup>96</sup> A honvédségi adatkezelésről, az egyes honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos katonai igazgatási feladatokról szóló 2013. évi XCVII. törvény 1. § f) pont.

<sup>97</sup> Hvt. 28. § (2) bekezdés.

szerinti vezetője, a fővárosi és megyei kormányhivatal képviselője, különleges jogrend bevezetése esetén a katonai igazgatási szerv képviselője, a helyi védelmi bizottság titkára.<sup>98</sup>

A *polgármesterek* az illetékességi területén ellájtják a honvédelmi felkészítéssel kapcsolatos, törvényben vagy kormányrendeletben számukra megállapított feladatokat, irányítják és összehangolják azok végrehajtását. Honvédelmi feladataik teljesítése során a polgármestereket együttműködési kötelezettség terheli: a helyi védelmi bizottság rendelkezései szerint kötelesek együttműködni más települések polgármestereivel.<sup>99</sup>

## Összegzés, következtetések és javaslatok

Az előző fejezetben megvizsgáltam a honvédelmi igazgatás alapterületeit, a jelen fejezetben elemzem a honvédelmi igazgatás főbb szabályzási problémáit.

A honvédelmi igazgatás a közigazgatás része és olyan igazgatási terület, amelynek biztosítania kell, hogy a honvédelemre való felkészülésben és a honvédelmi feladatok végrehajtásában jogi személyek és Magyarországon tartózkodó természetes személyek a szolgáltatások, a magyar állampolgárok pedig a személyes szolgálat teljesítésével működjenek közre.<sup>100</sup>

A honvédelmi igazgatás alaprendeltetését az Alaptörvény, legfontosabb szabályait a honvédelmi törvény, valamint annak felhatalmazásával hatályba lépett rendeletek tartalmazzák.

Szervezetrendszerébe tartoznak a honvédségi szervezetek és a honvédelemben közreműködő szervek, amelyek általános közigazgatási és speciális honvédelmi igazgatási eljárásrendben működnek.

A honvédelmi igazgatás átfogó szabályozásának jelenleg több hiányossága van, amely esetenként akadályozza, hogy zökkenőmentesen betöltse a normál és különleges jogrendi szerepét, azaz elősegítse a honvédelmi igazgatási szervek egységes, operatív és koordinált fellépését, valamint minden kérdés átfogó és egyértelmű szabályozásával csökkentse az adminisztratív terheiket. Ezek a hiányosságok már a békeidejű és a nem közvetlenül különleges jogrendi célú feladatellátásra is káros hatással lehetnek.

A honvédelmi szabályozással kapcsolatos *problémák két csoportba* oszthatók: az *egyik* a honvédelmi igazgatás bizonyos területeinek szabályozatlansága (*szabályozási hiátus*), a *másik* pedig a hatályos szabályozás elavultsága (*avított szabályozás*). Ezek mellett megjelenítendő probléma még az avított szabályozásból adódóan az *eltérő igazgatási ágak összemosódása*, nevezetesen a védelmi igazgatás és a honvédelmi igazgatás vegyülése a szabályozásban és a szervezeti oldalon egyaránt. Miközben ugyanis a védelmi igazgatás összkormányzati feladatát koordinálni hivatott szervezeti elem a kormányzati munkát koordináló minisztériumnál nincs, addig a Honvédelmi Minisztériumban van védelmi igazgatásért felelős fősztályszintű, elnevezésében is védelmi igazgatási – és ilyenként a kormányzati szférában egyedül – szerv. Ez azonban a honvédelmi tárca részeként inkább a honvédelmi

<sup>98</sup> Hvt. 27. § (4) bekezdés.

<sup>99</sup> Uo. 29. § (2)–(3) bekezdések.

<sup>100</sup> Uo. 1. § (3) bekezdés; Hvt. vhr. 1. § b) pont.

igazgatás központi koordinatív szerve és a honvédelmi ágazat védelmi igazgatásért felelős szerve kell, hogy legyen, és nem egy egyedülálló védelmi igazgatásért felelős szerv.

### A honvédelmi igazgatás szabályozási hiátusa

A Magyar Honvédség mind normál, mind különleges jogrendben polgári irányítás alatt áll. Békeidőszakban önkéntesség, rendkívüli állapotban és megelőző védelmi helyzetben viszont önkéntesség, valamint *általános hadkötelezettség* mellett tevékenykedik.<sup>101</sup> E két különleges jogrendi tényállás idején a hazai szabályozás semmit sem ír elő és semmilyen rendelkezést nem tartalmaz a hadköteles katonai személyes szabadságának korlátozására, szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának korlátozásra, lelkiismereti és vallásszabadságra, szabad véleménynyilvánításra, gyülekezési-egyesülési jog gyakorlására, választójog gyakorlásának módjára, tudományos és művészeti megismerés, a tanulás és a tanítás szabadságára, a művelődéshez és a testi fejlődéshez való jogra. Ugyancsak szabályozatlan a hadkötelesek szolgálati viszonyának kezdete, képzése, áthelyezése, kiképzése, vezénylése, minősítése, előléptetése, illetménye, elhelyezése, ruházati és egészségügy ellátása, szociális és utazási kedvezményeik, elismeréseik, kártérítési és fegyelmi felelőségük, kegyeleti és jóléti gondoskodásuk, kérelem- és panaszjoguk. Jelenleg egyedül a hadkötelesek szolgálati helye, behívása, bevonulása, a szolgálat félbeszakítása,<sup>102</sup> valamint a meghagyás<sup>103</sup> szabályozott. Az általános hadkötelezettség bevezetése megelőző védelmi helyzet és rendkívüli állapot idején azt a képtelen és elfogadhatatlan helyzetet idézheti elő, hogy a Magyar Honvédség személyi állománya többségének jogállása teljesen szabályozatlan lesz. A honvédelmi törvény pedig előírja a *hadköteles katona jogállásának*<sup>104</sup> és a *honvédelmi munkakötelezettség*<sup>105</sup> törvényi vagy honvédelmi tanácsi rendeleti szabályozásának tervezetét. Ezeket indokolt már a béke időszakában előkészíteni és rendszeresen felülvizsgálni. A jelenlegi törvényi szabályozás hiányában pedig – akár alaptalanul – az a következtetés vonható le, hogy a mostani hiátus mellett a Honvédelmi Tanács (mint jogalkotó) majd különleges jogrend idején rendeletben lesz kénytelen a hadkötelesek jogállását, valamint honvédelmi munkakötelezettséget szabályozni. Természetesen a honvédelmi igazgatás körébe sorolt rendkívüli intézkedésekkel rendeleti formában a fenti két terület szabályozható, de sokkal operatívabb ezt a hiányosságot nem azonnal és éles helyzetben, hanem még békeidőszakban törvényi szinten orvosolni és a törvényhozással egyidejűleg társadalmilag is elfogadtatni.

Másik oldalról azt is ki kell emelni a szabályozási hiányok terén, hogy bár szükségállapot különleges jogrendi tényállás esetén a köztársasági elnök rendeleti jogalkotási jogosultsága szabályozott, viszont ennek viszonya a többi hatalmi ággal – tudni illik az Országgyűlés és a kormány jogkörét mennyiben venné át – már nem az. Ez azt a képet mutatja, mintha a döntéshozás felelősségét a szükségállapot idejére a jogalkotó a köztársasági elnökhöz telepítette volna a rendeletalkotás jogával együtt, de a jogalkotást előkészítő és a rendeletek végrehajtására hivatott igazgatást már nem rendelte a köztársasági elnök

<sup>101</sup> Hvt. 35. § (1) bekezdés.

<sup>102</sup> Uo. 3–10. §-ok.

<sup>103</sup> Hvt. vhr. 66–68. §-ok.

<sup>104</sup> Hvt. 64. § (8) bekezdés.

<sup>105</sup> Uo. és 78. § (1) bekezdés.

irányítása alá. Ez nem csupán párhuzamos felelősséget jelenthet a többi hatalmi ággal, hanem a szükségállapot alatti operativitás alapszempontra is veszélyeztető hatásköri, szervezeti hiányosságokat. Ezt a hiátust viszont a különleges jogrendi rendeleti jogalkotás sem orvosolhatja, mert bár a szükségállapot szabályozás kiterjedhet a közigazgatás rendszerére is, de az Alaptörvény rendelkezései értelmében nem érintheti az Alaptörvény szabályait, vagyis az ott át nem adott országgyűlési és kormányzati jogkörök rendkívüli rendelettel sem vonhatók el a centralizált és hatékony döntéshozatal és végrehajtás érdekében. Emellett problémát okozhat a Magyar Honvédség felhasználásánál a köztársasági elnökhöz telepített főparancsnoki jogkör is,<sup>106</sup> mivel a hatályos szabályozás alapján bizonytalanságra adhat okot, hogy a köztársasági elnök szükségállapotban megerősödő jogköre miként áll kapcsolatban a főparancsnoki jogkörrel, valamint az Alaptörvény 45. cikkének azon szabályával, amely a Magyar Honvédség irányítását megosztja az Országgyűlés, a Kormány és a köztársasági elnök között, nem beszélve mindezek igazgatási és hivatali háttéréről a Köztársasági Elnöki Hivatal tekintetében.

### Avított szabályozás

A különleges jogrendi tényállások közül a rendkívüli állapot a legsúlyosabb tényállás, amelynél – háború vagy háborús veszély esetén – a honvédelmi törvényben szabályozott valamennyi rendkívüli intézkedés bevezethető. Az 1867–1944 közötti szabályozási tradícióval ellentétben, amely a végrehajtó hatalmat helyezte a legfontosabb döntéshozó pozícióba, a jelenlegi szabályozás – a rendszerváltástól kezdve és a hadsereggel szembeni akkori bizalmatlanságból táplálkozva – a *Honvédelmi Tanácsot* nevezi meg hatalmi centrumnak. Hatásköri szempontból a Honvédelmi Tanács valóban teljes jogkörrel<sup>107</sup> rendelkezik, amely Magyarország létét is veszélyeztető különleges jogrendi tényállás kezeléséhez indokolt, hiszen gyakorolja az Országgyűlés ráruházott jogait, a köztársasági elnök jogkörét, a kormány jogait, valamint dönt a csapatmozgásokról is. Személyi szempontból viszont olyan széles körű tagsággal – Országgyűlés elnöke, országgyűlési frakciók vezetői, miniszterelnök és miniszterek, valamint tanácskozási jogú tagként a Honvéd Vezérkar főnöke – rendelkezik, hogy e köztársasági elnök által vezetett testület éppen emiatt vesztheti el azt az operativitást, amely minden különleges jogrendi – szervezeti – szabályozás küldetése.<sup>108</sup> Megjegyzendő, hogy egyedüliként a Honvéd Vezérkar főnöke csupán tanácskozási – vagyis nem döntési – jogú tagja a Honvédelmi Tanácsnak. A Honvédelmi Tanács több hatalmi ágat egyesítő és képviselő tagsága miatt a döntésképeség bizonytalan, és a tagok kiesése esetén előálló döntésképtelenség esetére nincs semmilyen szabályozás, hiszen az Országgyűlés akadályoztatása esetén a köztársasági elnök egyedül a hadiállapot kinyilvánítására jogosult. A fenti indokok alapján mérlegelendő valamennyi különleges jogrendi időszakban a Magyar Honvédség operatív irányításának jogát, felelősségét – tekintettel a néphadseregi időszakot megelőző magyar szabályozási tradíciókra és a kortárs nemzetközi szabályozásra is – kormányzati szintre helyezni.

<sup>106</sup> Bővebben lásd: FARKAS 2016c.

<sup>107</sup> Alaptörvény 49. cikk (2)–(3) bekezdések.

<sup>108</sup> Bővebben lásd e témában FARKAS 2017b.; Farkas 2017a.



A védelmi igazgatás szabályozásának alapját sarkalatos törvények és végrehajtási rendeletek alkotják: a honvédelmi törvény<sup>109</sup> és annak végrehajtási rendelete,<sup>110</sup> valamint a katasztrófavédelmi törvény<sup>111</sup> és annak végrehajtási rendelete,<sup>112</sup> amely lényeges szabályozási kérdéseket vet fel. A védelmi igazgatás fogalmát a honvédelmi törvény végrehajtási rendelete – mint Kormány által kiadott, de tárgyában honvédelmi kötöttségű jogszabály – definiálja. A honvédelmi törvényben azonban a védelmi igazgatás körébe a különleges jogrend igazgatási szabályai és a védelmi bizottságok tartozhatnak, amelyeken túl a védelmi igazgatás tevékenysége kifejezetten nem jelenik meg. Ezeken túlmutató, önálló, az összkormányzati jelleget jobban megalapozó és tükröző szabályozása a védelmi igazgatásnak azonban sem törvényi, sem rendeleti szinten nincs. A honvédelmi ágazatot meghatározó jogszabályok védelmi igazgatási rendelkezései mellett csak egyes, e körbe értendő szakigazgatások szabályai találhatók meg, amelyek a védelmi igazgatás jogszabályi definiálása előtt is önállóan léteztek, holott a védelmi igazgatás Hvt. vhr. szerinti fogalma jóval bővebb szabályozási kört jelent, mint az egyes – honvédelmi, rendészeti, katasztrófavédelmi, polgári védelmi stb. – igazgatási szabályok összessége. Törvényi és különösen önálló törvényi alapok hiányában ezért is sajátos megoldás, hogy ezen összkormányzati, azaz a honvédelmen túlmutató fogalom- és feladatmeghatározás csupán a honvédelmi törvény végrehajtási rendelete szintjén jelenik meg. A szabályozás terén tehát jelentős súllyal jelenik meg a honvédelmi jelleg, de problémás, hogy a honvédelmen túlmutató védelmi karaktert a szabályozás csak kis mértékben és nem megfelelő, túlságosan alacsony szinten jeleníti meg. Erre figyelemmel indokolt lehet a jövőben önállóan szabályozni a kérdést, mivel az tartalmilag összkormányzati, ágazatközi, a honvédelemnél nagyobb kiterjedésű feladatot jelent, ami jelenleg csupán egy ágazati (honvédelmi ágazat) szabályozásban szerepel. Az egyik megoldást jelentené egy, a védelmi igazgatást átfogóan szabályozó törvény, esetleg kormányrendelet megalkotása. A másik megoldás lehetne, hogy rögzítésre kerülne a törvényben és annak végrehajtási rendeletében, hogy a védelmi igazgatásért mint összkormányzati feladatért – ahogy tartalmilag 1945 előtt is lényegében – a honvédelmi tárca felelős. Ez utóbbi azonban jelentős módosításokat igényelne a honvédelmi ágazat szabályozásában, valamint bővítést a feladat ellátására kijelölendő szervezeti elemeknél.

## Felhasznált irodalom

### *Tudományos-szakmai közlemények*

- FARKAS Ádám (2013): A hadüzenet joga. In SZENTE Zoltán szerk.: *Applicatio est vita regulae: Nemzetközi jogesetek a parlamenti jog köréből*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft. 76–80.
- FARKAS Ádám (2016a): Gondolatok a terrorvesélyhelyzetről. *Szakmai Szemle*, 12. évf. 3. sz. 174–188.
- FARKAS Ádám (2016b): *Tévelygések fogásában? Tanulmányok az állam fegyveres védelmének egyes jogtani és államtani kérdéseiről, különös tekintettel Magyarország katonai védelmére*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság.

<sup>109</sup> Hvt.

<sup>110</sup> Hvt. vhr.

<sup>111</sup> Kat.

<sup>112</sup> Kat. vhr.



- FARKAS Ádám (2016c): *Tévelygések fogásában? Tanulmányok az állam fegyveres védelmének egyes jogtani és államtani kérdéseiről, különös tekintettel Magyarországon katonai védelmére*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság.
- FARKAS Ádám (2017a): Adalékok az állam fegyveres védelmének rendszertani megközelítéséhez. *Honvédségi Szemle*, 145. évf. 1. sz. 44–58.
- FARKAS Ádám (2017b): Az állam fegyveres védelmének szabályozása a magyar jogrendszerben. *Sereg Szemle*, 7. évf. 2. sz. 146–161.
- FARKAS Ádám (2017c): A terrorizmus elleni harc, mint kiemelt ágazatközi fegyveres védelmi feladat. *Szakmai Szemle*, 13. évf. 3. sz. 5–20.
- FERDINANDY Gejza (1902): *Magyarország közjoga*. Budapest, Politzer Zsigmond és fia kiadása.
- FERDINANDY Gejza (1911): *A magyar alkotmányjog tankönyve*. Budapest, Franklin-Társulat nyomdája.
- HAUTZINGER Zoltán (2014): A katona büntetőjogi fogalmának metamorfózisa. In Mészáros Ádám szerk.: *Fiatalkorú büntetőjogászok az új büntető törvénykönyvről*. Budapest, Magyar Jog- és Államtudományi Társaság, 34–38.
- KMETY Károly (1902): *A magyar közjog alapintézményei*. Budapest, s.n.
- LAKATOS László (2014): Különleges jogrend és a honvédelem szabályozása, *Law Working Papers*, 49. sz. 1–10.
- LAKATOS László (2015): A honvédelmi igazgatási képzés aktualitása az átfogó megközelítés elvének tükrében. *Hadtudományi Szemle*, 8. évf. 4. sz. 432–443.
- Magyarországra érkezett menedékkérők és a nemzetközi védelemben részesülők száma* (s.d.). Budapest, KSH. Forrás: [www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_evkozi/e\\_wvnv001.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_wvnv001.html) (A letöltés dátuma: 2017. 07. 01.)
- NAGY Szintia Mirtill (2014): Rend és fegyelem: A függelmi viszonyok jelentősége a magyar katonai anyagi büntetőjogban. *Diskurzus*, 4. évf. 2. sz. 30–39.
- NÉMETH Sándor – PATYI Sándor (1997): Védelmi felkészítés és az országmozgósítás. *Új Honvédségi Szemle*, 10. sz. 44–63.
- SZABÓ József szerk. (1995): *Hadtudományi Lexikon*. Budapest, Magyar Hadtudományi Társaság.
- SZABÓ László (2016): A terrorizmus és a terrorveszélyhelyzet különleges jogrendi helyzet lakosság percepciója. *Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések*, 11. sz. Forrás: [http://archiv.netk.uni-nke.hu/uploads/media\\_items/svkk-elemzesek-2016-11-a-terrorizmus-es-a-terrorveszelyhelyz.original.pdf](http://archiv.netk.uni-nke.hu/uploads/media_items/svkk-elemzesek-2016-11-a-terrorizmus-es-a-terrorveszelyhelyz.original.pdf) (A letöltés dátuma: 2016. 07. 12.)
- TOMCSÁNYI Mór (1932): *Magyarország közjoga*. Budapest, Egyetemi Nyomda.

### Jogszabályok, hivatalos források

2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről.
2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról (Kat.).
- 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról.
- 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény végrehajtásáról (Hvt.4. vhr.).

*Bunreacht na hÉireann.*

*Civil Contingencies Act 2004.*

*Eesti Vabariigi põhiseadus.*

*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.*

*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.*

*La Constitution.*

*Magyarország Alaptörvénye.*

*The Belgian Constitution.*

*The Constitution of the United States.*

*Türkiye Cumhuriyeti Anayasası.*

*Ústava Slovenskej republiky.*

*War Powers Resolution. Joint Resolution. Concerning the War Powers of Congress and the President.*

Lakatos László

## **A honvédelem és a honvédelmi igazgatás rendszere, azok védelmi igazgatás rendszerében betöltött helye és szerepe**

### **Bevezetés**

Bármely ország esetében elmondható, hogy az annak szuverenitását, függetlenségét, területi épségét biztosító honvédelmi rendszer megléte alapvető feltétele az adott állam szuverén működésének. E rendszeren belül a honvédelmi igazgatás – mint klasszikus, az államok kialakulásától létező igazgatási terület – szintén az állam szuverenitásához, függetlenségéhez kapcsolódó, tartalmát tekintve szakigazgatási tevékenység.

*A honvédelmi igazgatási tevékenység* magában foglalja az ország békeidős honvédelmi felkészítésének állami feladatait és az államhatalmi szervek honvédelmet érintő, azzal összefüggő, a különleges jogrend egyes időszakaiban jelentkező tevékenységét is. A honvédelmi igazgatás alanyai az állampolgárok, a jellemzően államigazgatási – települési szinten az önkormányzati – szervek, a rendvédelmi szervek, a gazdálkodó szervek, a kijelölt vagy a honvédelmi feladatokban önkéntesen részt vevő társadalmi szervek és szervezetek, továbbá hazánk esetében a fegyveres erőt jelentő Magyar Honvédség (MH) is. A honvédelemben részt vevők ezen széles köre következik a honvédelem össznemzeti ügyként való jogszabályi megjelenítéséből ugyanúgy, mint az ország külső fegyveres támadás elleni védelemre való felkészítésének és a védelem megvalósításának általános követelményéből.

A honvédelmi igazgatás nem a közigazgatás más területeitől elkülönült és sajátos tevékenység. A honvédelmi igazgatás szereplői a közigazgatás rendszerében jelennek meg, az annak alrendszerét jelentő védelmi igazgatás részét képezik. Maga a honvédelmi igazgatás önmaga is kereteket ad a védelmi jellegű funkciójában hozzá kapcsolódó, de feladataiban alapvetően csak a katonai védelemhez – és ezen keresztül az MH személyi, szolgáltatási, ingatlanszükségleti és technikai hadkiegészítéséhez – kötődő katonai igazgatásnak, jóllehet jogszabályi meghatározásának megfelelően az utóbbi is a közigazgatás részét képezi.

A honvédelmi igazgatás – közigazgatás részét képező szervezeti és feladatrendszeréből következően – szintén központi (kormányzati), területi (megyei, fővárosi) és helyi (járás, települési) elemekből épül fel, amelyek illetékességi területe megegyezik az azonos szintű közigazgatási szervek illetékességi területével. A honvédelmi igazgatás hatásköre ugyanakkor gyakorlatilag a teljes társadalomra kiterjed úgy a békeidős honvédelmi felkészítés, mint az ország katonai védelméhez kapcsolódó időszakokban. Ennek alapvető szabályait az Alaptörvény, végrehajtási eljárásrendjét és módját pedig jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök tartalmazzák. A védelmi – és ezen belül a honvédelmi – igazgatás tevékenységének, működésének normál (béke)időszaki szabályai, eljárásrendje a közigazgatási

eljárás általános és specifikus szabályaihoz kötődnek. A honvédelmi igazgatás eljárásrendje, az abban feladattal felruházott állami szervek jog- és hatáskörei a különleges jogrendben a védelmi igazgatás működési szabályait követik.

A honvédelmi igazgatás általános értelemben – a honvédelem fogalmához hasonlóan – az állam létrejöttétől kialakított közhatalmi tevékenység, amelynek alapvető funkciója az állami lét, függetlenség, szuverenitás fenntartása, illetve az ezt biztosító normál időszaki felkészülési tevékenység. Ezen igazgatási terület egy időben ugyanúgy a szakigazgatás részét képező, a társadalom szempontjából elsősorban a honvédelmi kötelezettségek<sup>1</sup> teljesítésének biztosítására irányuló tevékenység, mint az azt végrehajtó szervezeti rendszer összessége. Ezen rendszer egyidejűleg irányítja a honvédelemben részt vevők tevékenységét, és igazgatja a rendszer elemeinek működését. Az igazgatás tárgya ugyanis mindig az a szervezet, amelyre az igazgatás irányul, a tartalom pedig az a tevékenység, amelyet az igazgatás során végezni kell.

Amennyiben az általános, államtudományi és igazgatástudományi szempontokból, illetve a sajátos, vezetéstudományi szempontokból kiindulva vizsgáljuk e területet, megállapítható, hogy az igazgatás tartalmát illetően a honvédelmi igazgatás és a katonai vezetés területén alkalmazott fogalmak többé-kevésbé fedik egymást. Az igazgatás tárgyát illetően azonban jól láthatóan eltérő vonásokat is mutat például az egyébként funkciójában összefüggő honvédelmi, illetve katonai igazgatási terület – a honvédelmi igazgatás szélesebb (az ország honvédelmi felkészítésével és az ország katonai védelmének megszervezésével, e keretek között a honvédség belső igazgatásával – katonai vezetésével – is foglalkozik), míg a katonai igazgatás alapvetően a honvédség személyi és materiális (tárgyi) hadkiegészítésével, illetve az azokkal összefüggő járulékos igazgatási tevékenységekkel foglalkozó területet jelenti.

A két, egymással ok-okozati kapcsolatban lévő igazgatási tevékenység összefüggéseit vizsgálva az is megállapítható, hogy a honvédelmi igazgatás több, mint a katonai vezetés és kevesebb, mint az ország honvédelmi típusú különleges jogrendbeli működtetése – következik ez abból a megközelítésből, hogy az ország háborús körülmények közötti működtetésének feladatai többek között a nemzetgazdaság működtetését, a lakosság ellátását és a belső rend fenntartásával összefüggő tevékenységet is egyaránt magában foglalja, ami kívül esik a honvédelmi igazgatás funkcionális területein – még ha azokat a társadalom életének kritikus (például a fegyveres összeütközések) időszakában éppen a honvédelem érdekében működtetik is.

A fentiekből következően felvetődik a kérdés, hogy vajon a honvédelmi igazgatás vagy az annál szélesebb területet jelentő védelmi igazgatás funkcionális, tehát alaprendeltetéséhez kötődő feladatát jelentik-e az ország konkrét katonai védelmével összefüggő, a katonai vezetéshez kapcsolódó feladatokon túli, a nemzetközi hadijog értelmében vett fegyveres összeütközések időszakában jelentkező egyéb – így polgári védelmi, gazdaságmozgósítási és hadigazdaság-működtetési, lakosságellátási, a külső fegyveres védelem időszakában is jelentkező belső rendvédelmi – feladatok. Közigazgatástudományi és hadtudományi szem-

<sup>1</sup> „A honvédelemre való felkészülésben és a honvédelmi feladatok végrehajtásában e törvényben meghatározott keretek között a törvény alapján létrehozott jogalanyok és minden Magyarországon tartózkodó ember a szolgáltatások, az állampolgárok pedig a személyes szolgálat teljesítésével vesznek részt.” 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről (Hvt.) I. § (3) bekezdés.

pontból elkülöníthető-e a védelmi igazgatás és a honvédelmi igazgatás mint tevékenység, illetve szervezetrendszer, vagy pedig a rész és az egész viszonyát megjelenítő – a katonai igazgatást is ideértve pedig a rész részét is jelentő – igazgatási területről beszélhetünk?

Az igazgatástudományi megközelítésű *igazgatás* és *vezetés* fogalom – ellentétben a hadtudományi vezetésfogalommal – nem instrumentális, hanem funkcionális területeket fed le. A közigazgatás és a honvédelmi igazgatás funkciója nem azonos, az utóbbi ugyanis csak egy részét képezi az előző funkcióinak. A katonai vezetés pedig közvetlenül a honvédelmi igazgatáshoz kapcsolódó, de eljárás módjában (egyszemélyi döntési mechanizmus) és alkalmazott eszközeiben (például a parancs intézményrendszere) attól eltérő terület. E vonatkozásában tehát napjainkban ugyanúgy megállapítható, mint akár egy évszázaddal ezelőtt, hogy a honvédelmi igazgatás szélesebb területet jelent a katonai igazgatásnál, de szűkebb, mint a védelmi igazgatás funkcionális területe. És bár jellegüket tekintve azonos célokat valósítanak meg (az ország alapvetően külső védelmével összefüggő rendelkező, irányító, szervezési és végrehajtási tevékenységet), e közös cél megvalósítása érdekében eltérő sajátosságokat is felmutatnak.

E fejezet szerzője egy korábbi könyvfejezetében erről az alábbiakat írja: „Az igazgatástudományi szakember (adminisztrátor) nem foglalkozhat a katonai vezetés kérdéseivel, tehát azzal, hogy a hadsereg a tényleges tevékenysége – a harctevékenység megvívása – során milyen hadművelleti és harcászati feladatokat és hogyan hajt végre, illetőleg e feladat ellátására hogyan készül fel. Az adminisztrátor számára a katonai szervezet egy szolgáltató organizmus, amelynek rendeltetése, hogy más katonai szervezetekkel együttműködésben a társadalom fegyveres védelmét ellássa, és mindig azt vizsgálja, hogy a hadsereg, mint szervezet, rendelkezik-e a rendeltetésének betöltéséhez, valamint az aktuális (a honvédelmi politika és a kormányzat által meghatározott) feladatai teljesítéséhez szükséges személyi, szervezeti és tárgyi feltételekkel. Ez az a distinkció, amely mentén az igazgatás – vagyis a szervezet működéséhez és alaprendeltetésének való megfeleléséhez szükséges valamennyi feltétel biztosítása – elválik a katonai vezetéstől, vagyis a harc és az arra való felkészülés vezetésétől.”<sup>2</sup> Ezen megállapítás érvényességét napjainkban is bizonyítják mind a közszolgálatban alkalmazott, de a közigazgatás egyéb területétől sajátosságaiban eltérő honvédelmi működési és jogállási szabályok, mind pedig a közigazgatásban és a honvédelemben alkalmazott, de eltérő vezetési eljárásrendek.

A közigazgatás – védelmi igazgatás – honvédelmi igazgatás – katonai igazgatás láncolatot vizsgálva meg kell állapítani, hogy a honvédelmet érintő funkcionális és részfeladataik vonatkozásában azok tevékenységének összessége nem kizárólag a fegyveres erő – hazánk esetében a Magyar Honvédség – működési területeit érintik, hiszen a honvédelem megvalósítása érdekében ezen tevékenység tárgyát képezi maga az egész társadalom. Az ország függetlenségéért, szuverenitásának fenntartásáért vívott fegyveres küzdelem – a katonai védelem – során jelentkező személyi (hadkötelezettséggel összefüggő) és materiális (anyagitechnikai) fogyatékok pótlásának forrása ugyanis maga a társadalom személyi és gazdasági erőforrásrendszere.

A fentiekben felvetett összefüggések és különbözőségek természetesen megtalálhatók más tudományterületek és tudományágak tartalmi vizsgálata során is. A jelen tanulmány részleteiben nem foglalkozik, terjedelmi korlátai miatt nem foglalkozhat

<sup>2</sup> LAKATOS–VARGA 2016, 161–162.

a nemzeti biztonság – honvédelem – katonai védelem, illetve a közigazgatás – védelmi igazgatás – honvédelmi igazgatás – katonai igazgatás ok-okozati, továbbá szervezeti és eljárási azonosságai, különbözőségeivel, de nem is hagyhatja figyelmen kívül azok összefüggéseit. Vizsgálja, és szélesebb-szűkebb területeken elemzi ezen összefüggéseket, ezáltal kapcsolódva a tanulmánykötet más fejezeteinek tartalmához, illetve megalapozni szándékozik a kutatási program következő tanulmánygyűjteményének a honvédelmi típusú különleges jogrenddel összefüggő megállapításait.

## Összefüggések a nemzeti biztonság és a honvédelem kapcsolatában

„A Magyar Honvédség, a honvédelmi ágazat és különösen ezek jogi kérdéseinek megítélése Magyarországon és a magyar jogirodalomban meglehetősen ambivalensek. Ennek történelmi okait különálló kötetek sorában lehetne vizsgálni, azonban a jogkérdésekre nézve általában elmondható, hogy kritikánk egy részében jelentős szerepet játszik az a körülmény, hogy a honvédelem ügyét a hazai jogtudomány nem kellő komplexitási szinten elemzi, és főleg nem jelentőségéhez mérten kezeli. A jogi diskurzusban ugyanis, mintha elsikkadnának azok a tények, melyek a honvédelem alkotmányos rendszerben betöltött szerepéből, a valós feladatok sokrétűségéből, azok ellátásából és a békeidőt is átható védőháló jellegéből vagy épp a szövetségi keretekben végzett missziós tevékenységekből és mindezek külkapcsolati hozadékából következik” – állapítja meg tanulmányában Farkas Ádám, a honvédelem és az alkotmányosság vizsgálatát rendszeres kutatással alátámasztó, a honvédelmi jog és igazgatás területének egyik kiemelt elemzője.<sup>3</sup>

Amikor egy ország biztonságát értékeljük, óhatatlanul a katonai képességek, az ország katonai védelmi potenciálja kerül az értékelést végzők és az olvasók fókuszába. Ismert, hogy a katonai biztonságnak a biztonság területén a korábbi évszázadokban betöltött meghatározó szerepe meghatározott szerepre módosult – ezt tükrözi hazánk Nemzeti Biztonsági Stratégiája is, amikor kimondja, hogy: „A biztonság fogalma egyre átfogóbb értelmezést nyer. A folyamatosan változó biztonsági környezetben a kihívások, kockázati tényezők és fenyegetések ma már több síkon – az egyének, közösségek, államok és régiók szintjén, valamint globális szinten – jelennek meg, és az egyének, kormányzati és nem kormányzati szervezetek, valamint transznacionális szereplők széles körét érintik. Mára elengedhetetlené vált a biztonság politikai, katonai, gazdasági és pénzügyi, társadalmi, ezen belül emberi és kisebbségi jogi, valamint környezeti dimenziójának együttes kezelése.”<sup>4</sup> Ugyanakkor a nemzetközi biztonsági környezet változásai, a 21. század első másfél évtizedében bekövetkezett, részben közeli régiókat érintő (lásd az ukrajnai válságot) események igazolják a Nemzeti Katonai Stratégiában megfogalmazottakat is, amely szerint: „A globális biztonsági környezetben zajló rendkívüli dinamikájú és méretű változások kiszámíthatatlanságot okoznak. Európában és szomszédságában a 21. század elején is előfordulhat, hogy a katonai

<sup>3</sup> FARKAS 2014, 227.

<sup>4</sup> 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról. I. Magyarország biztonságpolitikai környezete 2. pont.

erő kap elsődleges szerepet egy regionális konfliktusban. Mindez továbbra is szükségessé teszi a hiteles katonai erő fenntartását.”<sup>5</sup>

A nemzeti biztonság és a honvédelem az államiság kialakulása óta szorosan összefüggő, egymást feltételező fogalmak. Egy ország biztonsága feltételezi honvédelmi képességeinek meglétét, beleértve ezen honvédelmi képességekbe ugyanúgy a külkapcsolatokat biztonsági érdekei szerint alakítani képes diplomáciai tevékenységet, mint az azt alátámasztó védelmi potenciálok egyéb összetevőit – nem utolsósorban a fegyveres erőket is. Bármely ország, így hazánk vonatkozásában is megállapítható, hogy az adott ország nemzeti biztonsági érdekei és biztonságpolitikai stratégiája, az annak érdekében kialakított honvédelmi politikája függvényét képezi az ország geostratégiai helyzetének, a közeli régiókban lezajló társadalmi-gazdasági és geopolitikai változásoknak, a nemzeti szuverenitás és a kollektív biztonság intézménye iránti politikai elkötelezettségnek.

Mivel napjaink komplex fogalmi értelmezésében a biztonság kiterjed az állam és az egyén biztonságának fogalmára, valamint a politikai, a társadalmi, a gazdasági, a szociális, a katonai és egyéb szférákra egyaránt, a nemzeti biztonság fogalma természetesen szélesebb értelmű, mint az adott ország katonai biztonsága. Egyszerű, köznapi értelmezésben azonban a biztonság fogalma rendszerint leszűkül a politikai-katonai biztonság körére, amely természetesen szoros összefüggésben van a biztonság más szféráival. A biztonság fogalma egyidejűleg a társadalmi-gazdasági fejlettség fokának is függvénye lehet – amíg a korábbi évszázadokban elsősorban a külpolitikai és az azzal szorosan összefüggő katonai biztonság került előtérbe, addig napjainkra egyre nagyobb szerepet kapnak a biztonság szociális, gazdasági, környezeti és egyéb területei is. Megállapítható tehát, hogy a változó külső és belső, a biztonságot befolyásoló feltételek, körülmények hatására a nemzeti biztonság fogalma kilépett a korábban meghatározó jellegű diplomáciai-katonai keretből, ezáltal egyre szélesebb társadalmi területekre, kategóriákra terjed ki.

Az állami szintű biztonságpolitika jellemzően két nagy területre terjed ki, amelyek relatív egyensúlya biztosítja a biztonságpolitika eredményességét. Az egyik terület – amely normál időszakban prioritást élvez a másik területtel szemben – a béke megőrzésére, a válságkezelésre és a katonai konfliktusok (szélsőséges esetben a háború) megelőzésére irányuló biztonságpolitikai tevékenység. Ennek eredményessége ugyan háttérbe szoríthatja a másikat – a kifejezetten katonai védelemmel kapcsolatos – biztonságpolitikai területet, azonban napjainkban még nem zárható ki ezen utóbbi területtel kapcsolatos tevékenység szükségessé váló szerepe sem. A konfliktusmegelőző és kezelő biztonságpolitikának támaszkodnia kell mind a külső, mind a belső veszélyek elleni eredményes fellépést – végső soron az ország megvédését – biztosító biztonságpolitikai tevékenységre, amely a fegyveres erők, az államszervezet, a gazdaság és a lakosság honvédelmi felkészítésére irányul. Ez utóbbi tevékenység alapvetően az adott ország honvédelmének megszervezésével kapcsolatban kialakított honvédelmi politikában testesül meg, amely honvédelem az általános biztonság, és amely honvédelmi politika pedig az általános biztonságpolitika folyamodványa.

A honvédelem nem szűkülhet csak a Magyar Honvédség fogalomkörére, mint ahogyan a katonai biztonság sem érvényesülhet a biztonság más területeinek érvényesülése nélkül. Ennek alapján határozza meg a Nemzeti Katonai Stratégia is a biztonság – ezen belül

<sup>5</sup> 1656/2012. (XII. 20.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájának elfogadásáról. II. Alapvetések 5. pont.



a katonai biztonság, szélesebb értelmezésben a honvédelem ügye – iránti összkormányzati felelősséget, amikor az alábbiakat mondja ki: „A biztonság összetett és elemei szorosan összefüggnek egymással, ezért a honvédelem ügyét nem lehet a biztonság más területeitől elválasztva, önmagában értelmezni. A biztonsági kihívások kezelése túlnyúlik az egyes szakminisztériumok hatáskörén, ezért összehangolt kormányzati együttműködést kíván meg.”<sup>6</sup>

## Gondolatok a honvédelem céljáról, a honvédelmi igazgatás rendeltetéséről

Nem véletlen, hogy a honvédség fogalmának kifejezésére használt szó nemzetté válásunk idején, a reformkorban keletkezett és szorosan kapcsolódik a „haza”, illetve a „hon” kategóriájához. A *honvéd* szót először Kisfaludy Károly használta az 1821-ben keletkezett *Az élet korai* című versében. A *honvédség* kifejezést gróf Széchenyi István vetette papírra tíz évvel később, 1831-ben a *Világ* című munkájában. Első használója a történetíró Horváth Mihály volt, például az 1841-ben kiadott igen népszerűvé vált és több évtizedig használt *Kis magyar történetnek* nevezett tankönyvében. Igazán azonban 1848 tavaszától Kiss Károly hadtudós<sup>7</sup> szorgalmazta használatát az újonnan megalakuló magyar hadsereg katonáinak megnevezésére.

A honvédelem nemzeti biztonság területén betöltött helyéből és szerepéből kiinduló rendszerszemléletű vizsgálata mindenekelőtt a honvédelem fogalmának és Magyarország honvédelmi rendszerének fogalmi elemzését, céljának vizsgálatát igényli. Ennek érdekében értelmezni szükséges a honvédelmi rendszer egészét átfogó, legáltalánosabb elvi kérdéseket, ezen belül magának a honvédelemnek a fogalmát.

A Hadtudományi Lexikon a honvédelem fogalmát a más államokkal szemben megvívott fegyveres tevékenységek viszonyában az alábbi tartalommal jellemzi: „A honvédelem az ország külső fegyveres támadástól való megvédésével kapcsolatos elvek, szervezetek, tevékenységek és az azt meghatározó tényezők összessége. [...] A hon, haza védelme különös helyet foglalt el a magyar történelemben, s a honvédelem kifejezés mély tartalmú szavaink közé tartozik. Ezért más államok hasonló értelmű fogalmainak magyarra való fordításakor is más (például országvédelem, nemzetvédelem, összvédelem) kifejezéseket használnak.”<sup>8</sup>

A Révai Nagy Lexikon a honvédelemmel kapcsolatban az alábbiakat tartalmazza: „Honvédelem azon ügyek összessége, melyek az államok külső ellenség elleni megvédésére vonatkoznak. Némely államban ezen ügyeknek magasabb szempontból való megbeszélésére s az államfőnek teendő javaslatok kidolgozására honvédelmi bizottságok állítanak össze, melyekbe az ország legmagasabb rangú katonái, vezéregyéniségek és egyéb kiváló katonai tehetségű tábornokok hívatnak meg. Az Osztrák–Magyar Monarchiában a H. ügyeit a hadügyminisztérium és a két honvédség minisztériuma intézi.”<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Uo. II. Alapvetések. 12. pont.

<sup>7</sup> Kiss Károly (1793–1866) honvéd ezredes, hadtudós. 1807-től 1837-ig volt a császár szolgálatában kadét, majd katonatiszt, ahol századosi rendfokozatig vitte. Első tudományos munkája 1825-ben jelent meg, *A 37-ik Magyar Gyalog Ezred Története* címmel. 1831-től a Magyar Tudós Társaság levelező, majd 1840-től rendes tagja. A magyar honvédhadsereg szervezésében tevékenykedett, amiért megjárta Haynau börtönét is.

<sup>8</sup> SZABÓ 1995, 563–564.

<sup>9</sup> Révai Nagy Lexikona (1992), X. 251.

A honvédelem fogalmát a szakmai kézikönyv az alábbiak szerint határozza meg: „Honvédelem: A haza védelmére létesült állami szervezet (hadsereg, intézmények, felszerelés stb.) és az ezt irányító hivatalos tevékenység.”<sup>10</sup>

Hornyacsek Júlia, a Nemzeti Közszerződési Egyetem Hadtudományi és Honvédtiszt-képző Kar Katonai Vezetőképző Intézet egyetemi docense doktori (PhD-) értekezésében a fogalomra Tóth Rudolf által alkotott definíció alkalmazását javasolja: „A honvédelem: olyan tevékenységi és szervezeti rendszer, amely az ország mindenkori biztonság- és védelempolitika alapelveire épülő nemzeti biztonsági és katonai stratégiájának megfelelő elvek, szervezetek, védelmi potenciálok és tevékenységek összességét foglalja magába.”<sup>11</sup>

Napjaink korszerű, a bipoláris világrendszer időszakán túlmutató értelmezésében a honvédelem sem szűkülhet le az ország katonai védelmének korábbi – egykor jogos, de napjainkra már megváltozott – fogalmára. Szenes Zoltán (a Magyar Honvédség korábbi vezérkari főnöke, hadtudós) szerint: „Ma a honvédelem az átfogó biztonság szinonimája, amely magába foglalja a politikai, gazdasági, társadalmi, környezeti és katonai biztonságot is. A hon védelme ezért napjainkra jelentősen kibővült, a külső és belső biztonság kérdései összefonódtak, az új biztonsági kihívások, veszélyek és fenyegetettségek kezelése összkormányzati tevékenységet és koordinációt igényel.”<sup>12</sup>

A honvédelem fogalma a Nemzeti Biztonsági Stratégiából is levezethető. Ennek során az ország biztonságpolitikájának és honvédelmi politikájának lényegét kifejező nemzeti biztonsági, illetve katonai stratégiából, a biztonság- és védelempolitikai alapelvekből, továbbá az országvédelem feltételeiből és követelményeiből célszerű kiindulni, és a honvédelem komplex rendszerének összetevőit szükséges elemezni.

A honvédelem – mint össztársadalmi érdekű feladat-, szervezet- és tevékenységrendszer – területén meghatározó, determináló tényező az, hogy – a honvédelem össztársadalmi jelentőségére, valamint annak az állami szuverenitás és függetlenség biztosításában betöltött meghatározó szerepére való tekintettel – a honvédelemmel kapcsolatos rendelkezések legfelsőbb szintű szabályozását az ország Alaptörvénye határozza meg. Az ország fegyveres és nem fegyveres védelmére vonatkozó alaptörvényi rendelkezések alapján a jogszabályi hierarchia következő szintjén a honvédelmi törvény részletesen szabályozza a honvédelem irányításában jog- és hatáskörrel rendelkező szervek körét, a honvédelmi feladatokat és kötelezettségeket. A honvédelmi képességek fenntartásáról az alábbiak szerint rendelkezik: „(1) A honvédelem nemzeti ügy. (2) Magyarország a nemzeti és szövetségi védelmi képességének fenntartásában és fejlesztésében a saját erejére: nemzetgazdaságának erőforrásaira, a Magyar Honvédség (Honvédség) felkészültségére és elszántságára, a rendvédelmi és más szervek közreműködésére, állampolgárainak a haza védelme iránti hazafias elkötelezettségére és áldozatkészségére, továbbá a szövetséges államok és fegyveres erők együttműködésére és segítségnyújtására épít.”<sup>13</sup>

Ebből következően a honvédelem olyan – egyidejűleg mind szervezeti, mind pedig tevékenységi – rendszer, amely a mindenkori államvezetés biztonsági és honvédelmi stratégiájának megfelelő országvédelmi potenciálok és tevékenységek összességét foglalja magában. A honvédelem – mint tevékenység – mindazon védelmi feladatok végrehajtását

<sup>10</sup> HORNYACSEK 2009, 53.

<sup>11</sup> TÓTH 2000, 49.

<sup>12</sup> SZENES 2016, 2.

<sup>13</sup> Hvt. I. §.

jelenti, amelyeket az országot érhető agresszió és más külső veszélyek elhárítására, továbbá a belső (országban belüli) veszélyek megszüntetése érdekében állami szinten határoznak el, állami szintű szervezésben és irányítással, államtársadalmi érdekből, államtársadalmi részvétellel hajtják végre.

## Gondolatok a honvédelem alapelveiről és rendszeréről

Az adott ország geostratégiai helyzetéből, biztonsági környezetéből eredően bármely állam vagy kizárólagos nemzeti érdekeinek, vagy – ha nemzetközi biztonsági szervezet, illetve szövetség tagja – azok célkitűzéseivel összhangban álló nemzeti biztonságpolitikájának függvényében határozza meg saját honvédelmi rendszerének rendeltetését, feladatait, a rendszer alkotóelemeit, azok működési elveit és a rendszerelemek irányítási struktúráját. Magyarország esetében a nemzeti keretekben kialakított honvédelmi rendszer elvi alapjait a rendszerváltást követő években első alkalommal a Magyar Köztársaság biztonságpolitikai alapelvei, illetve honvédelmi alapelvei határozták meg, amelyeket az Országgyűlés 1993 tavaszán fogadott el.<sup>14</sup> Hazánk NATO csatlakozását közvetlenül megelőzően, már a NATO alapokmányának szellemében került megfogalmazásra a korábbi – kizárólag nemzeti keretek között érvényesítendő – alapelveket felváltó, a biztonság- és védelempolitikát egy jogforrásban egyesítő, a honvédelmi jogalkotás hatályos alapját képező országgyűlési határozat.<sup>15</sup> Ezen alapelvek szolgálták és szolgálnak ma is meghatározó politikai irányvonalként a nemzeti biztonsági stratégia (2002, 2004, 2012), a nemzeti katonai stratégia (2009, 2012), továbbá a honvédelem rendszerének kialakításához, struktúrájának és irányítási rendszerének törvényben (1993, 2004, 2011) történő meghatározásához.

A honvédelmi rendszer hatályos kereteit és tartalmát az 1998-ban elfogadott, példamutatón ma is hatályos országgyűlési határozat az alábbiak szerint definiálja: „A Magyar Köztársaság a honvédelmet az állampolgárok közös felelősségvállalásán alapuló nemzeti ügynek tekinti. A honvédelem rendszere az Észak-atlanti Szerződésből fakadó jogok és kötelezettségek egységére, az ország és a Szövetség védelmi igényeit tudatosan elfogadó polgárok önbecsülésére és felelősségére, a fegyveres erők és a védelem anyagi szükségleteit kielégíteni képes gazdaságra, a védelemre felkészült államszervezetre, a védelem katonai feladatait ellátni képes fegyveres erőkre, a fegyveres erők demokratikus és polgári irányítására és ellenőrzésére, a lakosság és az anyagi javak megóvását szolgáló polgári védelemre, a magyar társadalom legszélesebb rétegeinek támogatására épül.”<sup>16</sup>

A honvédelem tehát több elemből összetevődő rendszer, az azzal kapcsolatos feladatok megvalósítása pedig az állam egyik fontos funkciója. A honvédelem rendszere kiterjed az állami vezetés, illetőleg a közigazgatás területeire, átfogja az ország lakosságának és gazdaságának tervszerű felkészítését – szükség esetén aktivizálását és igénybevitelét a haza védelme, illetve a szövetségi keretek között végrehajtandó katonai feladatok teljesítése érdekében.

<sup>14</sup> 11/1993. (III. 12.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonságpolitikájának alapelveiről.; 27/1993. (IV. 23.) OGY határozat a Magyar Köztársaság honvédelmének alapelveiről.

<sup>15</sup> 98/1998. (XII. 29.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikai alapelveiről.

<sup>16</sup> Uo. 13. pont.

Az alapelvekben kiemelt hangsúlyt kapott a biztonság új, átfogó értelmezése. Ez minőségi változást jelentett a korábbi, erősen nemzeti keretekre korlátozott honvédelmi szemléletű megközelítéshez képest. Az átfogó értelmezés nemcsak a kockázati tényezők kibővült köre miatt vált szükségessé, de hangsúlyt kellett adni annak a ténynek, hogy az ország biztonsága a nemzetközi biztonság része, az ezt érintő tevékenység nem szűkíthető le csak a hagyományos nemzeti védelmi feladatok körére. Az alapelvek lényeges eltérő vonása a korábbi (1993-ban elfogadott) honvédelmi alapelvektől, hogy részletes értelmezésre kerül bennük a magyar biztonságpolitika két pillérét képező nemzeti önerő és nemzetközi együttműködés lényege, valamint jelentősége a biztonság megteremtésében. Döntő szerepet tulajdonítanak az alapelvek a nemzeti önerőnek, amely kihatással van a nemzetközi együttműködés eredményességére is. A nemzeti önerő fogalma magában foglalja az ország komplex biztonsági és védelmi képességét, feltételezi valamennyi magyar állampolgár felelősségét és aktív részvételét a biztonság megteremtésében.

## Gondolatok a honvédelem rendszeréről

Hazánk honvédelmi rendszere az országot érhető külső és belső veszélyek elhárítására létrehozott biztonsági garanciarendszer, amely átfogja, és szükség szerint aktivizálja az ország védelmi potenciálját, a fegyveres erőt (Magyar Honvédséget), a rendvédelmi szerveket, a nemzetgazdaságot, a lakosságot, a honvédelmi államvezetést és a közigazgatást, valamint – a jelen tanulmány keretében kiemelendő fontossággal – a honvédelmi rendszer működését biztosító tudományos elméletet és gyakorlatot.

A bevezetőből következően az ország honvédelmi rendszere a honvédelem gyakorlati területeként arra hivatott, hogy lehetőségeinek megfelelően garantálja az ország védelmére való felkészülést, és szükség esetén biztosítsa a honvédelmi feladatok gyakorlati megvalósítását. Hazánk honvédelmi rendszerének meghatározó funkciója, hogy a honvédelmi képességek visszatartó erejével gátolja meg a veszélyforrások aktivizálódását, veszély bekövetkezése esetén pedig legyen alkalmas a honvédelmi erőforrások mozgósítására, összpontosítására, az országot ért agresszió elhárítására és a veszélyforrások felszámolására.

Bármely ország honvédelmi rendszerének felépítése alapvetően azoktól az objektív biztonsági feltételektől és körülményektől függ, amelyek a rendszer alapelveit és követelményeit meghatározzák. A honvédelmi rendszer intézményi felépítését döntően az ország elleni külső fegyveres támadás eshetőségének – azaz a háborús küszöb alatti cselekmények és a nemzetközi jog által determinált agresszió bekövetkezésének –, továbbá más külső és belső potenciális veszélyek sikeres elhárításának követelményei, az ország mindenkor meglévő védelmi potenciálja (védelmi erőforrásai összessége) aktivizálásának lehetőségei együttesen határozzák meg. Ezen általános követelményeknek megfelelően hazánk honvédelmi rendszere egyaránt magában foglalja a fegyveres védelmet és a nem fegyveres védelmet, épít a nemzeti önerőre, illetve a szövetségi együttműködésre alapuló biztonsági garanciákra.

A fegyveres védelem szervezetrendszer a nemzeti haderőt (Magyar Honvédség) és a rendvédelmi szerveket – mint alapvető védelmi potenciálokat –, továbbá azok tevékenységét fogja át, alrendszerait a katonai védelem és a nem katonai védelem képezhetik. A nem fegyveres védelem (a honvédelem polgári támogatása) a honvédelmi alapelvek

és a mindenkori honvédelmi követelmények figyelembevételével a honvédelmi potenciál többi lényeges elemét – a nemzetgazdaságot, a lakosságot, az államvezetést, a védelmi igazgatást – integrálja. Ennek megfelelően a honvédelem polgári támogatásának alrendszerait a nemzetgazdaság, a polgári védelem, valamint a honvédelmi államvezetés és a védelmi igazgatás szervezetrendszere képezi.

A honvédelmi politika keretei között a fegyveres védelmet biztosító haderő területét az ország fegyveres és nem fegyveres védelmével kapcsolatos országgyűlési határozat az alábbi módon szabályozza: „A Magyar Köztársaságnak biztonságpolitikája eszközöként továbbra is szüksége van a megbízható védelmet jelentő és a Szövetség közös biztonságához is hozzájáruló fegyveres erőre és annak hatékony alkalmazását szolgáló koncepcióra. A Magyar Köztársaság honvédelmi politikája a szövetség, az együttműködés, a visszatartás és a védelem egységén és egymásra épülésén alapul.”<sup>17</sup>

E rövid áttekintő elemzésből is levonható az a következtetés, hogy a honvédelem több elemből összetevődő komplex védelmi rendszer, működtetése során az átfogó megközelítés elve érvényesül, a honvédelemmel kapcsolatos feladatok megvalósítása az állam egyik alapvető funkciója. Békeidős megszervezéséhez, veszélyeztetettségi időszaki működtetéséhez a személyi, szervezeti, anyagi feltételeket, valamint az időbeni felkészülést a honvédelem területén feladat- és hatáskörrel rendelkező állami szerveknek mindenkor biztosítaniuk kell.

## **A honvédelmi igazgatás és az állam védelmi funkciójának kapcsolata**

Az állami főhatalom érvényesítésének, a nemzeti szuverenitás gyakorlásának mindenkori feltétele a nemzeti függetlenség biztosítása. Ennek egyik alapvető megnyilvánulási formája a nemzeti önrendelkezést, az állam területi integritása feletti folyamatosságot biztosító függetlenség – azaz más hatalomnak való alávetettséget kizáró – fenntartása. A függetlenség, a nemzeti önrendelkezés közvetlenül függ össze a honvédelemmel, hiszen azok garantálásának egyik területe éppen a honvédelmi képességek által is biztosított kül- és biztonságpolitika. Ez szűkebb értelemben természetesen azt is jelenti, hogy az állam által megvalósított külső védelmi funkció az állam területének sérthetlenségét és az állami szuverenitás fenntartását biztosítja az esetleges külső fegyveres támadásokkal – ezen keresztül a nemzeti önrendelkezés elvesztésével – szemben. Az államok kialakulása óta ezen funkció végrehajtása a hadsereg, az ezen funkciót is biztosítani képes haderő meglétét feltételezte és feltételezi alapvetően ma is. A hadsereg, mint arra már korábban a tanulmány utalt, nem azonos a honvédelem rendszerével – de ahogyan nem biztosítható a honvédelem a katonai védelemre hivatott hadsereg nélkül (legyen az nemzeti vagy szövetségi), ugyanúgy nem működtethető a hadsereg a honvédelem rendszerének kialakítása nélkül. Az ország fegyveres védelmével – és egyidejűleg az ország életének fenntartásával – kapcsolatos, az állam, a nemzet szempontjából létfontosságú funkciót a legfelsőbb államhatalmi szervek, ezek sorában a központi (kormányzati) közigazgatási szervek által irányított honvédelmi szervezetrendszer hivatott gyakorolni.

Amikor a honvédelmi igazgatás államhoz fűződő kapcsolatát vizsgáljuk kimutatható mind szervezeti rendszerüket, mind pedig a védelmi funkcióikat érintő kölcsönös függő-

<sup>17</sup> Uo. 13. pont 1. bekezdés.

ségük. Az állam – mint közigazgatási funkciókat is végző szervezetrendszer – és a honvédelem – mint az állam külső biztonságát fenntartó, ezáltal annak létét is biztosító szervezetrendszer – nemcsak szoros kölcsönhatásban vannak egymással, de ezen túlmenően kölcsönös függőséget is feltételező fogalmak. Egy adott állam – így például Magyarország – külső, állami szinten szervezett és megvalósított fegyveres támadás elleni védelmének, ezen keresztül közvetve az állami szuverenitás fenntartásának ugyanis alapvető feltétele a honvédelem megszervezése és a honvédelmi képességek fenntartása, mindez pedig az állam alapvető funkciója. Természetesen az állami funkciók gyakorlása teljesen, vagy részben az egyes államhatalmi szervek között az Alaptörvény rendelkezéseinek megfelelően megosztott, így az állam védelmi funkcióinak megszervezésére és működtetésére létrehozott védelmi igazgatás, ezen belül pedig annak egyik funkcionális területét képező honvédelmi igazgatás a közigazgatás szervezetrendszerén keresztül valósul meg – így a honvédelmi igazgatás is a közigazgatás részét kell, hogy képezze.

A honvédelem és az állam viszonyáról az e tárgyban részletes és jogi-igazgatási szempontokat is elemző munkájában Farkas Ádám a következőket állapítja meg: „A fegyveres védelem elválaszthatatlan része az államműködésnek, az állam rendszerének, azonban annak rendeltetése olyan sajátos szervezeti, személyi, szolgálati követelményeket és szabályrészimeket hívott a történelem során életre és tart fenn napjainkig, amelyek arra hivatottak, hogy egyrésztől fokozott kontrollt jelentsenek a rendkívül erős jogosítványok gyakorlása felett, másrésztől pedig garantálják a hatékony működést minden körülmények között, legyen az normál jogrend biztonságát veszélyeztető válságok, bűncselekmények vagy katasztrófák erőtere, vagy az állam létének egészét veszélyeztetni képes különleges jogrendet indokoló fenyegetettség réme. A fegyveres védelem ebből következően része a mindenkori állami közigazgatásnak, de nem integrálható teljességgel annak civil rendszerébe, ami vezetési és irányítási sajátosságokat is eredményez már az alkotmányos szabályozás szintjén is. Ennek egyik oka, hogy a fegyveres védelem személyi oldalról egy olyan speciális közszolgálat, amely túlmutat a hivatali és hatósági jogkörök gyakorlásán, és olyan többletkötelezettségekkel és jogosítványokkal párosul, amelyek csak egy sajátos rendben realizálhatók a kívánt hatékonysággal. A másik ok az ellátandó feladatok által igényelt szervezeti és működési, eljárásai sajátosságokban rejlik.”<sup>18</sup>

Amikor a honvédelem és az állami funkciók, illetve a honvédelmi igazgatás és a közigazgatás védelmi funkcióinak viszonyát elemezzük, amikor a „rész és az egész” összefüggéseit vizsgáljuk, megállapítható, hogy a honvédelem – mint az állam függetlenségét, szuverenitását, területi integritását biztosító egyik állami alrendszer – megszervezése, kialakítása, fenntartása, működtetése és működésének szabályozása a törvényhozó hatalmi ág által kialakított szabályozási keretek között, a végrehajtó hatalmat megvalósító közigazgatás keretében valósul meg. A társadalom életének más területeihez hasonlóan tehát a honvédelem és a honvédelmi igazgatás területén is érvényesül a törvényhozó hatalom „mit” és a végrehajtó hatalom „mivel és hogyan” tartalmú tevékenysége.

Az általános, a honvédelem megszervezéséért és a honvédelmi felkészítés irányításáért viselt feladatkörében a honvédelmi igazgatás fogalmát – ezen keresztül funkcióit – a Kormány határozta meg. Ennek megfelelően: „b) honvédelmi igazgatás: a védelmi igazgatás részét képező feladat- és szervezetrendszer, amelynek keretében az ország védelmére

<sup>18</sup> FARKAS 2017, 47.



létrehozott, valamint e feladatra kijelölt közigazgatási szervek, továbbá a honvédelemben közreműködő más szervek ellátják a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. CXIII. törvény (Hvt.) 1. § (3) bekezdésében meghatározottak honvédelemre való felkészítésével, az országvédelemmel, és a honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos feladatokat.”<sup>19</sup>

A fogalom értelmezése feltételezi a honvédelmi igazgatásnak (mint állami védelmi funkciókban érvényesülő részterületnek) a védelmi igazgatással (mint az állami védelmi funkciók egészét jelentő területtel) való kapcsolati értelmezését is. Ez azt jelenti, hogy a honvédelmi igazgatás maga csak (bár kiterjedésében legnagyobb) részterülete a védelmi igazgatásnak: „n) védelmi igazgatás: a közigazgatás részét képező feladat- és szervezeti rendszer, amely az állam védelmi feladatainak megvalósítására létrehozott, valamint e feladatra kijelölt közigazgatási szervek által végzett végrehajtó, rendelkező tevékenység; magában foglalja a különleges jogrendre történő felkészülést, továbbá az említett időszakok és helyzetek honvédelmi, polgári védelmi, rendvédelmi, védelemgazdasági, lakosság-ellátási feladatainak tervezésére, szervezésére, a feladatok végrehajtására irányuló állami tevékenységek összességét.”<sup>20</sup>

A fentiekből következik, hogy az állam külső védelmi funkcióinak megvalósításához szükséges feltételek megszervezését és végrehajtását a honvédelmi igazgatás a közigazgatás szervezeti és tevékenységi rendszerének – ezen belül a rendvédelmi, polgári védelmi, gazdaságmozgósítási, lakosságellátási feladatokat is végző védelmi igazgatás – elemeként biztosítja. A honvédelmi igazgatás – szélesebb értelemben a honvédelem rendszerének – feladatait a nemzeti biztonsági célkitűzések és az azok érvényesülését szolgáló állami szintű biztonságpolitika meghatározóan befolyásolják. Ennek elsődleges közjogi alapjait Magyarország Alaptörvénye, illetve a Nemzeti Biztonsági Stratégia alkotják.

## **Gondolatok a honvédelmi igazgatás és a védelmi igazgatás összefüggéseiről**

A védelmi igazgatás, mint állami tevékenység, nem kizárólag a fejlett társadalmak sajátossága, hiszen annak egyes területei már az ókori társadalmakban is szabályozottan működtek. Tény azonban az is, hogy a múlt század elejéig a védelmi igazgatásnak elsődlegesen a fegyveres küzdelemmel közvetlen kapcsolatban álló területei kerültek szabályozásra, de a hadtörténelmi forrásmunkák bőséges példát tártak fel a mai értelemben vett védelmi igazgatás országvédelemmel, gazdaságmozgósítással, hadkiegészítéssel kapcsolatos feladatainak szabályozásáról is.

A magyar történelem korai időszakaiban már az államiság kialakulását követően fellelhetők a honvédelemmel vagy akár a védelmi igazgatással kapcsolatos rendelkezések. Ennek első írásos emlékei Szent István király uralkodásának időszakára vonatkoznak, amelyekben az uralkodó – több évszázadra – meghatározta az országvédelem irányítási

<sup>19</sup> 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról. Értelmező rendelkezések 1. § b) pont.

<sup>20</sup> Uo. 1. § n) pont.



szintjeinek jogköreit.<sup>21</sup> A védelmi igazgatást érintő jogi szabályozás történeti folyamata a szokásjogon, a karizmatikus és a legális uralmon alapuló – alapvetően a királyi rendeleti – szabályozástól indulva a demokratikus jogállam alkotmányos, törvényi szabályozásáig az államszervezeti formák változásának megfelelően ment végbe hazánkban. E folyamat egyes történelmi időszakokban csak a nemzeti érdekeket és sajátosságokat, más történelmi időszakokban pedig a szövetségi érdekeket és sajátosságokat is tükrözte, illetve tükrözi.

A második világháborút követő időszakban a honvédelem – ezen belül a honvédelmi igazgatás – szabályozása a belső társadalmi és az ezzel összhangban kialakított jogrendi változásokhoz igazodott, ezen belül alapvető változás az Alkotmány 1949. évi elfogadását követően alakult ki. A honvédelem rendszerét, a mai védelmi igazgatás elődjét képező honvédelmi igazgatási rendszert (Honvédelmi Tanács, megyei, fővárosi honvédelmi bizottságok, városi és járási védelmi bizottságok) kialakító, illetve újraszabályozó 1960. évi IV. és az 1976. évi I. törvények a honvédelemről keretszabályokat tartalmaztak. A rendszer teljes körű átalakítását (a honvédelem komplex rendszerének és a védelmi igazgatás szervezeti és működési rendjének kialakítását) az Alkotmány 1989. évi, 1990. évi, 1994. évi, 2000. évi és 2005. évi változása, az Alaptörvény 2011-ben történt elfogadása, illetve a honvédelmi törvények (1993. évi CX., 2004. évi CV., 2011. évi CXIII.) és végrehajtási kormányrendeleteik rendszerváltás utáni megalkotása és hatálybalépése jelentette.

A védelmi igazgatás részét képező, a honvédelem komplex rendszerét kiszolgáló honvédelmi igazgatás tevékenységében az igazgatás tárgya az ország honvédelmi felkészítése, illetve a honvédség működésének irányítása és vezetése, továbbá a működéshez szükséges személyi és anyagi-technikai erőforrások biztosítása. Erről a tudományos kutatás az alábbiak szerinti összefüggéseket emeli ki: „A honvédelmi rendszer rendeltetése a védelemben részt vevő szervek tevékenységének szervezése, összehangolása, irányítása a rájuk háruló védelmi- (honvédelmi) feladatok hatékony és szakszerű végrehajtása érdekében. A honvédelem rendszerének működtetése alapvetően a kormány feladata. Védelmi feladatait az ország közigazgatási rendszerén keresztül valósítja meg, amelynek része a védelmi igazgatás. Ennek megfelelően a védelmi feladatok alkotmányos keretek között, jogilag szabályozott formában és módon kerülnek végrehajtásra. A védelmi igazgatás az állam és a közigazgatás rendszerében megvalósuló, hierarchikus felépítésű közigazgatási rendszer, amely háborúban és/vagy katasztrófák estén, továbbá más rendkívüli helyzetekben (időszakokban) szervezi és koordinálja a honvédelmi rendszer elemeinek feladatát és tevékenységét.”<sup>22</sup>

A honvédelmi igazgatás – mint az ország honvédelmének biztosítására létrehozott államigazgatási szervezetrendszer által végzett tevékenység – célja az ország felkészítése a katonai védelemre, illetőleg a hadsereg személyi és anyagi szükségleteinek a társadalmi erőforrások felhasználásával történő kielégítése. E feladatot az állami szervezetrendszer látja el, tevékenységét a Kormány irányítja. A feladat ellátásában részt vesz – mint a Kormány szakminisztériuma – a Honvédelmi Minisztérium, a saját feladatkörükben eljárva valamennyi minisztérium és központi államigazgatási szerv, valamint az irányításuk alatt álló területi és helyi államigazgatási szervezetrendszer. A honvédelmi feladatok ellátásában kiemelt közreműködési kötelezettség terheli a rendvédelmi, az igazságügyi, az egészségügyi,

<sup>21</sup> Bővebben lásd: *Szent István Első Magyar Király Dekretomainak Első Könyve*. Szent Imre hercegnek írott intelmei. Ilosvai István egri prépost 1544. évi kézírata (Ilosvai-codex). Corpus Juris Hungarici.

<sup>22</sup> HORNYACSEK–CSÉPAINÉ SZÉLL–VERES 2009, 37.

a szolgáltató, az oktatási, a kulturális és tudományos szervezetet, a közlekedési, hírközlési, informatikai és infrastrukturális szervezetrendszer, a közellátási és közüzemi szolgáltatást nyújtó szervezetrendszer, a tömegtájékoztatási szervezet (közszolgálati és kereskedelmi média), valamint a jegybankot.

A területi honvédelmi igazgatási feladatok végrehajtását a megyei (fővárosi) kormányhivatalok illetékességi területén működő megyei (fővárosi) védelmi bizottságok, a helyi honvédelmi feladatok végrehajtását a járások (fővárosi kerületek) illetékességi területén működő helyi védelmi bizottságok, valamint a települések polgármesterei irányítják. A megyei (fővárosi) védelmi bizottságok a megyei (fővárosi) kormányhivatal vezetőjének, a járási (fővárosi kerületi) illetékességű helyi védelmi bizottságok a megyei (fővárosi) kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatala vezetőjének irányításával működnek. A honvédelmi igazgatást érintő feladatok az ország honvédelmi felkészítésében való közreműködés, a rendkívüli állapot, a megelőző védelmi helyzet és a váratlan támadás esetén a védekezés feltételeinek megteremtése és a hatáskörükbe tartozó, a honvédelemmel összefüggő feladatok végrehajtásának irányítása. (Természetesen a Kormány – védelmi bizottságok – polgármesterek irányítási rendben működő védelmi igazgatásnak nemcsak honvédelemmel összefüggő feladatai vannak, de a jelen tanulmány csak a honvédelmet érintő funkciók területével foglalkozik.)

A külső honvédelmi igazgatási tevékenységhez kapcsolódó feladatokban meghatározó koordinációs jogkörrel rendelkezik a Kormány honvédelmi felkészítést érintő döntés-előkészítő és a döntések végrehajtásának koordinálási feladatait ellátó kormányzati koordinációs szerve (Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport – HIKOM),<sup>23</sup> illetve a rendszerváltás idején a kormányapparátusból (a Minisztertanács Hivatala szervezetében működő Kormány Védelmi Iroda) a Honvédelmi Minisztérium szervezetrendszerébe (HM Védelmi Koordinációs Iroda) áthelyezett, majd HM háttérintézményként, 2011-től pedig központi hivatalként működtetett HM Védelmi Hivatal (2016 óta jogutódként a HM Védelmi Igazgatási Főosztály).

A honvédelmi igazgatás másik funkcionális területét a belső honvédelmi igazgatás képezi. Ez magában foglalja a honvédség tevékenységének irányítását, amelyben az alaptörvényi szabályok szerint – az Országgyűlés és köztársasági elnök, rendkívüli állapotban a Honvédelmi Tanács honvédelemmel kapcsolatos jogosítványait e helyen nem elemelve – a Kormány és a honvédelmi miniszter rendelkezik meghatározó jog- és hatáskörrel. A honvédelemmel összefüggő állami védelmi funkciók gyakorlása területén a Kormány felelősségi köre ugyanis egyrészt az ország honvédelmi felkészítésére, másrészt a Magyar Honvédség működésének irányítására terjed ki, amely feladatrendszerben az összkormányzati felelősség érvényesül. A Honvédelmi Minisztérium egyidejűleg központi államigazgatási szerv és egyidejűleg a Magyar Honvédség legfelső szintű katonai vezető szerve (a Honvédelmi Minisztérium belső szervezeti egységét jelentő, annak részét képező Honvéd Vezérkar által). A magyar államigazgatási szervezetrendszerben egyedülként egy időben irányítási és katonai vezetési funkciókat is ellátó minisztériumnak alárendelten működő parancsnokságok vezetik a katonai szervezetek tevékenységét.

<sup>23</sup> 1525/2013. (VIII. 12.) Korm. határozat a Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról.

A közigazgatás a történelmi fejlődés során éppen úgy differenciálódott, mint a magánigazgatás. A termelőüzem méreteinek növekedése és az ott folytatott tevékenység differenciálódása a működés feltételeinek megteremtését szolgáló igazgatási tevékenységet is differenciálta. A honvédelmi igazgatás kialakulása és fejlődése szorosan kapcsolódik a közigazgatás funkcióinak bővüléséhez és szakosodásához. A közigazgatási feladatok növekedése és differenciálása ugyanilyen folyamatokon keresztül, a közigazgatás minőségében azonos feladatainak elválását, a közigazgatási ágazatok kialakulását eredményezte. Történetileg legkorábban a három – ma már klasszikusnak tekintett – igazgatási ágazat vált el egymástól: a külügyek igazgatása, amely az állam nemzetközi kapcsolatainak szervezését; a pénzügyek igazgatása, amely az állam működéséhez szükséges pénzügyi feltételek megteremtését; valamint a hadügyi igazgatás, amely az állam katonai biztonságának (és kezdetben a belbiztonság) megteremtését szolgálta. A társadalmi fejlődés természetesen maga után vonta a közigazgatás további differenciálódását is, a jelen tanulmány tárgyát érintően azonban a hadügyi igazgatás – vagy a magyar történelmi hagyományokat szimbolikusan kifejező honvédelmi igazgatás – sajátos szerkezete érdekes.

Amint azt a tanulmány korábbiakban kihangsúlyozta, és a honvédelemmel kapcsolatos alapvető szabályozókra utalva bemutatta, a honvédelmi igazgatás – mint állami feladat – célja az ország külső támadás elleni védelmének megszervezése, a katonai védelmet ellátó fegyveres erő (honvédség) működéséhez szükséges összes feltétel megteremtése. Tehát a honvédelmi igazgatás feladata a katonai védelem érdekében, a szükséges mértékben, az ország anyagi és személyi erőforrásainak mozgósítása, illetőleg a hadsereg fenntartása, valamint a hadsereg tevékenységének állami irányítása. Az állam közhatalommal felruházott szervei ennek érdekében végzik a szervező és rendelkező tevékenységet, amelynek tárgya maga az egész társadalom (és nem csupán a hadsereg, mint azt a közgondolkodás oly gyakran leegyszerűsíti), így a honvédelmi igazgatás alanya a teljes államapparátus, tárgya pedig a társadalom teljes terjedelmében, annak minden személyi és anyagi erőforrása. A honvédelmi igazgatás fogalma egyben annak a védelmi igazgatással való kapcsolatát is meghatározza, amelynek tartalmi bemutatásához a honvédelmi igazgatás és a védelmi igazgatás egyes tevékenységi területeit, működési időszakait szükséges röviden elemezni.

## **Gondolatok a honvédelmi igazgatás és a védelmi igazgatás működésének időszakairól**

A védelmi igazgatás szervezetének működése kiterjed az állam normál (béke)időszaki tevékenységét veszélyeztető fenyegetések, kihívások és kockázatok – átfogó fogalommal rendkívüli helyzetek<sup>24</sup> – valamennyi típusára. Az állam és összességében a társadalom életének rendkívüli időszakaiban – ami az alaptörvényi rendelkezéseknek megfelelően végső esetben megköveteli a különleges jogrend alkalmazhatóságát is – történő hatékony veszélyelhárító és veszélyfelszámoló tevékenység a megfelelő megelőző felkészülést és a veszélykezelésben hatáskörrel rendelkező szervek szervezett aktivizálását, a veszély

<sup>24</sup> A rendkívüli helyzetek elemzése és a védelmi igazgatással való összefüggésük a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen 2016-ig önálló MSc tantárgy, 2016-tól pedig a katasztrófavédelmi szak köz- és védelmi igazgatási MSc képzési tantárgya keretében, illetve a Hadtudományi Doktori Iskola képzési portfóliójában a védelmi igazgatás – magyar és angol nyelven oktattott – tantárgy keretében kerül részletes tárgyalásra.

bekövetkezésekor az azonnali és hatékony beavatkozást, a veszély felszámolását követően pedig a normál időszaki jogrendben végzett tevékenység tervszerű visszaállítását igényli.

A védelmi igazgatás fogalmi meghatározásáról és a honvédelmi igazgatás ugyanilyen célú elemzéséről Varga Attila Ferenc az alábbiakat állapítja meg tanulmányában: „A »védelmi igazgatás« kifejezést sokan sokféleképpen használták, használják. Vannak olyan nézetek, amelyek szerint »védelmi igazgatás« mint fogalom önmagában értelmezhetetlen, megfoghatatlan, hiszen csak konkrét szakterület, vagyis meghatározott kockázatok, veszélyek elleni védelem kapcsán lehet körvonalazni a szükséges igazgatási feladatokat és az azokat ellátó intézményrendszert. Találunk olyan álláspontot is, amely szerint a védelmi igazgatás szervezetrendszere csak rendkívüli időszakokban működik. Valószínűleg mindezek eredményeként az elmúlt évek során az is tapasztalható volt (sőt, e jelenség napjainkban is detektálható), hogy a védelmi igazgatásban feladat- és hatáskörrel rendelkezők sokszor önkényesen kisajátították és – a »védelmi« feladatokat igazgatási körben ellátó más szakterületek szükségszerű hozzájárulását figyelmen kívül hagyva – a saját professzionális területük megjelöléseként, maguknak vindikálták ezt a terminus technicust. Jóllehet, a fogalom valódi tartalmát illetően – a ma már létező jogi definíció ellenére – a mai napig eltérő álláspontokat figyelhetünk meg, a »védelmi igazgatás« kifejezés minden kétséget kizáróan kivívta a helyét a szakirodalomban.”<sup>25</sup>

A honvédelmi igazgatás ugyanilyen célú elemzéséről megállapítja, hogy „[a] honvédelem sokkal többet jelent, mint reguláris alakulatok által az ország földrajzi területének megvédése fegyveres cselekmények révén. A honvédelmet – mint az állam egyik alapvető feladatát – megvalósító rendszer számos alkotóelemből tevődik össze. Kiterjed az állami vezetés és a közigazgatás területeire, átfogja a lakosság és a gazdaság tervszerű felkészítését, a védelmi szervezetek fenntartását, illetve ezeknek a szükség szerinti igénybevételét külső fegyveres támadás esetén, vagy szövetségi katonai feladatok végrehajtása érdekében.”<sup>26</sup>

### *A védelmi igazgatás működésének időszakai*

A demokratikus jogállamiság alapvető kritériuma, hogy az állam, illetve az állampolgár jogainak és kötelezettségeinek nem azonos a jogérvényesülési elve. Általános megfogalmazásban – az állampolgár mindent megtehet, amit jogszabály nem korlátoz (vagy az általános erkölcsi szokásjog nem tilt), míg az állami szervek jogkörébe csak a jogszabály által előírtak tartoznak, azaz a jogszabályi alapon meghozott rendelkezésben rögzített jogosítványokkal rendelkeznek. Az ebből eredő feladatkörük gyakorlása viszont kötelező érvényű számukra. Ezen alapelvet figyelembe véve a védelmi igazgatás szervezet- és feladatrendszerét, az igazgatási szervek jog- és hatáskörét, az állampolgárok, az állami és a gazdálkodó szervek honvédelmi kötelezettségeit törvények és az azokon alapuló más jogszabályok rögzítik.

A demokratikus jogállamiság azon jellemzőiből kiindulva, amely szerint a különleges jogrend intézményrendszerének bevezetését megkívánó rendkívüli helyzetekben a védelmi igazgatással összefüggő tevékenység nemcsak az állami szervekre, de az állampolgárokra és társulásaikra is kiterjed, továbbá jelentősen megváltoznak a normál időszaki jogok

<sup>25</sup> VARGA 2014, 210.

<sup>26</sup> Uo. 214.

és kötelezettségek, meghatározó jellegű a védelmi igazgatási szervek tevékenységének jogi keretek közötti szabályozottsága. E tevékenység végzéséhez a védelmi igazgatás szervezetrendszere az Alaptörvényben nevesített különleges jogrendi időszakokban<sup>27</sup> alapvetően a békeidőszaki közigazgatás – megváltozott szervezeti és hatásköri rendben működő – elemeit használja fel, amelyek jog- és hatásköre kibővül a különleges jogrendi időszakok sajátosságainak megfelelően (például azonnali, szükség esetén egyes törvényi rendelkezéseket is korlátozó intézkedések megtétele az erre felhatalmazott kormányzati, valamint más államhatalmi szervek által). A szervezeti struktúra legteljesebben a honvédelmi feladatok végrehajtását igénylő rendkívüli állapot időszakában tér el mind szervezeti-működési rendjében, mind szervezeten belüli jog- és hatáskörökben a békeidőszaki közigazgatástól.

Ezen időszakban megváltoztatható a közigazgatás területszervezési rendszere, az Országgyűlés átruházott, továbbá a köztársasági elnök és a Kormány teljes jog- és hatáskörét gyakorló Honvédelmi Tanács, a területi védelmi bizottságok jog- és hatáskörét gyakorló védelmi bizottsági elnökök, a helyi önkormányzati képviselőtestületek jog- és hatáskörét gyakorló polgármesterek pedig olyan jogosítványokkal rendelkeznek, amelyeket csak az alkotmányos szabályozás és az azon alapuló törvényi rendelkezések legitimálhatnak.

A különleges jogrendi időszakokban a normál (béke)időszaki működéshez képest jelentős változásokat – alapvetően szigorításokat – jelentő intézkedések bevezetése alkotmányos garanciális szabályokhoz kötött. A rendkívüli állapotot, a szükségállapotot, a megelőző védelmi helyzetet, a terrorveszély-helyzetet az Országgyűlés csak úgynevezett kétharmados határozattal hirdetheti ki (ezekből az első két időszakot csak minőségi kétharmados határozattal), a Kormány kompetenciájába tartozó veszélyhelyzet kinyilvánításakor pedig az Országgyűlés folyamatos kontrollt gyakorol. A kivételes hatalom gyakorlása keretében bevezethető rendkívüli intézkedések szabályait előzetesen és kétharmados törvényben – ami jelenleg a honvédelmi törvényt és a katasztrófavédelmi törvényt jelenti – kell meghatározni.

A védelmi igazgatás különleges jogrendbeli szervezetrendszerét és feladatait elsődleges jogforrásként az Alaptörvény, a honvédelmi törvény, továbbá a katasztrófák elleni védekezésről szóló törvény rögzíti. Ezek keretében a védelmi igazgatás normál (béke)időszakban, valamint az Alaptörvényben nevesített különleges jogrendi időszakokban alkalmazandó sajátos szabályai, illetve létrehozandó szervezeti elemeinek jog- és hatáskörei jelennek meg. Ezzel összefüggésben is kiemelendő, hogy a védelmi igazgatás működésének alapfeltétele az adott különleges jogrendi időszak kihirdetése (ezáltal bevezetése), amely kizárólag az Alaptörvényben meghatározott jogkörökben és feltételek teljesülése esetén történhet.

A védelmi igazgatás jellege az egyes különleges jogrendi időszakoknak megfelelően változó – így működését a rendkívüli állapotban, megelőző védelmi helyzetben és váratlan támadás időszakában a honvédelmi tevékenység, veszélyhelyzetben a katasztrófavédelmi, illetve szükségállapotban és terrorveszély-helyzetben a belső rendvédelmi tevékenység jellemzi.

<sup>27</sup> A különleges jogrend honvédelemmel összefüggő elemzését bővebben lásd: FARKAS 2016, 275–314.

*A védelmi igazgatási és honvédelmi igazgatási szervek feladatai a különleges jogrend bevezetését megelőző időszakban*

Függetlenül attól, hogy a védelmi igazgatási szervek teljes körű, gyakorlati működése csak a különleges jogrend kihirdetését követő időszakokban valósul meg, a védelmi igazgatással kapcsolatos feladatok az állam életének teljes időszakára kiterjednek. E feladatok jellegük-ből következően más tartalommal rendelkeznek a normál (béke)időszakban, és egymástól is eltérő tartalommal a honvédelmi és nem honvédelmi jellegű különleges jogrendi időszakokban. Tartalmuknál fogva a különleges jogrendben jelentkező feladatok megszervezése, azok végrehajtásának előkészítése, továbbá megvalósítása alapvetően három – logikailag is egymást követő – időszakra:

- normál (béke)időszakra;
- a különleges jogrend bevezetését közvetlenül megelőző időszakra;
- a kihirdetett (kinyilvánított) különleges jogrendi időszakra tagolható.

Normál (béke)időszakban kerül végrehajtásra a védelmi igazgatás felkészítésének azon szakasza, amelyben megfogalmazódnak az állami vezetés, a fegyveres erő(k)<sup>28</sup> és a rendvédelmi szervek tevékenységével, a lakosság védelmével, a nemzetgazdaság mozgósításával, az ország területének védelmi célú előkészítésével kapcsolatos alapvető követelmények, és a fenti területeken megtörténik a feladatok megtervezése, megszervezése, előkészítése, begyakorlása, valamint egyes – a különleges jogrend bevezetését és különleges jogrend időszaki honvédelmi igazgatási tevékenységet biztosító – feladatok gyakorlati végrehajtása.

A különleges jogrendi időszakok bevezetését közvetlenül megelőző időszakban a biztonságpolitikai, a külpolitikai, a katonai-katonapolitikai, valamint – az előre nem prognosztizálható, váratlan elemi csapás, ipari szerencsétlenség miatt bekövetkezett katasztrófa-helyzet kivételével – a társadalmi, a belpolitikai, továbbá a környezeti viszonyokban olyan mértékű változások következhetnek be, amelyek hatására fennáll az esemény bekövetkezésének veszélye, de még nem szűnt meg a rendezés (megelőzés) lehetősége sem. Ezen időszakban a rendezésre (megelőzésre) való törekvés mellett a veszélyeztetettség mértékének megfelelően biztosítani kell a különleges jogrendi időszaki tevékenységre történő – a védelmi igazgatás szervezetrendszerének irányítási és igazgatási szintjein jelentkező – áttérés feltételeit is. Ebben az időszakban egyrészt a védelmi igazgatási szervek, a lakosság, a honvédség és a rendvédelmi szervek felkészítésével összefüggő feladatok, másrészt a nemzetgazdaság mozgósításával kapcsolatos feladatok előkészítése kap különösen fontos szerepet.

*A lakosság felkészítése* magában foglalja azoknak a feltételeknek a megteremtését és azoknak az ismereteknek az elsajátítását, amelyek a rendkívüli körülmények közötti tevékenységek folytatásához szükségesek. A felkészítés kiterjed a háború okozta károk elleni védelem rendszabályainak ismertetésére és alkalmazására, az elemi csapások, az ipari és egyéb katasztrófák következményeinek csökkentésére, a veszélyek megelőzésére, illet-

<sup>28</sup> Jóllehet az Alaptörvény kizárólagosan a Magyar Honvédséget deklarálja fegyveres erőként, a többes szám – fegyveres erők – használat is indokolt lehet, hiszen a honvédelem szövetségi támogatásra is épülő rendszerében nem kizárt a szövetséges államok fegyveres erőinek hazai állomásoztatásával, netán alkalmazásának előkészítésével kapcsolatos védelmi igazgatási és honvédelmi igazgatási feladatok megjelenése a különleges jogrend kihirdetését közvetlenül megelőző időszakban.



ve a bekövetkezett veszélyek és következményeik elhárítására szolgáló elméleti, valamint gyakorlati ismeretekre.

*A fegyveres erő (honvédség) és a rendvédelmi szervek felkészítése* az ország védelmi felkészítésének alapvető, meghatározó területe. E tevékenység keretében a honvédség és a rendvédelmi szervek vonatkozásában olyan kiképzési-felkészítési, mozgósítási, készenléte helyezési rendszer aktivizálása szükséges, amely bármely veszélyeztetettségi helyzetben és a különleges jogrendi időszakban biztosítja a fenyegetettséggel arányos választévkénység időbeni megkezdésének és eredményes végrehajtásának feltételeit. Ezt a feladatot a védelmi igazgatás tervrendszerében meghatározottak szerint szükséges végezni.

*A nemzetgazdaság védelmi célú felkészítése* és mozgósítása megszervezésének alapvető feladata, hogy már a normál (béke)időszakban megteremtse a különleges jogrendben – kiemelten a rendkívüli állapot időszakában – megoldandó feladatok gazdasági előfeltételeit, a rendkívüli helyzetekben pedig biztosítsa a nemzetgazdaság működőképességét, ezen keresztül az adott különleges jogrendi időszak feladatainak végrehajtásában részt vevő – elsősorban a honvédelmi miniszter és a belügyminiszter irányítása alá tartozó – szervezetek működéséhez szükséges anyagi javakat és szolgáltatásokat. Tekintettel arra, hogy a gazdaságmozgósítás előkészítése az államigazgatási szervek feladatát képezi, annak szabályait kormányrendelet rögzíti.<sup>29</sup>

*A gazdaságmozgósítás előkészítése* – más megfogalmazásban a nemzetgazdaság védelmi felkészítése – olyan tervszerű és folyamatos tevékenység, amely során a fenti kormányrendeletben megjelölt közigazgatási szervek felkészítik a gazdaságot a védelmi igények kielégítésére, és alkalmassá teszik a különleges jogrendi időszakokban szükségessé váló feladatok végrehajtására. Tekintettel arra, hogy a gazdaságmozgósítási feladatok megszervezésében meghatározó szerepe van a védelmi célú tartalékképzésnek, rendkívüli állapotban, illetve az azt megelőzően kihirdetett megelőző védelmi helyzetben az állam működése szempontjából rendkívüli feladatok végrehajtását szolgáló gazdasági igénykielégítés négy alapvető formában történhet:

- rögzített ipari kapacitások különleges jogrend kihirdetését követő igénybevételével (korábbi terminológiával hidegkapacitás fenntartásával);
- a folyó termelésből és készletekből történő igénykielégítéssel;
- a védelmi célú, felhalmozott állami tartalékból történő igénykielégítéssel (korábbi terminológiával állami céltartalékok fenntartásával);
- importból történő igénykielégítéssel.

*Az állami tartalék és a rögzített ipari kapacitás* alatt mindazokat az országvédelem érdekeit szolgáló állami nyersanyag- és termelőeszköz-készleteket kell érteni, amelyek biztosítják a különleges jogrendben felmerülő feladatok végrehajtásának anyagi megalapozását, a természeti és ipari katasztrófák következményeinek felszámolását, a piaci zavarokból eredő termelésekiesések elhárítását, a lakossági készletek lecsökkenése esetén azok pótlását, a nemzetközi segélyakciókban való állami részvételt és a nemzetközi gazdasági kapcsolatok fenntartását. Az állami tartalékok és a rögzített ipari kapacitások összetételét és rendelkezését figyelembe véve azok a következőképpen csoportosíthatók:

<sup>29</sup> 131/2003. (VIII. 22.) Korm. rendelet a nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása feladatai végrehajtásának szabályozásáról.



- *Gazdaságbiztonsági Tartalék* (alapvetően energiahordozók, importalapanyagok, élelmiszerek, a lakosság védelmét szolgáló termékek, a piaci zavarok elhárítását szolgáló nehéz- és könnyűipari termékek). A Gazdaságbiztonsági Tartalék árukészletekből és pénzeszközökből tevődik össze, amelyet 2016 őszéig a Földművelésügyi Minisztérium kezel. A tartalékolás ezen formáját az arra vonatkozó, 1994-ben meghozott kormányhatározat hatályon kívül helyezésével a Kormány 2016-ban megszüntette;
- *Állami Egészségügyi Tartalék* (alapvetően a lakosság, a honvédség, a rendvédelmi szervek háborús és katasztrófásérülteinek ellátásához szükséges szükségkórház-berendezések, a gyógyászati eszközök, a sérültellátást biztosító gyógyszerek és egészségügyi szakanyagok). Az Állami Egészségügyi Tartalékot az Emberi Erőforrások Minisztériuma kezeli;
- *Állami Céltartalék* (a védelmi felkészítés és a különleges jogrendbeli feladatok keretében meghatározott fontosabb termelési, szolgáltatási, helyreállítási tevékenységek végrehajtásához nélkülözhetetlen nyersanyagok, alkatrészek, félkész- és késztermékek, állóeszközök). Az Állami Céltartalékot – legalábbis a hatályos szabályozás szerint – a Nemzetgazdasági Minisztérium kezeli;
- *Devizaérték- és Pénztartalék* (a védelmi tevékenységben meghatározó speciális célú termékek beszerzését és az ország pénzforgalmának mindenkor zavartalan lebonyolítását biztosító készlet). A Devizaérték- és Pénztartalékot a Magyar Nemzeti Bank kezeli;
- *Rögzített Ipari Kapacitás* (a nagy tömegben alkalmazásra kerülő, alapvető fontosságú hadi és egyéb ipari termékek gyártására vagy javítására aktivizálható kapacitás);
- *egyéb tartalékok* (szabad munkaerő, termelői-kereskedelmi készletek, átcsoportosítható pénzügyi eszközök).

A közvetett fenyegetettség során, illetve a kihirdetett különleges jogrendi időszakban a tartalékok igénybe vételéről a Kormány dönt. A nemzetgazdaság felkészítésével összefüggő feladatokat döntően a normál (béke)időszakban kell végrehajtani, a gazdaságmozgósítási célú fejlesztések megvalósításával, a védelmi – kiemelten a honvédelmi – követelmények gazdaságfejlesztés során történő érvényesítésével.

A gazdaságmozgósítási feladatok a követő tervezés módszerének és tartalmának megfelelően két, egymástól időben elkülönülő, de egymáson alapuló és szoros kölcsönhatásban lévő – tervezési-előkészítési, illetve végrehajtási – időszakban kerülnek végrehajtásra, ami több tárca együttműködését és egymásra épülő közös tevékenységét feltételezik. A tervezési-előkészítési időszakban a tervezés rendje a nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása feladatai végrehajtásának szabályozásáról szóló 131/2003. (VIII. 22.) Korm. rendelet alapján kerül végrehajtásra. Napjainkban, az 1990 előtti idősakkal ellentétben – amikor is normatív szabályozás és a honvédelmi igazgatási szervek rendelkező tevékenysége érvényesült az alapvetően állami gazdálkodó szervekre épülő népgazdasági rendszerben (lásd részleteiben a *Számítási év tervét* a háborús idősakra, amelyet az Országos Terhivatal állított össze) – a minisztériumoknak és más központi államigazgatási szervezeteknek a különleges jogrendbeli szükségletek biztosítását alapvetően piaci módszerekkel kell megoldani,

szerződéses jogviszony alapján. A megfelelő finanszírozási feltételek megteremtése a Kormány kötelezettsége.

A különleges jogrend bevezetését megelőzően foganatosított intézkedések célja tehát azon feltételek megteremtése, hogy a védelmi igazgatási szervek a kihirdetett különleges jogrendi időszakban az ország valamennyi szükséges erőforrását felhasználva biztosítsák az állam működőképességének, az ország függetlenségének, területi épségének, belső rendjének megőrzését, az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát, a közrend és közbiztonság védelmét, a veszélyek bekövetkezésének megelőzését, illetve következményeik felszámolását.

## A védelmi igazgatási és a katonai igazgatási szervek együttműködésének sajátosságai

„A megyei, fővárosi védelmi bizottság az illetékességi területén – erre irányuló megkezdés alapján – együttműködik a katonai igazgatási szervekkel a feladatok végrehajtásában” – mondja ki a honvédelmi törvény végrehajtási kormányrendelete.<sup>30</sup>

A hadkiegészítés feladatait biztosító szervezet- és feladatrendszer – a katonai igazgatás – fogalmát a jogszabály az alábbiak szerint határozza meg: „a *katonai igazgatás*: a közigazgatási szervek jogilag szabályozott olyan tevékenysége, amely a haza fegyveres védelme feltételeinek megteremtése és megvalósítása érdekében a jogalanyok honvédelmi kötelezettségeinek és önként vállalt honvédelmi feladatainak tervezésére, valamint a kötelezettségek és a vállalt feladatok végrehajtására irányul.”<sup>31</sup>

A védelmi igazgatás és a katonai igazgatás szervei együttműködésének célja az országmozgósítás feladatrendszerének összehangolt megvalósítása, ezen belül a közigazgatás működtetése, a fegyveres erő(k) és a rendvédelmi szervek tevékenységéhez szükséges feltételek biztosítása, az állampolgárok létfeltételeinek, élet- és vagyonbiztonságának, valamint a közjavak védelme, a nemzetgazdaság mozgósítása. E feladatok végrehajtásához az együttműködés olyan alapelveit kell betartani, amelyek az előzőekben felsorolt célok eléréséhez a közös tevékenység során nem hagyhatók figyelmen kívül, így:

- az egyes veszélyforrások jellegétől függetlenül az Alaptörvényben meghatározott bármely különleges jogrendi időszakban folyamatos együttműködést kell megvalósítani a védelmi igazgatás, a honvédelmi igazgatás és a katonai igazgatás szervei között;
- a védelmi igazgatás és a katonai igazgatás egymásnak nem mellérendelt, hanem egymással alá-fölé rendelt viszonyban álló, közös érdekű feladatokkal rendelkező szervezetrendszerek. Ebből következően valamennyi időszakban a védelmi igazgatás és a katonai igazgatás közös működésével kell számolni. A rendkívüli hatalomgyakorlás jogállami keretek közötti végrehajtása érdekében a védelmi igazgatási és a katonai igazgatási szervek közötti együttműködést normál (béke)időszaki

<sup>30</sup> 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról 23. § (3) bekezdés.

<sup>31</sup> 2013. évi XCVII. törvény a honvédségi adatkezelésről, az egyes honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos katonai igazgatási feladatokról 1. § f) pont.

- felkészülés keretében kell előkészíteni, kialakítani és begyakorolni (ennek érvényesülését szolgálták/szolgálják a központi védelmi igazgatási rendszergyakorlatok);
- a védelmi igazgatási és a katonai igazgatási szervek közötti együttműködés során érvényesülnie kell az arányosság elvének, amely szerint a honvédelmi típusú különleges jogrendben (rendkívüli állapot, megelőző védelmi helyzet, váratlan támadás) a katonai, egyéb különleges jogrendi időszakokban (veszélyhelyzet, szükségállapot, terrorveszélyhelyzet) a védelmi igazgatási szervek tevékenységének kell elsődleges-séget biztosítani;
  - a rendkívüli állapot különleges jogrendben – tekintettel a hadicselekmények hazai területen való hatásainak következményeire – a fegyveres eszközök hatásának csökkentése érdekében az együttműködés során kölcsönös tájékoztatást kell megvalósítani. Ez a kölcsönösség a védelmi igazgatás szervei részéről a katonai erők helyi sajátosságokról való tájékoztatásának követelményét jelenti, a területileg illetékes katonai parancsnok részéről pedig a katonai követelmények által megengedett mértékű ajánlások megfogalmazását igényli a védelmi igazgatás helyi szervei által elrendelendő intézkedésekre.

Az együttműködés vizsgálatát alapvetően a fegyveres erő(k) alaprendeltetéséből adódó, illetve az attól eltérő feladatok és jellemzők viszonylatában indokolt elvégezni.

A *fegyveres erő(k)* alaprendeltetésük szerint a haza katonai védelme érdekében kerülnek alkalmazásra. Ehhez az ország erőforrásainak koncentrálása szükséges, mert a fegyveres konfliktusok kezelésének feltétele a honvédség hadilétszámra való feltöltése, technikai eszközparkjának a nemzetgazdaságból történő kiegészítése. Ebben a helyzetben a katonai igazgatás feladatai és igényei kerülnek előtérbe, illetve kapnak elsőbbséget egyes körzetekben és területeken. A honvédség alaprendeltetéstől eltérő feladatait normál (béke)időszakban, illetve veszélyhelyzet időszakában a nem katonai jellegű veszélyfeszítések, illetve a szükségállapot, terrorveszélyhelyzet időszakában a belső rendfenntartási tevékenységben való közreműködés jelentik. Ez esetben a védelmi igazgatás szerveivel együttműködésben végzik feladataikat, és azok koordinálásával vesznek részt a rendkívüli helyzet felszámolásában.

A védelmi és a katonai igazgatás közötti együttműködés sajátosságai az alábbi megközelítésben elemezhetők:

- területi és időbeli viszonylatban;
- az alapvető döntések meghozatala, a feladatmegosztás és a végrehajtás viszonylatában;
- a védelmi felkészítés idején, illetve a minősített időszakokban;
- az együttműködés szintjei szerint.

### **Az együttműködés sajátosságai területi és időbeli viszonylatban**

A veszélyhelyzet, a szükségállapot, a terrorveszélyhelyzet és a váratlan támadás különleges jogrendi időszakok bevezetésére nagy valószínűséggel nem az ország egész területén, hanem lokális jelleggel – egy-két, esetleg néhány megye területén –, időben és földrajzi kiterjedésben egyaránt korlátozottan kerülhet sor. Ez természetesen nem jelenti, hogy bevezetésük

nem lenne kihatással az ország egészére, hiszen az előidéző körülmények felszámolásában az ország más területei is érintettek lesznek. Ettől mind területi, mind időbeli kiterjedését illetően alapvetően eltérnek a rendkívüli állapot és a megelőző védelmi helyzet különleges jogrendi időszak jellemzői.

A rendkívüli állapot (azaz a közvetlen háborús veszély vagy a hadiállapot) és a megelőző védelmi helyzet (háborús veszély vagy szövetségi kötelezettség teljesítése) vonatkozásában ugyanis a többi különleges jogrendi időszakhoz hasonló területi korlátozás nem értelmezhető, mivel a rendkívüli állapotot kormányzó alkotmányos szabályozásából eredően és a mindkét időszakban jelentkező végrehajtandó feladatok (például a hadkötelezettség visszaállítása) jellege alapján az csak az ország egész területére rendelhető el.

A rendkívüli állapot és a megelőző védelmi helyzet egész ország területén történő érvényesülése katonai szempontból természetesen nem azt jelenti, hogy a fegyveres erő(k) tevékenysége azonos hangsúlyt kapna az ország minden körzetében. Tekintettel arra, hogy a honvédség mozgósítása, felvonulása, a haditevékenységek előkészítése és minden oldalú biztosítása az ország területének jelentősebb részét érintik, a konkrét harctevékenységek, az ország egyes közzeteinek veszélyeztetettsége is eltérő mértékű lesz – mindez azt jelenti, hogy a haditevékenységek primátusa nem lesz meghatározó az ország egyes területeirészein. Ebben az időszakban a védelmi igazgatás és a katonai igazgatás tevékenysége annak függvényében is eltérő jellegű, hogyha arra a műveleti területen vagy műveleti területen kívül kerül sor.

A műveleti terület sajátossága – amely alatt a katonai szakterminológia<sup>32</sup> a fegyveres erő(k) felvonulására, a hadrendi elemek szétbontakozására, valamint a harctevékenység megvívására szolgáló területet érti –, hogy azon belül a katonai igények teljesítésének elsődlegessége a meghatározó. A műveleti területen belül elhatárolható harctevékenységgel érintett terület sajátossága, hogy azon a védelmi igazgatás működése – alapvetően a harcselekmények jellege és következményei (például kitelepítés vagy kimenekítés) miatt – korlátozottá válhat.

A védelmi igazgatás és a fegyveres erő(k) együttműködése szempontjából az ország műveleti területén kívül eső (korábbi megfogalmazásban hátországi) feladatok sajátossága, hogy azokon az igénytámasztó az illetékes katonai parancsnok, míg a polgári szférát érintő igénykielégítés módjára és rendjére vonatkozó döntések meghozatala, valamint a végrehajtás irányítása a védelmi igazgatási szervekre hárul.

### **Az együttműködés sajátosságai az alapvető döntések meghozatala, valamint a feladatmegosztás és a végrehajtás viszonylatában**

A védelmi igazgatás szervezetei és a fegyveres erő(k) közötti együttműködés sajátosságai a két igazgatási, illetve feladat-végrehajtási szervezetrendszer döntési kompetenciájának

<sup>32</sup> *Műveleti terület*: az a műveleti tervben meghatározott és kijelölt földrajzi terület és a felette levő légtér, ahol a szemben álló felek konkrét fegyveres cselekményei megvalósulnak, vagy ennek veszélye fennáll, illetve a szemben álló felek fegyveres összeütközése miatt veszélyeztetett terület, valamint az a földrajzi terület és a felette levő légtér, ahol a Honvédség vagy a szövetséges fegyveres erők műveleteit tervezik és végrehajtják. Hvt. 80. § 13. pont.

függvényében is vizsgálható – azaz az igénytámasztók, a döntéshozók, valamint a végrehajtók (igénykielégítők) szempontjából.

A rendkívüli állapot különleges jogrendi időszak vonatkozásában – jöllehet a védelmi igazgatási és a katonai igazgatási szervek által végrehajtandó feladatok elsődlegesen az ország fegyveres védelmét biztosító tevékenység érdekében kerülnek megvalósításra – nem határozható meg sem a fegyveres erők kizárólagos igénytámasztási joga, sem az alapvető döntések kizárólag a fegyveres erők tevékenységét biztosító jellege. Figyelembe kell venni ugyanis azt a körülményt, hogy a fegyveres erők haditevékenységei feltételeinek biztosításával összefüggő feladatok elsődlegessége mellett is biztosítani kell a helyben maradó lakosság védelmének, ellátásának és a nemzetgazdaság működtetésének követelményeit.

A rendkívüli állapot időszakában a rendkívüli intézkedések bevezetésére, az azokkal összefüggő döntések meghozatalára a Honvédelmi Tanács – mint legfelsőbb szintű döntéshozó és honvédelmi irányítást megvalósító szerv – jogosult. Tekintettel az általa bevezetendő intézkedések többségének keretjellegeré, azok részletes, helyi sajátosságokat figyelembe vevő, konkrét tartalommal való megtöltése a területi védelmi igazgatási szervek feladata. Ennek során előkészítésüket, egyeztetésüket és szükséges korrekciójukat a helyi katonai szervekkel együttműködésben kell végezni.

A rendkívüli állapot időszakában bevezetésre kerülő rendkívüli intézkedések elrendelésére (a különleges jogrend adott területen történő bevezetésére) a meghatározott katonai igények figyelembevételével és – a honvédelmi törvényben rögzített kivételekkel – kizárólag a védelmi igazgatás illetékes szerve rendelkezik hatáskörrel. Ettől a törvényi rendelkezéstől a rendkívüli állapot időszakában a hatályos jogszabályok alapján kivételesen el lehet térni, például az alábbi területeken:

- az adott település (védelmi körzet) kiürítése érdekében, mivel a vagyontárgyak elszállítását katonai érdekből az illetékes katonai parancsnok is elrendelheti;<sup>33</sup>
- a rendkívüli helyzetben bekövetkező élet- és vagyonmentés érdekében, amikor is a mentésre alkalmas bármely jármű, műszaki és földmunkagép igénybevétele elrendelhető az illetékes katonai parancsnok által is.<sup>34</sup>

A honvédség részleges (teljes) mozgósításának, illetve alkalmazásának területén a döntéshozatal a védelmi igazgatás legfelsőbb szintjén (Kormány, illetve Honvédelmi Tanács), az abban való közreműködést a védelmi igazgatási szervek területi (megyei, fővárosi védelmi bizottság) és helyi szintjein (helyi védelmi bizottság, polgármester) kell megvalósítani.

### **Az együttműködés területei a védelmi felkészítés időszakában**

A védelmi felkészítés során a védelmi igazgatás és a katonai igazgatás szervei a vonatkozó kormányrendeletben megjelölt együttműködési szinteknek megfelelően, a jogszabályok és határozatok szerinti feladatokat hajtják végre, amelyek az együttműködő igazgatási szervek között az alábbiak szerint csoportosíthatók.

A védelmi igazgatási szervek főbb feladatai:

<sup>33</sup> Hvt. 72. § (2) bekezdés, d) pont.

<sup>34</sup> Uo., 78. § (3) bekezdés.

- saját, különleges jogrendbeli szervezeti és működési rendjük kialakítása, információs és együttműködési tevékenységük előkészítése;
- a közigazgatás felkészítése a különleges jogrendi időszak feladatok ellátására;
- a hadkiegészítéssel és a honvédség mozgósításával összefüggő tervek egyeztetése;
- a fegyveres erő(k) feladatainak ellátásához szükséges ingatlanok és szolgáltatások lebiztosítása;
- polgári védelmi kiképzés és gyakorlatok levezetése;
- az általános, a katasztrófavédelmi és a honvédelmi intézkedési tervek kidolgozása, egyeztetése;
- a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettséggel összefüggő tervek és együttműködési megállapodások kidolgozása;
- a honvédség és a rendvédelmi szervek részére a honvédelmi érdekből igényelt szolgáltatások felmérése, azok teljesíthetőségének elemzése;
- intézkedési tervek előkészítése és egyeztetése (koordinálása) a katonai igazgatás szerveivel.

A katonai igazgatás főbb feladatait képezi:

- a külső együttműködés területének és feladatainak szabályozása;
- a hadkötelezettség alapján elrendelt katonai szolgálatra történő behívás, valamint a tartalékosok lebiztosításának egyeztetése;
- a katonai szervek részére szükséges, a nemzetgazdaságból és az állampolgároktól igénybevételre tervezett technikai eszközök lebiztosításának tervezése, igénybevételük elrendelése;
- a kijelölt katonai szervezetek alaprendeltetésen kívüli tevékenységben való részvétel egyeztetése;
- a gyakorlatok során ingatlanok és ingó dolgok ideiglenes átadásának-átvételének megtervezése, a végrehajtás begyakorlása;
- a tartalékosok átképzésének, kiképzésének tervezése és végrehajtása;
- a dekoncentrált államigazgatási szervekkel való kapcsolattartás, valamint együttműködés összehangolása.

### **Az együttműködés sajátosságai az együttműködés szintjei szerint**

A védelmi igazgatási szervek és a katonai igazgatási szervek együttműködését mind a védelmi felkészítés feladatainak végrehajtása során, mind az egyes különleges jogrendi időszakokban a folyamatosság és a közvetlenség követelményeinek figyelembevételével kell megszervezni, illetve fenntartani. A fenti követelmények abban az esetben teljesíthetők, ha a védelmi igazgatás hármas tagolású szintrendszerének valamennyi eleme, azaz a központi, a területi és a helyi szintű védelmi igazgatási szervek a katonai igazgatás megfelelő szintjeivel egyeztetve végzik a fegyveres erő(k) és a rendvédelmi szervek tevékenységének minden oldalú biztosításával, illetve a lakosság védelmével és életfeltételeinek folyamatos biztosításával, a közigazgatás működőképességének fenntartásával összefüggő feladatokat. Az együttműködés egyik kritériumát jelentő közvetlenség azt fejezi ki, hogy a védelmi igazgatás, illetve a katonai igazgatás területén jelentkező, együttműködést igénylő

feladatokat – államigazgatási megközelítésben a hatósági és a nem hatósági jellegű tevékenységet – a keletkezésükhöz legközelebbi szinten intézik.

A védelmi igazgatás szervezetrendszer szintjeinek és az egyes szintek feladatainak elemzése során meghatározó jellegű a védelmi igazgatás működésének azon sajátossága, hogy normál (béke)időszaki szervezetrendszere megegyezik a különleges jogrendbeli feladatok végrehajtását biztosító szervezetrendszerével, azaz – a rendkívüli állapot időszakának kivételével, amelyben a védelmi igazgatás központi szintje (Honvédelmi Tanács) eltér a többi különleges jogrendi időszak kormányzati irányítási rendjétől – felépítése nem változik.

A katonai igazgatás szervezetrendszere ugyanakkor – az együttműködés megvalósításának vonatkozásában – eltérő a normál (béke)időszaki és a különleges jogrend időszaki, ezen belül kiemelten a rendkívüli állapotbeli feladatok végrehajtása során. Tagozódása a védelmi igazgatási szervekhez hasonlóan hármass – azaz központi, területi és helyi (települési) – szintű, az alábbi felépítésben:

- a katonai igazgatás központi szervei közé a hatályos jogi szabályozás a Honvédelmi Minisztériumot (szervezetében a Honvéd Vezérkart) helyezi, amely a központi köz-igazgatási szervekkel valósítja meg az együttműködést;
- a katonai igazgatás területi illetékességű szervei közé tartoznak a Magyar Honvédség középszintű vezető szerve, a más magasabb szintű parancsnokságok, a katonai igazgatás központi szerve, amelyek a védelmi igazgatás területi szintjén a megyei (fővárosi) védelmi bizottságokkal valósítják meg az együttműködést;
- a katonai igazgatás helyi (települési) illetékességű szervei az egység-, alegység szintű katonai szervezetek, amelyek a települési szintű védelmi igazgatási szervekkel valósítják meg az együttműködést.

A védelmi igazgatási és a katonai igazgatási szervek működési szintjei a központi–területi–települési tagozódásnak megfelelően egymáshoz kapcsoltak, azonban figyelembe kell venni azt a tényt, hogy a védelmi igazgatás területhez és településhez kötött állandó szervekkel rendelkezik, míg a katonai igazgatásra ez csak normál (béke)időszakban jellemző. A rendkívüli állapot időszakában ugyanis a katonai igazgatási szervek egy részének illetékességi területe eltér a békeidőszaki illetékességi területüktől.

Mindezek figyelembevételével az igazgatási szervek a feladataik során felmerülő, együttműködést igénylő tevékenységüket az egyes szinteknek megfelelő tartalommal végzik. A települési szintű együttműködés során nem rendezhető kérdésekben célszerűen a területi, a területi szintű együttműködés során nem rendezhető kérdésekben központi szinten kell dönteni – a magasabb szintű igazgatási szervek részére rendelkezésre álló információk, illetve a központi akarat érvényesítésének szükségessége alapján. A védelmi igazgatás és a katonai igazgatás sajátossága, hogy a honvédelem központi irányításának szintjén sem válik külön a két igazgatási szerv, mivel azok jogosítványait a Kormány (veszélyhelyzetben, szükségállapotban, terrorveszély-helyzetben, megelőző védelmi helyzetben és váratlan támadáskor), illetve a Honvédelmi Tanács (rendkívüli állapotban) integrálja tevékenységében.

A védelmi igazgatás alkotmányos működésével összefüggésben kiemелendő, hogy a különleges jogrendre vonatkozó alkotmányos tételek az állam működésének rendkívüli időszakában is a demokratikus államberendezkedést biztosítva szabályozzák az államszervezet működését, az alapvető jogok – meghatározott kivételekkel történő – korlátozását,



a honvédség mint fegyveres erő közreműködését (például katasztrófavédelmi feladatokban, a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején az államhatár őrzésében, az államhatár rendjét közvetlenül veszélyeztető konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezeléséhez szükséges intézkedések végrehajtásában, valamint az államhatár rendje ellen irányuló erőszakos cselekmények elhárításában vagy Magyarország területén kívüli háborús cselekmények, fegyveres konfliktusok esetén a bajba jutott magyar állampolgárok mentésében, hazatérésük biztosításában, az evakuálás végrehajtásában), felhasználását (szükségállapotban és terrorveszélyhelyzetben), illetve alkalmazását (rendkívüli állapotban).<sup>35</sup>

E vonatkozásban kiemelendő, hogy a honvédség közreműködése vagy felhasználása során az e feladatokra kijelölt katonai szervezetek tevékenysége vezetésének rendje nem változik, a kijelölt erők és eszközök feladataikat kizárólag szervezetszerű parancsnokaik alárendeltségében hajtják végre. A közreműködés (felhasználás) rendjét, továbbá az annak elrendelésére jogosultak körét a honvédelmi törvény és az azon alapuló jogszabályok, illetve – a katonai szervezeteket érintő belső katonai igazgatás jog- és hatáskörei területén – a honvédségi szervezetekre vonatkozó belső rendelkezések rögzítik.

## Összegzés

A globális és regionális biztonság területén az elmúlt másfél-két évtizedben bekövetkezett változások a nemzeti biztonságot szorosan hozzákapcsolták a nemzetközi biztonság területéhez. A globális biztonság közvetlen hatást gyakorol a nemzeti biztonságra, ezen keresztül az egyes államok katonai biztonságára is.

A honvédelem a nemzeti biztonság egyik eleme, amely kereteket biztosít a nemzeti biztonsági célkitűzéseknek a védelmi igazgatási szervek, illetve a fegyveres erő (házánk esetében a honvédség) által történő támogatására. A fegyveres erő a honvédelem rendszerében meghatározott, de a korábbi évtizedekkel ellentétben már nem meghatározó szerepet tölt be, tekintettel arra, hogy a biztonság oszthatatlan jellegének köszönhetően a katonai biztonság mellett a biztonság más összetevői is meghatározóan kerültek előtérbe. A honvédelmi rendszer összetevőinek – ezen belül a fegyveres erő – feladata nemcsak a katonai tevékenységek végrehajtására, hanem az országvédelem minden területére, ezen belül az új típusú kihívások és kockázatok kezelésére is kiterjed.

Hadtudományi és jogtudományi kutatások alapján bizonyítható, hogy a magyar történelem korai időszakában, már az államiság kialakulását követően fellelhetők a honvédelemmel, illetve a mai értelemben vett védelmi igazgatással kapcsolatos szabályozások. A védelmi igazgatással kapcsolatos jogi szabályozás történeti folyamata a szokásjogon, a karizmatikus és a legális uralmon alapuló – alapvetően a királyi rendeleti – szabályozástól indulva az Alaptörvényen alapuló törvényi szabályozásáig az államszervezeti formák változásának megfelelően ment végbe hazánkban. Ezen folyamat egyes történelmi időszakokban csak a nemzeti érdekeket és sajátosságokat, más történelmi időszakokban pedig az államszervezeti (Osztrák–Magyar Monarchia időszaka), illetve jogalkotási sajátosságokat (a honvédelem kódexjellegű normatív szabályozása a két világháború között) is tükrözte. A második világháborút követő időszakban a honvédelem – ezen belül a védelmi

<sup>35</sup> Hvt. 36. § (2) bekezdés, valamint 80. §. 1. és 6. pontok.

igazgatás – szabályozása alapvetően a belső társadalmi és az ezzel összhangban kialakított jogrendi változásokhoz igazodott. A védelmi igazgatás rendszerében alapvető szervezeti és eljárásrendi változást az Alaptörvény és a vonatkozó sarkalatos törvények, illetve végrehajtási rendeleteik 2012. január 1-jei hatálybalépése hozott. Mindebből az a következtetés vonható le, hogy az államhatalmi szervek minden időszakban különös hangsúlyt fektettek a különleges jogrend alkalmazása szabályainak megalkotására, azoknak a megváltozott körülményekhez igazodó mindenkori módosítására.

A tanulmány a védelmi igazgatás jelenlegi szervezetrendszerének feladatait két elkülönülő, de egymással összefüggő időszakban vizsgálta: a normál (béke)időszakban, amikor a rendkívüli körülmények közötti tevékenységre való felkészülést végez, illetve a különleges jogrendi időszakokban, amikor a kivételes hatalmon alapuló rendkívüli hatalomgyakorlás eszközét képezi. A védelmi igazgatás rendszerének vizsgálatából megállapítható, hogy a rendszer hatékonyan működtethető, szabályozási elvei összhangban vannak a demokratikus jogállamiság jogszerűségi és célszerűségi alapelveivel.

## Felhasznált irodalom

### *Tudományos-szakmai közlemények*

- FARKAS Ádám (2014): Mert a honvédelem nemzeti ügy... *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 1. sz. 226–230.
- FARKAS Ádám (2017): Adalékok az állam fegyveres védelmének rendszertani megközelítéséhez. *Honvédségi Szemle*, 145. évf. 1. sz. 44–58.
- HORNYACSEK Júlia: (2009): *A Magyar Polgári Védelem fejlesztésének szükségessége, lehetséges iránya, a NATO tagság, a Magyar Honvédség korszerűsítése és a hazai katasztrófavédelmi rendszer helyzetének tükrében*. (Doktori értekezés) Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem.
- HORNYACSEK Júlia – CSÉPAINÉ SZÉLL Pálma – VERES Viktória (2009): *Közigazgatási vezetők felkészítése a védelmi feladatokra*. Kézikönyv polgármesterek részére a települési védelmi feladatok ellátásához. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Vegyi- és Katasztrófavédelmi Intézet.
- LAKATOS László – Varga Attila Ferenc (2016): A magyar honvédelmi igazgatás. In FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál szerk.: *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*. Zrínyi Kiadó, Budapest. 159–211.
- Révai Nagy Lexikona* (1992). Hérolld-Jób. Budapest, Révai testvérek Irodalmi Intézet Rt. Hasonmás kiadás, Szépirodalmi és Babits Könyvkiadó.
- SZABÓ József szerk. (1995): *Hadtudományi lexikon* I. kötet. Budapest, Magyar Hadtudományi Társaság.
- SZENES Zoltán (2016): *Honvédelem – védelempolitika*. (Kormányzati tanulmányok oktatási szakanyag) Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- Szent István Első Magyar Király Dekretomainak Első Könyve. Szent Imre hercegnek írott intelmei*. Ilosvai István egri prépost 1544. évi kézírata (Ilosvai-codex). Corpus Juris Hungarici.

- TÓTH Rudolf (2000): *A Magyar Polgári Védelem fejlesztésének szükségessége, lehetséges iránya, a NATO tagság, a Magyar Honvédség korszerűsítése és a hazai katasztrófavédelmi rendszer helyzetének tükrében.* (Doktori értekezés) Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem.
- VARGA Attila Ferenc (2014): Védelmi igazgatás, közigazgatás, válságkezelés. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 1. sz. 204–218.

### *Jogszabályok, hivatalos források*

- 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájának elfogadásáról.
- 1656/2012. (XII. 20.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Katonai stratégiájának elfogadásáról.
2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről.
2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról.
2013. évi XCVII. törvény a honvédségi adatkezelésről, az egyes honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos katonai igazgatási feladatokról.
- 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról.
- 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat Magyarország biztonság- és védelempolitikai alapelveiről. *Magyarország Alaptörvénye.*

Vákát oldal

*Muhoray Árpád*

## **A katasztrófavédelmi igazgatás rendszere, helye, szerepe a védelmi igazgatási feladatok ellátása során**

### **Bevezetés**

A természeti és civilizációs katasztrófák elleni védekezés a nemzeti felelősségi rendszerben a védelmi igazgatás szereplőinek közreműködésével valósítható meg hatékonyan. A katasztrófák, árvizek, ipari szerencsétlenségek káros következményeinek csökkentésével a védelmi igazgatás az integrált katasztrófavédelem létrejötte előtt is foglalkozott, azonban ez az időszak a katasztrófavédelmi igazgatás szempontjából a hivatásos katasztrófavédelmi szerv léte nélkül nehezen vagy áttételesen értelmezhető. A katasztrófavédelmi igazgatás és a védelmi igazgatás összefüggéseit a modern külföldi szakirodalom kevésbé komplexen dolgozza fel, a publikációk inkább a katasztrófavédelmi szakmai feladatokkal foglalkoznak. Hazai feldolgozás számos forrásművet tartalmaz.<sup>1</sup> A katasztrófavédelmi igazgatás kérdésével mértékadóan foglalkozott disszertációiban, publikációiban, jegyzeteiben többek között Muhoray Árpád, Schweickhardt Gotthilf, Hornyacsek Júlia, Mógor Judit, Endródi István, Lakatos László, Keszely László, Bárdos Zoltán. E szerzők alkotó munkássága mellett is szükséges egy újfajta megközelítés, a katasztrófavédelmi igazgatás, védelmi igazgatás egymásra épülésének, kölcsönhatásának a bemutatása, a jogalkotási fejlődés igazolása és a korszerűsítés, a további módosítási javaslatok mint lehetséges változatok megfogalmazása céljából.

### **A katasztrófavédelmi igazgatás a védelmi igazgatás rendszerében az első katasztrófavédelmi törvény hatálya időszakában**

A mai modern katasztrófavédelem az első katasztrófavédelmi törvény<sup>2</sup> hatálybalépésével, 2000. január 1-jén kapta meg új irányítási és felelősségi rendjét. Ez adta meg a magyar közigazgatásban az új védelmi igazgatás, illetve – a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (BM OKF) létrehozásával – a hivatásos szakmai szervezet kereteit. Ez utóbbi a két jelentős szakmai múltú jogelőd országos hatáskörű szerv, a Tűzoltóság Országos Parancsnoksága (TOP) mint állami tűzoltóság és a Polgári Védelem Országos Parancsnoksága (PVOP) összevonását jelentette, amelynek szakmai szervezeteit a műveleti integráció

<sup>1</sup> Átfogóan foglalkozik a témával BAÁN et al. (2014); PROHÁSZKA–HORNYACSEK (2014).

<sup>2</sup> 1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről (Kat.1.).

kialakításának célja határozta meg. A főigazgatóságon belül két nagy végrehajtó szervezeti egység alakult, a Hatósági- és a Veszélyhelyzet Kezelési Főigazgató-helyettesi Szervezetek, amelyek munkáját kiegészítették a Gazdasági Főigazgató-helyettesi Szervezet és a főigazgatóság funkcionális szervei. A gazdálkodás ágazatai a költségvetés, az informatika és a műszaki szakterületek voltak. A hivatásos katasztrófavédelmi szervek integrált megalakítása a védelmi igazgatás egy fontos szereplőjének létrehozását is jelentette. A védelmi igazgatás módosítását markánsan alátámasztotta az akkor hatályos honvédelmi törvény (Hvt.2.)<sup>3</sup> is.

Területi katasztrófavédelmi szervek a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok, a Fővárosi Polgári Védelmi Igazgatóság, helyiek a polgári védelmi kirendeltségek lettek. Az új országos hatáskörű katasztrófavédelmi szerv a tűzoltóságok felett felügyeleti jogkört gyakorolt. Az elsődleges beavatkozók, a hivatásos önkormányzati tűzoltóságok (HÖT) és az önkéntes köztisztviselői tűzoltóságok (ÖTE) voltak, amelyekkel gyakran együtt vonultak a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok állományába tartozó veszélyhelyzeti felderítő csoportok (VFCS-k). A tűzoltóságok állományában meghatározó szerepe volt a kilenc darab Regionális Műszaki Mentőbázisnak. Fenntartották sokszínűségüket a tűzoltóságok, hisz az említettek mellett továbbra is működtek a létesítményi tűzoltóságok, illetve a tűzoltó egyesületek is.

A polgári védelmi feladatok zömét a veszélyhelyzet-kezelési, ügyeletiszolgálat-ellátási nukleárisbaleset-elhárítási, minősített időszak, lakosságvédelmi, a megalakított polgári védelmi szervezetekkel és a VFCS-kkel kapcsolatos tervezési, szervezési és irányítási feladatok tették ki. A mentő tűzvédelem feladatainak országos szintű szervezése is a veszélyhelyzet-kezelési szakterület kötelessége lett. Ezeknek a feladatoknak a megvalósítására a Veszélyhelyzet-kezelési Főigazgató-helyettesi Szervezet a Polgári Veszélyhelyzet Kezelési-, a Mentésszervezési- és a Minősített Időszak Tervezési Főosztályokat foglalta magában. A tűzvédelmi megelőzési, piacfelügyeleti, lakossági, tanulmányi, és önkormányzati vezetői felkészítés, a helyreállítás-újraépítés koordinációja, a súlyos ipari balesetek, a Seveso-feladatok a hatósági ágazathoz tartoztak a Műszaki Biztonsági Engedélyezési-, a Megelőzési-Hatósági-, és a Koordinációs Főosztályoknál. A BM OKF gazdasági rendje a korábbi PVOP gazdálkodására épült, és biztosította az új BM fejezethez tartozó, középírányító, önállóan gazdálkodó szerv működését.

A területi hatáskörű szervek felépítése nem követte le teljesen az országos hatáskörű főigazgatóság két meghatározó szakmai főigazgató-helyettesi szervezetét, de ez nem befolyásolta a védelmi igazgatási feladatok ellátását. A megyei katasztrófavédelmi igazgatóságnál egy igazgatóhelyettes irányította a megelőzési, a mentésszervezési és a polgári veszélyhelyzet-kezelési osztályok munkáját. A gazdasági feladatokkal a gazdasági osztály foglalkozott. A 116 HÖT személyi és dologi költségeinek normatív mutatók alapján történő lejtuttatása, elszámolása még a fenntartó önkormányzatokon keresztül történt.

A Kat.1. kimondta, hogy a katasztrófák megelőzése és az ellenük való védekezés nemzeti ügy, a védekezés egységes irányítása állami feladat. A Kat.1. meghatározta a védekezésben, a következmények kezelésében részt vevők körét is. Ezek esetében a közreműködőkön többek közt a polgári védelmi törvény alapján létrehozott polgári védelmi szervezeteket

<sup>3</sup> 1993. évi CX. törvény a honvédelemről (Hvt.2.) (Szerzői megjegyzés: Hvt.1. – 1976. évi I. törvény a honvédelemről).

kellert érteni. A 2000. január 1-jei integráció időszakában a Kat.1. mellett módosításokkal, de hatályban maradt a polgári védelmi törvény<sup>4</sup> és a tűzvédelmi törvény<sup>5</sup> is.

A Kat.1. preambulumban helyet kapott annak a célnak a megfogalmazása, hogy ki kell alakítani a katasztrófák elleni védekezésnek az egységes irányítási, igazgatási rendszerét, a veszélyhelyzetben alkalmazandó szabályok eljárásrendjét, amelyek – figyelemmel az Alkotmányra, majd a későbbi Alaptörvényre, a katasztrófavédelmi és honvédelmi törvényekre – a védelmi igazgatás mint igazgatási rendszer keretében teljesezhetnek ki.

A katasztrófák elleni védekezés felelősség elvén alapuló irányításának érdekében a békére és a normál viszonyoktól eltérő időszakra jól elkülönítettek lettek a Kormány, a Kormányzati Koordinációs Bizottság (KKB), a belügyminiszter, az illetékes miniszter, az országos hatáskörű szervek vezetői, a megyei, fővárosi és helyi védelmi bizottságok, e bizottságok elnökei, valamint a polgármesterek feladatai. Logikus volt, hogy a törvény három időszakra, a felkészülésre, a védekezésre és a helyreállításra csoportosította a feladatokat.

A *Kormány* kiemelt feladata lett, hogy megszervezi a katasztrófák elleni védekezés irányítását és a végrehajtás összehangolását, a tervezés kormány szintű feladatainak végrehajtását, a katasztrófák felszámolására való felkészülés, a megelőzés és a végrehajtás tárcák közötti koordinációját. A koordináció érdekében létrehozta a *Kormányzati Koordinációs Bizottságot*, amely kizárólagos felhatalmazást kapott arra, hogy döntsön a védekezéshez szükséges külföldi segítség igénybeviteléről és a külföldi segítségnyújtásról. A jogalkotó akaratát tükrözte, hogy a veszélyhelyzetben túlmenően a katasztrófa sújtotta területté nyilvánított térségben a Kormány egyedi döntése szerint a károk enyhítését a központi költségvetésből lehetett volna fedezni. Erre irányuló kezdeményezés előfordult ugyan, de katasztrófa sújtotta területté a kormány nem nyilvánított egy károsodott közigazgatási egységet sem, ám a károk enyhítésére központi forrásból sokszor intézkedett. Érvényes volt még az Alkotmány előírása, hogy a Kormány az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén szükségállapotot hirdet ki.<sup>6</sup> A lehetőség megvolt, de a Kat.1. hatálya időszakában elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség okán szükségállapot sem került kihirdetésre. A Kormány a Hvt.2.<sup>7</sup> szerint rendeleti úton vezethette be a veszélyhelyzetben alkalmazandó szabályokat, ennek keretében köteles volt gondoskodni az államháztartás körében szükséges átmeneti intézkedések megtételéről és az Országgyűlés ezzel kapcsolatos tájékoztatásáról. A rendeleti úton bevezetett intézkedések a katasztrófaveszély elmúltáig, illetve a következmények felszámolásáig, de legfeljebb tizenöt napig lehettek érvényben, meghosszabbításukra az Országgyűlés adhatott felhatalmazást. Ezek közül kiemelkedik a 2001-es beregi tiszai, a 2006-os dunai és tiszai együttes nagy árvíz, majd 2010-ben a vörösiszap-katasztrófa.

A védekezésben részt vevő erők sokszorozását biztosította, hogy közvetlen katasztrófaveszély vagy katasztrófa esetén a Kormány az Országgyűlés és a köztársasági elnök tájékoztatása mellett elrendelhesse a polgári védelmi szervezetek egyidejű alkalmazását, intézkedhetett a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek védekezésbe történő bevonására. Az akkori szabályzás békeidejű katasztrófák káros hatásainak kezelésére a megalakított polgári védelmi szervezetekben az ország lakosságának 0,7%-os létszámával számolt.

<sup>4</sup> 1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről (Pv.tv.).

<sup>5</sup> 1996. évi XXXI. törvény a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról (Tű.tv.).

<sup>6</sup> Alkotmány 19. § (3) bekezdés i) pont.

<sup>7</sup> Hvt.2. 199. § (4) bekezdés.



A Kormány a 2010. június 3-i döntésével rendelte el a Magyar Honvédség és rendvédelmi szervek legnagyobb mértékű bevonását, 6000 fő azonnali helyszínre vezénylését a Hernádhoz és a Sajóhoz a 2010-es Borsod-Abaúj-Zemplén megyei árvíz kezelésére.

A katasztrófavédelemben új, fontos kormányzati szervezeti elem a Kormányzati Koordinációs Bizottság lett. A KKB kialakításának mintáját a korábbi Nukleárisbaleset-elhárítási Kormánybizottság adta azzal az alapvető változtatással, hogy átfogó megközelítéssel a katasztrófák elleni védekezésben valamennyi típusú katasztrófa már az új Bizottság kompetenciájába tartozott. A KKB feladata volt, hogy a védekezésre való felkészülésben kialakítsa az egységes követelményeket és a védekezés irányítása során összehangolja a minisztériumok, az országos hatáskörű szervek, a fegyveres erők, a Magyar Honvédség, a Határőrség és a rendvédelmi szervek, a fővárosi és megyei védelmi bizottságok elnökeinek a védekezéssel kapcsolatos tevékenységét.<sup>8</sup> A KKB elnöke a belügyminiszter, helyettese a katasztrófa típusának megfelelően a védekezésben leginkább érintett tárca közigazgatási államtitkára, nukleáris baleset esetén az Országos Atomenergia Hivatal (OAH) főigazgatója volt. Tagjai a vonatkozó kormányrendeletben<sup>9</sup> meghatározott tárcák közigazgatási államtitkárai, az OAH főigazgatója és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító tárca nélküli miniszter által kijelölt vezető lettek. Mindez erősítette az ágazati felelősséget, hisz a KKB elnökhelyettese mindig a katasztrófatípusnak megfelelő felelősséggel rendelkező közigazgatási államtitkár volt. A KKB ülésein tanácskozási joggal részt vett többek között a BM OKF főigazgatója, meghívottként a KKB Tudományos Tanács elnöke, a KKB Titkárság vezetője és e sorok írója mint a KKB Operatív Törzs (OpT) vezetője.

A KKB állandó jelleggel *Titkárságot*, *Tudományos Tanácsot*, a Belügyminisztériumban *Operatív Törzset*, a BM OKF bázisán *Veszélyhelyzeti Központot*, illetve a védekezés szakmai irányítására *védekezési munkabizottságokat* működtetett. A KKB Titkárság először a BM OKF állományában volt, majd 2003-tól átkerült a Belügyminisztériumba a BM Védelmi Igazgatási Főosztályhoz. A Veszélyhelyzeti Központ a BM OKF szervezeti elemeként állandó ügyeleti szolgálat ellátásával biztosította a hazai és külföldi információk gyűjtését.

Az Operatív Törzs vezetője a BM OKF veszélyhelyzet-kezelési főigazgató-helyettese volt, aki a BM OKF és az érintett minisztériumok állományából kijelölt szakemberekkel látta el a feladatát. Az Operatív Törzs a védekezési munkabizottság megalakulásáig végezte a katasztrófa következményeinek elhárítására vonatkozó operatív döntések előkészítését.<sup>10</sup> Ezt követően a KKB elnökének intézkedése szerinti hajtotta végre feladatait folyamatos váltásos működésben. Főleg a jelentésre kötelezett ágazatoktól, országos hatáskörű szervektől kérte be a jelentéseket, állította össze a napi vagy időszakos KKB-jelentéseket, koordinálta a Kormány, illetve a KKB elnöke által elrendelt védekezési feladatokat. A 2003. február 8-án kezdődött téli rendkívüli időjárási körülmények okozta súlyos hóhelyzetről, a védekezés javasolt feladatairól az Operatív Törzs állította össze a belügyminiszter Kormány számára készülő előterjesztéseinek tervezetét. Veszélyhelyzet, katasztrófa-helyzet váratlan kialakulása esetén az Operatív Törzs vezetőjének haladéktalanul, de legkésőbb a riasztástól számított egy órán belül meg kellett tenni javaslatait az azonnal foganatosítandó intézkedé-

<sup>8</sup> Kat.1. 9–11. §-ok.

<sup>9</sup> Bővebben lásd: A katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény végrehajtásáról szóló 179/1999. (XII. 10.) Korm. rendelet (Kat.1. vhr.) 2. § (1) és (2) bekezdéseiben foglaltakat.

<sup>10</sup> Kat.1. vhr. 3. §.

sekre. Ezzel párhuzamosan javasolhatta a KKB összehívását, ezt azonban a rá is kötelező szolgálati út betartásával a BM OKF főigazgató útján terjeszthette elő, hisz elsődleges beosztását tekintve ő a főigazgató helyettese volt.

A KKB operatív munkaszerveinek tevékenységében a jogszabály bizonyos duplikációt generált, mert a Kat.1. vhr. szerint katasztrófa helyzetben a védekezési munkabizottság kezdte meg először a tevékenységet, majd a 3. § (7) bekezdése mégis úgy fogalmazott, hogy az Operatív Törzs a védekezési munkabizottság megalakulásáig végzi a következmények elhárítására vonatkozó operatív döntések elkészítését. A gyakorlatban mindannyiszor a KKB Operatív Törzse volt az, amely először intézkedett. A KKB *Tudományos Tanács* (KKB TT) tagjai a miniszterelnök által felkért tudományos intézetek, szervezetek vezetői, illetőleg nukleáris baleset esetén az OAH vezetője által felkért szakértők lettek. A tudomány szerepe mindig fontos volt: például a 2004-es Paksi Atomerőmű mosótartály üzemzavarát követő elégséges védelmi szint értékeléséhez a KKB TT Nukleáris Baleset Elhárítási Tudományos Tanács Logisztikai Bizottsága szakértői fejtették ki véleményüket a lakossági védőeszközök, a menekülő kámzsák Paks 30 km-es körzetében való szükségességéről. Hasonlóan döntő volt a vörösiszap-katasztrófa épített és természetes környezetre gyakorolt káros hatásainak kiértékelése a KKB TT tudományos szakértőivel, javaslatuk alapján született döntés a súlyosan sérült ingatlanok bontásáról, a mezőgazdasági területek mentesítéséről.

A Kat.1. rögzítette, hogy a katasztrófavédelem irányítása *a szakirányítást végző miniszterek* közreműködésével valósul meg. Az érintett tárca katasztrófa helyzetben ellátandó szakmai feladatainak koordinálására a KKB szakmai döntésselkészítő szerveként a katasztrófa szerint leginkább érintett minisztériumban védekezési munkabizottságot hoztak létre, de szükség esetén a KKB további védekezési munkabizottság felállítását is elrendelhetette volna. A védekezési munkabizottság működhetett a létrehozó tárca bázisán, de az Operatív Törzssel együtt a Belügyminisztérium veszélyhelyzeti központjában is. A KKB elnökének döntése szerint évekig az Operatív Törzs vezetője és a KKB Nukleárisbaleset-elhárítási Védekezési Munkabizottság vezetője egy személyben jelen sorok írója volt.

A *védekezési munkabizottságok* közül az első tíz év alatt az ár- és belvizek elleni védekezési munkabizottság 2000-ben, 2001-ben, 2002-ben, 2006-ban, 2010-ben, a rendkívüli időjárási védekezési munkabizottság a 2003. februári hóhelyzet és a 2004. nyári hőségriadó alkalmával, a felszíni vizek szennyeződési védekezési munkabizottság a 2000-es tiszai cianid szennyeződés alkalmával léptek működésbe az Operatív Törzs elsődleges működését követően. A KKB, az Operatív Törzs, a Veszélyhelyzeti Központ és a védekezési munkabizottságok gyakorlatai közül kiemelkedtek a 2003. évi téli országos hóhelyzeti, a 2005. évi nemzeti nukleárisbaleset-elhárítási és a 2010. év eleji árvízvédelmi gyakorlatok, törzsvezetési gyakorlatok. A védekezési munkabizottságok katasztrófa veszély vagy katasztrófa helyzet esetén a KKB elnökének intézkedésére, nukleáris veszélyhelyzetben a védekezési munkabizottság és az Operatív Törzs a KKB elnökének (elnökhelyetteseinek) utasítására a KKB összehívása nélkül is működhettek. Az Operatív Törzs szerepe leginkább a rendkívüli időjárási helyzetek, például: hóhelyzet, hőségriadó, H1N1 madárinfluenza, szarvasmarha szivacsos agyvelőgyulladás járványveszély és az ár- és belvizek fenyegetése alkalmával növekedett meg.

A 2006-os árvízkor a KKB elnöke egy új KKB-fórumot, kihelyezett Operatív Törzs ülések megtartását rendelte el, részt vett az üléseken, meghívta rá az illetékes országgyűlési képviselőket, a védelmi bizottságok elnökeit, a polgármestereket, a területi vízügyi és ka-

tasztrófavédelmi igazgatót. A kihelyezett ülések keretében a miniszter mint a KKB elnöke az Operatív Törzs vezetővel együtt szemlét is levezetett a térségben a veszélyeztetett öblözetekben, a kitelepített településrészekben, a befogadó helyeken és a veszélyeztetett töltéseken Túrkevény, illetve a Tisza és a Körösök árvizeinek időszakában Mezőtúron.

A KKB a védekezés időszakában a külön jogszabályban meghatározottak szerint kényszerült fel a nukleáris veszélyhelyzet, nukleáris baleset elhárításának irányítására és a vízügyi igazgatási szervek bázisán felállított Országos Műszaki Irányító Törzs (OMIT) közreműködésével a vizek kártétele ellen. Nukleáris veszélyhelyzetben az OAH működtette volna a Veszélyhelyzeti Intézkedési Gyakorló és Elemző Központot (Centre for Emergency Response, Training and Analysis – CERTA), a BM OKF pedig a Nukleárisbaleset-elhárítási Központot (NUBIÉK), benne a célszerű redundancia okán a valós idejű döntéstámogató rendszerét (Real-Time On-Line Decision Support System – RODOS).

A KKB a Kormány döntésének megfelelően végezte a helyreállítással kapcsolatos feladatok irányítását is.

A *belügyminiszter* felelős volt az irányítása alá tartozó katasztrófavédelmi szervezetek működtetéséért. Felelőssége kiterjedt többek közt arra, hogy elrendelhesse a Kormány egyidejű tájékoztatása mellett a polgári védelmi szervezetek részleges alkalmazását, szabályozta a Határőrség és az irányítása alá tartozó rendvédelmi szervek katasztrófavédelmi feladatait, döntött az Országgyűlés által az éves költségvetésben a nemzetközi segítségnyújtás céljából hatáskörébe utalt előirányzat felhasználásáról.<sup>11</sup> A belügyminiszter irányította és irányítja ma is a védekezéssel és a felkészüléssel kapcsolatban a megyei, fővárosi védelmi bizottságok, illetve azok elnökei feladatainak végrehajtását.

A Kat.1. megalkotásával a katasztrófavédelmi igazgatási és a védelmi igazgatási feladatok egyik fő szabálya a feladatrendszerben az ágazati felelősség hangsúlyozása volt. Ezek alapján az illetékes miniszter és az illetékes országos hatáskörű szerv vezetői felelősek voltak az ágazatuk feladatkörébe tartozó terület katasztrófavédelmével kapcsolatos tervező, szervező, irányító tevékenységéért. A katasztrófavédelemben részt vevő állami szerv vezetője köteles volt meghatározni saját szakterületén és alárendelt szervénél a megelőzéssel kapcsolatos lehetőségeket és feladatokat, kialakítani a normál működési rendtől eltérő védekezési szabályokat, a védekezés működési rendjét, szervezetét.

A *megyei és fővárosi védelmi bizottságok* (MVB/FVB) honvédelmi feladatainak végrehajtását a Kormány közvetlenül, illetőleg az illetékes miniszter útján irányította. A védelmi bizottság elnöke 1993-ban még a köztársasági megbízott volt, majd később a megyei közgyűlés elnöke lett. Tagjai között 2000-tól jelen volt a megyei katasztrófavédelmi igazgató is.

A Hvtl. 66. § (1) bekezdése alapján a megyei, (MVB) a fővárosi, (FVB) illetve a helyi védelmi bizottságok (HVB) az illetékességi területükön összehangolták a centrális alárendeltségű közigazgatási szervek, a települési önkormányzatok irányítása alatt álló szervek, az igazságügyi szervek, az egészségügyi és gyógyszerellátást végző szervek, az oktatási, kulturális, tudományos intézmények, a műsorszóró rádió- és televízióállomások, a Magyar Távírási Iroda, a közlekedési, szállítási, távközlési, hírközlési szervek és a posta szervei, a jegybank, a közellátást, illetve a közszolgáltatást végző szervek, továbbá minden, a jogszabály alapján valamely honvédelmi feladat ellátására vagy honvédelmi kötelezettség teljesítésében való közreműködésre köteles szerv katasztrófavédelemmel kapcsolatos

<sup>11</sup> Kat.1. 13. § (1) bekezdés.

feladatainak ellátását és az arra való felkészülést. A Kat.1. pedig rendelkezett arról, hogy a védekezés területi és helyi irányítása a védelmi bizottságok elnökei irányításával a védelmi bizottságokra és a polgármesterekre hárult,<sup>12</sup> akik feladataikat a katasztrófavédelmi szervek közreműködésével látták el, a védelmi feladatok irányítása során államigazgatási jogkörben jártak el.

Az MVB a felkészülés érdekében kiemelt feladatként kezelte a katasztrófavédelemben érintett szervek és a települések polgármestereinek katasztrófavédelmi felkészítését, felkészülési feladataik összehangolását. Az MVB elnöke az MVB döntésének megfelelően irányította, tervezte és szervezte a katasztrófavédelmi feladatokra való felkészülést. Egyetértési jogot gyakorolt a területi polgári védelmi szervezetek felépítésében, létszámában, valamint a belügyminiszter részére felterjesztette a települések polgári védelmi besorolására vonatkozó polgármesteri javaslatokat minden évben.

Védekezéskor az MVB elnöke a védelmi bizottság közreműködésével szervezte a Kormány által meghatározott területi védekezési feladatok végrehajtását, kezdeményezte a Kormány hatáskörébe tartozó intézkedések megtételét, a megye meghatározott részének katasztrófa sújtotta területté nyilvánítását, magához vonhatta a védekezés irányítását, elrendelhetette a kimenekítést, a fegyveres erők igénybevételét, koordinálta a védekezésben részt vevő helyi védelmi bizottságok és polgármesterek tevékenységét. Amennyiben a védekezésben egyidejűleg több szerv együttműködése volt szükséges, a védekezés közvetlen irányításáért felelős vezetőt is az elnök jelölte ki. Például 2001-ben, a novai gázkitöréskor a Zala Megyei Védelmi Bizottság elnöke e sorok íróját mint megyei katasztrófavédelmi igazgatót jelölte ki a védekezés irányításáért felelős vezetőnek.

A helyreállítás időszakában az MVB elnöke a KKB döntésének megfelelően határozta meg a helyreállítás fontossági sorrendjét és ütemét, irányította a helyreállítási munkákat.

A megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok ellátták az MVB-k katasztrófavédelmi munkaszervének, az operatív törzsnek a feladatait is, amelyek zömmel a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságokon kiépített megyei veszélyhelyzeti központokban tevékenykedtek veszélyhelyzet esetén. Ugyanakkor, a jogszabály lehetőséget adott az MVB elnökének arra, hogy a bizottság saját tagjaiból alakítsa ki a megyei szintű katasztrófavédelmi munkaszervezetet.<sup>13</sup> Ez a munkaszerv, ha ilyent kijelöltek, általában a megyei katasztrófavédelmi igazgató, a megyei rendőrfőkapitány, a megyei tisztii főorvos, a területi vízügyi igazgató, az MVB-titkár alkotta csoport lett. A megyei védelmi bizottság munkája során a Titkárságot, a Közigazgatási, a Tájékoztatási, a Katonai igazgatási és együttműködési, valamint a Katasztrófa-elhárítási (Operatív Törzs) munkacsoportokat működtette.

A *helyi védelmi bizottságok* a fővárosi kerületekben, a megyei jogú városokban és az MVB által kijelölt városokban<sup>14</sup> működtek, illetékességi területüket mint honvédelmi körzetet az MVB állapította meg. Feladatkörük kiterjedt a polgári védelmi, a katasztrófavédelmi és a gazdasági-szolgáltatási tevékenységekre is. Elnöke a székhely város, kerület polgármestere volt, tagjai voltak a jegyző, a polgármestereket képviselő megválasztott polgármester, a rendvédelmi szervek és a centrális irányítású szervek vezetői, a kisebbségi önkormányzati vezető vagy szószóló. A HVB illetékességi területén, vagyis a honvédelmi

<sup>12</sup> MUHORAY 2002, 66.

<sup>13</sup> Kat.1. vhr. 13. § (2) bekezdés a) pont.

<sup>14</sup> Hvt.2. 17. § (1)–(2) bekezdések.

körzetben működő valamennyi polgármester tanácskozási joggal részt vehetett a bizottság munkájában. A HVB elnökének feladatait a Kat.1., illetve a Kat.1. vhr. nem tartalmazták, az elvégzendő feladatok részletszabályait a HVB szervezeti és működési szabályzatokban (SZMSZ) fogalmazták meg. A HVB-k, polgármesterek katasztrófavédelmi feladatait az MVB irányította és hangolta össze.

A Kat.1. részletesen meghatározta a védekezésben a *polgármester* (a fővárosban a *főpolgármester*) mint a védelmi igazgatás települési szintű vezetőjének felkészülési és védekezési feladatait. Ennek keretében általános kötelezettsége volt a települési, kerületi katasztrófaelhárítási tervek elkészítése, a helyi lehetőségek figyelembevételével a védekezés feltételeinek a biztosítása, a védekezésre történő felkészülés irányítása, az állampolgárok polgári védelmi szervezetbe való beosztása, szolgálatra, kiképzésre, gyakorlatra történő behívása, a lakosság tájékoztatása, illetve kérelmezhetette a Kormánytól települése katasztrófa sújtotta területté nyilvánítását. A Kat.2., illetve a Kat.1. IV. fejezete a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezés szabályainak meghatározása során a polgármestert tette felelőssé a biztonsági elemzések, jelentések nyilvánosságáért és – a megyei katasztrófavédelmi igazgatósággal együtt – a veszélyeztetett település külső védelmi tervének elkészítéséért, a településrendezési tervezésben a veszélyességi övezet figyelembevételéért, a lakossági tájékoztatásért, a nyilvánosságért, évente részleges, három-évente teljes körű védelmi gyakorlat szervezéséért.<sup>15</sup>

Az állampolgárokat a katasztrófák elleni védekezésben a Kat.1. részvételre kötelezte. Ezt tovább erősítette az általános jelzési és közreműködési kötelezettség.

## A katasztrófavédelmi igazgatás rendszere, helye és szerepe napjainkban

A modern magyar katasztrófavédelem 2000. január 1-jével az állami tűzoltóság és a polgári védelem integrációjával jött létre, amely 2012. január 1-je óta kiegészült az iparbiztonsági feladatok rendszerével, így a korábnál alkalmasabbá vált jóval differenciáltabb feladatok ellátására a védelmi igazgatás keretei között is. A mai magyar katasztrófavédelem alapvető célja Magyarország területén biztosítani az alkotmányos alapjogokat, a közrendet, közbiztonságot, a lakosság védelmét. Ma már feladatkörébe tartoznak a közszolgáltatások kijelölése során a hulladékszállítás ideiglenes és szükségellátásának szervezése, a vízügyi és vízminőségi hatósági és szakhatósági feladatok, és 2016-tól a kéményseprés is. A védekezés pillérei a magyar állam, annak polgárai – a társadalmi felelősség letéteményeseiként – és a katasztrófavédelmi szervezet.<sup>16</sup> Hazánk a fenyegető tényezőkre válaszként működteti a védelem nemzeti komplex rendszerét, amelynek feladata, hogy felkészüljünk a lehetséges kihívásokra, kockázatokra, és adott esetben gyorsan, hatékonyan tudjunk reagálni a kialakult helyzetre.<sup>17</sup> Az 1996-ban elfogadott önálló tűzvédelmi, valamint polgári védelmi törvények még az ágazati szervezetek feladat- és intézkedési rendszerét erősítették. A 2000-ben létrejövő új rendészeti szerv, a katasztrófavédelem létrehozásának több indoka is volt. A polgári védelmet a kétpólusú világrendszer megszűnését követően a katasztrófák

<sup>15</sup> MUHORAY 2002, 68.

<sup>16</sup> Orbán Viktor miniszterelnök ünnepi beszéde (2012).

<sup>17</sup> KOZÁK–HORNYACSEK 2012, 168.

elleni védekezés feladataiba jobban be kellett vonni, a tűzvédelmi ágazatban meg kellett valósítani az önkormányzati tűzvédelmi rendszer szakmai felügyeletét, az uniós csatlakozásunkhoz pedig implementálni kellett a hazai jogrendbe a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek megelőzése érdekében a Seveso-II irányelvben<sup>18</sup> rögzített feladatokat. A 2000. évi szabályozás az akkori komplex kihívásokra stratégiai válaszokat adott, hatékony nemzeti koordinációt valósított meg.

### Az egységes katasztrófavédelem létrejötte és összetevői

A 2012. január 1-jén, az Alaptörvénnyel összhangban hatályba lépett az új katasztrófavédelmi törvény (Kat.2.),<sup>19</sup> amelynek alapján jelentős változások következtek be a katasztrófavédelmi igazgatásban. Az új törvénnyel átalakultak a hatáskörök, megújult a polgári védelem, állami irányítás alá került a hivatásos tűzoltóság, létrejött az egységes iparbiztonság, előremutató változások következtek be a gazdálkodás rendjében. Az új katasztrófavédelmi és az új honvédelmi törvény<sup>20</sup> együttes szabályozása alapján megváltozott a védelemi igazgatás rendszere is. Az állam szerepét növelni, a megelőzési jelleget erősíteni kellett a lakosság biztonsága érdekében. A katasztrófavédelem – alaprendeltetésének megvalósítása érdekében – tevékenységi fázisai az alábbiak lettek: a veszélyeztető tényezők azonosítása; a kockázatelemzés és értékelés; az információszolgáltatás; a tájékoztatás; a felkészítés; az értesítés és riasztás; a hatósági döntések kialakítása; a beavatkozás; a rehabilitáció; az arányosság biztosítása a veszélyeztetés és a megtett intézkedések között.<sup>21</sup>

A Kat.2. szerint változott a katasztrófa fogalma. Összhangban az Alaptörvény különleges jogrendi időszakokat meghatározó rendelkezéseivel a katasztrófa a veszélyhelyzet és nem szükséghelyzet kihirdetésére alkalmas állapot vagy helyzet. A törvény bevezette a katasztrófaveszély fogalmát is. Katasztrófaveszély esetén az országos katasztrófavédelmi főigazgató – az előzetesen jóváhagyott központi veszélyelhárítási terv szerint – azonnal intézkedik az emberi élet, a létfenntartáshoz szükséges anyagi javak védelme érdekében, amelyről haladéktalanul jelent a miniszternek.

A Kat.2. újként tartalmazza a veszélyhelyzeteket kiváltó események csoportosítását, a minősítő körülményeket, a Kormány veszélyhelyzet esetén bevezethető rendkívüli intézkedéseit, a veszélyhelyzetre vonatkozó sajátos irányítási szabályokat, a Kormány rendeletével elrendelhető szabályokat, valamint a Kormány rendeleti felhatalmazása alapján alkalmazható rendkívüli intézkedéseket. A törvény megteremti annak lehetőségét is, hogy a Kormány a katasztrófa hatása által érintett területen is bevezethessen veszélyhelyzetben irányadó rendkívüli szabályokat.

A *polgári védelem* fogalma is új értelmezést nyert a Kat.2. által, így összetársadalmi feladat lett, amely katasztrófa és fegyveres összeütközés esetén tölti be rendeltetését.

<sup>18</sup> A tanács 96/82/EK irányelve (1996. december 9.) a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek veszélyeinek ellenőrzéséről.

<sup>19</sup> 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról (Kat.2.).

<sup>20</sup> 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről (Hvt.4.) (Szerzői megjegyzés: Hvt.3. – 2004. évi CV. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről).

<sup>21</sup> MUHORAY 2016, 7–8.



A Kat.2. új fogalma a *veszélyelhárítási terv*,<sup>22</sup> valamint továbbra is használja a kockázat<sup>23</sup> fogalmát is. A kapcsolatuk azért fontos, mert a reális kockázatok azonosításán alapuló veszélyhelyzeti tervezés biztosítja a települések elégséges védelmi szintjét. A veszélyelhárítási tervrendszer a védelmi igazgatás feladatainak is alapdokumentuma.

A katasztrófák elleni védekezés irányításának felelősei megegyeznek a korábbiakkal, ezek országos szinten a Kormány, a Kormányzati Koordinációs Szerv, a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter, a központi államigazgatási szervek vezetői, területi szinten az MVB-k/FVB és elnökeik, helyi szinten a HVB-k és elnökeik, települési szinten a polgármesterek, a gazdálkodó szervezetek vezetői.

A katasztrófák elleni védekezésben kiemelt fontosságúak a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter irányítása alá tartozó szervek. Közöttük az országos illetékességű központi szakmai szerv a BM OKF, amely országos hatáskörű központi államigazgatási, rendvédelmi szerv, és közigazgatási hatásköröket is ellát.

A BM OKF szervezeti felépítésében korszerűsítést jelentett az, hogy országos, területi és helyi szinten is azonos a tűzoltósági, a polgári védelmi és iparbiztonsági ágazati szakmai felépítés, amelynek legfontosabb eredménye a vezetési struktúra hatékonyságának növelése, a megelőzés elsődlegességének biztosítása mindhárom szakmai ágazat tevékenységében.<sup>24</sup> További megfeleltetés a mindennapok kihívásának, hogy 2016. november 16-ától ismét két szakmai főigazgató-helyettesi szervezete lett a BM OKF-nek, egy *általános szakmai feladatokat ellátó főigazgató-helyettesi szervezet*, benne az Országos Tűzoltósági és Országos Polgári Védelmi Főfelügyelőségekkel, a Központi Főügyeleti Főosztállyal, valamint a *hatósági főigazgató-helyettesi szervezet*, állományában az Országos Iparbiztonsági Főfelügyelőséggel és a Megelőzési és Engedélyezési Szolgálattal. Ez a szervezeti változás a katasztrófavédelmi igazgatásban a hatósági, szakhatósági feladatok jelentőségét növelte.

A katasztrófavédelem célja, feladatai levezethetők hazánk Alaptörvényéből. Az Alaptörvény alapjogként kinyilvánítja, hogy „[m]indenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz”.<sup>25</sup> A XXXI. cikk pedig kimondja, hogy az állampolgároknak polgári védelmi kötelezettség írható elő, és mindenki gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítésére kötelezhető. Mindez a védekezés hatékonyságát, a beavatkozás erőinek sokszorozását biztosítja alkotmányos alapon.

A Nemzeti Biztonsági Stratégia tartalmazza azt is, hogy a Kormány az ország teherbíró képességével arányos forrásokat biztosítson az ország és állampolgárai védelmére, a biztonságra. Kimondja, hogy hazánkban növekvő mértékben kell rendelkeznie olyan képességekkel, amelyek komplex megelőzési eszközrendszert működtetnek, természeti vagy ipari katasztrófák esetén gyorsan, hatékonyan és szervezeten reagálnak.<sup>26</sup>

A hazai katasztrófavédelem igazgatási rendszerének felépítését – kiindulva az Alaptörvényből – törvények, kormányrendeletek, miniszteri rendeletek és közjogi szervezet-szabályozó eszközök határozzák meg. A katasztrófavédelmi igazgatás helyét, szerepét vizsgálva megállapítható, hogy az része a közigazgatásnak, a belügyi igazgatásnak és a védelmi igazgatásnak is.

<sup>22</sup> Kat.2. 3. § 25. pont.

<sup>23</sup> Uo. 11. pont.

<sup>24</sup> Uo. 11. pont.

<sup>25</sup> Alaptörvény, Szabadság és felelősség fejezet, IV. cikk (1) bekezdés.

<sup>26</sup> 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról 34. pont.



A közigazgatás a fogalmi meghatározás szerint azon szervezetek összessége, amelyek közhatalmat gyakorolva, az állam vagy az önkormányzat nevében közfeladatokat látnak el és jogszabályokat hajtanak végre. A közigazgatásban a hivatásos katasztrófavédelmi szervek közfeladatot látnak el. A hivatásos katasztrófavédelmi szerv az államigazgatásban betöltött szerepe szerint rendvédelmi szerv, része a belügyi igazgatásnak.<sup>27</sup>

A védelmi igazgatás jogszabályi meghatározása<sup>28</sup> szinte teljesen megegyezik a korábbi honvédelmi törvény végrehajtási rendelete által adott fogalommal, kivétel az akkori Alkotmányra való hivatkozás elmaradása.<sup>29</sup> A Kat.2. hatálybalépését követően is a védelmi igazgatás szerves részét képezik a Kormány, a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság, a megyei és helyi védelmi bizottságok és a polgármesterek mint az intézkedési és irányítási szintek fő felelősei. A védelmi igazgatásban a védelmi bizottságok tevékenysége, működése kettős jellegű, feladatot végeznek a honvédelmi és a katasztrófavédelmi rendszerben is.

A katasztrófavédelmi igazgatás komplex feladat, jellemzői az alábbiakban foglalhatók össze:

- állami feladat, ugyanakkor abban a közigazgatási, az önkormányzati, a gazdálkodó, a polgári szervezeteknek és szervezeteknek, valamint az állampolgároknak is feladata és felelőssége van;
- tervezési, szervezési, irányítási, összehangolási, végrehajtási, monitoring, hatósági, ellenőrzési és logisztikai rendszert foglal magában;
- célkitűzéseinek, feladatainak megoldása három alapvető szakterület mentén, tűzvédelmi, polgári védelmi és iparbiztonsági területen történik, mindhárom ágazatban elkülöníthetők a megelőzési, védekezési és helyreállítási időszak teendői, és megvalósul azok integrált egysége;
- valamennyi veszélyre, a társadalom egészére kiterjedő, átfogó komplex megközelítés érvényesül;
- a kockázatokkal arányos reagálóképesség, szükség esetén erősokszorozás valósul meg;
- állami irányítás, szubszidiaritás a végrehajtásban, valamint célirányos tervezés és felkészítés jellemzi.<sup>30</sup>

### *A katasztrófavédelmi igazgatásban részt vevők és feladataik*

A katasztrófavédelem szervezeti és irányítási rendszerében a védekezésben részt vevőket a Kat.2. is részletesen meghatározza.<sup>31</sup> Ez a fogalom tükrözi a szervezeti változásokat, újként tartalmazza a vízügyi igazgatási szerveket.

<sup>27</sup> SCHWEICKHARDT 2014, 6.

<sup>28</sup> 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról 1. § n) pont.

<sup>29</sup> Bővebben lásd: A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 71/2006. (IV. 3.) Korm. rendelet. 2. § e) pont.

<sup>30</sup> MUHORAY 2016, 61.

<sup>31</sup> Kat.2. 2. § (2) bekezdés.

A katasztrófavédelmi igazgatás elemei az alábbiak:

- a kormányzati szintű igazgatás elemei a Kormány, a kormányzati koordinációs szerv, a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter, az ágazati miniszterek, a központi államigazgatási szervek;
- a területi szintű igazgatás elemei a megyei, fővárosi védelmi bizottságok;
- a helyi szintű igazgatás elemei a helyi védelmi bizottságok és a polgármester.

A további közreműködők a gazdálkodó szervezetek, a bevont szervezetek, valamint a természetes személyek.<sup>32</sup>

A katasztrófavédelmi igazgatás rendszerében az *Országgyűlésnek* főként ellenőrző funkciója van, amelyet azáltal gyakorol, hogy a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter háromévente jelentést terjeszt fel a katasztrófavédelem helyzetéről. A Kat.2. átstrukturálta *A katasztrófák elleni védekezés irányítása* című fejezetében a Kormány teendőit. A korábban egymás utáni szakaszokban lévő *A Kormány feladatai*, illetve *A Kormány intézkedései* című részek elváltak egymástól. A Kormány feladatai részben azonosak maradtak, részben új feladatokkal egészültek ki, közöttük zömmel szervezési, irányítási és koordinációs kérdésekkel találkozhatunk. A kormányzati intézkedések a Kat.2. V. fejezetében a „veszélyhelyzet kihirdetésének” feladataiként jelentek meg.

A *Kormány* feladatai a katasztrófavédelem megszervezése és irányítása körében többnyire ugyanazok, mint 2000. január 1-től. Ebből fakadóan a Kormány:

- meghatározza védekezésben az állami szervek feladatait;
- megkötö a nemzetközi együttműködési szerződéseket;
- összehangolja az oktatást, képzést, tudományos kutatást, a műszaki fejlesztést;
- létrehozza az országos katasztrófavédelmi információs rendszert;
- a költségvetésben tervezi a hazai és nemzetközi segítségnyújtás mértékét;
- megszervezi a védekezés irányítását, a tervezést, a felkészülés, védekezés, helyreállítás tárcák közötti koordinációját;
- meghatározza a nemzeti kockázatelemzési, értékelési és feltérképezési követelményeket;
- meghatározza a polgári védelmi szervezetek összlétszámát;
- irányítja a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter útján az MVB-k katasztrófavédelmi feladatainak ellátását.

A kormányzati koordináció érdekében a Kormány továbbra is működteti a KKB-t. A védekezési, irányítási feladatok kiegészültek azzal, hogy a katasztrófavédelem irányítása a szakirányítást végző kormányzati szervek közreműködésével valósul meg. Nyilván a szakirányítást elsősorban a Kormány tagjai, az érintett ágazati miniszterek végzik. Ez pedig nem csupán jogtechnikai kérdés, hanem az ágazati felelősség egyszerűbb megfogalmazása, a korábbi Kat.1. „illetékes miniszterek” feladatairól szóló szabályozási részletek elhagyása mellett.

Továbbra is a Kormány dönt a védekezéshez szükséges külföldi segítség igénybevételeéről, a külföldi állam részére történő segítségnyújtásról. Veszélyhelyzetben a katasztrófa elhárításához szükséges mértékben és területen rendeletben kihirdeti a veszélyhelyzetet.

<sup>32</sup> DIRICZI–VASS 2014, 184–185.

Rendeleti úton bevezeti a veszélyhelyzetben alkalmazandó szabályokat, ennek keretében gondoskodik az államháztartás körében szükséges átmeneti intézkedések megtételéről, és az Országgyűlés tájékoztatásáról. A védelmi igazgatás számára is új, hogy a Kormány a veszélyhelyzetre vonatkozó sajátos irányítási szabályokat alkalmazhat, például miniszteri biztost nevezhet ki, illetve a védekező településen az irányítást a polgármestertől a megyei katasztrófavédelmi igazgató által kijelölt személy veszi át. A Kormány rendeletével is bevezethetők rendkívüli szabályok, például termelési, ellátási, szolgáltatási kötelezettségre szerződés kötési kötelezettséget írhat elő, gazdálkodó szervezet működése rendeletben a Magyar Állam felügyelete alá vonható. A Kormány rendeleti felhatalmazása alapján kiadásra kerülhetnek továbbá rendkívüli intézkedések, mint például a járművek forgalmának, a lakosság utcán, más nyilvános helyen való tartózkodásának korlátozása. A Kormány a katasztrófavédelmi igazgatási feladatok tekintetében döntéshozó és intézkedési hatáskörökkel rendelkezik.

A *katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter* feladatait a Kat.2. és a Kat.2. vhr. szélesebb körűen szabályozzák, mint a korábbi Kat.1.:

- szervezési feladatai sorában háromévente jelentést készít az Országgyűlés számára, jóváhagyja a központi veszélyelhárítási tervet, a KKB, a védelmi bizottságok éves gyakorlatterveit;
- felelős a kritikus infrastruktúrák védelméért a katasztrófavédelem területén;
- koordinációs munkája során kidolgozza a KKB ügyrendjét, a Kormány elé terjeszti a katasztrófavédelmi fejlesztési, tudományos kutatási, műszaki fejlesztési, oktatási, képzési célokat, feladatokat, kezdeményezi a célzott támogatások biztosítását;
- irányítási feladatai közül kiemelkedik, hogy elrendeli a polgári védelmi szervezetek részleges alkalmazását, irányítja a KKB, az MVB-k, illetve a bizottságok elnökeinek munkáját;
- veszélyhelyzetben miniszteri biztost nevezhet ki.

Az *érintett miniszterek* mint az ágazatok vezetői felelősséget viselnek ágazatuk katasztrófavédelmi feladataiért, a megelőzésért, az ágazat védekezési tevékenységéért.

Korábban a Kat.1. az országos hatáskörű szervek vezetőinek ágazati, a Kat.1. vhr. pedig az állami szervek vezetői szakterületi feladatainak ellátása során fogalmazta meg a vezetők felelősségét a katasztrófák elleni védekezésben. Az új szabályozás (Kat.2.) a központi államigazgatási szerv vezetőjének feladatait határozza meg a katasztrófák elleni védekezésben. Eszerint a központi államigazgatási szerv vezetője felelős az ágazati feladatkörébe tartozó terület katasztrófavédelmével kapcsolatos tervező, szervező, irányító tevékenységéért.

A Kormány a katasztrófavédelemmel összefüggő döntéseinek előkészítése, a katasztrófák elleni felkészüléssel, megelőzéssel, védekezéssel és helyreállítással kapcsolatos feladatok összehangolása érdekében napjainkban is kormányzati koordinációs szervet működtet Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság („új”) KKB) névvel, amely új megnevezéssel, de zömmel hasonló feladatokkal jogutódja a korábbi Kormányzati Koordinációs Bizottságnak. Szervezeti és működési rendjét Korm. határozat tartalmazza.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> 1150/2012. (V. 15.) Korm. határozat a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról.

A(z) („új”) KKB operatív munkaszerve a Nemzeti Veszélyhelyzet-kezelési Központ (NVK). Az NVK összevontan látja el a korábbi KKB Operatív Törzs, a Védekezési Munkabizottságok és a Veszélyhelyzet-kezelési Központ munkáját. Tevékenységének középpontjában a Kormány rendkívüli intézkedéseinek előkészítése, a védekezés koordinációja, a nemzetközi együttműködés szervezése, a lakossági tájékoztatás előkészítése áll. A(z) („új”) KKB elnöke a megyei, fővárosi védelmi bizottság elnökének katasztrófavédelmi határozatait, döntéseit jogszabálysértés esetén megváltoztathatja vagy megsemmisítheti.

A(z) („új”) KKB elnöke a belügyminiszter, elnökhelyettese az elnök által kijelölt tag. A(z) („új”) KKB tagjai a miniszterek által kijelölt állami vezetők és a BM rendészeti államtitkára. A („új”) KKB ülésén a tagok mellett állandó jelleggel, tanácskozási joggal vesznek részt a BM OKF főigazgatója, az országos rendőrfőkapitány, a Honvéd Vezérkar főnöke, a(z) („új”) KKB Tudományos Tanács elnöke, a(z) („új”) KKB NVK vezetője, a Bizottság adminisztratív feladatait ellátó szervezeti egység vezetője, a BM rendészeti államtitkár által kijelölt, vezetői munkakört betöltő személy. Ugyancsak tanácskozási joggal vesznek részt a központi államigazgatási szervek vezetői, azon MVB elnöke, akit a(z) („új”) KKB napirendjén lévő kérdés érint, vagy akit a(z) („új”) KKB elnöke, illetve a napirendben érintett tag javasol. A döntés-előkészítés tudományos támogatására most is működik a Bizottság Tudományos Tanácsa, amelynek tagjait a(z) („új”) KKB elnöke kéri fel. A nukleáris veszélyhelyzetek elhárításának esetére a(z) („új”) KKB TT nukleárisbaleset-elhárítási műszaki tudományos szekciót működtet. Az NVK-vezetőből, *általános*, valamint a katasztrófatípusoknak megfelelő *védekezési* munkacsoportokból áll. Az általános munkacsoport összetétele: ágazati összekötők, lakossági tájékoztatási összekötő, Jogi Támogató Csoport.

Az NVK vezetőjének általános helyettese a BM OKF állományából kijelölt, vezető beosztású személy, ő vezeti azt az általános munkacsoportot, amelyik a valamennyi katasztrófatípus során egyaránt ellátandó feladatokat oldja meg. Ezek a feladatok hasonlóak a 2012. előtti (korábbi) KKB Operatív Törzs elsődleges feladataihoz. Az NVK vezetőjének szakmai helyettesei a védekezési munkabizottságok vezetői. A védekezési munkabizottság feladatainak ellátása azt a központi államigazgatási szervet terheli, amelynek az adott katasztrófatípus elhárítása, kezelése az alapvető feladatait érinti, de kijelölhető arra alkalmas, már működő olyan munkaszervezet is, amely más jogszabály alapján hasonló tevékenységet végez. A védekezési munkabizottság a létrehozó szerv bázisán vagy folyamatos működésének elrendelése esetén az NVK részeként működik. A nukleáris-balesetelhárítási védekezési munkabizottság támogatására az OAH továbbra is szakértői részleget, CERTA Központot, a BM OKF NUBIÉK-ot és RODOS Központot is működtet.

A területi szintű katasztrófavédelmi igazgatás, ahogy korábban, úgy most is a megyei védelmi bizottságok útján valósul meg. Az új jogszabályok alapján az MVB-k irányítási rendszerében jelentős változások történtek. A testület irányítását most a Kormány területi szervének vezetője, a megyei kormány megbízott végzi, a honvédelemmel és a katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladatok egymástól elkülönültek, mindkét területen egy-egy elnökhelyettes támogatja az elnök munkáját, a katasztrófák elleni védekezés tekintetében a megyei katasztrófavédelmi igazgató. A Kormány a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter útján irányítja az MVB katasztrófavédelmi feladatainak a végrehajtását.

A *megyei védelmi bizottság elnöke* a honvédelmi igazgatási feladatok vonatkozásában hatósági jogkört gyakorol. A kormányhivatal főigazgatója békeidőszaki működéskor a védelmi bizottság elnökének akadályoztatása esetén előkészíti, vezeti az MVB üléseit,

valamint koordinálja a védelmi titkárság napi munkáját. A szakmai feladatok irányítása a honvédelmi és katasztrófavédelmi elnökhelyettes jogkörében marad az elnök helyettesítésekor. Az MVB titkárát a honvédelmi miniszter nevezi ki a HM vagy a hivatásos katasztrófavédelmi szerv állományából. Az MVB szavazati joggal rendelkező tagjai minden olyan területi szervezetet képviselnek, amelyek alapfeladataik ellátásával biztosítják a megyei védelmi igazgatás terén jelentkező feladatokat. Az MVB feladatait a megyei kormányhivatal, a főpolgármesteri hivatal, a polgármesteri hivatal, a védelmi bizottság munkacsoportjai és a hivatásos katasztrófavédelmi szerv közreműködésével látja el. A védelmi bizottság elnöke és a polgármester e feladatok irányítása és végrehajtása során államigazgatási jogkörben jár el.

Az MVB munkacsoportjai, tervrendszere 2012-ben megújultak. A változtatásokat megerősítette 2014-ben a védelmi igazgatás tervrendszerének bevezetéséről szóló Korm. határozat<sup>34</sup> is. 2014. december 1-jétől az MVB honvédelmi és katasztrófavédelmi tevékenységének támogatása érdekében az alábbi csoportok működnek:

- honvédelmi igazgatási munkacsoport (HIMCS);
- katasztrófavédelmi munkacsoport (KMCS);
- támogató munkacsoport (TMCS);
- gazdaságmozgósítási és lakosságellátási munkacsoport (GLEMCS).

A munkacsoportok békeállapotban, veszélyhelyzetben, valamint honvédelmi típusú különleges jogrend esetén aktivizálhatók, azok részleges üzemmódban is alkalmazhatók. Az MVB a védelmi igazgatási feladatai ellátásához megfelelően kialakított és felszerelt, üzemképes állapotban tartott honvédelmi vezetési pontot, illetve katasztrófavédelmi célú megyei veszélyhelyzet-kezelési központot működtet.

A KMCS – mint operatív munkaszerv – katasztrófaveszély és katasztrófák időszakában, veszélyhelyzet kihirdetése esetén, valamint helyreállításkor, illetve újjáépítéskor az MVB szakmai támogatása, döntés-előkészítése, a lakosságvédelmi, katasztrófavédelmi feladatok végrehajtása érdekében működik. Vezetője a megyei katasztrófavédelmi igazgatóhelyettes.

2014-től az MVB tervezési feladatai is kiterjedtek, feladat- és hatáskörében:

- riasztási tervet;
- honvédelmi intézkedési tervet;
- területi veszélyelhárítási tervet;
- védelemgazdasági alaptervet készít.

A területi veszélyelhárítási tervet az MVB elnöke hagyja jóvá a BM OKF főigazgató egyetértésével. A terv célja a Kat.2. 44. §-ában felsorolt természeti, civilizációs és egyéb eredetű veszélyek következményeinek elhárítása érdekében a szakmai döntések támogatása a különböző veszélyekre vonatkozó eljárási rendek segítségével.

A *megyei közgyűlés elnöke* tagja a megyei védelmi bizottságnak, az MVB elnöke döntése alapján részt vesz a megyei megelőzési és felkészülési feladatok ellátásában. Veszélyhelyzetben a közgyűlés feladat- és hatáskörét a főpolgármester, illetve a megyei közgyűlés elnöke gyakorolja. A *főpolgármester* katasztrófavédelmi megelőzési, felkészü-

<sup>34</sup> 1061/2014. (II. 18.) Korm. határozat a védelmi igazgatás tervrendszerének bevezetéséről.

lési feladatainak ellátása során gondoskodik a főváros kockázatalapú katasztrófavédelmi besorolásának elkészítéséről, a területi veszélyelhárítási terv elkészítéséről, annak az FVB elnökével való jóváhagyásáról. A Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság bevonásával ellenőrzi és értékeli a fővárosi polgári védelmi szervezetek felkészültségét, arról tájékoztatja az FVB elnökét, hatósági határozattal dönt a katasztrófavédelmi célú gazdasági és anyagi szolgáltatások fővárosi kijelöléséről.

A *helyi védelmi bizottság* az adott területen a MVB irányítása alatt működő közigazgatási szerv, amely ma nem honvédelmi körzetekben, hanem a járásokban és a fővárosi kerületekben irányítja és hangolja össze a katasztrófavédelmi igazgatást. A HVB-elnököt akadályoztatása esetén szakmai kérdések tekintetében az illetékes elnökhelyettes helyettesíti, aki a HVB-titkár részére utasítást adhat. A HVB döntése alapján, az illetékességi területén működő védelmi igazgatási szervek, illetve a honvédelemben és a katasztrófavédelemben közreműködő szervek részt vesznek a HVB védelmi igazgatási feladatainak végrehajtásában. A HVB katasztrófavédelmi operatív feladataihoz a katasztrófavédelmi kirendeltség közreműködésével vezetési pontot hoz létre.

A helyi szintű katasztrófák elleni védekezés települési igazgatása a *polgármester* útján valósul meg, aki irányítja és összehangolja a felkészülés és a védekezés feladatait. A polgármester a Kormány döntésének megfelelően részt vesz a helyreállításban és újjáépítésben. Feladatait fővárosi kerületben, városban, községben a jegyző vagy a körjegyző, valamint a polgármesteri hivatal közreműködésével végzi, kötelezettségei teljesítése érdekében a HVB rendelkezése szerint együttműködik más települések polgármestereivel, munkáját közbiztonsági referens segíti. A polgármester a honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok irányítása és végrehajtása során államigazgatási jogkörben jár el. Ő látja el az első fokú polgári védelmi hatósági feladatokat. Hatósági határozata alapján védekezési feladatok ellátására gazdálkodó szervezetek is bevonásra kerülnek.

A Kat.2. a katasztrófák elleni védekezésben közreműködőként nevesíti a gazdálkodó szervezeteket. A polgármester hatósági határozattal elrendelheti a gazdálkodó szervezetek részére a polgári védelmi kötelezettségen alapuló települési és munkahelyi polgári védelmi szervezet megalakítását és alkalmazási feltételeik biztosítását. A hatósági határozattal kijelölt gazdálkodó szervezet vezetője felelős a gazdálkodó szervezet feladatainak ellátásáért.

## **Javaslatok a katasztrófavédelmi igazgatás egyes területeinek hatékonyságát növelő feladatokra**

A fentiekben bemutatott téma kutatása nélkülözhetetlen a hatékony katasztrófavédelem szempontjából, és ebből adódóan időszerű. Ebben az alfejezetben a kutatásom alapján kialakított következtetésekre építve, rámutatok azokra a területekre, amelyek a katasztrófavédelmi igazgatást a már elért eredmények mellett még hatékonyabbá tehetik.

A katasztrófavédelem és a védelmi igazgatás összefüggéseit vizsgálva megállapítható, hogy a katasztrófavédelmi és védelmi igazgatás szoros kölcsönhatásban van, és egy hatékony szervezeti, irányítási struktúrát képez a magyar közigazgatásban. Eredményes tevékenységének legfőbb eredménye az alapjogok maradéktalan biztosítása katasztrófák során is, és a katasztrófavédelmi, polgári védelmi és lakosságellátási feladatok magas szintű szervezése. A katasztrófavédelmi és védelmi igazgatási rendszer fejlődése és további fej-



lesztése szükségszerű volt az elmúlt években, részét képezik a közigazgatás reformjának. Vizsgálatuk ezért célszerűen öleli át a jogalkotás különböző lépcsőfokait, a témát meghatározó jogszabályok változásait. Napjaink kihívásaira adandó válaszként az állampolgárok biztonságának garantálásához továbbra is szükség van az állam szerepvállalására, valamint a megelőzés kultúrájának további erősítésére.

A védelmi igazgatás kialakításának és működésének jogszabályi hátterét vizsgálva megállapítható, hogy annak részét képezi a katasztrófavédelmi igazgatás. A katasztrófavédelmi igazgatásban a védelmi igazgatási feladatok ellátásában az Alkotmányból, majd az Alaptörvényből, továbbá a Nemzeti Biztonsági Stratégiából kiindulva a jogszabályok jelentős hatásköröket telepítettek a Kormányhoz, valamint annak döntés-előkészítő koordinatív szervéhez, a KKB-hoz.

A katasztrófavédelem kialakulásának folyamatát vizsgálva megállapítható, hogy az első katasztrófavédelmi törvény (Kat.1.) hatályának évei alatt számtalan tapasztalat gyűlt össze a korábbi KKB munkájáról. Mindezek alapján elmondható, hogy ekkor a KKB-hoz voltak telepítve olyan feladatok is, amelyeket elláthatott volna a katasztrófavédelem hivatásos szerve, a BM OKF. A KKB ad-hoc bizottságként az aprólékosabb kidolgozó munkákat állandó személyi állomány hiányában nem is tudta volna saját hatáskörben elvégezni, a (először a BM OKF, majd a BM, Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium [ÖTFM], Önkormányzati Minisztérium [ÖM] bázisán működő) titkársága pedig nem a részletes katasztrófavédelmi szakmai feladatok kidolgozására lett létrehozva. Bizonyos dokumentumok, amelyek a jogalkotó előremutató szándékát tükrözték, mégsem készülhettek el. Így például a Nemzeti Katasztrófavédelmi Stratégia, amelyet bár a BM OKF kidolgozott, és a BM előterjesztésében elfogadta a Nemzetbiztonsági Bizottság is, ám OGY-határozattal a jogalkotó végül nem adta ki. Az általános feladatok rendszerszemléletű meghatározása mellett a korábbi KKB részletes feladatai a védekezésre való felkészülésre, a megelőzésre, a védekezés irányítására, a következmények felszámolására és a helyreállításra nagy körültekintéssel, esetenként túlzott „alaposással” kerültek leszabályozásra a Kat.1. vhr.-ben. Az esetenként túl részletes szabályozás, a katasztrófák elleni védekezésben fellelhető ágazati érdekek és felelőségek különbözőségének tisztázására már az első három év tapasztalatai alapján, de alapvetően a 2002. évi dunai árvízi védekezés következtetéseit figyelembe véve lett lehetőség, és létrejött a Katasztrófavédelmi Jogszabályokat Felülvizsgáló Tárcaközi Bizottság (KJTb), amely felülvizsgálta a jogszabályi kollízió helyzetét, az előforduló túlszabályozásokat, a megvalósítást nehezítő tényezőket. E felülvizsgálat eredménye volt a Kat.1. 2003. évi módosítása.

A korábbi tapasztalatok szerint az ágazati felelősség kidomborítása fontos volt, és az napjainkban is. Ezt bizonyítja, hogy a(z) („új”) KKB tagjai ma is a tárcák vezetői által kijelölt állami vezetők, azaz államtitkárok, ám a konkrét szakmaspecifikus feladatok szervezése a védekezési munkabizottságokban történik, amelyek vezetője szakmai helytessé az NVK-vezetőnek. Amennyiben a tárcavezető felelőssége változik, bővül vagy szűkül (ahogy erre az elmúlt kormányzati ciklusban is volt példa), akkor a védekezési munkabizottság vezetőinek felelősségi körükben ezt célszerű minél hamarabb lekövetni. A kormányzati szervek átalakítása kapcsán sok változás következett be, például az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat (ÁNTSZ), más igazgatóságok vagy a Bányakapitányságok a kormányhivatalokba főosztály, illetve osztály szervezetbe, a környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségek pedig először a megyei kormányhivatalokba, majd a já-



rási hivatalokba kerültek. A védelmi felkészítés éves feladatterve a Hvt.3. felhatalmazása alapján évente kormányhatározatban,<sup>35</sup> illetve a(z) („új”) KKB Éves Munkatervében kerül kiadásra. Ezek az éves felkészítési feladattervek tartalmukban teljesen komplexen átfogják a védelmi igazgatás szakterületét, eredményesen alkalmazhatók a katasztrófavédelmi igazgatás szakfeladataiban.

A(z) („új”) KKB operatív munkaszerveinek felkészítését jól szolgálják az évente megtartott gyakorlatok, felkészítések, tervpontosítások. A védelmi felkészítés hatékonyságát fogja emelni a védelmi igazgatás rendszerében a központi, területi, helyi és települési szinten honvédelmi igazgatási feladatokat ellátók továbbképzése az Nemzeti Közszerzési Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar közreműködésével. A hatékony védelem alapvető feltétele, hogy az elért eredmények mellett további feladatokat kell megoldani. Ki kell dolgozni, véglegesíteni kell a felkészítés módját, tematikáját, anyagi fedezetét, felszerelését, eszközszükségletét a fegyveres összeütközés időszakában végrehajtandó polgári védelmi feladatokra történő felkészítésre, további szakmai követelményeket szükséges meghatározni a katasztrófavédelem részéről a lakosság hatékony oltalmazása érdekében.

A védelmi igazgatási feladatok a közigazgatás részeként magukban foglalják a különleges jogrendi időszakokra és az azokat kiváltó helyzetekre történő felkészülést, e helyzetek honvédelmi, polgári védelmi, rendvédelmi, védelemgazdasági, lakosságellátási feladatainak tervezését, szervezését. Az utóbbi két feladat komplex végrehajtásához nélkülözhetetlen lesz a jövőben a Kormány védelmi felkészítésről szóló határozatában foglaltak alapján a nemzetgazdaság biztonságos működésének és védelmi felkészítésének átfogó koncepciójáról szóló előterjesztés elkészítése, az alapján a tartalékok meghatározása, az állami és piaci tartalékok különválasztása, magának a tartalékolási rendszernek a kidolgozása. E feladatok kormányzati koordinációval, az ágazatok felelősségével valósulhatnak meg, de kihatással vannak a védelmi igazgatás, a katasztrófavédelmi igazgatás országos, területi és helyi szintjeire.

A védekezéshez anyagi készletek és tartalékok képzése szükséges minden szinten a békeidőszaki katasztrófák elhárítására, de a fegyveres összeütközés időszakában végrehajtandó polgári védelmi feladatokhoz is. Itt szükséges továbbra is a Nemzetgazdasági Minisztérium (NGM) koordinatív szerepe, ám az MVB-knél is szükség lenne egy gazdaságmozgósítási feladatot rész- vagy teljes munkaidőben ellátó személyre a gazdasági szervezetek bizonyos adatainak kezelésére történő felhatalmazással.

Jelenleg is hatályos a nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása feladatai végrehajtásának szabályozásáról szóló 131/2003. (VIII. 22.) Korm. rendelet. Ennek végrehajthatósága ma már kérdéses, bár ez alapján kellene elkészíteni a lakosság különleges jogrendi időszaki és egyéb gazdaságmozgósítási helyzetben való ellátása szükségletének tervezését, a gazdaságfelkészítési szerződések, gazdaságmozgósítási előszerződések és szerződések előkészítését. Ezeknek a korrekt elkészítése és kiszámítása csakis képzett logisztikai, pénzügyi szakemberek bevonásával végezhető el.

*Az elmúlt időszak eseményeit és a védekezés tapasztalatait elemezve megállapítható,* hogy a katasztrófavédelmi és védelmi igazgatás országos szinten eredményesen oldotta meg feladatait az intézményrendszer fennállása óta. A(z) („új”) KKB és operatív munkaszervei több jelentős árvíz, a vörösiszap-katasztrófa, de a 2013-as évezredes dunai árvíz alkalmával is hatékonyan koordinálták a védekezést, a következmények enyhítését, irányították

<sup>35</sup> 1462/2017. (VII. 25.) Korm. határozat a védelmi felkészítés egyes kérdéseiről.

a megyei, illetve a fővárosi védelmi bizottságok munkáját. A további hatékony munkát elősegítik a veszélyhelyzet kihirdetésekor alkalmazható rendszabályok. A védelmi igazgatási szervezetrendszerre is kihat a Kat.2. adta felhatalmazás a BM OKF főigazgatójának a katasztrófaveszély megállapításáról.

Az MVB-k munkájának hatékonyságát egyértelműen növelte, hogy a megyei kormány megbízott lett a vezetője, aki munkájába bevonja a megyei kormányhivatal állományát, tevékenységét kettő elnökhelyettes támogatja, ezek egyike a megyei katasztrófavédelmi igazgató. Megújult az MVB-k tervrendszere és munkacsoport struktúrája, korszerűsödtek veszélyhelyzeti központjaik. A titkárok, titkárhelyettesek HM és BM OKF állományilletékessége egy célszerű konszenzust tükröz. Fontos, hogy az MVB-k és azok titkárságainak munkája egységes legyen a titkárok állománykategóriájától függetlenül.

A Hvt.4. előírja az MVB összetételét, intézkedik az elnök szakmai helyetteseire, a napi ügyeknél viszont a kormányhivatal főigazgatója helyettesíti az elnököt távolléte esetén, ezt az MVB általános ügyrendi és működési kérdéseiben javasolt szabályozni.

Helyi szinten is számos korszerűsítés szolgálja a hatékonyabb munkát, a HVB vezetője szintén változott, ma ő a járási kormányhivatal vezetője, nem választott, hanem kinevezett közigazgatási szereplő. Az illetékességi terület pedig ma már nem egy testületi MVB-döntés alapján kerül kijelölésre, hanem jogilag szabályozott, egybeesik a közigazgatás helyi szintű alapegységével, a járással. A helyi védelmi bizottság elnökét feladatai ellátásában a helyi védelmi bizottság titkára segíti, ő a járási hivatalvezető-helyettes, akit a védelmi bizottsági titkári feladatai ellátásában a megyei védelmi igazgatási és katasztrófavédelmi szervek rendszeres felkészítésekkel és továbbképzésekkel támogatnak. A HVB-titkár nem helyettesíti, csak segíti a HVB-elnököt, amely szintén jó lenne, ha módosulhatna az elkövetkezőkben. A jogilag szabályozott helyettesítéssel hatékonyabb működés érhető el a HVB munkájában.

A HVB üléseire tanácskozási joggal meghívandók körében (a Hvt.4. vhr. alapján) hiányzik a népegészségügy, vízügy, közút, állategészségügy járásilag illetékes képviselőjének megnevezése, mivel e szakágak már mind a járási kormányhivatal tagjai. A szakmaiság jobban meg tudna jelenni a HVB döntéseiben, amennyiben ezek a szakemberek közvetlenül tudnának bekapcsolódni a helyi szintű döntések szakmai előkészítésének folyamatába és magába a döntésbe is, mivel a konkrét kapacitásokkal, erőforrásokkal, helyi lehetőségekkel ők vannak tisztában.

Települési szinten a polgármesterek felelősségének vizsgálatakor a „helyi lehetőségek figyelembevételének” hangsúlyozása korábban bizonyos esetekben oldott a felelősség szigorán. Az egységes irányítás érdekében igazi mérföldkő továbbra is a védekezés irányításának átvétele veszélyhelyzetben a katasztrófavédelem területi szintű kiküldött tisztje által.

*A területi és helyi szintű igazgatási munka hatékonyabbá tétele érdekében* célszerű átgondolni a MVB feladat- és felelősségi köreit, azokat egyértelműen növelni kellene, mivel a kormány megbízott által vezetett MVB egy „erős testület”.

A HVB-k működésének jelenlegi állapotát szintén fontos vizsgálni a működési tapasztalatok alapján. Egy „valós” működés, a tervezett hivatali létszámmal, váltásokkal hosszabb távon elhúzódó veszélyhelyzet idején nagyon leterhelheti a helyi szintű közigazgatás rendszerét. Szervezésbeli többletfeladatot ad napjainkban az is, hogy a katasztrófavédelmi igazgatás helyi szintje, vagyis a katasztrófavédelmi kirendeltség illetékességi területe nem esik egybe a közigazgatási helyi szint, a járás területével. Van, hogy egy katasztrófavédelmi

kirendeltség területén 4 járás is van. Megfigyelhető, hogy a kirendeltségi „székhelyen” működő HVB előnyösebb helyzetben van.

A *katasztrófavédelem területi szerveinél* is vizsgálták a jobbítás, a leterheléscsökkentés lehetőségeit együttműködve az MVB-titkárokkal. Területi szinten átfedést vélnek felfedezni az MVB Katasztrófavédelmi Munkacsoport (KMCS) és a Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság (MKI) Operatív Törzsének (OpT) feladataiban, összetételében, ezért javasolt, hogy mind a feladatrendszerükben, működési helyükben, mind infokommunikációs rendszereikben, összetételükben élesebben különüljenek el egymástól. A megyei katasztrófavédelmi igazgatóság ma túlzottan leterhelt a KMCS-ben, ezt célszerű lenne az esetenként 20 fő/váltás létszámról 5 fő/váltásra csökkenteni, összetételében vezető, általános vezetőhelyettes, lakosságvédelmi koordinátor, kitelepítési koordinátor, ügykezelő szakmai beosztásokkal az igazgatóság állományából.

Javasolt, hogy a megyékben is legyen kialakítva a védekezési feladatokat ágazathoz tartozóan ellátó részleg. Ez lehetne minden esetben annak a szervnek/szervezetnek a saját operatív tevékenységét irányító, koordináló munkaszerve, amelynek az adott katasztrófatípus kezelése, elhárítása a jogszabályban meghatározott alapvető feladatait, felelősségi körét elsődlegesen érinti.<sup>36</sup> Célszerű lenne valamennyi olyan szervnek/szervezetnek, amelyeknek egy-egy adott katasztrófatípus kezelése, elhárítása alapvető feladatait, felelősségi körét elsődlegesen érinti, a védekezési részlegük ügyrendjét úgy elkészíteni, hogy az érintett szerv/szervezet vezetője hagyja azt jóvá az MKI-igazgató javaslatára, az MVB elnökének egyetértésével.

Célszerűnek tűnik, ha az MVB elnöke munkájának támogatása érdekében az MVB KMCS folyamatos működésének megkezdése utáni feladatait az alábbiakban állapítanak meg:

- végzi a szükséges operatív döntések előkészítését, javaslatot tesz a döntések végrehajtására, figyelemmel kíséri azok végrehajtását;
- az MVB, védekezés időszakában az MVB elnöke döntése alapján részt vesz a védekezésbe, illetve a következményeinek felszámolásába bevont erők és a közreműködők tevékenységének összehangolásában;
- tájékoztatja az MVB elnöke útján az MVB-t, védekezés időszakában az MVB elnökét a kialakult helyzetről, a megtett intézkedésekről, a bevont erőkről és eszközökről, az elhárítással, védekezéssel és a következmények felszámolásával kapcsolatos további javaslatokról;
- elemzi és értékeli a kialakult helyzetet, gyűjti a területi, helyi szintű megelőző intézkedések bevezetésével kapcsolatos információkat.

A helyi szintű hivatásos katasztrófavédelmi szerv védelmi igazgatási tevékenységéből adódó leterheltségének csökkentésére javasolt a HVB-kben megalakított HVB Katasztrófavédelmi Munkacsoportok (HVB KMCS) átalakítása. Minden HVB Vezetést Támogató munkacsoportba váltásonként a megyei katasztrófavédelmi igazgató jelölne egy tisztet, akinek feladata lenne az, hogy támogassa a HVB-elnököt a katasztrófavédelmi jellegű döntéseinek meghozatalában. A kijelölt személy a HVB ügyeletének helyi adó helyiségben végezné tevékenységét a számára elkülönített munkahelyen, közvetlen kapcsolatot tartana az MVB

<sup>36</sup> Például: MKI OpT – rendkívüli időjárás, VIZIG Védelmi Törzs – árvízvédekezés stb.

KMCS-vel, az MKI OpT-vel, az együttműködőkkel és a többi HVB ugyanezen feladatokat ellátó tisztjeivel, a járás településeinek polgármestereivel.

Javasolt, hogy a BM OKF főigazgatói intézkedés<sup>37</sup> alapján létrehozandó MKI OpT összetétele a következő legyen: egy fő vezető, három fő műveletirányító, kettő fő lakosságvédelmi, négy fő logisztikai, valamint kettő fő kríziskommunikációs szakember a munkacsoportokban váltásonként. Továbbra is nagy hangsúlyt kell fektetni országos, területi és helyi szinten is a rendezvények, feladatok, gyakorlatok tervezésére, az éves felkészülési és pénzügyi, költségvetési terveknek az elkészítésére, az érintett szervezetektől javaslatok bekérésére. Az éves, illetve három vagy több éves tervezésnek ki kell terjednie a megalakított köteles polgári védelmi szervezetek felkészítésére is. A tervezés szempontjából átgondolást igényelne annak jogi szabályozása, hogy honvédelmi típusú különleges jogrend esetén a sorkötelezettség újjólagos bevezetésével, az új tartalékos rendszer kialakításával az egyébként a speciális mentőcsapatokban, megyei mentőszervezetekben szolgálatot teljesítők meghagyásba kerülhetnének-e.

Javasolt a védelmi igazgatás vezetői, az MVB-elnökök, HVB-elnökök, polgármesterek számára a sokszor korlátozott döntési időben történő gyors és szakszerű döntések meghozatala érdekében 1-2 oldalas protokollok kidolgozása a különböző típusú katasztrófák következményei felszámolásának irányításához.

## Felhasznált irodalom

### *Tudományos-szakmai közlemények*

- BAÁN Mihály – BORS István – CSIFFÁRY Tamás – HÁRI László – KOC SIS Lajos – SZENTES László (2014): *Magyarország védelmi igazgatása a közigazgatás új rendszerében*. Budapest, HM Zrínyi Média Közhasznú Nonprofit Kft.
- DIRICZI Miklós – VASS Gyula (2014): *Katasztrófavédelmi szakismeretek*. Tansegédlet a katasztrófavédelmi vezetők központi továbbképzéséhez, III. fejezet. Budapest, BM Katasztrófavédelmi Oktatási Központ.
- KOZÁK Attila – HORNYACSEK Júlia (2012): A polgári védelem kialakulása, szerepe a katasztrófavédelem egységes rendszerében. *Bolyai Szemle*, 2. sz. 157–184.
- MUHORAY Árpád (2002): *A katasztrófavédelem irányítási modelljének vizsgálata*. (Doktori értekezés) Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem.
- MUHORAY Árpád (2016): *Katasztrófamegelőzés I.* (Egyetemi jegyzet) Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- Orbán Viktor miniszterelnök ünnepi beszéde* (2012). Budapest, Syma csarnok 2012. január 2.
- PROHÁSZKA Petra – HORNYACSEK Júlia (2014): Die aktuelle Fragen der Modernisierung der Landesverteidigungsverwaltung. *Hadtudomány Szemle*, 7. évf. 1. sz. 98–112.
- SCHWEICKHARDT Gotthilf (2014): *Katasztrófavédelmi jog és igazgatás*. (Egyetemi jegyzet) Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

<sup>37</sup> BM OKF főigazgató 55/2013. számú intézkedése.

*Jogszabályok, hivatalos források*

1949. évi XX. törvény. A Magyar Köztársaság Alkotmánya.
1993. évi CX. törvény a honvédelemről.
1996. évi XXXI. törvény a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról.
1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről.
1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről.
2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről.
2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról.
- 179/1999. (XII. 10.) Korm. rendelet a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény végrehajtásáról.
- 131/2003. (VIII. 22.) Korm. rendelet a nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása feladatai végrehajtásának szabályozásáról.
- 234/2011. (X. 10.) Korm. rendelet a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról.
- 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról.
- 1150/2012. (V. 15.) Korm. határozat a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról.
- 1061/2014. (II. 18.) Korm. határozat a védelmi igazgatás tervrendszerének bevezetéséről.
- 1462/2017. (VII. 25.) Korm. határozat a védelmi felkészítés egyes kérdéseiről.
- BM OKF főigazgató 55/2013. számú intézkedése a katasztrófavédelmi operatív munkaszervek létrehozásáról, működési feltételeinek biztosításáról, szervezeti felépítéséről, valamint feladatairól.
- A tanács 96/82/EK irányelve (1996. december 9.) a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek veszélyeinek ellenőrzéséről.
- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25).

*Hornyacsek Júlia*

## **A lakosságvédelem korszerű értelmezése, helye, szerepe a védelmi rendszerben és a védelmi igazgatással való összefüggései**

### **Bevezetés**

A lakosság biztonságára ható és azt veszélyeztető tényezők napjainkra sokrétűvé váltak, a veszélyek jelen vannak a mindennapjainkban. A szakemberek és a tudományos kutatók az elmúlt évtizedekben újraértelmezték a biztonság fogalmát, és mára ezek bemutatásának gazdag az irodalma. A hagyományos, a reform-, illetve az alternatív (kritikai) felfogások főbb képviselői<sup>1</sup> a biztonságot és az ellene ható tényezőket ugyan más-más megközelítésből magyarázzák, mások a prioritásaik, de írásaikban jól felismerhető az a tendencia, hogy a veszélyek sokrétűvé válásával a biztonságfogalom is árnyalódott, és nem választható el a veszélyek különböző értelmezéseitől, továbbá a veszélyekre adott „válaszoktól”, azaz a védelem rendszerétől sem.

A kutatásokon alapuló és rendszeresen aktualizált hazai és nemzetközi biztonságpolitikai dokumentumok<sup>2</sup> nevesítik a biztonságot veszélyeztető tényezőket (az adott kultúra szűrőjén keresztül), és hangsúlyozzák az ellenük való védelem fontosságát, megfogalmazzák annak elveit, területeit, eszközeit és módszereit. A védelem kérdéskörének – az ország védelmén túl – egyik fontos szegmense a lakosság mint védendő, mentendő „elem”, és annak teljes körű védelme, amely részben tevékenységként, részben elérendő állapotként jelenik meg.

Felmerül a kérdés, hogy mit jelent napjainkban a lakosságvédelem, hol helyezkedik el a védelem hazai komplex rendszerében, milyen a kapcsolata a védelmi igazgatással, és miért fontos annak korszerű értelmezése? További kérdés, hogy milyen területei alakultak ki napjainkban, és milyen kihívásokkal kell szembenéznie a jövőben?

A könyv előző fejezeteiben megismertük a hazai védelmi igazgatás fogalmát, jogszabályi háttérét, rendszerét, rendeltetését, főbb területeit, feladatait, kiemelt figyelemmel

---

<sup>1</sup> Biztonságértelmezések, azok változásai és a veszélyeztető tényezők jellemzései, prognózisai jól nyomon követhetőek az alábbi irodalmakban: WALTZ–ART 2009.; DOYLE–IKENBERRY 1997.; ZAKARIA 1998.; MUELLER 1997.; NEUMAN–WAEVER 1996.; COX 1997.; Carl von CLAUSEWITZ 2014 [1836]; DEÁK 2007.; TÁLAS 2006.; KAISER–TÁLAS 2012.

<sup>2</sup> GAZDAG–TAKÁCS–TÁLAS 2002–2007.; 2073/2004. (IV. 15.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról; 1035/2012. (II.21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról.

a katasztrófavédelemmel és a honvédelemmel való összefüggéseire. Jelen fejezetben célul tűztem ki, hogy a fenti kérdések megválaszolása érdekében:

- megvizsgálom a lakosságvédelem jelenkori formáinak kialakulási folyamatát a háborúk-lakosságvédelem, valamint a katasztrófák és a lakosságvédelem relációjában;
- elemzem a lakosságvédelem fogalmát, korszerű értelmezésének szükségességét annak érdekében, hogy javaslatot tegyek egy átfogó megközelítési szempontú megfogalmazására és összetevőinek bővítésére;
- vizsgálom a lakosságvédelem helyét, szerepét a komplex védelmi rendszerben, és a védelmi igazgatással való összefüggéseit.

## A lakosságvédelem jelenkori formájának kialakulása

A lakosság védelme a kezdetektől fogva régi törekvése a társadalmaknak. A különböző államok mindig gondot fordítottak az országuk és annak állampolgárai védelmére. Ez a kezdetekben „csak” az adott ország határainak, szuverenitásának, diplomáciai és szükség esetén fegyveres megóvásában nyilvánult meg. A védelem intézményesített formái eleinte az ország idegen erők behatolása elleni katonai védelmét jelentették, de később kiterjedt a lakosság más jellegű veszélyek elleni védelmére, életének és anyagi javainak megóvására is. A lakosságvédelem fejlődési folyamatát célszerű két fogalomkörrel, a háborúkkal és a katasztrófákkal való összefüggésében elemezni.

## A háborúk és a lakosságvédelem összefüggései

Az országok és országhatárok védelmének szükségessége a történelem során viszonylag gyorsan hozta el a haderő, azaz az állam katonai védelmére létrehozott fegyveres erő<sup>3</sup> valamilyen formájának kialakítási igényét és ezzel párhuzamosan az adott ország hadügyi kérdéseinek meghatározását.<sup>4</sup> A hadügy társadalmi jellege sokáig vitatott kérdés volt,<sup>5</sup> mivel az a katonai erőszak létjogosultságát szentesítve értelmezte, tervezte, szervezte az országok fegyveres védelmét. A napóleoni háborúkat követő időszakra azonban már körvonalazódtak a nem harcoló másik „oldal”, a lakosság háború elleni védelmének kérdései is. A hátszország szerepe a katonai erő sikerében mindig is érzékelhető volt, a német egységért folytatott porosz–francia háború és a napóleoni háborúban bevezetett intézkedések pedig egyre nyilvánvalóbbá tették, hogy egy erős hátszország és a lakosság háborús cselekményekbe vonható javai döntő jelentőségűek a fegyveres harc kimenetelére.<sup>6</sup> Ennek azonban mindig nagy ára volt. A civil társadalom nagy veszteségeket szenvedett a katonai cselekmények

<sup>3</sup> Fajtai napjainkban: hivatásos, szerződéses vagy zsoldos, önkéntes, valamint sorozott katonákból álló.

<sup>4</sup> Itt a fegyveres védelem és a fegyveres küzdelem sikeres megvívását szolgáló elmélet és gyakorlat kialakítását, megvalósítását és az ezzel összefüggésbe hozható társadalmi, gazdasági és igazgatási kérdéseket értem alatta.

<sup>5</sup> A hadügy szociológiai kutatásaira nagy hatást gyakorló főbb történelmi személyiségek és gondolkodók vonatkozó írásai jól tükrözik a társadalmi jelleg megkérdőjelezését. (Raimondo Montecuccoli, Henri Jomini, Karl M. von Clausewitz, Niccolò Machiavelli, Francis Bacon, Thomas Hobbes, Morus Tamás, Immanuel Kant, Otto Hinze, Émile Durkheim, Helmuth Karl von Moltke, Max Weber stb.).

<sup>6</sup> Bővebben lásd: SZÁNTÓ s.d.a.



idején, így a lakosságvédelem kérdésével foglalkozni kellett. Erre az időszakra a nemzetközi egyezményekben is megjelent a „háborúban nem résztvevő semleges személyek” kategória.<sup>7</sup> 1864-ben pedig sor került *A harctéren megsebesült katonák körülményeinek javításáról* (*Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded in Armies in the Field*) szóló egyezmény aláírására, amelyet *A hadrakelt seregek sebesültjei és betegei sorsának javítására* című genfi egyezmény követett 1906-ban.<sup>8</sup>

Ezek a folyamatok és dokumentumok azonban csak közvetve szóltak a civil lakosság védelméről. Az igazi áttörést a lakosság védelmében a 20. század hozta. Az első világháború eseményei bizonyították, hogy az adott társadalomra, a hátszázagra nagy terhet rónak a bevonulások, a hadiüzemekben való munka, a fogságba esettek nagy száma és a háborúval járó nélkülözések, betegségek stb. Hazánk is nagy veszteségeket szenvedett: több mint 3,5 millió magyar lakost vonultattak be, 660 000 felett volt az elesettek száma, 700 000 fő fölött volt a sebesülteké, az ország 18%-át pedig hadiszolgálatra kötelezték.<sup>9</sup> Az ilyen veszteségek hosszú időre visszavetették a fejlődést. Ugyanakkor a civil társadalom szenvedései és a fegyveres harc összefüggései jól érzékelhetővé váltak.

Ennek a háborúnak további jellegzetessége volt, hogy megjelentek a repülőgépek, és elterjedt azok hadi alkalmazása is.<sup>10</sup> A hátszázagnak, a lakoságnak a haderő kiszolgálásából adódó terhei mellett, Európa-szerte a légi támadásoktól is szenvednie kellett. Nyilvánvalóvá vált, hogy a háborút a hátszázág pusztításával is meg lehet nyerni, és a jelenség a hadi elméletekre is kihatott.<sup>11</sup> Tény, hogy a háború alatt, majd azt követően egyre inkább elterjedt egész Európában a lakosság fegyverek pusztító hatásai elleni védelmének igénye, amelynek szervezését az államok megkezdték.

Hazánkban 1935-re alakult ki a lakosságvédelem intézményesített formája, a légoltalom. Alapvetően egy állami és egy civil vonulat együttes kialakulásáról és fejlődéséről volt szó. Az 1935. évi XII. törvénycikk<sup>12</sup> és annak végrehajtási utasítása teremtette meg a jogi alapot a hatósági légoltalom kiépítésére, majd 1937-ben alakult meg a Légoltalmi Liga, azaz a lakosság védelmét szolgáló civil szervezetek hálózata. Komoly, állami szintű, központi intézkedések történtek, mint például az óvóhelyek építése, elsősegélynyújtó civil szervezetek kialakítása és felkészítése, amelyek területi és megyei szinteken is folytatódtak. Folyóiratok és légoltalmi zsebnaptárok, szakmódszertani füzetek segítették a fontos ismeretek terjesztését, és lakossági gyakorlatok szervezésével biztosították az elméleti ismeretek továbbítását, illetve a légi támadások során szükséges együttműködés gyakoroltatását.<sup>13</sup>

<sup>7</sup> Mint például az 1907. évi hágai egyezmény a semleges hatalmak és személyek jogairól és kötelezettségeiről szárazföldi háborúban; illetve további 12 egyezmény.

<sup>8</sup> Nagy szakmai és diplomáciai érdeklődés követte, több módosító javaslat is született, így 1929-ben mindkettőt módosították.

<sup>9</sup> Bővebben lásd: SZÁNTÓ s.d.b.

<sup>10</sup> Megjelentek a többmotoros, szinkrongéppuskával ellátott gépek (Albatros, Fokker, Gotha G, Bristol stb.), és önálló fegyvernemmé vált a légierő. Bővebben lásd: *Repülőgépek az I. világháborúban*.

<sup>11</sup> Megjelent például Douhet *A légi uralom* című, sok ponton vitatott műve, amely a későbbi német villámháborús tervek szakmai alapját képezte, de katonai körökben nem volt egyértelmű az elfogadása.

<sup>12</sup> 1935. évi XII. törvénycikk a légvédelemről.

<sup>13</sup> A teljesség igénye nélkül ezek az alábbiak voltak: *Riadó* (Légoltalmi Liga, 1937–1944.); *Légoltalmi Közlemények* (Légoltalmi Liga, 1937–1944.). Megjelentek az oktatást segítő kiadványok is, például: MOHAY 1942.; S.n. (1937): *Légoltalmi ismeretek*.

A szervezetnek a második világháborúban is jelentős szerepe volt az életmentésben és a veszteségek csökkentésében. A háborút követően a terület a Honvédelmi Minisztériumtól a Belügyminisztérium (BM) felügyelete alá került, és 1953-ban megalakult a BM Légoltalmi Parancsnokság, amely továbbra is központi kérdéskörként kezelte és szervezte a lakosság és az anyagi javak védelmére való felkészülést.

Ezt a tevékenységet és szervezetrendszert 1964-től polgári védelemnek hívták. A Légoltalmi Liga jogutódja a Magyar Polgári Védelmi Szövetség lett, és ebben a keretben folytatódott a lakosság polgári védelmi felkészítése egy lehetséges háború következményeire, illetve a polgári védelmi feladatokba való bevonása. Így 1970-re az országban a Hátország Védelmi Alakulatok Parancsnoksága irányításával 700 000 polgári védelmi szolgáltra kötelezett személlyel lehetett számolni.<sup>14</sup>

A hazai folyamatokkal párhuzamosan nemzetközi viszonylatban is változások történtek, mert újabb egyezmények aláírása segítette a lakosság modernkori védelme formáinak körvonalazódását.<sup>15</sup> Mérőföldkőnek számított az 1949. évi genfi egyezmények I. kiegészítő jegyzőkönyv 61. cikke,<sup>16</sup> amely rögzítette a polgári védelem fogalmát, és a lakosság, valamint az anyagi javak védelmét szolgáló konkrét tevékenységeket polgári védelmi feladatként nevesítette.

Az adott időszak politikai irányzatai és törekvései, valamint a veszélyeztetettség határozták meg a lakosságvédelem irányait és prioritásait is. Míg a világháborúk alatt és azokat követően a hagyományos fegyverek elleni védelemre készültek, a polgári védelmi feladatok területén a hidegháború időszakában ezt felváltotta a nukleáris támadás elleni védelemre való felkészülés és az ennek megfelelő lakosságvédelmi formák, módszerek kialakítása. Ennek keretében a lakosságvédelem rendszerében óvóhelyek és védett vezetési pontok építésére, valamint lakossági felkészítésekre került sor. A hidegháború és a kétpólusú világrend megszűnésével a polgári védelmi tevékenység és ezen belül a lakosságvédelem is új területre, a katasztrófák elleni védelemre fókuszált, de megmaradt a háborús időszaki feladatrendszere is.<sup>17</sup>

A fentiekből is látható, hogy a háborúk és a civil lakosság viszonya kétirányú: a lakosság jelentősen hozzájárult a fegyveres küzdelem kimeneteléhez, ugyanakkor a háború jelentős terhet rótt a hátországban maradtakra, ezért mindig szükségessé vált a civilek életének és a létfontosságú anyagi javak szervezett védelme. Hazánkban az állami légoltalom és a civil Légoltalmi Liga vállalta fel a lakosságvédelem kiépítését, ami később a polgári védelem feladatává vált.<sup>18</sup> A polgári védelemnek fegyveres küzdelem esetén a honvédelmi

<sup>14</sup> TEKNŐS 2015, 34.

<sup>15</sup> Ezek közé tartozott a polgári személyek háború idején való védelmére vonatkozó IV. Genfi egyezmény (1949), és 1977-ben, a genfi egyezményeket kiegészítő, a nemzetközi és a nem nemzetközi fegyveres összeütközések áldozatainak védelméről szóló I és II. Jegyzőkönyv.

<sup>16</sup> A 61. cikk a) pontja szerint: „»polgári védelem« alatt az [...] emberbaráti feladatok mindegyikének, vagy némelyikének az ellátása értendő, amelyek a polgári lakosságnak az ellenségeskedések, vagy katasztrófák veszélyeitől való védelmezésére és közvetlen következményeitől való megóvására, valamint életben maradása feltételeinek biztosítására irányulnak.”

<sup>17</sup> AMBRIS 1999, 22.

<sup>18</sup> Szervezet-, feladat- és intézményrendszer.

igények kielégítése az alaprendeltetése, békeidőszakban a katasztrófaelhárításban való közreműködés.<sup>19</sup>

## A katasztrófák és a lakosságvédelem összefüggései

A lakosság háborúk elleni védelmének viszonylag gyorsan kialakultak az intézményesített keretei, mivel az ország integritásának védelme kezdetektől fogva az adott társadalom vezetésére, az államokra, uralkodókra stb. testált feladat volt.

A lakosság egyéb veszélyekkel, így a katasztrófákkal szembeni védelme később jelent meg intézményesített formában. Eleinte az embereknek önmaguknak kellett megoldaniuk családi keretekben, illetve a védelmi feladatokat ellátó (önszerveződő vagy központi) csoportok formájában a védelmi feladatokat. A korai társadalmak főként a két alapvető természeti elem, a tűz és a víz elleni védelemre készültek fel a legkorábban. A károk csökkentése érdekében ezek ellen elsősorban a családok fogtak össze, és spontán választották ki a védelmi formákat, például természetes menedékhelyeket kerestek stb.<sup>20</sup> A szervezett védelem kezdetét a jelzések, riasztás feltételeinek kialakítása, a jelek kódolása és azok megismertetése jelentette.<sup>21</sup> Ez a későbbiekben kibővült a szervezett csoportos menekülés módszereinek kialakításával.

Nagy fejlődési lépcsőt jelentett ezen a téren a mentésre specializálódott hivatásrendek megjelenése és beépülése a társadalmi munkamegosztásba. Az ipari forradalom után kialakuló technikai, gazdasági és társadalmi fejlődés és az ennek következtében megnövekedő veszélyhelyzetek úgynevezett szakterületenkénti önszegélyező szervezetek kialakulását indukálták, és az önkéntesség felerősödését a védelmi munkában. Míg a lakosság háborúk elleni védelmének jelenkori területei már a 20. század közepére kiteljesedtek, a katasztrófák elleni lakosságvédelem mai formáinak kialakulása főként a kétpólusú világrend megszűnésének időszakára tehető.

A volt szocialista országokban akkor kapott lendületet, és került a szakmamódszertani írások középpontjába a lakosság védelme, amikor az ország vezetése deklarálta, hogy az egész állam fennmaradását biztosító egyik legfontosabb tényező a lakosságvédelem, és meghirdette a lenini elvet, miszerint „ha az ember megmarad, akkor mindent megmenthetünk [...] de elveszünk, ha az embert nem tudjuk megmenteni”.<sup>22</sup>

Elsősorban a helyi védelemre, azon belül is az óvóhelyi védelemre, a természeti katasztrófák közül az árvízre és ennek vonatkozásában a távolsági védelemre, azaz a kitelepítésre készültek fel.<sup>23</sup>

Időközben egyre inkább felmerült az igény, hogy a lakosság katasztrófák elleni védelmére vonatkozó feladatokat nemzetközi szinten is szabályozzák. Erre a civil lakosság

<sup>19</sup> Bővebben lásd: 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről, 11. §; 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról (Kat.2.) 52. §.

<sup>20</sup> GYÖRÖK-TÓTH 2016.

<sup>21</sup> Kódolt fény-, füst- és tűzjelzések, világítótornyok kialakítása, futárszolgálatok szervezése, hangjelzések stb.

<sup>22</sup> KÓKAY 1972, 123.

<sup>23</sup> 2002/1966. (I. 23.) Korm. határozat a polgári védelemről, 4. § (5) bekezdés b) pont; 11/1967.(HK.3) HM utasítás a polgári védelemről szóló 2002/1966. Korm. sz. határozat végrehajtásáról.

háborúk során való védelméről szóló szabályzók kialakításával került sor Genfben. A genfi egyezményeket 1977-ben megalkotott, a nemzetközi fegyveres összeütközések áldozatainak védelméről szóló II. Kiegészítő Jegyzőkönyvvel a polgári védelem fogalmának és konkrét feladatainak meghatározását kiterjesztették a nem háborús veszélyhelyzetekre, katasztrófákra is. Mindezeket a polgári védelmi törvénnyel emelték be a hazai jogrendbe.<sup>24</sup>

Az addig biztosnak hitt nukleáris háború veszélye csökkent, ezért a lakosság védelme új irányokat vett. A kollektív védelem korábbi formája, az óvóhelyi védelem kikerült a fókuszból, ugyanakkor előtérbe került a kárterületről való kitelepítés, a veszélyeztetett területen kívüli befogadás, valamint a visszatelepítés mint lakosságvédelmi módszer.

A katasztrófák során alkalmazandó lakosságvédelmi eljárások átgondolásának újabb állomását jelentette a polgári védelem és a tűzoltóság országos és megyei szintű szerveinek összevonása (első összevonás) és az ezt megalapozó első katasztrófavédelmi törvény (Kat.1.) megjelenése.<sup>25</sup> Az integrációs folyamat a helyi szintű polgári védelem és a tűzoltóságok összevonásával vált teljessé, és kialakult az egységes katasztrófavédelem rendszere.

Mint minden rendszerépítés, ez is komoly átalakításokkal járt mind a jogszabályi, a szervezeti, mind az igazgatási szinteken, ezért a szakmai kérdések és a munkamegosztás újragondolására is sort kellett keríteni. A lakosságvédelemben az egyéni védelem háttérbe szorult, amihez hozzájárult, hogy az egyéni védőeszközök beszerzése és rendszerben tartása korábban, a nagyvállalatok időszakában egyszerűbb volt, a privatizációt követően, és a piacgazdaságra való áttéréssel ezek beszerzése, illetve az arra való ösztönzés egyre nehezebbé vált. A kollektív védelemben pedig a helyi védelem kapott prioritást, előrevetítve, hogy a védelmi rendszernek – ide értve a településeket is – e feladatok végrehajtására képesnek kell lennie, azaz át kell alakulnia.

A lakosságvédelem a katasztrófák és a fegyveres összeütközések ellen való védelemre terjedt ki, és múlt században kialakult formái egészen napjainkig ugyanazok maradtak, ugyanakkor a veszélyek természete megváltozott.

## A lakosságvédelem fogalma, korszerű értelmezése

A fentiekben a lakosságvédelem kialakulását, evolúcióját a háborúkkal, valamint a katasztrófákkal való összefüggéseinek tükrében vizsgáltam. Ebben a fejezetben elemzem a lakosságvédelem fogalm meghatározásait.

A fogalomra vonatkozóan a különböző időszakokban más-más elgondolások alakultak ki attól függően, milyen veszélyekre kellett készülni, és milyen célkitűzés állt a védelmi szféra lakosságvédelmi törekvéseinek középpontjában. A nukleáris háború időszakában például „a lakosságvédelem: a nukleáris háború túlélésének lehetőségeinek biztosítása” volt.<sup>26</sup>

A későbbi fogalmakban már célként jelenik meg a katasztrófák elleni védelem: „[a] lakosság-védelem olyan tevékenységek összessége, amelyek azt a célt szolgálják, hogy

<sup>24</sup> 1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről 2. § (1) bekezdés, a) pont.

<sup>25</sup> 1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről.

<sup>26</sup> S.n. (1969): *Tansegédlet a kitelepítési, befogadási szakszolgálat általános kiképzéséhez*, 7.

a lakosság élete egy esetleges háború vagy fegyveres konfliktus esetén a harceszközök romboló hatásai ellen, a katasztrófa során pedig annak pusztító hatása ellen védett legyen.”<sup>27</sup>

A szakirodalomban gyakran nem a lakosságvédelem-fogalomra, hanem annak megvalósítási formáira (kitelepítés, kimenekítés) találunk magyarázatokat, esetleírásokat. Egyes megfogalmazásokban – a klasszikus védelmi formákon túl – a fogalom kibővül a lakosság felkészítésével is. Eszerint a lakosságvédelem „olyan módszer, eljárás, intézkedés, amely a lakosság veszélyhelyzetekre történő felkészítését, a fegyveres összeütközés, és a különböző katasztrófák idején a lakosság életben maradásának feltételeit biztosítja”.<sup>28</sup>

A fogalom eltérő értelmezése tehát nyomon követhető a szakmai anyagokban, előadásokban és a gyakorlati védelmi munkában. Sok esetben tevékenységként, más esetekben elérendő állapotként, nemegyszer pedig a lakosságvédelem valamelyik alrendszeréként (kitelepítés, óvóhelyi védelem stb.) jelenik meg, területei bővültek, ezért az újraértelmezése időszerű. A szakemberek írásaiban már az ezredfordulón felmerült, és azóta is megfogalmazódik ez az igény.<sup>29</sup>

### A lakosságvédelem új értelmezésének szükségessége

A klasszikus felfogásban korábban a lakosságvédelem alatt olyan tevékenységrendszert értettek, amelynek két nagy területét különböztették meg, a kollektív és az egyéni védelmet. A kollektív védelem a helyi és a távolsági védelmet foglalta magában:

- a *helyi védelem* az óvóhelyi védelmet és az elzárkózást, adott esetben az elsötétítést, fényálcázást jelentette;
- a *távolsági védelem* alatt a kitelepítési, a kimenekítési és a befogadási feladatok végrehajtását értették.

A protokollok ezekre az esetekre készültek, a védelmi szervezetek ezekhez igazították a felkészülésüket, és a védelmi tervezésben ezt meg is jelenítették. Napjaink új kihívásainak tükrében, a lakosságvédelem értelmezésében azonban el kell térnünk a korábbi felfogástól. Az is indokolja ezt, hogy a védelmi rendszer, a közigazgatás és a védelem eszközrendszerének, valamint a végrehajtásban részt vevők körének változásával a lakosságvédelem feladatait és a végrehajtás módját is másként kell meghatározni.

A veszélyeztető tényezők sokrétősége napjainkra egyre nyilvánvalóbb. A természeti és civilizációs katasztrófák, a fegyveres konfliktusok, a terrorcselekmények mellett számolni kell a globális felmelegedés, a migráció, a járványok következményeivel, az energiaellátás, az informatikai, a távközlési és a szállítási rendszerek kieséséből adó rendkívüli helyzetekkel, amelyek komoly terhet jelentenek a lakosságra nézve. A kárterületek a veszélyeztető tényezők sokrétőségéből adódóan egyre összetettebbé válnak, egyre nehezebb lakosságvédelmi intézkedések nélkül az emberek mentése és a normál élet feltételeinek visszaállítása.

<sup>27</sup> NIKODÉM 2014, 13.

<sup>28</sup> TEKNÓS 2015, 21.

<sup>29</sup> Bővebben lásd: TÓTH 2009.; MUHORAY 2012.; HORNACSEK 2005.

*A lakosságvédelem változtatását igénylő okok a védelem szemszögéből:*

- a két világháború megszűnésével a háborús lakosságvédelmi feladatok háttérbe szorultak, de nem szűntek meg, mivel fegyveres cselekményekkel napjainkban is számolni kell;
- csökkent az állampolgárok háborús veszélyérzete, ezért a felkészítésük és motiválásuk más módszereket és tartalmakat kíván;
- a fegyveres küzdelem során alkalmazott védelmi módszerek és létesítmények (óvóhelyek) napjainkra elavultak, ezért a helyi védelem új formáit és módszereit kell kialakítani és fejleszteni;
- a fegyveres küzdelem jellege és az alkalmazott fegyverek, valamint azok hatása is más lett, és ezekre eltérő lakosságvédelmi módszerek szükségesek (amelynek feltétele a lakosságvédelem fogalmának kiterjesztése, komplex értelmezése);
- a katasztrófaveszélyek növekedésével a lakosság veszélyeztetettsége is megnőtt, ami megkívánja az önmentési készség kialakítását és fejlesztését;
- a katasztrófák komplex kárterületeket hoznak létre, amelyek a lakosságvédelem átfogó megközelítését, területének kiterjesztését, új formáinak kialakítását igénylik;
- a klasszikus lakosságvédelmi formák átalakultak, a védekezési feladatok prioritásai megváltoztak, a központi jellegű védekezési formák helyett a szubszidiaritás elvén működő helyi formák kerültek előtérbe.

Ezen túlmenően, érezhető az az ambivalens jelenség is, hogy a technika, a társadalom, az ellátás fejlődése ellenére a lakosság sokkal kiszolgáltatottabb a veszélyek hatásainak, mint korábban.<sup>30</sup>

*A lakosságvédelem változtatását igénylő okok a lakosság szemszögéből:*

- a lakosság veszélytudata nem éri el a veszélyeknek megfelelő szintet;
- az öngondoskodás és a tartalékképzés nem minden társadalmi rétegben megoldott;
- az önmentési készség szintje a lakosságban még nem elegendő az összetett kárterületet okozó helyzetek megoldásához;
- egyre függőbbé válunk a központi ellátórendszerektől, így az infrastruktúra, az élelmiszer-ellátás, a gázszolgáltatás stb. kiesése esetén – mivel az önellátás hagyománya már a múlté – nem rendelkezik a lakosság az élethez szükséges feltételekkel;<sup>31</sup>
- kevés az olyan ösztönző tényező, amely a veszélytudatosabb építkezésre sarkallna;
- az önkéntesség alulreprezentált a védelmi feladatokban való részvétellel, a felkészülési hajlandóság térben és időben nem egyenletes eloszlású.

<sup>30</sup> Jól mutatják ezt napjaink rendkívüli időjárásai jelenségei következtében az áramellátás kieséséből adódó zavarok. A lakosság ilyen helyzetben nem tud világítani, fűteni, nem jut internethez, így információhoz sem, az üzletek nem tudják az áruellátást biztosítani, áram nélkül a bankok nem bonyolítanak pénzforgalmat, a gyerekek nem mennek iskolába, óvodába, így a szülők nem mehetnek dolgozni. Egy viszonylag egyszerű esemény ezért ellehetetleníti a normál működést.

<sup>31</sup> Nem rendelkeznek fűtési vagy vízellátási alternatívákkal, egyre kevésbé tartanak otthon állatokat, és a zöld- és, illetve gyümölcsstermesztés is egyre kevesebb háztartásban jellemző.

A fentiekből adódóan, a lakosságvédelem fogalmát egyre inkább célszerű kiterjeszteni, és az átfogó (komprehenzív) megközelítés szellemében értelmezni, továbbá bővíteni a bele tartozó tevékenységi kört. Erre az alábbi javaslatot teszem: *a lakosságvédelem olyan összetett tervezési, szervezési és intézkedési feladatkör, amelynek célja békeidőszakban és/vagy fegyveres küzdelem idején a lakosság életének megóvása, a túlélés feltételeinek megteremtése, az élethez szükséges alapvető anyagi javak védelme, a lakosság és a védelmi erők<sup>32</sup> felkészítése a veszélyek kialakulásának megakadályozására vagy eszkalálódásának csökkentésére, továbbá a lakosság felkészítése a rendkívüli helyzetekben irányadó magatartási szabályokra.*

A lakosságvédelem két fő területét javaslom nevesíteni: *a mentő lakosságvédelem* (kimenekítés, kitelepítés, befogadás, egyéni védőeszközzel való ellátás stb.) és *a támogató lakosságvédelem* (amely biztosítja a mentő lakosságvédelem végrehajtási feltételeinek kialakítását a megelőzés és a védekezés, valamint a végleges helyreállítás időszakában).

A fenti célok eléréséhez jelenleg is több hivatásrend járul hozzá, és elmondható, hogy ezek összefüggő, gyakran egymásra épülő és egymásra visszaható tevékenységeket végeznek, ezért ezeket nem célszerű függetlenül kezelni, hanem a megoldásokban a komplexitásra kell törekedni. Az összefüggések szem előtt tartása azért is indokolt, mert ha ezek a tevékenységek összetettségüknél fogva egy területhez tartoznak, könnyebb a rájuk vonatkozó szabályzásokat összehangolni, a végrehajtással összefüggő feladatokat hatékonyabban lehet koordinálni. A követelmények egységesebb meghatározása után a védekezés sikeresebb, és költséghatékonyabb lehet. Az egységes szabályozás és követelmények alapján pedig olyan protokollok készülhetnek, amelyek az esemény típusától és fokozatától függően, már előre pontosan rögzítik a védelmi rendszerben részt vevők munkamegosztását, alkalmazásba helyezésük idejét, módját, az alkalmazandó eszközöket.

Az összes lakosságvédelmi terület klasszikus, illetve komprehenzív felfogásának összehasonlítására nincs lehetőség, de egy konkrét területre, vagyis az elégséges védelmi szintre, illetve védelmi képességekre vonatkoztatva ki kell térnünk. A hatályos katasztrófavédelmi törvény (Kat.2.)<sup>33</sup> végrehajtási rendeletében<sup>34</sup> megjelenik az úgynevezett elégséges védelmi szint fogalom, amely az adott település veszélyeztetettségével függ össze, és hat kategóriában határozza meg a minimális védelemhez végzendő feladatokat az I., II. és III. veszélyeztetettségi szintekre. Ez azonban önmagában nem biztosítja, hogy rendelkezésre is áll mindez. A komplex értelemben vett lakosságvédelem egyik alapvető kategóriája az úgynevezett védelmi képesség, ami biztosítja, hogy a településen valósan meglegyenek a védelmi feladatok végrehajtására szolgáló tervek, szervezetek, humán erőforrások, eszközök, anyagok, berendezések stb.

<sup>32</sup> Beleértve a civil és a hivatásos mentőerőket is.

<sup>33</sup> 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról.

<sup>34</sup> 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról (Kat.2. vhr.), 2. melléklet.



## A komplex értelemben vett lakosságvédelem javasolt területei

Mivel a védekezés három időszakra polarizálódik, ezért javaslom a lakosságvédelem fogalomkörének három fő területre való kibővítését az alábbiak szerint:

- a megelőző;
- a mentő;
- a támogató lakosságvédelem.

A *megelőző lakosságvédelem* területeire az alábbi javaslatot teszem:

- a kockázatok azonosítása, a szükséges védelmi szint meghatározása;
- a megelőző műszaki technikai védelem;
- a védelmi tervezés;
- a megfelelő szintű védelmi képességek kialakítása;<sup>35</sup>
- a lakosság felkészítése.<sup>36</sup>

A *mentő lakosságvédelem* területeire az alábbi javaslatot teszem:

- egyéni védelem, amely lehet: bőr és légzésvédelem és egyéni sugárdózimérés;<sup>37</sup>
- kollektív védelem, amely lehet: helyi védelem, távolsági védelem.

Az *egyéni védelem* feltétele az egyéni védőeszközzel<sup>38</sup> való ellátás, amelyek fizikai, vegyi, radiológiai és biológiai veszélyek ellen védelmet nyújtanak.

Az eszközök védelmi osztályokba soroltak, és védelmi mérték szerinti fokozatuk van meghatározva.<sup>39</sup>

A *kollektív védelemben* tartozó *helyi védelem* főbb területei: a szervezett elhelyezés életvédelmi létesítményekben,<sup>40</sup> az elzárkóztatás és az elsötétítés, fénycsökkentés. A szintén idesorolható *távolsági védelem* fő területei a kimenekítés, kitelepítés, a kiürítés,<sup>41</sup> valamint a veszély elmúltával a szervezett visszatelepítés. (1. ábra.)

<sup>35</sup> Erre példa a Kat.2. vhr., amelyben a riasztás is a lakosságvédelem része (VII. fejezet 34. §).

<sup>36</sup> A veszélyek, a helyi szintű védelmi rendszer, a riasztás, és a várható mentési folyamatok megismerése, a követendő magatartási szabályok, az életmentés lehetőségeinek, módszereinek ismerete és begyakorlása.

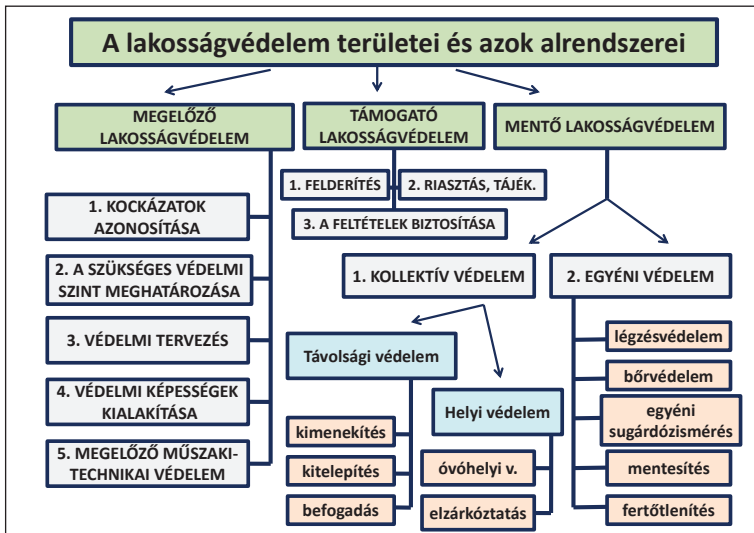
<sup>37</sup> Célja a légzőrendszer védelme a káros gázok, a légnemű vagy a levegőben terjedő szilárd részecskék károsító hatása ellen szűrés vagy szigetelés útján.

<sup>38</sup> Az emberi szervezetet károsító veszélyes és radioaktív anyagok hatásai és a fizikai veszélyforrások elleni védelemre szolgáló eszköz. Bővebben lásd: Kat.2. vhr. 1. § 6. pont.

<sup>39</sup> A kérdést az egyéni védőeszközök követelményeiről és megfelelőségének tanúsításáról szóló 18/2008. (XII. 3.) SZMM-rendelet szabályozza. További hasznos információkat bővebben lásd: NIKODÉM s.d.

<sup>40</sup> Életvédelmi létesítmény alatt az óvóhely, a szükségóvóhely és a kettős rendeltetésű létesítmény értendő.

<sup>41</sup> A kitelepítés: a lakosság és a létfenntartáshoz szükséges anyagi javak veszélyeztetett területről történő – a veszélyelhárítási tervben meghatározottak szerinti – kivonása és befogadóhelyen történő átmeneti elhelyezése. (Kat.2. vhr. 1. § 15. pont) A kiürítés: a létfenntartáshoz szükséges anyagi javak, a kijelölt intézmények és azok ingóságai, valamint a kulturális örökség elemeinek a veszélyeztetett területről történő kivonása (Kat.2. vhr. 1. § 16. pont).



1. ábra

*A lakosságvédelem átfogó értelmezése*

*Forrás: a szerző szerkesztése*

Ezek jól láthatóan a korábbi klasszikus lakosságvédelem nevesített területei, és ezeket javasolom kiegészíteni a *riasztás*, a *tájékoztatás*, a *felderítés* és a *feltételek biztosítása* tevékenységi körök – azaz a *támogató lakosságvédelem* főbb tevékenységeinek – bevonásával a lakosságvédelem fogalmkörébe.

## A lakosságvédelem helye a komplex védelmi rendszerben és a védelmi igazgatással való összefüggései

Korábban a lakosságvédelem fogalmát önálló egységként úgy használták a szakemberek (és ez napjainkban is így van), hogy nem volt meghatározva a helye a védelmi rendszerben, mert maga a védelmi rendszer is vita tárgyát képezte. Rendszerint csak a védelmi szervek szabályzóiban, szakmamódszertani anyagaiban találkozunk az ezzel kapcsolatos magyarázatokkal, de azok is a saját hivatásrendjük szempontjából értelmezték, vagy egy konkrét eset kapcsán említették a komplex védelmi rendszert mint fogalmat, és a rendszerintani besorolására sem tértek ki. Ettől függetlenül a jelen kutatás keretében a könyv szerzői, a mindkét nyelvészeti terminus, *jelölet és jelentés* szempontjából egyaránt a *komplex védelmi rendszer* fogalomból indultak ki, és a fejezetcímüknek megfelelően vázolták a védelmi igazgatás és az ahhoz kapcsolódó más rendszertani kategóriák főbb kulcskérdéseit. A kutatásuk eredményeit elfogadva, és azokat nem ismételve, az általuk megfogalmazottak tükrében vizsgálom a rendszer egy elemének, a lakosságvédelemnek a helyét, rendeltetését a komplex védelmi rendszerben, valamint a védelmi igazgatással való kapcsolatát.

## A lakosságvédelem helye a komplex védelmi rendszerben

A nemzeti komplex védelmi rendszert mint egzakt fogalmat, nem nevesíti egyetlen jogszabály sem, így a biztonságpolitikai dokumentumokban foglaltak és a különböző védelmi szervek kialakítását meghatározó törvények, valamint azok végrehajtási rendeletei, az adekvát miniszteri rendeletek, továbbá a védelmi szervezetek Szervezeti és Működési Szabályzatai adták az alapját az ezzel kapcsolatos okfejtéseknek. Ezekből az alábbiak állapíthatók meg:

- a nemzeti komplex védelmi rendszer Magyarország teljes védelmi kapacitását átfogó és aktivizáló, a fegyveres erőt, a rendvédelmi szerveket, a nemzetgazdaságot, a közigazgatást (önkormányzati és állami igazgatás), valamint a lakosságot is magában foglaló rendszer. Ennek bemutatását korábbi kutatásaimban összegeztem;<sup>42</sup>
- a komplex védelmi rendszer fő rendeltetése a rendkívüli események megelőzése, felkészülés a következmények felszámolására, szükség esetén a mentés tervezése, szervezése, végrehajtása és a helyreállítás, valamint az állam működőképességének biztosítása rendkívüli helyzetekben is;
- a hazai komplex védelmi rendszer lényege és erőssége az összetettsége. Feladat, erőforrás és intézményi/szervezeti alrendszerekre tagolható.
- a védelmi rendszerben a „feladatok” alrendszer két alapvető területre osztható: a fegyveres védelem és a polgári védekezés feladataira, amelyek szintén további feladatokra polarizálódnak. A feladatok különböző szabályzókból lettek meghatározva úgy, hogy a rendszer minden veszélyeztető tényezőre adekvát „választ” adhasson;
- a „szervezeti” alrendszer összetevői a hivatásos védelmi szervezetek (a katasztrófavédelem, a rendőrség, a fegyveres erő, a büntetés-végrehajtás, a nemzetbiztonsági szolgálatok stb.), az állam- és közigazgatási szervek (védelmi igazgatási funkciójukban), a védelemgazdaság szervezetei és intézményei, a polgári védelem civil és hivatásos ága, a civil és humanitárius szervezetek. Ezek az adott hivatásrend szabályzóiban rögzített feladatokért felelnek, de a lakosság és az anyagi javak védelme mindegyiknél megjelenik.

A fejezet terjedelme nem teszi lehetővé a lakosságvédelemnek valamennyi rendszerszeggemsszel való kapcsolódásának vizsgálatát, ezért egy konkrét területtel, a védelmi igazgatóssal kialakult összefüggéseit elemzem.

## A lakosságvédelem és a védelmi igazgatás összefüggései

A komplex védelmi rendszer rendeltetése, hogy a rendkívüli eseményekre felkészüljön az ország minden olyan szervezete, intézménye, állampolgára, akiknek feladata van a helyzetek megelőzésében, a káros következmények felszámolásában. Célja továbbá, hogy a védekezés minden feltétele rendelkezésre álljon, és az erre hivatott szervek hatékonyan folytathassák a mentő tevékenységüket. A védelmi feladatok ellátásában közreműködők tevékenységének tervezése, szervezése, koordinálása az állam- és önkormányzati igaz-

<sup>42</sup> HORNYACSEK 2012.; PROHÁSZKA–HORNYACSEK 2014.

gatás – védelmi igazgatásként nevesített – rendszerben és annak országos, megyei, helyi és települési szintjein zajlik.

A lakosságvédelem és a védelmi igazgatás összefüggéseit két dimenzió mentén célszerű elemezni:

- a veszélyeztető tényezők jellege, következményei és annak minősítése;
- a végzendő feladatok és a feladatvégzésbe bevont szervek, szervezetek szempontjából.

### **Az esemény jellege, következményei, minősítése és a védelmi igazgatás**

A veszélyeztető tényezők skálája széles, kihívások, fenyegetések, kockázatok, de akár háború formájában is manifesztálódnak. Mindegyik csoport további veszélytípusokra osztható. Ezek bekövetkezési kockázata eltérő ugyan, de kizárni egyiket sem lehet. A kihívások között a mindennapi életben leggyakrabban a természeti és a civilizációs eredetű katasztrófákkal találkozunk. Hazánkban jellemzően a rendkívüli időjárás következményei és az árvizek okoznak problémát, de a veszélyes anyagokat gyártó, tároló és szállító üzemekkel kapcsolatos balesetek száma is jelentős. A balesetek következtében kialakult kárterületen fizikai, kémiai, biológiai és esetleg radiológiai hatásokkal kell számolni, amelyekkel együtt járnak a negatív pszichés jelenségek is, azaz a kárterület jellemzői rendszerint összetettek. Még árnyaltabb a helyzet egy háború vagy más fegyveres cselekmény, esetleg kombinált veszélyeztető tényező kialakulásakor. Minden esetben szükség van az adott helyzetnek megfelelő lakosságvédelemre. E tevékenység folyhat a normál jogrend keretei között, de szükséges lehet a helyzet minősítésére és a felszámolás zavartalanságának biztosítása érdekében különleges jogrend bevezetésére.

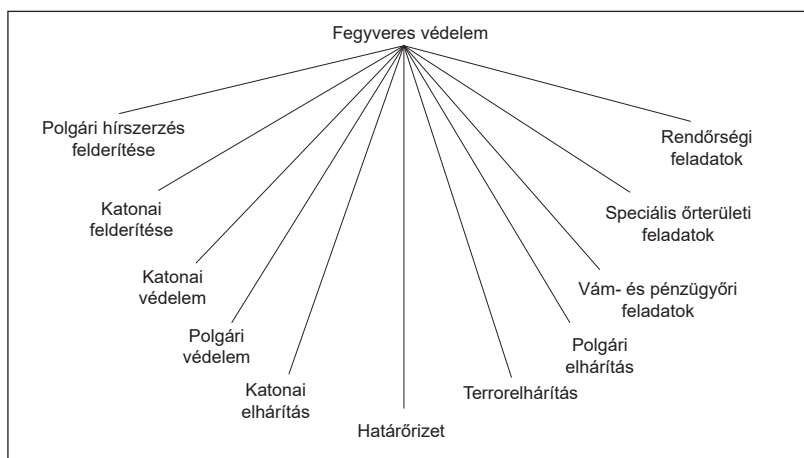
A végrehajtás kisebb eseményeknél a települések védelmi szervezetei és a hivatásos mentőerő segítségével elvégezhető, nagyobb eseménynél azonban szükség lehet a védelmi igazgatás valamelyik vagy több szintjének aktiválására. Megállapítható, hogy a védekezés a *szubszidiaritás* elvén működik, de ha az események jellege, a bekövetkezett károk mértéke, az érintett lakosság száma stb. indokolja, akkor a katasztrófaeseményt minősítik, és kihirdetik a veszélyhelyzetet. Ettől kezdve a segítségnyújtás elve lép életbe, amely a védelmi igazgatáson keresztül aktiválja a védelmi rendszer minden szintjét és szereplőjét. A lakosság védelmét ebben az esetben is – annak ellenére, hogy a hivatásos szervek támogató szerepe felerősödött – a védelmi igazgatás koordináló tevékenységével és szervezésével kell ellátni, a különbség „csak” a kialakult kárterület jellegéből, valamint a végrehajtás körülményeit meghatározó rendeletekből és egyéb rendelkezésekből adódik.

### **A végzendő feladatok, a feladatvégzésbe bevont szervek, szervezetek és a védelmi igazgatás**

A rendkívüli helyzetekben végzendő feladatok végrehajtása a nemzeti komplex védelmi rendszerben a *fegyveres védelem* és a *polgári védekezés*, valamint a két területet összekapcsoló *polgári veszélyhelyzeti tervezés* feladatcsoportjainak megvalósításával folyik. Mindegyik terület további alterületeket tartalmaz.

### A fegyveres védelem feladatai

Farkas Ádám tanulmányában<sup>43</sup> az állam fegyveres védelméhez a honvédelem, a rendészet és a nemzetbiztonság területeit és azok alfeladatait sorolta. A fegyveres védelemhez alfeladatként a katonai védelmet, a védelmi felkészítést, polgári védelmet, a rendészeti területhez a rendőrségi, a határőrizeti, a vám- és pénzügyőri és speciális örterületek tevékenységeket társította, míg a nemzetbiztonsági tevékenységhez a katonai felderítés és a katonai elhárítás feladatcsoportokat kötötte. A 2. ábrán látható területek közül a polgári védelem alaprendeltetéséből adódóan a lakosság védelmét szolgálja, a többi területen pedig, amennyiben az alaptevékenységükhöz köthető események a lakosság életét, anyagi javakat veszélyeztetik, akkor számukra is megjelennek a lakosságvédelmi feladatok. A végrehajtás a védelmi igazgatás rendszerében és koordinálásával folyik.



2. ábra

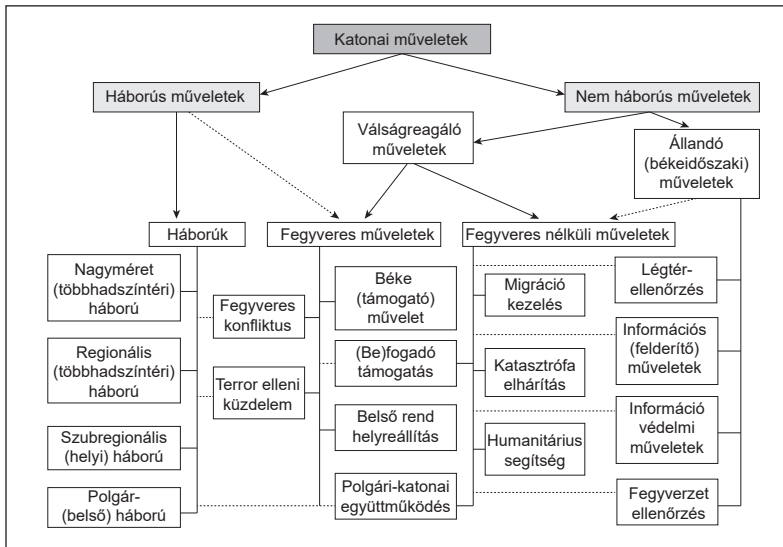
*A fegyveres védelem rendszere*

Forrás: FARKAS 2017, 52.

Deák János<sup>44</sup> a katonai műveleteket vizsgálva, azokat háborús és nem háborús műveletekre kategorizálta (3. ábra). Ezek között fegyveres és fegyver nélküli műveleteket nevesített. Ez utóbbiban például a katasztrófák felszámolása során vagy a humanitárius segítségnyújtásban több lakosságvédelmi feladat követhető nyomon, de a többi területen, így például a béketámogató műveletek során is kell ezzel a feladatcsoporttal számolni. A közigazgatás a rendkívüli helyzetekben védelmi igazgatásként aktiválódik, amelynek képesnek kell lennie a feladat-végrehajtást koordinálni.

<sup>43</sup> FARKAS 2017.

<sup>44</sup> DEÁK 2005.



3. ábra

## Katonai műveletek

Forrás: DEÁK 2005.

*A civil védelem feladatai*<sup>45</sup>

E terület rendeltetése a katasztrófák és nem katonai jellegű válságok megelőzése, illetve következményeik felszámolása. A tevékenység tervezése, szervezése és a végrehajtás összehangolása, mint a katonai jellegű cselekmények esetében, a katasztrófák során is a védelmi igazgatás rendszerének (országos, megyei, járási és települési szint) feladata, amely kiegészül a hivatásos és civil védelmi szervezetek, továbbá az állampolgárok tevékenységével.

A település védelmi vezetői (a polgármesterek), a védelmi igazgatás járási szintjei (a helyi védelmi bizottságok), a megyei védelmi bizottságok és a Kormány elvégzik a jogszabályokban részükre a megelőzési, mentési és a helyreállítási időszakra meghatározott feladatokat, köztük kiemelten a szervezett lakosságvédelem alapvető teendőit is. A lakosság védelmének (*mentő lakosságvédelem*) ebben az esetben az állampolgárok helyi és – szükség esetén – távolsági védelmére vagy adott esetben a védőeszközzel való ellátására kell kiterjednie. Aktiválni kell továbbá a *támogató lakosságvédelmet* is, mint például a riasztás, tájékoztatás, felderítés stb.

A *Polgári Veszélyhelyzeti Tervezés*<sup>46</sup> eredendően a NATO által kezdeményezett, mára már több nemzetközi szervezet törekvéseit is tükröző, a katonai és a civil területeket

<sup>45</sup> A fogalom elterjedt, de még vitatott a védelmi szakemberek körében. Itt a nem katonai jellegű események, jelenségek, mint például a katasztrófák okozta helyzetek elleni védelem értendő alatta.

<sup>46</sup> Civil Emergency Planning – CEP. Bővebben lásd: A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet 1. § k) pont.

és tevékenységet összekötő tervezési rendszer, amelynek célja, hogy koordinálja a katonai és nem katonai védelmi műveleteket annak érdekében, hogy:

- a kormányzás rendkívüli események során is folyamatos legyen;
- a lakosság és az anyagi javak védelme zavartalan legyen;
- a gazdaság működőképessége fennmaradjon;
- a katonai erők és műveletek polgári támogatása, illetve a polgári hatóságok katonai erővel és eszközökkel történő segítése megvalósulhasson.

Ez a tevékenységi rendszer az évek folyamán kibővült, és új fogalom is megjelent, az átfogó megközelítés, amely napjainkra a védelmi szféra több területén is teret nyert, és különösen fontos a lakosságvédelem kérdéskörben.<sup>47</sup>

A lakosságvédelem helyét és a különböző területekkel való összefüggéseit a 4. ábra foglalja össze.



4. ábra

*A lakosságvédelem helye az ország komplex védelmi rendszerében*

*Forrás: a szerző szerkesztése*

## Befejezés

A lakosságvédelemmel kapcsolatos kutatási eredményeim alapján, összességében megállapítható, hogy a történelem folyamán mindig fontos volt az emberek életének és anyagi javainak védelme, de állami szinten, szervezett formában ez a feladatrendszer csak a 19. szá-

<sup>47</sup> A programot a NATO hirdette meg 2004-ben *Concerted Planning and Action (Összehangolt Tervezés és Végrehajtás)* címmel. PETERSEN–BINNENDIJK 2007, 2.



zad elején, az első világháború során, a repülőgépek megjelenésével és a haditechnikai eszközök pusztító képességeinek növekedésével kapott kiemelt szerepet a védelmi feladatok között. Annak ellenére, hogy a „lakosságvédelmet” a háborús feladatok és a fegyveres cselekmények hívták életre, ez napjainkban is kiemelt jelentőségű. Sajátos fejlődésen ment keresztül, mindig hatással voltak rá az adott társadalom fejlettsége, biztonsági politikája és célkitűzései, valamint a mindenkori veszélyeztető tényezők és azok pusztító hatásai.

A lakosságvédelmet eleinte a háborúk hatásai elleni, később a katasztrófák következményeinek felszámolására való felkészülés jelentette, napjainkra a két terület együttesen adja a lakosságvédelem főbb feladatait, megtartva annak klasszikus formáit, területeit és módszereit.

A két világháború szembenállásának átmeneti (?) megszűnésével és a – hidegháborús időszakra jellemző – tömegpusztító fegyverek alkalmazási veszélyének látszólagos minimalizálódásával megváltoztak a védelmi elvek, módszerek és követelmények. A háborús veszélyek csökkenésével, valamint az utóbbi évtizedek társadalmi, politikai és gazdasági változásainak köszönhetően átalakult a védelmi igazgatást is magában foglaló közigazgatási rendszer is, amely napjainkban a védelmi feladatokat komplexen vizsgálja és kezeli. Megváltoztak a biztonságunkat veszélyeztető tényezők is, a természeti katasztrófák mellett megnőtt az emberi tevékenység okozta civilizációs katasztrófák (veszélyek) száma, és pusztító hatásuk összetettebbé vált. A következtükben kialakult kárterületek méretei és jellemzői is megváltoztak. Mindez szükségessé teszi a lakosságvédelem elveinek, módszereinek, területeinek és kereteinek átgondolását.

A lakosságvédelem fogalmi értelmezéseit elemezve megállapítottam, hogy ezek nem egységesek, meghatározásuk különböző attól függően, hogy milyen célból lett megfogalmazva, és a kutató mit akart vele bizonyítani. Az elemzés során az is megállapítható volt, hogy a fogalom meghatározásra mindig hatással voltak az adott korra és társadalomra jellemző politikai és biztonsági törekvések, célkitűzések. Az irodalomban gyakran nem a lakosságvédelem fogalmára, hanem annak megvalósítási formáira (kitelepítés, kimenekítés) találunk magyarázatokat, esetleírásokat, továbbá a szakemberek egyszer tevékenységként értelmezik, máskor a védettség állapotát értik alatta. Mindezek miatt napjainkra szükségessé vált a „lakosságvédelem” klasszikus fogalmát a komplex védelem szemszögéből, a komprehenzív megközelítés szellemében újraértelmezni, területeit kiszélesíteni, feladatait újra kategorizálni. Ilyen megközelítéssel a fogalmi meghatározásra és kiterjesztésére e cikkben javaslatot tettem.

A jelenleg hatályos jogszabályok nem definiálják a *komplex védelem rendszere* fogalmát, ilyen kategóriát nem nevesítenek. Viszont a gyakorlati tapasztalatok eredményei, valamint az ágazati szabályzók egyes elemeinek vizsgálata igazolják, hogy hazánk rendelkezik a védelem nemzeti komplex rendszerével, amelynek részét képezi a lakosságvédelmi feladatrendszer (tevékenység) is. A lakosságvédelem és a védelmi igazgatás feladatai szorosan összefüggnek, esetenként átfedések is tapasztalhatók. Ez a kapcsolat általam és más védelmi szakemberek által leírt kutatási eredményekkel jól igazolható.

A kutatásom során megállapítottam, hogy a lakosságvédelem és a védelmi igazgatás feladatrendszerének kapcsolata (összefüggése) legfőképp két területen mutatható ki. Az első, a védelmi feladatokat befolyásoló veszélyeztető tényezők jellege, hatásai következményei és azok minősítése. A második, a végzendő feladatok és a feladatvégzésbe bevont szervek, szervezetek fajtái és keretei. A fenti területek kapcsolatát a fegyveres és a civil védelem,

továbbá a polgári veszélyhelyzeti tervezés szemszögéből vizsgáltam és elemeztem. Megállapítottam, hogy az ország közigazgatási rendszerének kiemelt szerepe van a veszélyeztető tényezők elleni védelem megvalósításában, mert védelmi igazgatási funkciót kell betöltenie a veszélyek elleni védekezés megszervezésében, a végrehajtás koordinálásában, és ilyen jogkörében, mintegy a védelem nemzeti komplex rendszerének alapját képezi.

Mivel a rendkívüli helyzetek felszámolása ösztársadalmi feladat, végrehajtása átfogó megközelítést igényel, amelyben a védelemért felelős szervek, szervezetek és az állampolgárok, erre vonatkozó kötelességeit, feladatait az Alaptörvényen, a honvédelmi és a katasztrófavédelmi törvényen és azok végrehajtási rendeletein túlmenően, több ágazati rendelet is szabályozza.<sup>48</sup> Az eredményes végrehajtás záloga a jól működő védelmi igazgatás<sup>49</sup> és az annak részét képező lakosságvédelmi feladatok tervszerű, szervezett és célirányos végrehajtása.

## Felhasznált irodalom

### *Tudományos-szakmai közlemények*

- AMBRIS József (1999): *A polgári védelem helye, szerepe, lehetséges feladatai a különböző válságok kezelése és a katasztrófák következményeinek felszámolása során a NATO-tagság tükrében*. Budapest, MTA.
- CLAUSEWITZ, Carl von (2014) [1836]: *A háborúról*. Budapest, Zrínyi Kiadó.
- COX, Robert (1997): *The New Realism: Perspectives on Multilateralism and World order*. New York, St. Martin's Press.
- DEÁK János (2005): Napjaink és a jövő háborúja. *Hadtudomány*, 1. sz. Forrás: [www.zmne.hu/kulso/mhtt/hadtudomany/2005/1/2005\\_1\\_3.html](http://www.zmne.hu/kulso/mhtt/hadtudomany/2005/1/2005_1_3.html) (A letöltés dátuma: 2017. 10. 04.)
- DEÁK Péter (2007): *Biztonságpolitikai kézikönyv*. Budapest, Osiris.
- DOYLE, Michael – IKENBERRY, John (1997): *New Thinking in International Relations Theory*. Colorado Boulder, Westview Press.
- FARKAS Ádám (2017): Adalékok az állam fegyveres védelmének rendszertani megközelítéséhez. *Honvédelmi Szemle*, 145. évf. 1. sz. 44–58.
- GAZDAG Ferenc – TAKÁCS Judit – TÁLAS Péter szerk. (2002–2007): *Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikai dokumentumai*. I., II., III., IV. Budapest, ChartaPress Kft., SVKI.
- GYÖRÖK László – TÓTH Rudolf (2016): A lakossági óvóhelyek és a vezetési pontok alaprendeltetése, építészeti, gépészeti kialakításuk közötti különbségek. *Műszaki Katonai Közlöny*, 26. évf. 3. sz. 74–92.
- HORNYACSEK Júlia (2005): A lakosság veszélyhelyzeti felkészítésének aktuális kérdései. *Polgári Védelmi Szemle*, 1. sz. 28–41.

<sup>48</sup> A nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása feladatai végrehajtásáról szóló 131/2003. (VIII. 22.) Korm. rendelet 3. § c) pontja értelmében például ez a lakosság élelmiszerrel, gyógyszerrel, ruházati, ipari és közszükségleti cikkekkkel, valamint alapvető köz- és egészségügyi szolgáltatásokkal történő ellátását is jelenti, amely a gazdaságmozgósítás feladatai között jelenik meg.

<sup>49</sup> Ezért az ezzel kapcsolatos pragmatikai és rendszertani kutatások szorgalmazása egyre időszerűbb.

- HORNYACSEK Júlia (2012): The complexity of the defence planning in Hungary, the function and place of the civil protection and disaster management plans in the defence planning system. *Bolyai Szemle*, 21. évf. 1. sz. 29–54.
- KAISER Ferenc – TÁLAS Péter (2012): Politikai erőszakformák. *Nemzet és Biztonság*, 5–6. sz. 133–156.
- KESZELY László (2014): Az átfogó megközelítés a Nemzeti Biztonsági Stratégia tükrében. *Hadtudományi Szemle*, 7. évf. 4. sz. 95–106.
- KÓKAY György (1972): *Távolsági védelem, helyi védelem*. Budapest, BM PVOP.
- MOHAY Ádám (1942): *Légoltalmi ismeretek fiú és lányközépiskolák számára*. Székesfehérvár, Debreczeni István Könyvnyomda.
- MUELLER, John (1997): *Quiet Cataclysm. Reflexions on the recent transformation of world politics*. London, Logman.
- MUHORAY Árpád (2012): A katasztrófavédelem aktuális feladatai. *Hadtudomány*, 22. évf. 3–4. sz. 1–16.
- NEUMAN, Iver B. – WAEVER, Ole (1996): *The Future of International Relations: Masters in the making*. Routledge, London.
- NIKODÉM Edit (2014): *A lakosság és az anyagi javak hazai védelmének újszerű értelmezése, megvalósításának követelményei, lehetséges módszerei*. (Doktori értekezés) Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- NIKODÉM Edit (s.d.): *Korszerű egyéni védőeszközök a lakosságvédelem szolgálatában*. Forrás: [www.vedelem.hu/letoltes/anyagok/457-korszeru-egyeni-vedoeszkozok-a-lakossagvedelem-szolgalataban.pdf](http://www.vedelem.hu/letoltes/anyagok/457-korszeru-egyeni-vedoeszkozok-a-lakossagvedelem-szolgalataban.pdf) (A letöltés dátuma: 2017. 10. 01.)
- PETERSEN, Friis Arne – BINNENDIJK, Hans (2007): The Comprehensive Approach Initiative: Future Options for NATO. *Defence Horizons*, No. 58. 1–6.
- PROHÁSZKA Petra – HORNYACSEK Júlia (2014): Die aktuelle Fragen der Modernisierung der Landesverteidigungsverwaltung. *Hadtudományi Szemle*, 7. évf. 1. sz. 98–112.
- S.N. (1937): *Légoltalmi ismeretek*. Budapest, Magyar Királyi Országos Légvédelmi Parancsnokság.
- S.N. (1969): *Tanszégdlet a kitelepítési, befogadási szakszolgálat általános kiképzéséhez*. Budapest, Polgári Védelem Országos Parancsnoksága.
- S.N.: *Repülőgépek az I. világháborúban*. Forrás: [www.bibl.u-szeged.hu/bibl/mil/ww1/technika/re-pules/index.html](http://www.bibl.u-szeged.hu/bibl/mil/ww1/technika/re-pules/index.html) (A letöltés dátuma: 2017. 09. 16.)
- SZÁNTÓ Mihály (s.d.a): *Hadművészet fejlődése a XIX. század második felében*. Forrás: <http://szantomihaly.gportal.hu/gindex.php?pg=23433853> (A letöltés dátuma: 2017. 10. 11.)
- SZÁNTÓ Mihály (s.d.b): *Az első világháború a Monarchia, illetve Magyarország szempontjából*. Forrás: <http://szantomihaly.gportal.hu/gindex.php?pg=22689026> (A letöltés dátuma: 2017. 10. 11.)
- TÁLAS Péter (2006): Modern háború. *Rubicon*, 2–3. sz. 17–29.
- TEKNÓS László (2015): *A lakosság és az anyagi javak védelmének újszerű értékelése és feladatai a klímaváltozás okozta veszélyhelyzetben*. (Doktori értekezés) Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- TÓTH Rudolf (2009): A lakosságvédelem aktualitása, helye, szerepe napjaink új kihívásainak tükrében. *Polgári Védelmi Szemle*, 5. évf. 2. sz. 55–73.
- WALTZ, Kenneth N. – ART, Robert J. (2009): *The use of Force: Military Power and international Politics*. New York, University Press of America.
- ZAKARIA, Fareed (1998): *From Wealth to Power, The Unusual Origins of America's World Role*. Princeton, Princeton University Press.

*Jogszabályok, hivatalos források*

- 1035/2012. (II.21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról.
- 11/1967. (HK.3) HM utasítás a polgári védelemlről szóló 2002/1966 Korm. sz. határozat végrehajtásáról.
- 18/2008. (XII.3.) SZMM rendelet az egyéni védő eszközök követelményeiről és megfelelőségének tanúsításáról.
1907. évi hágai egyezmény a semleges hatalmak és személyek jogairól és kötelezettségeiről szárazföldi háborúban.
1935. évi XII. törvénycikk a légvédelemlről.
1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemlről.
1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről.
- 2002/1966. (I. 23.) Korm. határozat a polgári védelemlről.
2011. évi CXIII. törvény a honvédelemlről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről.
2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemlről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról.
- 2073/2004. (IV. 15.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról.
- 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet a katasztrófavédelemlről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról.
- 71/2006. (IV. 3.) Korm. rendelet a honvédelemlről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról.
- I. genfi egyezmény a hadrakelt fegyveres erők sebesültjei és betegei helyzetének javítására.
- II. genfi egyezmény a hadifoglyokkal való bánásmódról.
- III. genfi egyezmény a tengeri haderők sebesültjei, betegei és hajótöröttei helyzetének javítására.
- IV. genfi egyezmény a polgári lakosság a háború idején való védelmére.

Vákát oldal

A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem könyvkiadója.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó  
[www.dialogcampus.hu](http://www.dialogcampus.hu)  
[www.uni-nke.hu](http://www.uni-nke.hu)  
1083 Budapest, Ludovika tér 2  
Telefon: (30) 426 6116  
E-mail: [kiado@uni-nke.hu](mailto:kiado@uni-nke.hu)

A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető  
Felelős szerkesztő: Gőcze István  
Olvasószerkesztő: Tar Krisztina  
Tördelőszerkesztő: Fehér Angéla

ISBN 978-615-5945-67-0 (nyomtatott)  
ISBN 978-615-5945-73-1 (elektronikus [e-PUB])  
ISBN 978-615-5945-70-0 (elektronikus [e-PDF])

Hazánk függetlenségének biztosítására, a különböző veszélyek következtében kialakult helyzetek és válságok kezelésére, az állampolgárok védelmére az elmúlt évtizedekben Magyarország egy új, komplex védelmi rendszert alakított ki. A védelem állami feladattá vált, a biztonságunk pedig csak átfogó megközelítéssel, és a védekezésben résztvevő különböző szervezetek összehangolt együttműködésével szavatolható.

E tanulmánykötetben a szerzők vizsgálják, hogy milyen összefüggések és kölcsönhatások mutathatók ki a közigazgatási, a honvédelmi, a védelmi igazgatási és a katonai igazgatási rendszerek területei, feladatai és szervezeti elemei között. Ismertetik a honvédelem rendeltetését, szervezeti kialakítását, alapvető feladatait, a honvédelmi, a katonai, valamint a katasztrófavédelmi igazgatás szerepét az ország és a lakosság biztonságának megteremtésében.

Az elméleti kérdések feltárása és azok összevetése a mindennapi védelmi gyakorlattal, segítséget nyújthat mind a kérdés kutatói, mind a védelmi szervezetek állománya számára a feladataik hatékony végrehajtásához.

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt keretében került kiadásra.

**SZÉCHENYI** 2020



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

Európai Unió  
Európai Szociális  
Alap



**BEFEKTETÉS A JÖVŐBE**