

PRO PATRIA AD MORTEM

A védelmi igazgatás működésének gyakorlati tapasztalatai napjaink kihívásainak tükrében



Szerkesztette:
HORNYACSEK JÚLIA

Dialóg Campus

A VÉDELMI IGAZGATÁS MŰKÖDÉSÉNEK
GYAKORLATI TAPASZTALATAI
NAPJAINK KIHÍVÁSAINAK TÜKRÉBEN

A VÉDELMI IGAZGATÁS
MŰKÖDÉSÉNEK
GYAKORLATI TAPASZTALATAI
NAPJAINK KIHÍVÁSAINAK
TÜKRÉBEN

Szerkesztő

Hornyacsek Júlia

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

Szerzők

Hornyacsek Júlia

Kádár Pál

Keszely László

Lakatos László

Muhoray Árpád

Szerkesztő

Hornyacsek Júlia

Lektor

Varga Attila

© Dialóg Campus Kiadó, 2019

© Szerzők, 2019

© Szerkesztők, 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
<i>Kádár Pál: A honvédelem központi közigazgatási szerveinek rendeltetése, működési dilemmák</i>	9
Bevezetés	9
A honvédelem központi államigazgatási szervei	10
A honvédelem központi államigazgatási szerveinek működési dilemmái	14
Összegzés	22
Felhasznált irodalom	22
<i>Keszely László: A NATO-kötelezettségekkel összefüggő honvédelmi igazgatási feladatok gyakorlati tapasztalatai</i>	25
Bevezetés	25
A NATO képességfejlesztésével összefüggő védelmi igazgatási feladatok	26
A NATO válságreakálási rendszerének nemzeti alkalmazására vonatkozó gyakorlati tapasztalatok	29
Összegzés, javaslatok	32
Felhasznált irodalom	35
<i>Lakatos László: A honvédelmi típusú különleges jogrendek életbeléptetését igénylő helyzetek és azok korszerű gyakorlati megoldása</i>	37
Bevezetés	37
A védelmi igazgatás és a különleges jogrend kapcsolata	38
A különleges jogrend mint a rendkívüli helyzetek kezelésének eszköze és időszaka	43
A honvédelmi típusú különleges jogrendi időszakok	50
Összegzés	58
Felhasznált irodalom	59
<i>Muhoray Árpád: A veszélyhelyzetek kihirdetését igénylő helyzetek és azok korszerű megoldása a gyakorlatban</i>	61
Bevezetés	61
A veszélyhelyzet és a szükséghelyzet fogalmának értelmezése, kihirdetésük körülményei	62
A bekövetkezett jelentősebb katasztrófák, veszélyhelyzetek tapasztalatai	69
A veszélyhelyzet kihirdetésének lehetőségei a katasztrófavédelem korszerűsített jogszabályi környezetében	79
Összegzés, tapasztalatok	84

Felhasznált irodalom	85
<i>Hornycsek Júlia</i> : a védelmi igazgatási feladatok rendszere, a végrehajtás személyi, technikai feltételei, lehetséges módszerei, eszközei	87
Bevezetés	87
Hazánk védelmi igazgatási rendszerének alaprendeltetése, működési sajátosságai, szervezeti kialakítása, vezetési és irányítási rendszere	88
A védelmi igazgatási tevékenység célja, területei, a feladatok csoportosítása, azok alapvető jellemzői	90
A honvédelmi és a polgári védelmi kötelezettség feladatai, a végrehajtásnak a személyi, technikai feltételei, lehetséges módszerei, eszközei	93
Összegzés	98
Felhasznált irodalom	99
A kötetben felhasznált jogszabályok összevont jegyzéke	101
Törvények	101
Kormányrendeletek és kormányhatározatok	101
HM utasítások	102
Egyéb jogszabályok	103

ELŐSZÓ

Napjaink kihívásai – politikai, gazdasági, katonai és katasztrófavédelmi szempontból egyaránt – közvetlen hatást gyakorolnak hazánk biztonsági környezetére. Az elmúlt évek eseményei bizonyították, hogy a globalizálódó világban egyre nagyobb kockázatot jelentenek a nemzeti keretek között kialakuló, de nemzetközi hatású veszélyek, válságok és konfliktushelyzetek. Ezzel összefüggésben e könyv szerzői egy korábbi kutatásuk során megvizsgálták hazánk védelmi igazgatási rendszerének a honvédelmi igazgatással való kapcsolatát, feltárták annak elméleti összefüggéseit. Bizonyították, hogy hazánk függetlenségének, területi épségének, a különböző veszélyek, válságok kezelésének garanciája nem lehet más, mint az ország védelmi igazgatási rendszerének, honvédelmének és a védelmi szerveknek a megléte, működőképességük fenntartása és a nemzet védelmi képességének folyamatos fejlesztése.

Az elméleti alapok kialakítása után a szerzők ebben a kutatásban arra vállalkoztak, hogy vizsgálják a védelmi igazgatás működésének gyakorlati megvalósulását, kutatják a felmerült és meglévő hiányosságokat, feltárva azok okait, és javaslatokat tesznek a problémák megoldására. Kutatásaik során rendszerszemlélettel mutatták be a honvédelem központi igazgatási szerveinek rendeltetését, az állam- és a közigazgatással való kapcsolatát, valamint feltárták a rendszer működésével kapcsolatos dilemmákat. Elemezték hazánk NATO-val szembeni kötelezettségével kapcsolatos honvédelmi igazgatási feladatait, gyakorlati tapasztalatokat vizsgálva azonosították az elért eredményeket, és javaslatot tettek a hiányosságok kiküszöbölésére. Tudományos igényességgel, de közérthető formában és nyelvezettel mutatják be a honvédelmi típusú különleges jogrendek célját, alaprendeltetését, valamint ezek életbeléptetését igénylő helyzetek példáin keresztül ismertetik a korszerű gyakorlati megoldásokat. Kitérnek a katasztrófák okozta veszélyek hatékony kezelését biztosító „veszélyhelyzet” kihirdetésének gyakorlatára, példákkal alátámasztva a lehetséges korszerű megoldásokat. Elemezve a védelmi igazgatás feladatrendszerét megvizsgálták a feladatok végrehajtásának személyi és tárgyi feltételeit, azonosították a hatékony módszereket és eljárásokat is.

Bízom abban, hogy ez a kiadvány hozzájárul a védelmi igazgatás területén dolgozók szakmai ismereteinek bővítéséhez, jól segíti őket szakmai feladataik eredményesebb végrehajtásában, és a további tudományos kutatásokhoz is eredményesen hozzájárul.

A kötet alapjául szolgáló kutatás 2018. április 30-án lezárult, így az azt követő változásokat a kiadvány nem tartalmazza.

*Hornyacsek Júlia
szerkesztő*

Vákát oldal

A HONVÉDELEM KÖZPONTI KÖZIGAZGATÁSI SZERVEINEK RENDELTETÉSE, MŰKÖDÉSI DILEMMÁK

*Kádár Pál*¹

Bevezetés

A működő honvédelmi rendszer alapja a szervezethez és szabályozottság, valamint az eljárások begyakorlottsága. Különösen igaz ez a közigazgatás államigazgatási szervezeti/hatásköri tagolására és működésére. A honvédelmi felkészülés egyes feladataiban számos szerv vesz részt,² amelyek sorában meghatározó a központi államigazgatási szervek működése.

A központi államigazgatás szervei az alkotmányos rendszerben az igazgatási hierarchia csúcsán helyezkednek el, az államszervezetben betöltött funkciójukat jogszabály határozza meg.

A közigazgatás szervezeteit a hazai jogrendszer nem egyetlen egységes jogszabályban szabályozza, azok részint az Alaptörvényben,³ részint alacsonyabb szintű jogszabályokban kaptak helyet. Ki kell emelni a komplex szabályozói rendszerből a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (Ksztv.) rendelkezéseit, amely felsorolja a közigazgatás államigazgatási alrendszerén belül a központi államigazgatási szervek típusait, meghatározza az irányítás és felügyelet tartalmát. A hatályos szabályozás szerint központi államigazgatási szerv a Kormány, a kormánybizottság,⁴ a minisztérium, az autonóm államigazgatási szerv, a kormányhivatal, a központi hivatal, a rendvédelmi szerv és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, valamint az önálló szabályozó szerv.⁵

Az a tény, amely szerint a központi szervek országos illetékességgel rendelkeznek, biztosítja, hogy a honvédelem területén megszülető döntéseik az ország teljes területén érvényesüljenek. Természetesen, a honvédelem vonatkozásában nem rendelkezik valamennyi központi államigazgatási szerv első helyi felelősséggel, de olyan szerv sem létezik, amely

¹ ORCID-azonosító: 0000-0002-6579-1371.

² Államigazgatási szervek, önkormányzatok, bírósági és ügyészi szervezet, hírközlési szervek stb.

³ Alaptörvényben kaptak helyet a Kormányra, a minisztériumokra, az önkormányzatokra és az önálló szabályozó szervekre vonatkozó legfontosabb szabályok.

⁴ Jelenleg kormánybizottság nem működik.

⁵ 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról (Ksztv.) 1. § (2) bekezdés.

ne lenne érintett legalább egy honvédelmi típusú intézkedés meghozatalában vagy végrehajtásában, legyen ez aktív magatartás vagy valamely döntés következményeinek tűrése.

Kutatásom során a fentiek tükrében a honvédelem központi államigazgatási szerveit⁶ vizsgálom. A terjedelmi korlátokra figyelemmel áttekintő jelleggel, igyekszem azonban érinteni e komplex rendszer minden főbb elemét és azok feladatait.

A honvédelem központi államigazgatási szervei

A Kormány honvédelmi feladatai

A Kormány feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. A Kormány feladatrendszere kettős: *egyrésztől* kormányzati funkcióhoz, *másrészről* az államigazgatási funkcióhoz kapcsolható.⁷

Ennek megfelelően a Kormány olyan központi államigazgatási szerv, amely a honvédelem terén is kiemelt jelentőségű döntések meghozatalára jogosult. A legnagyobb beavatkozást biztosító döntések lehetőségét az Alaptörvény határozza meg. A Kormány jogosítványai sorából kiemelkedő a szervezetalakítási jogosítvány, amely meghatározott célra államigazgatási szerveket hozhat létre. E jogosítvány kiterjed a központi hivatalok megalakítására, így adott esetben kormányrendeleti szinten lehetőség van önálló hivatal életre hívására, amely feladatrendszerében honvédelmi típusú tevékenységet végez.⁸

A Kormány szerepet kap a fegyveres erő alkalmazására vonatkozó döntések meghozatalában is. Joga van dönteni a Magyar Honvédség (MH) és a külföldi fegyveres erők alkalmazásáról, külföldi állomásozásáról, valamint a külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazásáról, hazai állomásozásáról, amennyiben az az EU vagy a NATO döntésén alapul,⁹ ahogy az MH és a külföldi fegyveres erők határátlépéssel járó csapatmozgásairól is.¹⁰

Lényegi elem, hogy a különleges jogrend kihirdetése vagy kezdeményezése is a Kormány hatásköre, amely lehetővé teszi célzottan a honvédelmi igazgatás kapcsán a rendkívüli intézkedéseket,¹¹ illetve más rendkívüli intézkedésre is lehetőség nyílik, amely honvédelmi relevanciával bír.¹²

A Kormányhoz köthető feladat a miniszterelnök kinevezési jogosítványa a honvédelmi ágazat irányítói kapcsán. Ő jogosult javaslatot tenni a köztársasági elnök részére a miniszter és az államtitkárok kinevezésére, felmentésére.

⁶ BALÁZS 2014, 4–6.

⁷ TORMA 2017, 2–3.

⁸ Példa erre a 2016-ban megszűnt HM Védelmi Hivatal és a HM Hatósági Hivatal.

⁹ Magyarország Alaptörvénye 47. cikk (3) bekezdés.

¹⁰ Uo. (1) bekezdés.

¹¹ 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről (Hvt.) 65. §.

¹² Lényegében valamennyi intézkedés ilyen, a különleges jogrendnek, a kivételes hatalomnak éppen ez a lényege. Bővebben lásd: LAKATOS 2014, 49.

A Kormány további honvédelmi feladatait a honvédelmi törvény határozza meg,¹³ ezek fő csoportjai az alábbiak:

- Magyarország védelmi felkészültségének biztosítása;¹⁴
- az MH működésének irányítása;
- a honvédelmi költségvetés tervezése;
- beszámolás az Országgyűlésnek a honvédelmi feladatok megvalósításáról, az MH felkészítéséről és fejlesztéséről.

A Kormány a jogalkotás és a szervezeten irányítás eszközeivel összehangolja a honvédelemben közreműködő különböző szervezetek tevékenységét, meghatározó befolyást gyakorol a magasabb szintű jogalkotás szakmai minőségére.

A kormányhivatal honvédelmi feladatai

A *kormányhivatal* fogalmának tartalma az elmúlt időszakban kettős értelmet nyert, így el kell különítenünk a Kormány általános – azaz a védelmi igazgatásra, így a megyei védelmi bizottságokra is kiterjedő – hatáskörű, 2011 januárjától területi államigazgatási szerveként működő kormányhivatalokat a Ksztv. szerinti *kormányhivataloktól*, amelyek közé a Kormány irányítása és miniszter felügyelete alatt álló központi államigazgatási szervek tartoznak.

A honvédelem szempontjából a területi államigazgatási szervek tevékenysége egyre nagyobb jelentőségű,¹⁵ azonban e fejezetben a központi államigazgatási szervek működését vizsgálom. E szervezetek feladatkörükben minisztériumhoz hasonló jogosítványokkal, elkülönült szakterületen működnek, s e körben felelősek a honvédelem területét érintő feladatok ellátásáért is. Példaként az Országos Atomenergia Hivatal emelhető ki, amely az atomenergia békés célra való alkalmazásával, a nukleáris létesítmények, továbbá a szállításokhoz biztonságával, valamint a radioaktív anyagok védettségével összefüggő hatósági feladatok ellátása körében fejt ki tevékenységét, és e körben közvetlenül is együttműködik az MH-val. Mindemellett megemlíthető a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal, amely pályázatait útján honvédelmi célú fejlesztéseket is támogat, vagy a Központi Statisztikai Hivatal (KSH), amely a honvédelemre vonatkozó alapinformációkat is gyűjti, elemzi.

A fenti résztvevő tevékenységeknek is köszönhetően a honvédelmi rendszer működése át fogja az államszervezet egészét, biztosítja a védelemre történő felkészülést.

A Honvédelmi Minisztérium (HM)

A honvédelem központi államigazgatási szerveinek sorában kétségtelenül szignifikáns szerepet kell betöltenie magának a Honvédelmi Minisztériumnak.

¹³ Hvt. 21. §

¹⁴ BAÁN et al. 2014.

¹⁵ A kormányhivatalok szerepe jelentős a védelmi bizottságok munkájában, amelyek területi és helyi szinten csatornázzák be a honvédelmi igazgatás feladatait.

A HM az ország katonai védelemre való felkészítésének tervezéséért, szervezéséért, valamint az MH irányításáért és vezetéséért felelős központi államigazgatási szerv. E vonatkozásban a HM valamennyi más minisztériumtól eltérő feladatrendszerrel rendelkezik, hiszen nem kizárólagosan államigazgatási feladatokat lát el, hanem katonai vezetői, tervezői feladatokat, amelyek más ágazatoknál önálló országos parancsnoksági szintű szervezetekben kaptak helyet. Ez az államigazgatási és katonai funkciót integráló szervezeti megoldás 2002 óta áll fenn, megosztva az egyes döntés-előkészítő folyamatokat az igazgatási és a katonai szegmens között.¹⁶

Az igazgatási blokkban folyik a bármely más minisztériumra is jellemző államigazgatási döntés-előkészítő tevékenység, az ágazati létszámgazdálkodás, a szervezetalakítási és szervezetszabályozási munka, a jogi, a védelemtervezési, a költségvetés-tervezési, gazdálkodási, a központi hatósági, hadfelszerelés-fejlesztési, védelempolitikai, ágazati vagyongazdálkodási, humánpolitikai, kontrolling és ellenőrzési, nemzetközi együttműködési feladatokhoz kapcsolódó tevékenység. Itt történik meg a politikai szinten megjelenítendő szakmai javaslatok előkészítése, az ágazatközi koordináció és együttműködés, a társadalmi kapcsolatokkal összefüggő munka. Sajátos feladatcsoport a HM-ben az állami légiközlekedési hatósági és az állami légi járművekkel bekövetkezett balesetek vizsgálata, amely nem kizárólag a honvédségi eszközökre, hanem a teljes légiközlekedésre kiterjed. Szintén különös a HM védelmi igazgatási tevékenysége, amely a korábban központi hivatalként működő Védelmi Hivatal feladatrendszerét fedi, azaz a teljes védelmi igazgatás rendszerét felöleli.

Ki kell emelni a HM sajátos feladatai közül a szakirányítást, amely szintén nem található meg más központi közigazgatási szervezetben. Ez lényegében a szolgálati alá- és főlérendeltségtől független, meghatározó befolyást jelent valamely szakterület felett a teljes MH-ban.

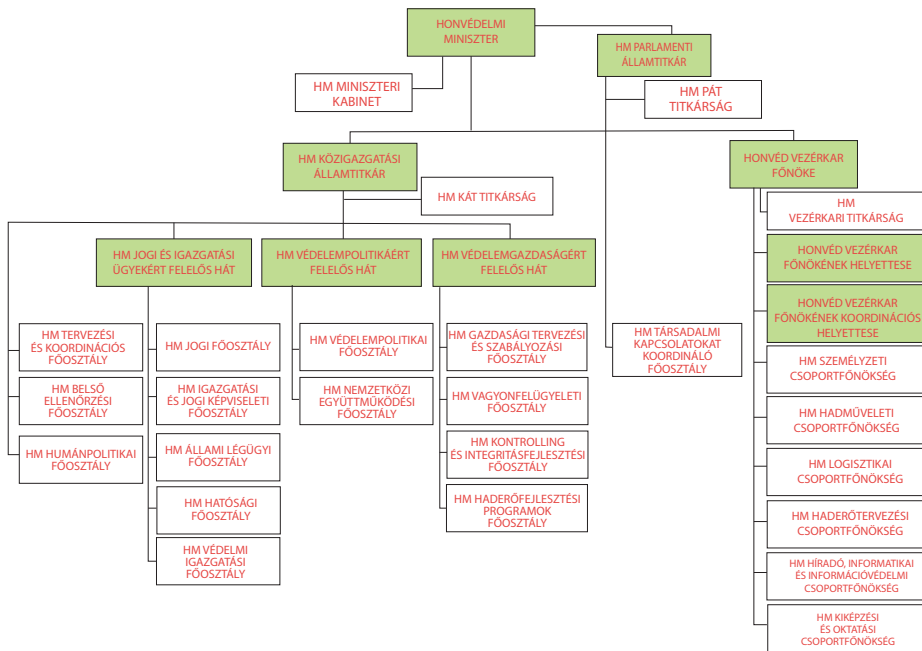
A HM másik nagy blokkja a Honvéd Vezérkar (HVK), amely az ország katonai védelemre való felkészítésének felső szintű tervező-szervező, illetőleg az MH katonai tevékenységének felső szintű vezető szerve. A HVK a katonai vezetés és tervezőmunka biztosítása érdekében személyzeti, toborzási, haderőszervezési, haderőtervezési, logisztikai, hadműveleti, stratégiai művelettervezési, műveletvezetési, klasszikus katonai értelemben vett vezetési, oktatási és kiképzési szakterületeken fejti ki tevékenységét.¹⁷

A fentieknek megfelelően a HM ad szervezeti keretet valamennyi olyan állami vezetőnek és katonai felső vezetőnek, miniszteri biztosnak, főosztályvezetőnek és csoportfőnöknek, akik az ágazaton belül irányítási/szakirányítói/felső vezetési jogosítványokat gyakorolhatnak.

Fontos megjegyezni, hogy a HM nem kizárólag az MH vezető/irányító szerve, hanem a teljes honvédelmi rendszer kapcsán vannak kötelezettségei, és ennek megfelelően más ágazatokat érintő felelősséggel is tartozik az államszervezet honvédelmi ügyeit illetően.

¹⁶ A kézirat lezárását követően fogadta el az Országgyűlés a Hvt. módosítását, amely 2019. január 1-jei hatállyal újrászabályozta a minisztérium feladatrendszerét, törölve a katonai vezetési feladatokat, megerősítve a minisztérium központi igazgatási szerepkörét. A módosítással a Honvédelmi Minisztérium kikerült a Magyar Honvédség szervezetéből, egyidejűleg megalakult a Magyar Honvédség Parancsnoksága.

¹⁷ Bővebben lásd: 17. lábjegyzet.



1. ábra

A HM szervezete (2018. január)

Forrás: HM Szervezeti és Működési Szabályzata (a szerző szerkesztése)

A honvédelem központi hivatalai

A központi hivatal törvény vagy kormányrendelet által létrehozott, miniszter irányítása alatt működő központi államigazgatási szerv. A közigazgatási szervezetrendszerben jelenleg ilyen típusú hivatal nem található.

A rendvédelmi szervek

Az államigazgatásban nem megkerülhető a rendőrség,¹⁸ a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (OKF), a büntetés-végrehajtási szervezet, az Országgyűlési Őrség, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal¹⁹ honvédelmi vonatkozású tevékenysége.

¹⁸ Ideértve az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott, a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó és a terrorizmust elhárító szervezet.

¹⁹ Az itt felsorolt szerveket nevesíti rendvédelmi szervként a 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról.

E szervezetek önmagukban is összetett feladatrendszerrel rendelkeznek, az államszervezetben betöltött szerepük a honvédelem kapcsán is értelmezhető, azonban működésük egyes elemei közvetlenül is kapcsolódnak a honvédelmi tevékenységhez. A területi korlátokra figyelemmel e szervezetet nem vizsgálom.

A honvédelem központi államigazgatási szerveinek működési dilemmái

Dilemmák a Kormány honvédelmi feladatai kapcsán

A Kormány honvédelmi tevékenysége kapcsán az egyik visszatérő dilemma, hogy milyen szervezeti kereteket célszerű biztosítani a honvédelmi rendszer működtetéséhez. Az, hogy önálló HM létezik, kézenfekvő és nemzetközileg elterjedt megoldás,²⁰ azonban a háttér-intézményi struktúra kialakítása már korántsem ilyen egyértelmű. A teljes közigazgatást átfogó védelmi igazgatási rendszer központi szerve – a korábbi Védelmi Hivatal – például kiemelt szerepet kaphatna a Miniszterelnökség háttérintézményeként, figyelemmel arra, hogy feladatai sokkal inkább általános központi közigazgatási jellegűek.

Kormányzati dilemma, hogy a HM szervezete magában foglalja-e a katonai vezetés munkaszervezetét, a vezérkart. Az integrációt a későbbiekben még megvizsgálom.

A Kormány felelőssége, hogy meghatározza az ágazati irányítási, illetve az MH irányításával és vezetésével kapcsolatos feladatokat, amelynek szabályozása kormányrendeleti szinten manifesztálódik. Jogszabály határozza meg az ágazaton belüli felsővezetők közti feladatmegosztást, ami azt is jelenti egyben, hogy a Kormány a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (Hvt.) keretein belül széles spektrumon változtathatja meg a feladatok elosztását, az állami vezetői, katonai felső vezetői szakmai feladatdifferenciálást.²¹

A kormányzattal összefüggő dilemma a biztonság- és védelempolitikai alapelvekről szóló határozati javaslat előterjesztésének kérdése. A hatályos szabály²² lényegében változatlan tartalommal áll fenn 1999 márciusa óta, miközben az ország biztonsági környezete lényegi változáson ment keresztül, illetve a megalkotás óta az alkotmányos környezet is újra lett szabályozva, amely legalábbis megfontolásra érdemessé teszi a kérdést. Ebből a dokumentumból következően a Kormány feladata a nemzeti biztonsági stratégia²³ és a nemzeti katonai stratégia²⁴ kidolgozása. A területi korlátokra figyelemmel itt csak arra hívom fel a figyelmet, hogy e dokumentumok ma számos tautológiával szabályozzák a területet, nem alkotnak koherens rendszert, felülvizsgálatuk vitán felül szükséges.²⁵

²⁰ A védelmi minisztériumok hatásköre nem kizárólagosan honvédelmi feladatokra vonatkozhat. Például Ausztria: Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport – Szövetségi Védelmi és Sport Minisztérium; Svájc: Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport – Szövetségi Védelmi, Polgári Védelmi és Sportügyi Minisztérium.

²¹ Ez a szabály lehetőséget ad új helyettes államtitkári pozíciók és feladatok kijelölésére, illetve a szakirányítási jogkörök átcsoportosítására.

²² 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat.

²³ 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat.

²⁴ 1656/2012. (XII. 20.) Korm. határozat.

²⁵ A nemzeti katonai stratégia szükségtelenül végzi el a biztonsági környezet értékelését, a honvédség feladatainak meghatározását, ezek magasabb szintű szabályozókban determináltak.

A dilemmák sorában lényeges az a kapcsolódó felelősség, amely az MH területi elhelyezésének, felszerelésének, felkészítésének alapvető követelményeire vonatkozik. A diszlokáció a rendszerváltás előttről megörökölt struktúrából még megmaradt helyőrségekre korlátozódik. Kérdés, hogy vajon összhangban van-e ez a területi elhelyezkedés az elképzelhető katonai feladatokkal? A legutóbbi időszakot figyelembe véve, katonáink szolgálata a hazai területeken a déli határ őrzésére, a migrációs válság kezelésére és az árvizek elleni védekezésre fókuszált. A diszlokáció olyannyira nem volt összhangban ezekkel a kihívásokkal, hogy ideiglenes határvédelmi bázisokat kellett létesíteni a műveletekhez földrajzilag közelebb eső településeken (Kelebia, Hercegszántó, Madaras, Bácsalmás), több megyében pedig egyáltalán nincs jelen önálló katonai szervezet.²⁶

Ugyancsak kihívás a felszerelésre vonatkozó döntés. Komoly biztonsági és politikai mérlegelés kérdése, hogy mely országtól vásároljuk meg az alapvető fegyverzetet, mint ahogy az is, ha saját gyártói kapacitásra támaszkodunk. Ehhez kapcsolódik, és szintén kormányzati szinten jelentkezik a nemzetgazdaság honvédelmi célú felkészítésével kapcsolatos követelmények meghatározása, továbbá az ország védelmi célú tartalékaira, hadiipari kapacitásaira vonatkozó szabályozás, valamint az infrastruktúra honvédelmi célú felkészítésének meghatározása, illetve a gazdaság mozgósítására vonatkozó döntés. Ezekben a területeken ugyan létezik hatályos szabályozás,²⁷ illetve ez alapján folyik tervező munka, azonban ezek kidolgozottsága és aktualizáltsága elmarad a kívánatostól.

Régi adóssága a hazai jogalkotásnak a gazdaságbiztonságról szóló törvény megalkotása²⁸ is. A kormányzati dilemma abban áll, hogy bár e kérdések fontosak, azonban a költségvetés erőforrásai végesek, az ezekkel folyó gazdálkodás során rendre más társadalmi célok kerülnek előtérbe, míg a honvédelmi felkészítés követelményeivel összefüggésben a rendelkezésre állónál jóval részletesebb célok meghatározása lenne szükséges valamennyi tárca vonatkozásában. A kérdés mindemellett szorosan összefügg a szövetségi együttműködéssel, a NATO Válságreakálási Rendszer²⁹ nemzeti alkalmazásával és a katonai tervezőmunkával,³⁰ amely a közelmúltban komoly lendületet vett,³¹ ennek megfelelően a követelmények is változnak.

A dilemmák sorában a következő a Kormány békétől eltérő működése, valamint a Honvédelmi Tanács működési feltételeinek biztosítása. Ez a követelmény kettős, nem csupán különlegesen védett infrastrukturális feltételek megteremtését és fenntartását jelenti, hanem a kapcsolódó döntéshozatali eljárás kidolgozottságát, begyakorlottságát, megfelelőségét. A nyílt adatforrásokból származó információk alapján ma nem beazonosítható, hogy rendelkezésre áll-e ilyen, és amennyiben igen, mennyire felel meg az ország működőképesség-fenntartási és a központi államigazgatás követelményeinek akár rendkívüli állapot idején is. A probléma lényege ez ügyben, hogy az ilyen létesítmények fenntartása és az eljárások

²⁶ Ezt is felismerve kezdődött meg a területvédelmi rendszer kiépítése 2016-ban.

²⁷ 131/2003. (VIII. 22.) Korm. rendelet.

²⁸ Bővebben lásd: MEDVECZKY 2015.

²⁹ ZOTA 2017.

³⁰ Bővebben lásd: *An Introduction to Operations Planning at the Operational Level* (2013).

³¹ *Press Conference. By NATO Secretary General Jens Stoltenberg Following the Meeting of NATO Defence Ministers* (2015).; *Julian Brazier parlamenti válasza* (2016). Forrás: www.parliament.uk/business/publications/written-questions-answers-statements/written-question/Commons/2016-04-11/33315 (A letöltés dátuma: 2019. 02. 12.)

begyakorlása jelentős költséggel jár, miközben az alkalmazás, illetve igénybevétel valószínűsége meglehetősen alacsony. Mindemellett az ilyen típusú működés begyakorlása egyrésztől kiesést jelent a kormányzati békefeladatok ellátásában, amely a működő államszervezetben nem kívánt rövid távú szakmai és politikai következményekkel jár, másrészt a gyakorlás során a védett létesítmények kompromittálódhatnak, elhelyezésük, valamint felkészítettségük ismertté válhat.

Kormányzati dilemmaként kezelhetjük a hadkötelezettség kérdését is. A romló biztonsági környezetben valamennyi állam alapvető érdeke, hogy védelmi képességeit a kihívásokkal arányos mértékben fokozza, amelynek egyik határparamétere a források rendelkezésre állása, a gazdaság teljesítőképessége, amely mellett a humán erőforrás biztosítása lényegi elem. Örök kérdés, hogy az önkéntesség alapján szervezett fegyveres erő képes-e elegendő katonai szakmai képességet, illetve alapot biztosítani a védelmi műveletekhez, elegendő-e a modern haditechnikai eszközök beszerzése és a kis létszámú önkéntes haderő felkészítése. Lehetséges-e az ország szuverenitásának megőrzése, ha a polgári lakosság egyáltalán nem rendelkezik katonai ismeretekkel, és kizárólag különleges jogrendben kezdődik meg a kiképzés, s vajon elegendő lesz-e ez a felkészítés a fegyveres harc eredményes megvívásához? E vonatkozásban a nemzetközi példák is sokszínűek,³² egyértelműen politikai döntés kérdése, mely megoldást választja a jogalkotó.

Ide kapcsolható a honvédelmi nevelés programja is mint kormányzati feladat. A köz- és a felsőoktatás keretein belül és kívül történeti távlatokban is fellelhetők ennek megnyilvánulásai,³³ amely intézmények célja a hatékony védelmi rendszer. A végrehajtható hatalomnak azonban ügyelnie kell arra, hogy a honvédelmi nevelés során ne ütközzön a honvédelmi nevelés megvalósítása a gyermekkatonaság tilalmába.³⁴

Dilemmák a központi hivatalok kapcsán

E területen egyetlen kérdés – figyelemmel arra, hogy ilyen hivatal ma nincs –, hogy szükséges-e a közjogi rendszerben kifejezetten honvédelmi feladattal felruházott központi hivatal.

Dilemmák a Honvédelmi Minisztérium kapcsán

Talán a legtöbb szakmai vita a HM működését érinti. E területen azért is jelenik meg többirányú gondolkodás, mert a területen működő – és eltérő megközelítést favorizáló – szakértők száma értelemszerűen e szervezetben a legmagasabb, így a napi munka során tapasztalt kihívásokra itt születnek meg a legszélesebb spektrumon a javaslatok.

³² Bővebben lásd: CIA 2017.

³³ Levente-mozgalom (1921), Magyar Önkéntes Honvédelmi Szövetség (1949), honvéd kollégiumi rendszer (1974), KatonaSuli program (2005), Honvéd Kadétrendszer és Honvédelmi Sportszövetség (2016).

³⁴ SZIJJ 2010, 27–32.

A szervezeti integráció

A HM sajátos jogállású központi közigazgatási szerv, felépítése és funkciója eltér más minisztériumoktól.³⁵ Függetlenül attól a tényről, hogy e szervezet integrált, magában foglalja a HVK-t is, a központi közigazgatást általánosságban érintő átalakítások rendre elérik a HM-et is, aminek során rendkívüli kihívás megőrizni a nem tipikus elemet, a katonai vezetés képességét.

A központi közigazgatás korszerűsítését célzó intézkedések legújabbban a centralizáció irányába hatnak,³⁶ amely önmagában még nem okoz kihívást a hierarchikus honvédelmi szervezetben, azonban az igazgatást középpontba helyező központosítás a szervezeten belüli hangsúlyokat átrendezi, az operatív vezetési feladatokat is egyre inkább a HVK szintjére telepítő műveletvezetési rendszert napi szinten kihívásokkal állítja szembe.

A HM kapcsán fennálló szervezeti dilemma lényege, hogy az irányítás és a vezetés egy szervezetben valósul meg, továbbá az MH szakirányítása is itt folyik.³⁷ Áttekintve az elmúlt 15 év központi közigazgatást érintő reformjait, egyetlen esetben sem került sor a HM kapcsán privilegizáló szabályok megállapítására sem az ott szolgálók eltérő jogállására, sem az integrált szervezet sajátosságaira figyelemmel. A HM mint az MH része semmiképpen nem katonai szervezet, de maga is érintett a haderőfejlesztési tervekben szükségszerűen megjelenő szervezeti átalakításokban, amelyek végrehajtását rendre felülírja a kormányzati szintről érkező közigazgatási szervezési feladat. E feladatoknak általában nem célja a katonai szervezetrendszer átalakítása, a védelmi struktúrák megbontása, azonban a minisztériumra meghatározott szabályok mégis meghatározó befolyást gyakorolnak a katonai stratégiai szintre, a vezetés hatékonyságára. Az elmúlt 10-12 év történéseit áttekintve azt kell látnunk, hogy a HM viszonylag alacsony hatásfokkal tudta kiaknázni a kormányzaton belüli sui generis jellegéből érvényesíthető előnyöket.

Felmerülhet a szervezeten belüli profiltisztítás kérdése is, a katonai vezetés és irányítás, illetve az igazgatási feladatok következetes szétválasztása.

E kérdés célszerűen az integráció³⁸ megbontásával oldható meg, ennek hiányában ugyanis az integrált HM-en belül szükségtelen párhuzamosságok alakulnának ki, ha az igazgatási és a katonai felső vezető azonos szintű vezetőként jelenik meg. Az integráció megbontásának egyik fontos feltétele, hogy megfelelő felkészültségű szakállomány álljon rendelkezésre mindkét majdani szervezetnél. Ennek hiányában vagy a katonai vezetés, vagy a központi államigazgatási szempontrendszere sérül, amely nyilvánvalóan nem cél.

Figyelemmel a haderő tényleges létszámviszonyaira³⁹ és a munkaerőpiaci helyzet aktualitásaira,⁴⁰ a megfelelő szakállomány biztosítása nem egyszerű feladat.

Az integráció megbontása a Hvt. módosításával látszólag nagyobb mozgásteret engedne a katonai vezetésnek, hiszen egy önálló HVK/MH Parancsnokság szervezetében nem lenne állami vezetői szint, a katonai felső vezető egy személyben gyakorolná a szervezet

³⁵ Bővebben lásd: KÁDÁR 2016b, 225–240.

³⁶ 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat és T/18320 javaslat.

³⁷ Hvt. 45–46. § és 52. § (2) bekezdés.

³⁸ Az integráció 2002-ben hosszú folyamat eredményeként valósult meg, amely során a legutolsó pillanatig kérdéses volt annak végrehajtása. Bővebben lásd: KÁDÁR 2005; PÁL 2001.

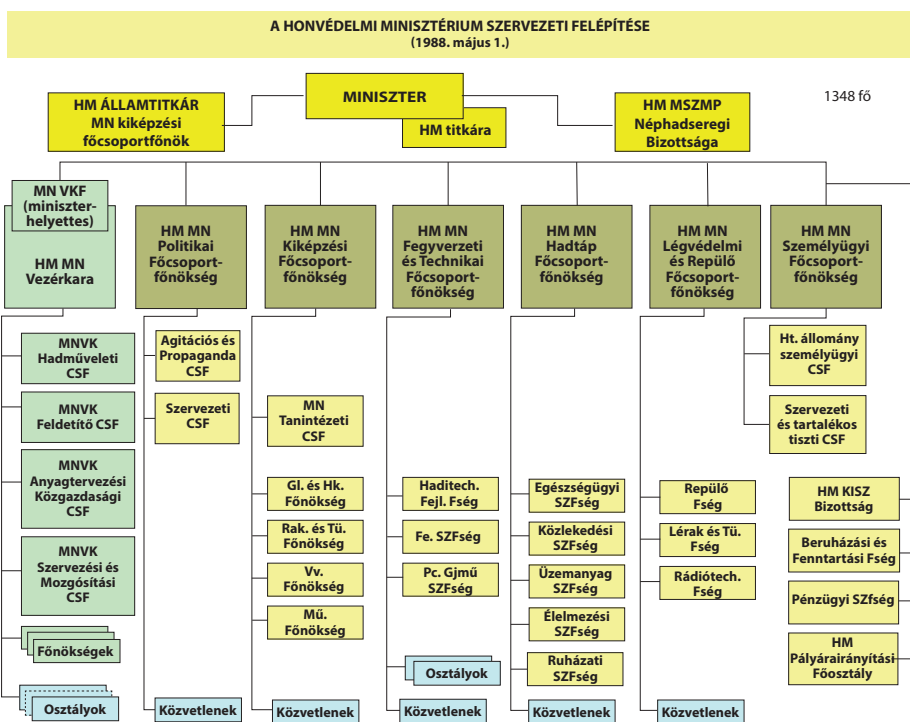
³⁹ Lásd a honvédelmi miniszter és a Honvéd Vezérkar főnök nyilatkozatait: K. Kiss 2016.

⁴⁰ Bővebben lásd: KSH 2017a; KSH 2017b.

vezetését. Azok, akik az integráció lehetséges megbontásától egy rugalmasabb működést remélnek, valószínűsíthetően csalódnának. Igaz, a szervezeten belüli szakmai viták így parancsnoki döntéssel lezárhatók, azonban ugyanezen szakmai kérdések így két önálló szervezet viszonylatában a HM és a HVK/MH között fognak felmerülni. Az állam szervezeti hierarchiából adódóan azonban nem kérdés, hogy ebben a viszonyrendszerben a HVK/MH úgynevezett irányított minőségben, míg a minisztérium irányítói minőségben jelenik meg.⁴¹

Ha történeti aspektusba helyezük a kérdést,⁴² látnunk kell azt is, hogy mára sokan elfelejtették azt aényt, hogy a HM évtizedeken át egységes szervezatként működött, amelyben a HVK felépítése és funkciója nem is hasonlított a mai értelemben vett HVK-ra.

Az 1988-as szervezeti felépítés egyértelműen integrált rendszert valósított meg. A HVK leginkább a főcsoportfőnökségek szintjének megfelelő szervezatként primus inter pares volt, de az igazán jelentős jogosítványoknak a honvédelmi miniszter volt a címzettje, aki Magyarország akkori „első katonájaként” valóban egy személyben vezette a Magyar Néphadsereget.⁴³



2. ábra

A HM szervezete (1988. május)

Forrás: a HM állománytáblája (a szerző szerkesztése)

⁴¹ 48/1991. (IX. 26.) AB határozat analógiája: „Az irányítástól független vezetői hatásköröket alkotmányosan nem lehet megállapítani. Az MH parancsnoka vezetési jogkörét csak az irányító szervek irányítási aktusainak megfelelően, azok keretén belül gyakorolhatja.”

⁴² KÁDÁR 2005, 28.

⁴³ Lásd: 2. ábra.

Terjedelmi korlátainkra figyelemmel a szervezés további állomásait nem elemezzük, azt azonban hangsúlyozni kell, hogy az ezt követően létrejött MH Parancsnoka és a HVK főnöke funkciók közti feladatmegosztás is tovább növelte a vezetési struktúra bonyolultságát.

Az integráció megbontása ma mindemellett nem csupán a vezérkari és a közigazgatási blokk szétválasztását jelentené, szükségképpen magában hordozná a létszámok bővítését. Ez esetben a vezérkari oldalon is teljessé kellene tenni a szakmai képességeket a ma integráltan működő, de nem a HVK főnökének alárendeltségébe tartozó területeken (például jogi, pénzügyi, kommunikációs stb.), amellyel egyidejűleg a HM-ben is ki kellene alakítani a katonai vezetést ellátó szerv szakmai partnerstruktúráját. Az irányítói minőségből fakadóan valószínűsíthetően lényegesen nagyobb hangsúlyt kapna az új szervezetben az ellenőrzési terület, amely az irányítói tevékenység megalapozásához elengedhetetlen.

A Honvédelmi Minisztérium létszáma

Az integrált szervezeti létből eredően visszatérő kérdés a létszám.⁴⁴ Ez ügyben felvethető egyrészt, hogy elegendő-e a meghatározott létszám, másrészt, hogy a rendelkezésre álló létszámkeret arányaiban megfelelően lett-e megosztva az igazgatás és a katonai feladatok között.

A jelenlegi struktúrában⁴⁵ közel 300 státusz kizárólag a katonai felső vezetéshez kapcsolódó döntés-előkészítéssel foglalkozik, míg a teljes ágazat igazgatási feladatait – gyakorlatilag a tényleges minisztériumi és háttérintézményi szintű munkát – kb. 500 fő látja el. A teljes HM-létszám így megközelítőleg 800 fő, amely rendkívül alacsonynak tekinthető, ha a nemzetközi összevetést áttekintjük,⁴⁶ és azt is figyelembe vesszük, hogy az ágazatban gyakorlatilag egyetlen – klasszikus értelemben vett – háttérintézmény működik.⁴⁷

A létszámok vizsgálata során nem hagyható figyelmen kívül, hogy az igazgatási struktúrában jelenik meg valamennyi állami vezető, miniszteri biztos és azok kabinetjei, titkárságai, amelyek nem végeznek klasszikus közigazgatási kidolgozó tevékenységet.

A humán erőforrás

Korábban komoly kihívás volt a HM által meghatározott létszámkorlát.⁴⁸ A létszám annak ellenére is lényegileg konstans volt az elmúlt közel egy évtizedben, hogy a tárca több új feladatot kapott.⁴⁹

⁴⁴ A rendszerváltás környékén megalakított Magyar Honvédség Parancsnokság több mint 1000 fő, a HM 140–300 fő körüli, a háttérintézmények 6–8000 fős állandó létszámmal működtek. HUGYECZ–MÁK 2004, 162–164.

⁴⁵ 2018. április.

⁴⁶ Bulgária 1300, Csehország 1100, Ausztria 940, Szlovákia 660 fős minisztériumot és 5–13 000 fős háttérintézményi struktúrát működtet. KÁDÁR 2016a, 231. Ezzel szemben a hazai média rendre irreális létszámú vízfejről beszél. Bővebben lásd: *Komoly létszámiánnyal küzd a honvédség* (2015).

⁴⁷ HM Védelemgazdasági Hivatal.

⁴⁸ A 1166/2010. (VIII. 4.) Korm. határozat 2015 februárjában veszítette hatályát.

⁴⁹ Például a Szent Korona őrzése, a terrorveszélyhelyzet, migrációs kihívások kezelése, nemzeti rendezvények szervezése kapcsán jelentkező feladatok.

Az engedélyezett létszámkeret megfelelő szakmai képzettségű szakemberrel történő feltöltése a következő probléma. A HM működésének eredményességéhez nem elegendő a magas szintű katonai felkészültséggel rendelkező állomány, hiszen az államigazgatás szerves részeként nem megkerülhető az igazgatási ügyek kezelése sem. E feladatcsoport azért is hangsúlyos, mert a működés legfontosabb kereteit adó jogszabályok kidolgozása, ezek szakmai megfelelősége és képviselője más minisztériumok, a Kormány és az Országgyűlés felé kiemelten fontos érdek.

A tisztán katonai előélettel rendelkező személyek esetében jelentős nehézség a központi igazgatás követelményeinek való megfelelés,⁵⁰ mint ahogyan a tisztán igazgatási háttérrel rendelkezők sem képesek az MH vezetését ellátni. Ennek megfelelően az ágazat képzési rendszerét célszerű úgy kialakítani, hogy képes legyen ezeket a követelményeket kielégíteni.

Visszatérő kérdés, hogy a szervezetben szolgálatot teljesítő civilek és katonák aránya miként alakuljon. Ez a kérdésfeltevés önmagában is hibás, hiszen nem a jogviszony, hanem a szakmai felkészültségnek kell meghatározónak lennie. A védelempolitikai, jogi, kommunikációs szakterületeken tipikusan magasabb a polgári személyek aránya, mint a klasszikus katonai területeken.

A szolgálati út

Az integrált HM hatékonyságának záloga az alá- és fölérendeltség és a horizontális együttműködés. E vonatkozásban a szolgálati út betartására vonatkozó Hvt.-ben rögzített előírás⁵¹ látszólag merevvé teszi a működést. Mindemellett nem megengedhető a szervezetben belül az információáramlás korlátozása. Az a kitétel, amely szerint utasítás adása során a hivatali felettes is köteles betartani a szolgálati utat, lényegi követelmény, azonban nem összekeverendő a döntés-előkészítés során folytatott egyeztetésekkel, amellyel összefüggésben gyakorlatilag lehetetlen lenne a szolgálati út végigjárása.

A dilemma e vonatkozásban abban áll, hogy stratégiai szinten a döntés-előkészítés részkérdései is alapvető befolyást képesek gyakorolni a későbbi végrehajtásra, emellett politikai relevanciával bírnak, esetleg olyan párhuzamos folyamatokat indítanak el, amelyek nem szándékoltak a felsőbb szintű vezetés részéről. Erre tekintettel a tudásmenedzsmentnek kiemelt szerepe van.⁵² A HM-ben jellemző a centralizált információ-/tudásmenedzsmentre törekvés, amely ma nem egycsatornás, magában rejti a párhuzamos folyamatok lehetőségét. Ennek minimalizálására hivatott a koordinációs szervek, értekezletek és a munkatervezés rendszere.⁵³

Szabályozottság

A HM működésének szabályozottsága az alapvető működési szabályozók tekintetében tel-

⁵⁰ Gondoljunk az eltérő követelményekre, a kötelező kormánytisztviselői alap-/szakvizsga, illetve kreditrendszerű képzési rendszerre, amely a katonák vonatkozásában eltér.

⁵¹ Hvt. 43. § (6) bekezdés.

⁵² Drótos 2013, 19–20.

⁵³ 92/2010. (X.22.) HM utasítás; 2/2014. (I.21.) HM utasítás.

jesnek tekinthető, a kihívás a szabályok naprakészségének fenntartása, összhangban tartása a magasabb szintű szabályozók módosulásával és a szervezeti/hatásköri változásokkal.

A honvédelmi ágazat „szabályozottságigénye” a katonai kapcsolódásokra figyelemmel magasabb, mint más ágazatoké. A miniszteri döntéseket rendszerint a részleteket meghatározó KÁT–HVKF⁵⁴ együttes intézkedés követi, amely alapján szakutasítások és közvetlen előljárói parancsok születnek, teljessé téve a feladatszabást, és garantálva a megfelelő végrehajtást. Amennyiben a magasabb szintű szabályozókat a szakterületen nem követi le a végrehajtási szintű intézkedés, a működésre vonatkozó tényleges gyakorlat a szervezési tárgyú utasításokból beazonosítható.

A szabályozottság terén a legnagyobb kihívás a különleges jogrend időszaki szabályok fejlesztése, hiszen ezek békében nem alkalmazandók, így nem érzékelhető közvetlenül, ha bármely okból – például az államszervezet változásaiból eredően – szabályozási kényszer áll fenn.

A szervezet teljessége, stabilitás

További dilemma annak megítélése, hogy rendelkezik-e a szervezet valamennyi képességgel, amely feladatai ellátásához szükséges. Ha a struktúra történeti alakulását áttekintjük, jól megfigyelhető a szervezet fejlődése és reagálása a jogszabályi változásokra. Egyes elemek és funkciók eltűnnek, majd újra megjelennek a központi szervezet szintjén. Emellett több olyan időszakot is felfedezhetünk, amikor a szervezeti felépítés nem adekvát a feladatrendszerrel.

A közelebbi múlt minisztériumi szervezetét vizsgálva megállapítható, hogy léteznek olyan szakterületek, amelyek szélsőségesen alulreprezentáltak vagy szervezeti elhelyezésük meglehetősen hektikus. Álljon itt példaként a kiképzési feladatrendszer, amely 2010 után számos változást követően csak 2016 júniusában kapott újra önálló csoportfőnökségi szintű szervet,⁵⁵ vagy a társadalmi kapcsolatokkal összefüggő feladatrendszer, amely osztályszintű szervezeti elem, önálló háttérintézmény, majd főosztály szintű szerv formában is működött kétéves perióduson belül.

Ha a szervezeti hiátusok kérdését vizsgáljuk, jó ideje nincs szervezeti elem-szintű szakmai képviselő az egészségügyi területnek. E vonatkozásban az állami vezetői, katonai felső vezetői irányítás szakmai támasza lényegében maga az irányított szervezet vagy annak egy-egy elkülönített szervezeti eleme. Ez a megoldás az egészségügyi terület kapcsán sem megnyugtató, az EMMI irányítása alatt álló hasonló rendeltetésű intézmények kapcsán eltérő gyakorlatot láthatunk.⁵⁶ Azt sem szabad elfelejteni, hogy az MH Egészségügyi Központ katonai szervezet és hadrendi elem is egyben.

A struktúra és feladatrendszer megkívánná, hogy valamennyi szakmai kompetencia megjelenjen a szervezetben a katonai vagy az igazgatási oldalon. Lényegi elem, hogy a képességeket nem szükséges duplikálni, a felvonultatott képességeket a szervezet mindkét blokkjában hasznosítani kell. Az integráció korai szakaszában, 2002 körül a működés leg-

⁵⁴ Közigazgatási államtitkári – Honvéd Vezérkar főnöki.

⁵⁵ 29/2016. (V.31.) HM utasítás.

⁵⁶ 33/2014. (IX.16.) EMMI utasítás.

nagyobb kihívása éppen abban állt, hogy hogyan lehet a párhuzamosságokat felszámolni, hiszen a HM eleinte csak a szervezeti integrációt volt hivatott megvalósítani, csak évekkel később került sor a funkcionális egység kialakítására.

A szervezet teljességére kedvezőtlen hatást gyakorolhat a magasabb szintű szabályozó környezet változása is, amely az utóbbi időszakban elsődlegesen a nem honvédelmi jellegű feladatok kapcsán jelentkezik. Ilyen központi változás volt a hatósági feladatok minisztériumi szervezeti szintre telepítése, amely alapvetően oldja azt az elvet, hogy a minisztérium irányító szervként működjön, szemben a klasszikus alárendelt hatósági jogalkalmazó szervvel, de idesorolhatjuk az e-közigazgatással összefüggő változtatásokat. E módosulások szakmailag nem feltétlenül negatívak, de lassítják a szervezeti konszolidációt.

Összegzés

A honvédelem központi államigazgatási szervei az alkotmányos környezet változásával párhuzamosan fejlődnek. Az egyes szervezetek feladatrendszere a biztonsági kihívásoknak és a mindenkori kormányzati célkitűzéseknek megfelelően alakul, amelynek jellemző szabályozó eszköze a törvényi/kormányrendeleti szint. A honvédelemben közreműködő szervek nem képezik minden esetben a honvédelmi ágazat részét, azonban szakterületi részfeladataik nem nélkülözhetők.

A honvédelem meghatározó központi államigazgatási szerve a Magyar Honvédség részeként a minisztérium integrált szervezete, amelynek működése számos kihívással terhelt. A mindenkori végrehajtó hatalom felelőssége annak megítélése, hogy miként optimalizálható e sajátos központi államigazgatási szerv működése. A fentebb részletezett dilemmák arra engednek következtetni, hogy a HM és a HVK integrációjának vizsgálata, a működés hatékonyságának elemzése folyamatosan szükséges. Amennyiben olyan megállapítás születik, amely szerint a katonai felső vezetés, az ágazati irányítás vagy a központi államigazgatási feladatrendszer bármelyik elemének működése komoly, másként át nem hidalható akadályokba ütközik, indokolt lehet a közel 15 éve működő integrált szervezet megbontása.

Felhasznált irodalom

An Introduction to Operations Planning at the Operational Level (2013). Mons, NATO. Forrás: www.act.nato.int/images/stories/events/2016/sfpdpc/copd_v20_summary.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 12. 22.)

BAÁN Mihály – BORS István – CSIFFÁRY Tamás – HÁRI László – KOC SIS Lajos – SZENTES László (2014): *Magyarország védelmi igazgatása a közigazgatás új környezetében*. Budapest, Zrínyi Kiadó.

BALÁZS István (2014): *A közigazgatás központi szervei*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem.

CIA (2017): *World Factbook*. Washington D.C., CIA. Forrás: www.cia.gov/library/publications/download/download-2017/index.html (A letöltés dátuma: 2017. 11. 25.)

DRÓTOS György (2013): *Tudásmenedzsment*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem. Forrás: www.hadjog.hu/wp-content/uploads/2013/04/kadar_pal_dissz.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 12.)

- HUGYECZ György – MÁK György (2004): *A HM és háttérszervezetei alakulása 1989-től napjainkig*. Budapest, Honvédelmi Minisztérium.
- Julian Brazier parlamenti válasza. 2016. 04. 11. Forrás: www.parliament.uk/business/publications/written-questions-answers-statements/written-question/Commons/2016-04-11/33315 (A letöltés dátuma: 2019. 02. 12.)
- K. KISS Gergely (2016): Több ezer ember hiányzik a hadseregből, mégsem toboroznak katonákat? *Napi.hu*. Forrás: www.napi.hu/magyar_gazdasag/tobb_ezer_ember_hianyzik_a_hadseregbol_megsem_toboroznak_katonakat.609643.html (A letöltés dátuma: 2017. 11. 11.)
- KÁDÁR Pál (2005): A katonai felsőszintű vezetés integrációjáról. *Hadtudomány*, 15. évf. 3. sz. Forrás: http://mhht.eu/hadtudomany/2005/3/2005_3_8.html (A letöltés dátuma: 2017. 12. 20.)
- KÁDÁR Pál (2016a): A Magyar Honvédség irányításának és felső szintű vezetésének kortárs rendszere és aktuális kihívásai. In FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál szerk.: *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*. Budapest, Zrínyi Kiadó. 212–244.
- KÁDÁR Pál (2016b): *A Magyar Honvédség irányításának és vezetésének időszzerű jogi és igazgatási problémái*. (Doktori értekezés) Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem.
- Komoly létszámhiánnyal küzd a honvédség (2015). *Hirtv.hu*. Forrás: <https://hirtv.hu/ahirtvhirei/komoly-letszamhiannyal-kuzd-a-honvedseg-1306131> (A letöltés dátuma: 2017. 11. 11.)
- KSH (2017a): 4,0%-ra mérséklődött a munkanélküliségi ráta. *KSH.hu*. www.ksh.hu/gyorstajekoztatok/#/hu/document/mun1710 (A letöltés dátuma: 2017. 11. 11.)
- KSH (2017b): 41 ezer fővel dolgoztak többen, mint egy évvel korábban. *KSH.hu*. www.ksh.hu/gyorstajekoztatok/#/hu/document/fog1710 (A letöltés dátuma: 2017. 11. 11.)
- LAKATOS László (2014): A különleges jogrend és a honvédelem szabályzása. *MTA Law Working Papers*, 1. évf. 49. sz. 1–10.
- MEDVECKY Mihály (2015): *A különleges jogrend egyes kérdései a gazdaságmozgósítás hazai történetéből*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság. Forrás: www.hadijog.hu/wp-content/uploads/2015/09/2015-1-Medveczky.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 17.)
- PÁL Gábor (2001): Meghiúsulhat a HM-integráció. *Magyar Nemzet*. Forrás: https://mno.hu/migr_1834/meghiusulhat-a-hmintegracio-843601 (A letöltés dátuma: 2017. 11. 17.)
- 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 (A letöltés dátuma: 2017. 12. 22.)
- SZIJJ Dóra (2010): Az „új” háborúk hozadéka: a gyerekkatonaság modernkori formái. *Nemzet és Biztonság*, 3. évf. 4. sz. 27–38.
- TORMA András (2017): *A közigazgatás központi szervei*. Miskolc, Miskolci Egyetem.
- ZOTA, Andrei-Ciprian (s.d.): *NATO Crisis Management Mechanisms*. Bucharest, MoND.

Vákát oldal

A NATO-KÖTELEZETTSÉGEKKEL ÖSSZEFÜGGŐ HONVÉDELMI IGAZGATÁSI FELADATOK GYAKORLATI TAPASZTALATAI

Keszely László¹

Bevezetés

Magyarország 1999-ben, a NATO kelet-európai bővítésének első lépcsőjében lett a Szövetség tagja, ami jelentős politikai sikerként könyvelhető el. Ugyanakkor, a rendszerváltás időszakától az országvédelmi feladatokra összpontosító honvédelmi rendszerünknek szembesülnie kellett az új tagságból eredő, merőben új kihívások és feladatok egész sorával. A honvédelmi ágazat és a Magyar Honvédség ezekben az években az országban zajló politikai változásokból eredő haderőreformok nehézségeivel birkózott, és e folyamatokhoz hozzáadódott egy másik szövetségi rendszer számunkra szokatlan, sok tekintetben még ismeretlen működési rendjének, gondolkodásmódjának az adaptációja. Megjelent szótárunkban a *kompatibilitás*, majd az ezt felváltó *interoperabilitás* kifejezés, jelezve a rugalmas alkalmazkodásra való képesség általános követelményét. „A NATO-tagság lehetővé tette a magyar biztonság- és védelempolitika gyökeres megváltozását, a területvédelmi koncepció felváltását a nemzetközi béke és biztonsághoz való hozzájárulás aktív politikájával. A NATO-tagság eredménye továbbá az állandó tanulás, amellyel a szövetséget és a nemzetközi együttműködést elsajátítjuk, formáljuk és alakítjuk – nemzeti érdekeinknek megfelelően.”²

Az előzetes várakozások elsősorban a katonai és védelempolitikai területen számoltak a csatlakozás hatásaival, azonban rövid időn belül nyilvánvalóvá vált, hogy ezeken túl a szövetségesi kötelezettségből eredő feladatok kiterjednek a széles értelemben vett honvédelem komplex rendszerére. Így az állandó tanulási folyamat megjelent a védelmi igazgatás rendszerén belül is, ahol talán a leghangsúlyosabban jelentkezik az együttműködésre való képesség elsajátításának szükségessége. Az ezeknek való megfelelés jelentős kihívást jelent a nemzeti szervezeteknek, szervezeteknek a tekintetben is, hogy maga a NATO szintén egy állandó változásban lévő és formálódó szövetség, megkívánva az ahhoz való permanens alkalmazkodás képességét.

Magyarország honvédelme a NATO-csatlakozástól kezdődően immár két pilléren nyugszik, a saját, nemzeti erején, valamint a szövetséges államok és fegyveres erőik

¹ ORCID-azonosító: 0000-0002-4893-4764.

² SZENES 2013, 1.

együttműködésén, továbbá segítségnyújtásán.³ Ezen együttműködés a katonai dimenzió mellett magában foglal számos más kapcsolat- és szervezetrendszer is, mint például a Szövetség, illetve Magyarország kormányzati vezetési-irányítási rendszere, a rendvédelmi és a polgári szervek közötti kooperáció, amely feladatok a védelmi igazgatás rendszerében jelennek meg. Ezek közül kiemelendő a NATO Válságreakálási Rendszerével összhangban lévő Nemzeti Intézkedési Rendszer, valamint a Szövetség képességfejlesztésével összefüggő védelmi igazgatási feladatok kérdésköre.

NATO csatlakozásunk tehát új, a korábbiaktól lényegesen eltérő, plusz feladatrendszerek létrejöttével járt és jár együtt, miközben a honvédelemre fordítható erőforrások a rendszerváltástól kezdve hosszú ideig csökkenő tendenciát mutattak.

„A kelet-közép-európai haderők ugyanis, ezen belül a Magyar Honvédség is, a rendszerváltásokkal együtt járó gazdasági visszaesés és forráshiány körülményei között élték meg azt az összeurópai tendenciát, melynek során a védelmi szférát szinte mindenütt rendre a prioritási lista végére sorolta az akkori politikai vezetés.”⁴

Napjainkban e folyamat már előjelet váltva növekedési pályára állt, ugyanakkor továbbra is számolnunk kell a költségvetési erőforrások limitáltságával a haderőfejlesztés számos területén. Ezért is fontos hangsúlyozni a védelmi igazgatásban rejlő potenciális lehetőségeket, mivel e szakterületen lehet a legkisebb költségráfordítással a legjelentősebb előrehaladást produkálni, hiszen már a NATO, illetve a hazai védelmi igazgatási szervek közötti interakció, együttműködés fejlesztése, erősítése révén számottevő eredményeket lehet elérni.

A NATO képességfejlesztésével összefüggő védelmi igazgatási feladatok

A 2014-es ukrán válság kapcsán széles körben elterjedté vált az úgynevezett *hibrid hadviselés* fogalma, amely a szakirodalomban már régóta heves viták tárgya. „Annak ellenére, hogy a hibrid hadviselés egyre több NATO-dokumentumban használatos, a fogalom tudományosan még nem tisztázott.”⁵ Mindennek következtében egységesen elfogadott nemzeti vagy nemzetközi definícióról sem beszélhetünk, és e kérdés tisztázása a jelen tanulmánynak sem képezi tárgyát. Mindazonáltal a védelmi igazgatáshoz történő kapcsolódás tekintetében szükséges bizonyos szempontból megvizsgálni a szakirodalomban *hibridnek* nevezett hadviselési mód egyik fontos jellemzőjét, amelyet Simicskó István olyan komplex stratégiai (rendszer)modellként értelmez,⁶ ahol a megváltozott cél- és eszközrendszer miatt megszűnik a fegyveres erők dominanciája, a geopolitikai célok teljesítése pedig döntően a nem katonai erőforrások és módszerek⁷ transzformációjával biztosítja a geopolitikai célok elérését.

Mindebből egyértelműen az következik, hogy a több dimenziót magában foglaló komplex fenyegetésre adott válasznak is ki kell terjednie az összes fenyegetett szférára, beleértve a katonai képességeken túl a civil oldal által nyújtott lehetőségeket is. Erre vonatkozóan látott

³ 2011. évi CXIII. törvény I. § (2) bekezdés.

⁴ SZENES 2009, 33.

⁵ PADÁNYI–TOMOLYA 2017, 35.

⁶ SIMICSKÓ 2017.

⁷ A szakirodalom a nem katonai erőforrások és módszerek körébe sorolja a politikai, diplomáciai, gazdasági, média- és információs dimenziókat.

napvilágot az egyes társadalmak különböző fenyegetésekkel szembeni ellenálló képességének növelésére irányuló koncepció, amely *resilience* néven vált ismertté a szakirodalomban.

A *resilience* fogalma eredetileg az ökológia tudományából ered, alatta valamely ökoszisztémának a változásokra adott képességét és fennmaradási képességét értették. A koncepció elterjedt más, komplex együtthatásokat kutató tudományterületeken is. Ma már különböző megfigyelési szinteken (egyéni, közösségi, állami, államok feletti) és számos tudományterületen alkalmazzák, a pszichológiától, a közgazdaságtanig és a menedzsment-tanulmányokig. Nem meglepő tehát, hogy a biztonságpolitika tudományterületén is idővel elterjedt a fogalom használata.⁸

A biztonságpolitikában *resilience* alatt elsősorban az államok felkészültségét és „ellenálló képességét” értjük a különböző fenyegetésekkel szemben, amely a NATO felfogásában a hibrid fenyegetésekhez köthető.⁹ A resilience a társadalom ellenálló, valamint gyors regenerálódásra való képességét jelenti a társadalmi, gazdasági, kereskedelmi és katonai szektorokban öt ért együttes, sokszerező hatásokkal szemben.¹⁰

Az Egyesült Államok NATO-delegációja 2016 januárjában köröztetett egy gondolatébresztő anyagot, amely a tagállamok „ellenálló képességét fokozó” állam- és kormányfői szintű kötelezettségvállalás lehetséges tartalmára és kereteire tett javaslatot.

Az amerikai javaslat lényege, hogy a Washingtoni Szerződés 3. cikkében¹¹ lefektetett alapelvekre építve a varsói csúcstalálkozón az állam- és kormányfők erősítsék meg elkötelezettségüket a „nemzeti ellenálló képesség” fokozására, többek között a szükséges erőforrások biztosításával és belső intézkedések végrehajtásával. 2016 júliusában a varsói csúcsertekezleten a tagállamok állam- és kormányfői kifejezték ez irányú elkötelezettségüket mind tagállami, mind szövetségi szinten.¹² A NATO szemszögéből az elérni kívánt ellenálló képesség központi pilléréként a Polgári Felkészültséget (Civil Preparedness) jelölték meg, aminek alapvető oka, hogy a katonai erők alkalmazásuk során jelentős mértékben a polgári szféra támogatására vannak utalva, különösen a közlekedési infrastruktúrák és eszközök, az infokommunikációs és energiaellátó rendszerek vonatkozásában, de említhetjük még az élelem- és ivóvízellátást is.¹³

A NATO felfogásában a resilience egy sajátos, kétkomponensű feladatrendszerként értelmezhető, mégpedig a Polgári Felkészültség és a katonai képességek kombinációjaként. A resilience megteremtése, fenntartása, erősítése elsősorban nemzeti felelősség, de az egyes tagállamok ellenálló képességének a növelése csökkenti a NATO mint egész sebezhetőségét is.¹⁴ A NATO alapvetésként abból a követelményből indul ki, hogy a nemzeti és NATO-s katonai erőket a civil oldal erőforrásai minden időben és adekvát módon tudják támogatni.

⁸ *Honvédelem és Biztonságpolitika* (2015). 73.

⁹ Commitment to Enhance Resilience. Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Warsaw, 8-9 July 2016. 1.

¹⁰ Resilience and Article 3. (2016). 1.

¹¹ „A jelen szerződésben kitűzött célok határozottabb elérése érdekében a Felek külön-külön és együttesen, folyamatos és hathatós önszegély és kölcsönös segítség útján, fenntartják és kifejlesztik egyéni és kollektív védelmi képességüket fegyveres támadással szemben.” Washington D.C., Észak-atlanti Szerződés, 1949. 04. 04., 3. cikk.

¹² Commitment to Enhance Resilience (2016). 1.

¹³ A műveletek során a katonai szállítások 90%-át, a műholdas kommunikáció 50%-át, a befogadó nemzeti támogatás 75%-át polgári, kereskedelmi forrásokból biztosítják. Civil preparedness. *Nato.int*, Forrás: www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49158.htm (A letöltés dátuma: 2018. 02. 04.)

¹⁴ Resilience and Article 3. (2016). 1.

Ezért a katonai képességek erősítésének egyik fontos feltétele a Polgári Felkészültség erősítése, hatékonyabbá tétele.

A hibrid fenyegetésektől kiindulva, a resilience-en keresztül jutottunk el a Polgári Felkészültségig,¹⁵ amely NATO-szinten országállami, míg nemzeti szinten összkormányzati erőfeszítéseket és koordinációt igényel. Első lépésben a NATO azt kívánja felmérni, hogy az egyes tagállamok jelenleg milyen szinten rendelkeznek a szükséges ellenálló képességgel, hol vannak hiányosságok, fejlesztendő területek. A Polgári Felkészültség elsődleges területeiként a kormányzat folytonosságát, az alapvető szolgáltatások folyamatos biztosítását, valamint a kritikus infrastruktúrák védelmét jelölték meg.

A feladat összkormányzati jellegéből fakadóan 2017. év első felében a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (BM OKF) egyeztetést folytatott le országos szinten az összes érintett szervezettel. Ennek során beazonosították az egyes tárcákat, illetve szervezetek felelősségi körét, és megállapították, hogy a Polgári Felkészültség számos részfeladatát Magyarország eddig is végezte, azonban most jelent meg mindez egy egységes, komplex feladatrendszerként mind nemzeti, mind NATO-szinten.

A következő állomásnak tekinthető, hogy a Szövetség időszakos védelmi képesség felmérésének (Defence Planning Capability Survey – DPCS) körébe a katonai képességeken felül 2017-ben első ízben, önálló területként bekerült a Polgári Felkészültség is. Mindez alapvető minőségváltozást jelentett, mivel eddig egy ország védelmi képességének a felmérése során kizárólag a katonai képességekkel számoltak, most azonban intézményesen is bekerültek a civil képességek a tagállamok, illetve a Szövetség „arzenáljába”. A DPCS keretében lefolytatott képesség-felülvizsgálat végrehajtásáért, valamint a NATO szakértőivel történő egyeztetések lefolytatásáért Magyarországon a Honvédelmi Minisztérium felelős, azonban a civil felkészültség mint új, önálló részterület az összes ágazat bevonását igényli. Ennek kapcsán a folyamatban aktív szerepet játszik a Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport (HIKOM),¹⁶ amelynek keretében zajlanak a tárcaközi egyeztetések Polgári Felkészültségi tárgykörben.

A képességfelmérés során az ágazatok áttekintették, hogy a NATO kérdőívében megadott feladatkörök, illetve képességek tekintetében melyik minisztérium rendelkezik hatáskörrel és illetékességgel. Ez alapján minden tárca kidolgozta a feltett kérdésekre adandó nemzeti válaszokat, azokat a HIKOM-on belül leegyeztették és véglegesítették, majd a Honvédelmi Minisztérium az összesített válaszokat megküldte a NATO illetékes szervei részére. A továbbiakban szövetségi szinten feldolgozzák az eredményeket, ami alapján általános értékelés készül a tagállamok összességére vonatkozóan. Mindezek alapján a NATO szeretne egy átfogó képet kapni arról, hogy milyen szinten valósították meg a tagállamok a Polgári Felkészültség feladatait a varsói csúcsertekezleten tett kötelezettségvállalás tükrében.

Azon túl, hogy a DPCS-el összefüggésben át kellett tekinteni a Polgári Felkészültség helyzetét, a NATO-kérdőív megválaszolása és az ezzel kapcsolatos sikeres egyeztetések még csak az első állomásnak tekinthetők e témakörben. Mindenképpen továbbgondolást

¹⁵ Hasonló funkciót lát el a Polgári Veszélyhelyzeti Tervezés (Civil Emergency Planning), amelynek rendeltetése katonai műveletek támogatása civil erőforrásokkal, illetve a polgári hatóságok támogatása katonai képességekkel.

¹⁶ A HIKOM a Kormány javaslattevő, véleményező, tanácsadói tevékenységet végző szerve honvédelmi igazgatási kérdésekben. Bővebben lásd: 1525/2013. (VIII. 12.) Korm. határozat.

igényel, hogy a jövőben Magyarország hogyan képzeli el a polgári és a katonai oldal közötti együttműködés további fejlesztését úgy, hogy az egyaránt megfeleljen a saját nemzeti, valamint a szövetségi szintű érdekeknek is. Az átfogó megközelítés¹⁷ kissé már feledésbe menő teóriája mindezzel új értelmezést nyert, amely jól érzékelteti, hogy bár a keretek és a prioritások némiképp változtak, de a modern válságkezelés alapelve, a válsághelyzet holisztikus szemlélete és a válság kezelésének átfogó módon történő értelmezése lényegében nem változott.

Ennek érdekében a katonai oldalnak át kell tekintenie, hogy mely területeken, mely feladatokhoz, milyen jellegű polgári támogató képességek bevonása szükséges. A honvédelmi tárcánál jelenleg is folyó (nemzeti, illetve szövetségi) tervezési feladatok rávilágítottak arra, hogy a katonai oldal is most keresi azokat a kapcsolódási pontokat, ahol hatékony együttműködést lehet és kell megvalósítani a polgári ágazatokkal. A civil tárcák vonatkozásában viszonylag gyorsan sikerült beazonosítani, hogy nemzeti jogszabályaink alapján az egyes területekért mely ágazat felelős, illetve azok milyen számba vehető képességekkel rendelkeznek egy katonai művelet támogatásához. Hiányzik azonban még a meglévő képességek felhasználásának a mikéntje, illetve a különböző ágazatokhoz rendelt képességek alkalmazásának az összehangolása és szinkronba hozása a katonai műveletek végrehajtásával.

Ehhez mindenképp rendszeres információcserére lenne szükség már normál, békeidőszakban is, illetve rendkívül hasznos lenne egy válságkezelési feladatokhoz rendelt *összkormányzati tudástár* létrehozása. Ebben meg lennének határozva a katonai (mind NATO, mind nemzeti) oldal által támasztott követelmények, igények, valamint a Polgári Felkészültség keretében rendelkezésre bocsátható polgári képességekre vonatkozó információk. A tudásháttér mint alapfeltétel megteremtésén túl előremutató lenne meghatározott alapszenáriók alkalmazásával különböző együttműködési, támogatási mechanizmusok, eljárásrendek kialakítása a katonai és polgári válságkezelő szervek között, amelyek alkalmazását rendszeresen gyakorolni és gyakoroltatni szükséges.

A NATO válságreakálási rendszerének nemzeti alkalmazására vonatkozó gyakorlati tapasztalatok

2005. szeptember 31-én lépett hatályba a NATO Válságreakálási Rendszere (NATO Crisis Response System – NCRS) és az annak alkalmazására kiadott kézikönyv, amely utóbbiban a Szövetség egy ajánlást fogalmazott meg a tagállamok felé, kezdeményezve, hogy a tagállamok a saját válságkezelési rendszereiket az NCRS-szel összhangban alakítsák ki, illetve a meglévő rendszereiket ennek megfelelően módosítsák. 2011-ben lépett hatályba a NATO Válságreakálási Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer

¹⁷ Az átfogó megközelítés (Comprehensive Approach) a 2000-es évek elején megjelent elmélet, amelyet alapvetően távoli országokban kialakult válsághelyzetek megoldására indított béketámogató műveletek végrehajtása kapcsán alkalmaztak és alkalmaznak több-kevesebb sikerrel. Lényege, hogy a modern válsághelyzeteket tisztán katonai eszközökkel nem lehet megoldani, ezért szükség van a civil képességek bevonására is. 2014-től, az ukrán válság kirobbanásától kezdve e béketámogató műveletek helyett ismét a NATO európai területének védelme, vagyis a Szövetség hagyományos kollektív védelme került fókuszba a béketámogató műveletekhez képest.

rendeltetéséről, feladatairól, eljárási rendjéről, a közreműködők kötelezettségeiről szóló 278/2011. (XII. 20.) Korm. rendelet (NIR-rendelet).

A NIR-rendelet megadja a Nemzeti Intézkedési Rendszer (NIR) kereteit, a működés alapvető szabályait, a válságok során alkalmazható konkrét intézkedéseket pedig a rendszer egyik eleme, a Nemzeti Intézkedések Gyűjteménye (Gyűjtemény) foglalja egybe. A Gyűjtemény nem kötelezően alkalmazandó intézkedéseket tartalmaz, hanem csak intézkedési mintákat, amelyeket a jogalkalmazó tetszés szerint felhasználhat. Az intézkedési minták további előnye, hogy tartalmilag összhangban állnak a NATO válságreagálási intézkedéseivel.

Tekintettel arra, hogy alapvetően NATO-feladatról van szó, a NIR nemzeti koordinációjáért a honvédelmi miniszter felel. Ennek megfelelően a NATO-tól érkező, válságreagálási intézkedések bevezetésére irányuló kezdeményezést a Honvédelmi Minisztérium fogadja. Első lépésben megtörténik a kezdeményezett intézkedések beazonosítása, megkeresik az NCRS-kézikönyvben található intézkedésnek megfelelő nemzeti intézkedésmintát a Gyűjteményben. A nemzeti intézkedésmintában fel van tüntetve, hogy annak bevezetése megtörténhet-e ágazati szinten, az ágazati miniszter hatáskörében vagy magasabb, Kormány, illetve Országgyűlés általi döntést igényel.

Az első esetben a Honvédelmi Minisztérium továbbítja a NATO kezdeményezését és a hozzá tartozó nemzeti intézkedésmintát az ágazati miniszter részére, aki meghozza a döntést az intézkedés bevezetéséről vagy a kezdeményezés elutasításáról. A második esetben, vagyis magasabb szintű döntés igénye esetén, a honvédelmi miniszter az érintett minisztériumok egyeztetett javaslatát felterjeszti a Kormány részére, kormány-előterjesztés formájában. A NIR-rel kapcsolatos szakmai egyeztetéseket és a döntések előkészítését a HIKOM végzi. A HIKOM által kidolgozott kormány-előterjesztések javaslatot tesznek a NATO kezdeményezésének megfelelő, kormány szinten foganatosítható nemzeti intézkedések bevezetésére, illetve e folyamat végén születik egy nemzeti döntés, amelyről Magyarország a NIR nemzeti felelőse útján tájékoztatja a NATO-t. A döntés végrehajtásának ágazatok közötti koordinációját szintén a HIKOM végzi.

A fent leírt mechanizmus, valamint a mögötte álló jogszabályi háttér látszólag kiforrott rendszert és gördülékény eljárásmódot mutat. A NIR alkalmazásával kapcsolatos gyakorlat azonban rávilágított azon negatív következményekre, amelyek az NCRS nemzeti adaptációja során már korábban felszínre kerültek, és azokat csak részben sikerült feloldani. Az NCRS-kézikönyvben a NATO által tett – fentebb említett – ajánlás nemzeti válságkezelési rendszereket említett, amelyeket harmonizálni szükséges a NATO Válságkezelési Rendszerével. Hazánkban léteznek és működnek ugyan az egyes ágazatokhoz rendelt, meghatározott típusú válságok kezelésére hivatott rendszerek, mint például honvédelem, rendvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem, válságegészségügyi rendszer, terrorelhárítás, és még folytathatnám a sort. Az azonban távolról sem mondható el, hogy mindezen „válságreagálási alrendszerek” egy koherens egészet, vagyis Nemzeti Válságreagálási Rendszert alkotnának.

2008-ban, a HM Védelmi Hivatal kormány-előterjesztés formájában javaslatot tett arra, hogy az ágazati szegmensek mentén megosztott szisztémát felváltva, a válságkezeléssel kapcsolatos információáramlás, elemzés-értékelés, javaslattétel, döntéshozatal, valamint a végrehajtás koordinációja a válsághelyzet típusától függetlenül, egyetlen csatornán, egységes eljárás keretén belül, egyetlen központi szerv koordinációjával történjen. A koncepció két kulcselemét az összes válságtípusra vonatkozóan hatáskörrel rendelkező Válságkezelő

Kormánybizottság, valamint egy Kormányzati Válságkezelő Központ képezte.¹⁸ A koncepció a szakmai egyeztetések során nem nyerte el az ágazatok egyöntetű támogatását, így a kormány-előterjesztés nem lett benyújtva a Kormány részére.

A 2010-ben hatályba lépett NIR-rendeletben ezért már nem szerepel az egységes nemzeti válságkezelési rendszer, a közigazgatás meglévő struktúrája változatlan maradt, a jogszabály kizárólag a nemzeti intézkedések gyors, operatív bevezetéséhez, illetve végrehajtásához szükséges speciális eljárási szabályokat határozta meg. E kompromisszumos fél-megoldással sikerült elérni azt, hogy a NATO által bevezetett válságreakálási intézkedések magyar megfelelője könnyen beazonosítható a Gyűjteményben, megállapítható, hogy mely ágazat felelős a nemzeti intézkedés bevezetéséért és végrehajtásáért, illetve kik a potenciális együttműködők. E kétségtelen jelentős előny mellett a hazai válságkezelésben nem sikerült megteremteni azt a szintű kohéziót, amely interoperábilis lehetne az NCRS által kialakított rendszerrel. Az NCRS hatálya és alkalmazási köre ugyanis kiterjed az összes típusú válságra (katonai, politikai, gazdasági, humanitárius stb.), és azokhoz egységes elemző-értékelő, tervező, végrehajtást koordináló rendszert rendel.

Fentiekén túl a NATO létrehozta az NCRS által megkívánt szervezeti struktúrát is, az Átfogó Válság- és Műveletkezelési Központ (Comprehensive Crisis and Operations Management Centre – CCOMC) felállításával. E viszonylag új elem a NATO szervezetében a NATO európai stratégiai szintű parancsnokságán (Supreme Headquarters Allied Powers Europe – SHAPE) működik, és alapvetően abból a megfontolásból hozták létre, hogy segítse a Szövetség vezetőit, illetve a tervezésben, szervezésben, koordinációban részt vevő szakértőit, hogy erőteljesebben érvényesüljön a stratégiai módon történő gondolkodás, tervezés és végrehajtás.

A központ rendeltetése, hogy egy integrált szervezet keretén belül találkozzon a katonai és civil szakértelem, intézményesített formában működjön a civil és a katonai szakértők közötti együttműködés. A CCOMC biztosítja a válságok teljes szélességben és mélységben történő megértését, a potenciális válságok beazonosítását, valamint a folyó NATO-műveletek stratégiai irányítását azzal az általánosan megfogalmazott céllal, hogy a multidimenziós környezetünket jellemző összetett és bonyolult kihívásokra átfogó megoldások szülessenek.¹⁹

Hazai viszonyainkat ezzel szemben továbbra is az ágazati szegmensek mentén történő megosztottság jellemzi, így az NCRS ajánlásában megfogalmazottaknak nem tudunk eleget tenni olyan értelemben, hogy egy koherens nemzeti válságkezelési rendszert helyezünk párhuzamba az NCRS-szel. Nem rendelkezünk olyan döntés-előkészítő és döntéshozatali mechanizmussal, amely a válságok teljes spektrumát vagy legalább több típusú válság kezelését lefedné. Ennek következtében hiányzik a válsághelyzetek elemzéséhez, értékeléséhez szükséges egységes kritériumrendszer, nem rendelkezünk nemzeti szintű integrált korai előrejelző, figyelmeztető és riasztási rendszerrel.

Számos más országban hasonló tendenciák tapasztalhatók. Bulgáriában egy rendkívül erős és domináns katasztrófavédelmi rendszer alakult ki, amelynek következtében a nemzeti válságkezelési rendszer szinte kizárólagosan a katasztrófahelyzetekre fókuszál.²⁰ Lengyelországban 2007-ben lépett hatályba a válságkezelésről szóló törvény, amely létrehozott egy

¹⁸ KESZELY 2017, 182–184.

¹⁹ *Comprehensive Crisis and Operations Management Handbook* (2012). 15.

²⁰ *Analysis of NATO Crisis Response System, Conclusions and Proposals for Mechanisms for Its Implementation at National Level* (2015). 11.

Kormányzati Válságkezelő Csoportot, valamint több központi (minisztériumi) és regionális válságkezelő csoportot, illetve folyamatosan működő központi, regionális és helyi válságkezelő központokat. Látszólag itt már sikerült megalkotni egy átfogó nemzeti válságkezelési rendszert, azonban a válságkezelési törvényben meghatározott rendszer hatáskörébe mindössze két válságtípus tartozik: terrorizmus, illetve természeti és ipari katasztrófák.²¹ Szlovéniában szintén megalakítottak egy úgynevezett nemzeti válságkezelési rendszert, amelynek egyik legfontosabb eleme a Nemzeti Válságkezelési Központ.

Elviekben a kompetenciája kiterjed minden nemzeti és nemzetközi válságra, továbbá a háborús helyzetekre is, hatáskörében azonban rendkívül korlátozott, hiszen döntéshozatali, de még döntés-előkészítési jogkörrel sem rendelkezik. Fő feladata mindössze az információcseré és a kommunikációs kapcsolat biztosítása a válságkezelő szervek között, vagyis pusztán technikai jellegű támogató funkciót tölt be. Érdekes sajátossága még, hogy a Honvédelmi Minisztériumban működik, és ez utal az egy ágazathoz tartozásra és az ágazatok fölötti összkormányzati jelleg hiányára.²²

Az NCRS-szel kompatibilis nemzeti válságkezelési rendszert tehát számos más tagállamban sem sikerült teljes mértékben megvalósítani, ugyanakkor néhány nemzet már bizonyos mértékben előttünk jár a tekintetben, hogy törekszik egy egységes nemzeti válságkezelési rendszer létrehozására. Az igazsághoz az is hozzátartozik azonban, hogy a törekvés a legtöbb esetben a rendszerek elnevezésében manifesztálódik ugyan, valós tartalmában viszont még erősen kötődik egy vagy több specifikus válságtípushoz. Magyarországon továbbra is dominálnak az *ad hoc* megoldások, és az ágazatok elkülönülten, saját szakmai szabályaiknak megfelelően végzik az egyes válságtípusok megelőzésével, kezelésével kapcsolatos feladatokat. Ezekben belül mindenhol fellelhető a horizontális koordináció, de azok teljes mértékben nélkülözik az egységességet vagy bárminemű koherenciát. Ezért a NIR vonatkozásában egyelőre nem marad más megoldás, mint az egyes intézkedések valamely ágazati felelőshöz rendelése, amely a saját szabály- és eljárásrendje szerint kidolgozza az intézkedések nemzeti feladatainak végrehajtási rendjét, fenntartva ezzel az ágazati szegmensek mentén történő megosztottságot.

Összegzés, javaslatok

A tanulmányban bemutatott témakörök a teljesség igénye nélkül is jól érzékeltették a NATO-tagságból eredő kötelezettségeink jelentős hatását a honvédelmi igazgatás feladatrendszerére. Talán nem túlzás, ha azt mondjuk, hogy a Szövetségben lezajló folyamatok, tendenciák, illetve az ezekből nemzeti szinten leszűrődő irányvonalak, az ebből adódó nemzeti szintű feladatok meghatározó módon tematizálják honvédelmi igazgatási rendszerünk működését, tevékenységét. Az állandóan változó NATO-követelményeknek való megfelelés folyamatos és rugalmas adaptációs képesség fenntartására ösztönzi válságkezelési – köztük a védelmi igazgatási – szerveinket. Meg kell teremtenünk, és folyamatosan fejlesztenünk szükséges a NATO stratégiai szintű vezető szerveivel történő együttműködést, amely nemzeti szinten a kormányzati vezetési-irányítási rendszer nagyfokú harmonizációját követeli meg.

²¹ PIWKO 2015, 7.

²² PREZELJ 2012, 7.

Ez napjainkban elsősorban a gyorsított kormányzati döntés-előkészítés és döntéshozatal követelményében manifesztálódik, mivel a Szövetség adott esetben 8-12 órán belüli döntést és nemzeti álláspont kialakítását várja el a tagállamoktól.

Amint egy korábban megjelent tanulmányomban²³ részletesebben kifejtettem, a szövetségi kötelezettségekből adódó feladatok voltak a hazai átfogó megközelítés kialakításának elsődleges motiváló tényezői. E tendencia a jelenben is folytatódik, hiszen a resilience, vagyis a nemzetek minden típusú válsághelyzettel szembeni ellenálló képességének a növelése vagy a katonai műveletek polgári oldalról történő támogatását célzó Polgári Felkészültség követelménye minden eddiginél aktuálisabbá teszi az átfogó megközelítés szellemében történő válságkezelést. Az ezt leghatékonyabb módon támogatni képes egységes nemzeti válságkezelési rendszer jelenleg sem tűnik reális célkitűzésnek, mindazonáltal az ehhez vezető kezdő lépések megtehetőek, illetve megteendők.

Jelentős előrelépést jelentene egy válságkezelési „kormányzati tudástár” kialakítása, amely a különböző típusú válságokhoz kapcsolódó, összkormányzati jelentőségű információkat tartalmazná. Mindez a nemzetközi és nemzeti biztonsági helyzet folyamatos monitorozását, elemzését igényli, amelyből egy minden releváns ágazatot és szakterületet képviselő szakértői csapat ki tudná nyerni a kormányzati döntésekhez szükséges háttér tudást. E megoldás szerényebb, de jelentős kezdeti lépés lehetne a későbbiekben egy nemzeti válságkezelési központ létrehozásához. Az elképzelés nagymértékben hasonlít a jelen tanulmányban is említett szlovéniai válságkezelési központhoz, amelynek rendeltetése a válságkezelési szervek közötti információcsere és kommunikációs kapcsolat biztosítása. E funkció ugyan még csak technikai jellegű, de kiváló alap lehet a továbbfejlesztéshez.

A kormányzati tudástár létrehozásának megvalósíthatóságát alapvetően két tényező befolyásolja. A nehezebb feladatnak a humán tényező látszik, mivel nem kevesebről van szó, mint a jelenlegi “need to know” elvétől eljutni a “need to share” elvéig. Mindez nagyfokú bizalmat feltételez az egyes válságkezelő szervek között, amely azonban nélkülözhetetlen egy hatékony együttműködési forma működtetéséhez. A második, nevezzük technikai tényezőnek, a nemzeti és NATO által minősített információ továbbítására is alkalmas kormányzati informatikai rendszer megszületése.

E cél már évek óta megfogalmazódott, azonban a működőképes rendszer létrejöttének az ideje jelenleg még nem jósolható meg. Egyes ágazatok, illetve ágazati szervek kiépítették ugyan saját rendszereiket, de a tárcaközi minősített elektronikus infokommunikáció jelenleg nem megoldott. Az e hiányosságból eredő problémák megmutatkoztak a stratégiai szintű gyakorlatokon, valamint éles helyzetben is 2014-ben, az ukrán válsággal kapcsolatban, ahol a HIKOM által kialakított nemzeti álláspontot tartalmazó dokumentumokat kinyomtatva, papír alapon, külön fegyveres futárokkal kellett eljuttatni a tárcákhoz, onnan hasonló hosszadalmas úton tudtak visszaérni a hivatalos tárcaálláspontok. Mindez rendkívül lelassította a procedúrát, amely egy dinamikus válsághelyzetben, 21. századi viszonyok között nem elfogadható.

E hiányosságról számos alkalommal készült a Kormány részére jelentés, tájékoztatás, voltak, vannak is kezdeményezések a megoldásra, de átütő eredményt ez ideig nem sikerült elérni.

²³ KESZELY 2018.

A sikertelenség egyik okaként azt látom, hogy a minősített adatok kezelésére vonatkozó nemzeti szabályozásunk rendkívül szigorúra sikerült. Ennek következtében egy minősített informatikai rendszer kialakításának személyi, tárgyi és anyagi feltételei olyan mértékű (elsősorban anyagi) megterhelést jelentenek, hogy a szervezetek inkább hajlamosak a kérdés folyamatos elodázására. A magas költségek és a procedura bonyolultsága talán visszavezethető arra a gyakorlatra is, hogy Magyarországon helyiségeket, irodákat alakítanak ki minősített informatikai eszközök alkalmazására, így a szükséges feltételeket (kisugárzásmentesség, biztonsági ajtók, ablakok, rácsok, szigetelések, árnyékolások stb.) ezeknél egyenként meg kell valósítani. A NATO-ban szerzett tapasztalataim azt mutatják, hogy a NATO-bázisokon inkább egész épületeket, emeleteket vagy zónákat védenek, amelyekben belül már viszonylag egyszerűbb és rugalmasabb a minősített adatok kezelése, így az egy munkaállomásra jutó költségnyad jóval alacsonyabb.

A megfelelő infokommunikációs technikai háttér önmagában még nem elegendő, szükség van még szervezéstechnikai oldalról is változtatásokra a hatékony információáramlás biztosítása érdekében. A válsághelyzetekre tipikusan jellemző, hogy egyszerre van jelen az információhiány és az információdömping, amelynek eredményeképpen a döntéshozók sok esetben információhiányban szenvednek, vagy éppen ellenkezőleg, a szüretlenül érkező információdömping túlságosan leterheli őket, megnehezítve ezzel a szakszerű döntések meghozatalát.

E negatív hatás kiküszöbölésére hatékony megoldást kínálhat egy modern kormányzati válságkezelési tudásmenedzsment²⁴ megteremtése. Ehhez korszerű tudásbázis-fejlesztésre, illetve tudásközvetítésre van szükség, vagyis egy proaktív, rugalmas eljárás mód kialakítására, amely képes kielégíteni a döntéshozók tudás- és információigényét egy dinamikus változó válsághelyzetben is.

A vonatkozó jogszabályok és belső intézkedések ismeretében úgy ítélem meg, hogy a jelenleg alkalmazott módszerekkel e célkitűzés nem valósítható meg. Ennek fő oka abban realizálódik, hogy mind a katonai, mind a katasztrófavédelmi oldalon továbbra is a hagyományos, formális (alulról felfelé irányuló) jelentési rendszer érvényesül, ahol előre meghatározott formátumban, rögzített címszavakkal, struktúrában, mechanikusan ismétlődő időszakokban kell jelentéseket felterjeszteni a döntéshozó részére úgy, hogy eközben a jelentés készítői nem ismerik a döntéshozói információ- és tudásigényt, hanem egyszerűen követik a jelentésminta sablonját. Ennek következtében nem alakul ki egy proaktív, élő, dinamikus információáramlási folyamat a válságkezelési szervezetben. Az ilyenfajta jelentések elkészítése rengeteg időt és energiát vesz igénybe, és csak a legkritikább esetben van visszajelzés a döntéshozó részéről, így a jelentések készítői nem kapnak tájékoztatást arról, hogy a döntéshozót segítette-e a jelentés tartalma, ezekre az információkra volt-e szüksége, esetleg lenne-e igény másféle információra stb. Véleményem szerint az e fajta gyakorlatot fel kell váltani a modern tudásmenedzsment módszereivel.

²⁴ A tudásmenedzsmentet Ikujiro Nonaka és Hirotaka Takeuchi találta fel 1995-ben, a szervezeti tanulás meglévő elméleteinek további finomítása és kibővítése útján. A tudásmenedzsment az új, illetve a számunkra eddig ismeretlen tudás létrehozásával és aktív keresésével, továbbá a tudás továbbításának és konvertálásának módjaival foglalkozik. A modern tudásmenedzsment alkalmazása a válságkezelésben biztosítani képes, hogy a döntéshozók részére eljusson minden fontos információ, másrésztől megkímélik őket a szükségtelen információk tömegétől. Minderről egy professzionális tudásközvetítő csapat (menedzsment) gondoskodik meghatározott szervezeti és eljárási keretek között. KORAEUS 2008, 32–33.

Reális célnak tartom egy kormányzati tudástár létrehozását, amelyben minden ágazat válságkezelő szervei információszolgáltatók és információfelhasználók is egyben, így érdekeltté válnak az információik megosztásában azzal, hogy cserébe ők is hasznos információk birtokába juthatnak. A tudástár hatékony működéséhez elengedhetetlennek tartom a minősített elektronikus információ továbbítására alkalmas nemzeti, kormányzati infokommunikációs rendszer kialakítását, továbbá modern tudásmenedzsment-eljárások alkalmazását. Kezdeti lépésként a tudástár megfelelő alapot képezhet a hatáskörök fokozatos kiterjesztésével egy nemzeti válságkezelő központ létrehozása irányában.

Felhasznált irodalom

- Analysis of NATO Crisis Response System, Conclusions and Proposals for Mechanisms for Its Implementation at National Level* (2015). Sofia, NATO Crisis Management and Disaster Response Centre of Excellence. Forrás: www.cmdrcoe.org/download.php?id=231 (A letöltés dátuma: 2017. 01. 25.)
- Civil preparedness. *Nato.int*, Forrás: www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49158.htm (A letöltés dátuma: 2018. 02. 04.)
- Commitment to Enhance Resilience. Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Warsaw, 8-9 July 2016. *Nato.int*, 2016. 07. 08. Forrás: www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm (A letöltés dátuma: 2017. 01. 05.)
- Comprehensive Crisis and Operations Management Handbook* (2012). Mons, SHAPE.
- Honvédelem és Biztonságpolitika* (2015). (Stratégiai tanulmány) Budapest, Századvég Politikai Iskola Alapítvány. (Kézirat a szerző birtokában.)
- KESZELY László (2017): *A védelmi igazgatás szerepe a nemzeti szintű átfogó megközelítés megvalósításában*. (Doktori értekezés) Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Hadtudományi Doktori Iskola.
- KESZELY László (2018): A védelmi igazgatás fejlődési irányai 1989-től napjainkig és lehetséges fejlesztési irányai az átfogó megközelítés szempontjából. In HORNYACSEK Júlia szerk.: *A védelmi igazgatás rendszere és a honvédelmi igazgatással való kapcsolatának elméleti és gyakorlati összefüggései*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. (Megjelenés alatt)
- KORAEUS, Mats (2008): *Who Knows? The Use of Knowledge Management in Crisis*. Crisis Management Europe Research Program. Vol. 36. Stockholm, Swedish National Defence College and CRISMART.
- PADÁNYI József – TOMOLYA János (2017): Háború és béke Ukrajnában, avagy keleten a helyzet változatlan. 2. rész. *Hadtudomány*, 27. évf. 3–4. sz. 29–42.
- PIWKO, Hubert (2015): Crisis Management System in Poland. In *A Lengyel Fegyveres Erők Műveleti Parancsnoksága és a HM Védelmi Hivatal között tartott kétoldalú találkozó*. (Előadás) Varsó, 2015. 11. 23.
- PREZELJ, Iztok (2012): *Shaping the National Crisis Management System in Republic of Slovenia*. Ljubljana, University of Ljubljana, Faculty of Social Sciences. Forrás: <http://sd.fzf.ukim.edu.mk/index.php/5/ip?format=pdf> (A letöltés dátuma: 2016. 11. 23.)
- Resilience and Article 3. (2016). *Nato.int*, 2016. 06. 28. Forrás: www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm (A letöltés dátuma: 2017. 01. 03.)

- SIMICSKÓ István (2017): A hibrid hadviselés előzményei és aktualitásai. *Hadtudomány*, 27. évf. 3–4. sz. 3–16.
- SZENES Zoltán (2009): Magyar haderő-átalakítás a NATO-tagság idején. *Nemzet és Biztonság*, 2. évf. 3. sz. 33–43.
- SZENES Zoltán (2014): Vélemények Magyarország 15 éves NATO-tagságának eredményeiről. *Biztonságpolitika.hu*. Forrás: http://old.biztonsagpolitika.hu/?id=16&aid=1399&title=15_%C3%89v_-15_Hang_V%C3%A9lem%C3%A9nyek_Magyarorsz%C3%A1g_15_%C3%A9-ves_NATO-tags%C3%A1g%C3%A1nak_eredm%C3%A9nyeir%C5%91l (A letöltés dátuma: 2018. 01. 13.)

A HONVÉDELMI TÍPUSÚ KÜLÖNLEGES JOGRENDEK ÉLETBELÉPTETÉSÉT IGÉNYLŐ HELYZETEK ÉS AZOK KORSZERŰ GYAKORLATI MEGOLDÁSA

*Lakatos László*¹

Bevezetés

„A fejedelemnek mindig a háborút kell tanulmányoznia. Tudnia kell, hogy a békeidő kivételes és átmeneti, így azt haditervek kieszelésével és a haditervek megvalósításához szükséges feltételek megteremtésével kell töltenie” – hivatkozza be a 16. századbéli gondolkodó, Machiavelli realizmusról megfogalmazott gondolatát George Friedman a 2012-ben megírt és Magyarországon 2015-ben kiadott könyvében.² Machiavelli megállapítása az adott korban teljességgel helytálló volt, hiszen egy állam biztonsága abban az időben az állam katonai biztonságával volt azonos. Igaz-e a politikai realizmus talaján megfogalmazott állítás napjainkban is, amikor egy állam biztonságát a hagyományos, katonai fenyegetések mellett a terrorizmus, az illegális tömeges migráció, a természeti és ipari katasztrófák és az egyéb új típusú kihívások és kockázatok egyaránt fenyegetik?

Amennyiben a politikai realizmus jeles gondolkodójának fentiekben hivatkozott mondatait lefordítjuk a 21. század második évtizedének biztonságpolitikai nyelvezetére, akkor azt az alábbiak szerint értelmezhetjük: az állam védelmi funkcióinak biztosításában meghatározó szerepet betöltő Kormánynak mindig a biztonsági kihívásokat és kockázatokat, az állam életében bekövetkezhető rendkívüli helyzeteket kell figyelemmel kísérnie. Tudnia kell, hogy a normál (béke)időszak kivételes és átmeneti, így azt az állam működését, a társadalom életét alapvetően befolyásoló, veszélyeztető rendkívüli helyzetek kezelésére vonatkozó tervezéssel és az azok kezeléséhez elengedhetetlen feltételek megteremtésével kell töltenie. A tervezés és a szükséges feltételek megteremtése az állam védelmi funkcióinak (külső védelem vagy honvédelem, belső védelem vagy rendvédelem, környezetbiztonsági védelem vagy katasztrófavédelem) megvalósítására létrehozott és működtetett állami intézményrendszer, a védelmi igazgatás szervezetrendszerében történik.³

Mit értünk a *rendkívüli helyzet* fogalma és tartalma alatt? Az állami szervek által kezelt, a normál, mindennapos egyensúlyhelyzettől eltérő különleges helyzetek, válsághelyzetek,

¹ ORCID-azonosító: 0000-0002-5786-3689.

² George Friedman a STRATFOR, a világ elsőszámú globális geopolitikai hírszerző cégének magyar származású alapítója és vezérigazgatója. FRIEDMAN 2012, 60.

³ FRIEDMAN 2012.

krízisállapotok, minősített helyzetek stb. helyett egységesen a rendkívüli helyzetek fogalmat használom. Ennek az az oka, hogy szükségesnek látszik egy olyan egyesítő fogalom alkalmazása, amely összefoglalóan rendszerbe illeszti mindazokat a normál helyzetektől eltérő, a közösségi-társadalmi szintű biztonsági egyensúlyt megbontó időszakokat, körülményeket, eseményeket, amelyek kezelésére – szigorúan a jog keretei között – az erre létrehozott vagy ideiglenesen erre kijelölt állami szervek jogosultak és kötelezettek. Ennek megfelelően, a jelen könyvfejezetben is a rendkívüli helyzetek szókapcsolatot használom a normál (béke)időszaki helyzettől eltérő esetek elemzésekor.

A *rendkívüli helyzetek* fogalma alatt az állam társadalomirányító és szervező tevékenységét, az állampolgárok élet- és vagyónbiztonságát, a társadalom működését veszélyeztető olyan helyzeteket értjük, amelyek időbeni és hatékony megszüntetése az arra létrehozott vagy arra ideiglenesen felhatalmazott szervek és szervezetek többletjogosultságainak biztosítását igényli a veszélymegelőzés, a veszélyfelszámolás és a bekövetkezett veszélyek miatt szükséges helyreállítás időszakában. A jelen kutatás célja, hogy – e témával foglalkozó korábbi tanulmányomhoz⁴ kapcsolódva – bemutassam és elemezzem a honvédelmi típusú különleges jogrendi időszakoknak az államszervezet működésére és a társadalom tagjainak Alaptörvényben rögzített alapvető jogaira és kötelezettségeire kiható sajátos viszonyait, a honvédelmi típusú különleges jogrendek alkalmazását igénylő helyzeteket, a védelmi igazgatás szervezetrendszerének ezen időszakokban való működésével kapcsolatos tapasztalatokat, továbbá felvessem azokat a hiátusokat, amelyek e területeken napjainkban is tapasztalhatók, továbbá javaslatokat fogalmazzak meg azok megszüntetésére.

Alapvető kutatási célkitűzésem annak elemzése, hogy az átfogó biztonság egyes elemei mennyiben hatnak ki az ország katonai biztonságára, milyen összefüggések vannak a biztonság katonai és nem katonai tényezői között. Cél, hogy a feltárt összefüggések alapján vizsgáljam, hogy a honvédelmi igazgatás központi, területi és helyi szintje elemeinek irányítási-igazgatási-szervezési tevékenysége mennyiben biztosítja az országvédelemmel kapcsolatos feladatok teljesítését. Vizsgálom, hogy a katonai biztonság – korábban az állam biztonságát szinte kizárólagosan meghatározó – szerepe különösen az elmúlt negyed évszázadban meghatározott szerepkörre változott, de a katonai biztonság fenntartása nem választható el a biztonság más tényezőinek egyidejű jelenlététől. Feltételezem, hogy a honvédelem központi irányítása csak abban az esetben lehet eredményes, ha annak normál időszakban való gyakorlása rendszeresen és szervezeten megtörténik.

A védelmi igazgatás és a különleges jogrend kapcsolata

Védelmi igazgatás, különleges jogrend – nyelvtanilag mindkét fogalom könnyen értelmezhető, tartalmukat tekintve azonban részletesebb kifejtést igényelnek. Szoros kölcsönhatásban állnak egymással, rendeltetésük, funkciójuk egymás meglétét feltételezi, a cél és az eszköz összetartozását jelenti, összefüggéseik elemzéséhez azonban mind a jogtudomány, mind az igazgatástudomány sajátosságait figyelembe kell venni.

A védelmi igazgatás egyaránt jelenti az állam védelmi feladatainak ellátását irányító, koordináló és a védelmi feladatokra létrehozott állami szervek igényeit kielégítő szerve-

⁴ LAKATOS 2018, 3. fejezet.

zetrendszert és tevékenységi rendszert (erre a kettősségre az angol fordításban használt *Defense Administration and Defense Management* ékes bizonyíték). A különleges jogrend maga az időszak, amikor a védelmi igazgatás szervezetrendszere valós, rendeltetésszerű tevékenységét végzi, és maga az eszköz, vagyis a normál időszaktól⁵ eltérő jogrendet jelentő jogszabályi környezet. A két fogalom egymáshoz való viszonyát jól tükrözi a védelmi igazgatás (mint igazgatástudományi szempontból elemezhető igazgatási tevékenység) fogalmának jogszabályi (mint jogtudományi szempontból elemezhető jogi norma) meghatározása.⁶

A védelmi igazgatás egyik alapvető funkciója tehát a különleges jogrendre való felkészülés, és az egyéb funkcionális területein – az ország külső fegyveres támadás elleni katonai védelmével (honvédelemmel), az állam törvényes működését, a lakosság élet- és vagyonbiztonságát fenyegető veszélyek elhárításával összefüggő belső védelemmel (rendvédelemmel), a honvédelem és a rendvédelem részét egyaránt képező polgári védelemmel, a gazdaság védelmi feladatok érdekében való mozgósításával és a lakosság rendkívüli helyzetekben való ellátásával kapcsolatos tevékenységében – felhasználja a különleges jogrend keretei között alkalmazható rendkívüli intézkedések széles körét. Ennek során a védelmi igazgatás szervezetrendszere alkalmazhatja a normál időszaki jogrendtől eltérő államszervezeti rendet, illetve az alapvető jogokat korlátozó és a normál időszakban nem érvényesített alapvető kötelezettségeket⁷ bevezető jogszabályokat, közjogi szervezetszabályozó eszközöket és az adott veszély elhárításához szükséges rendkívüli intézkedéseket.

A védelmi igazgatás fogalmi meghatározását a jogalkotó már 2005-ben elvégezte, amikor a védelmi igazgatás jogi szabályozásának történetében első alkalommal megadta annak jogi definícióját.⁸ A 2012. január 1-jén hatályba lépett új szabályozás csak az Alaptörvénnyel való összhangot teremtette meg, tartalmi változást a honvédelmi törvény végrehajtási kormányrendeletének 2015. évi módosítása jelentett csak, amikor a védelmi igazgatás funkcionális területei közé a katasztrófavédelem helyett az azt is magában foglaló, de szélesebb rendvédelem területét emelte be.⁹

A jogszabályi definíción kívül figyelemmel kell lenni a védelmi igazgatás és a különleges jogrend tartalmi összefüggéseire is. Közigazgatási szervezetrendszerről és hatósági eljárásrendről, közigazgatási alapfunkciókról és közhatalom gyakorlásáról ugyanúgy szól a vizsgált terület, mint polgári és katonai együttműködésről a normál időszakban és az egyes különleges jogrendi időszakokban. Honvédelemről ugyanúgy szól a különleges

⁵ A könyvfjezet minden, a különleges jogrend alkalmazását nem igénylő időszakot „normál időszaknak” értelmez, és ezt a fogalmat alkalmazza. A békeidőszaki jogrend vs. háborús időszaki jogrend hadijogi szempontból ugyan valós fogalmi szétválasztás, de a békeidőszakban is alkalmazható a különleges jogrend.

⁶ A 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet, 1. § n) pont. „[V]édelmi 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, lakosságellátási feladatainak tervezésére, szervezésére, a feladatok végrehajtására irányuló állami tevékenységek összességét.”

⁷ Ilyen alapvető kötelezettség a személyes szolgálat körébe tartozó hadkötelezettség, polgári védelmi kötelezettség, honvédelmi munkakötelezettség, illetve a vagyoni szolgáltatások körébe tartozó gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség.

⁸ 71/2006. (IV. 3.) Korm. rendelet 1. §. e) pont.

⁹ 111/2015. (IV. 30.) Korm. rendelet 7. § Az R. 1. § n) pontjában a katasztrófavédelmi kifejezés helyébe a *rendvédelmi* lép.

jogrend, mint az alapvetően nem társadalmi eredetű katasztrófák elleni védekezés eszközrendszeréről.

De nem kerülhető meg a védelmi igazgatás és a különleges jogrend összefüggéseinek vizsgálatánál az utóbbi alkalmazását igénylő rendkívüli helyzetek előidéző okainak, az azok kezelését stratégiai szinten szabályozó alapokmányok tartalmának vizsgálata, elemzése sem.

A rendszerváltás után első alkalommal kidolgozott és 1998-ban elfogadott biztonság- és védelempolitikai alapelvek, valamint a Kormány által 2012-ben elfogadott Nemzeti Biztonsági Stratégia részleteiben meghatározzák azokat a biztonsági kihívásokat és kockázatokat, amellyel hazánknak foglalkoznia kell. A két terület közötti kapcsolatot azon kihívások és kockázatok elemzéséből kiindulva célszerű vizsgálni, amelyek végső soron meghatározzák a védelmi igazgatás funkcióit, feladatait és az azokhoz szükséges szervezeti rendszert és eljárásrendet.

A védelmi igazgatás működését és a különleges jogrend alkalmazását meghatározó kihívások és kockázatok

A nemzeti biztonság a nemzeti érdekek és célkitűzések szolgálója, azok érvényesítésének egyik eszköze. A korábbi évszázadokban domináns szerepet játszott benne a katonai biztonság, egyes történelmi időszakokban a nemzet biztonságát a katonai (honvédelmi) képességekre alapozták. Napjainkra a honvédelem szélesebb értelmet kapott: egy adott állam területi integritásának és szuverenitásának védelme nem korlátozódhat kizárólag a határok védelmére. A globalizációs folyamatok összetettsége kihat a korábban csak nemzeti keretek között értelmezett biztonságra és így a honvédelemre is.

Amint arra már utaltunk, a *biztonság* fogalma a korábbi évszázadokban akár nemzeti, akár szövetségi keretek között a katonai biztonságot jelentette. Mit is értünk a biztonság fogalma alatt a 21. században? „Az elmúlt időszak új biztonsági környezetének kialakulása, a veszélyeztető tényezők számának, jellegének változása, valamint a hazai védelmi szféra intézményeiben és feladatrendszerében a századforduló után bekövetkezett rapid és átfogó változások indokoltá tették a biztonság újraértelmezését, a veszélyeztető tényezők korszerű elvek mentén való elemzését, és a kihívásokra adott válaszok vizsgálatát. Ez a helyzet nagy hatással volt a kutatásokra és a kutatókra is.”¹⁰

Napjaink nemzeti – hazánk esetében nemzeti és szövetségi szintű – biztonságpolitikája két alapvető területre terjed ki, amelyek egymáshoz viszonyított relatív egyensúlya biztosítja az eredményességet. Az egyik ilyen biztonságpolitikai terület – amely normál időszakban elsődlegességet élvez a másik területtel szemben – a béke és a nemzetközi biztonság megőrzésére, a válságkezelésre, továbbá a katonai konfliktusok (szélsőséges esetben a háború) megelőzésére irányuló, az állami szervek által irányított biztonságpolitikai tevékenység.

A béke és a nemzeti-nemzetközi biztonság megőrzése érdekében végzett biztonságpolitikai tevékenység eredményességéhez fűződő érdek természetesen háttérbe szoríthatja a másik – a háborús, kifejezetten a katonai védelemmel kapcsolatos – biztonságpolitikai területet, azonban még napjainkban sem zárható ki ezen utóbbi biztonságpolitikai területtel kapcsolatos tevékenység esetlegesen szükségessé váló prioritása.

¹⁰ HORNYACSEK 2017, 87.

Ennek lehetősége az alábbiak szerint fogalmazódik meg hazánk nemzeti biztonsági stratégiai alapokmányában: „Továbbra sem lehet azonban figyelmen kívül hagyni bizonyos hagyományos kockázatokat és fenyegetéseket, amelyek jelentősége ugyan csökkent, de nem szűnt meg: még az euro-atlanti térségben sem sikerült mindenhol lezárni az elmúlt évtizedek konfliktusait, amelyek következtében egyes szomszédos régiók biztonsága is törékeny, és – mint azt a közelmúlt nemzetközi eseményei is példázják – Európában és szomszéd-ságában a 21. század elején is előfordulhat, hogy a katonai erő kap elsődleges szerepet egy regionális konfliktusban.”¹¹

Az ország honvédelmének rendszertani elemzése keretében, az adott állam biztonságának katonai területe vonatkozásában Farkas Ádám az alábbi, a korábbi évszázadokban érvényesülő és napjainkban is helytálló értelmezést fogalmazza meg: „A fegyveres védelem elválaszthatatlan része az államműködésnek, az állam rendszerének, azonban annak rendeltetése olyan sajátos szervezeti, személyi, szolgálati követelményeket és szabályrezsimeket 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.”¹²

De szükséges-e napjainkban is egy nemzet biztonságát a katonai védelemre is alapozni? A biztonság átfogó értelmezése kihat-e a katonai biztonság helyére és szerepére a nemzeti biztonság rendszerében? Vajon kijelenthető-e, hogy két világégés, két világháború szörnyű tapasztalatainak birtokában az emberiség lemond, tartózkodik a nemzetállami vagy szövetségi szintű háborús konfliktusmegoldásról?

2015-ben megjelent könyvében George Friedman az alábbiakat írja e vonatkozásban: „Norman Angell, a híres író, aki 1933-ban elnyerte a Nobel-békedíjat, kiadott egy könyvet 1913-ban »A nagy illúzió« címmel. Angell azzal érvelt, hogy a háború azért vált lehetetlenné Európában, mert az európai országok között magas fokú kölcsönös függőség alakult ki a beruházások és a kereskedelem területén. Abból indult ki, hogy a háború elpusztítaná Európát egyszerűen azért, mert zavart keltene a gazdaságban. Ezért a háború elkerülhetetlen. [...] Angell okos volt, mégis tévedett.”¹³ Majd a könyv kiadását követően egy évvel bekövetkezett az első nagy világégés, majd alig két évtizeddel később a második, amelynek végét követően alig egy évvel megkezdődött és négy évtizedig tartott a hidegháború korszaka.

Friedman a fentiekben hivatkozott könyvében ezt írja: „A maastrichti szerződés kidolgozásának, aláírásának és kivitelezésének a tényét olyan pillanatban szándékoztak bejelenteni, amikor Európában béke uralkodik. Ezért ironikus, hogy az Európai Unió létrehozása egybeesett a nagy európai háborúk kezdetével, a Balkánon és a Kaukázusban egyaránt. A Balkánon az 1990-es években mintegy negyedmillió áldozat volt. A Kaukázusban az örmény-azerbajdzsáni háború mintegy 115 000 áldozatot követelt, valamint több százezren kényszerültek arra, hogy elhagyják a lakóhelyüket. Ezeket a háborúkat nem Maastricht okozta, és az egymáshoz feszülő felek nem tartoztak az Európai Unióhoz. Ennek

¹¹ 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról, 4. pont.

¹² FARKAS 2017, 47.

¹³ FRIEDMANN 2015, 89.

ellenére tény, hogy az EU létrejöttének időpontja háborús időszakra esett. Valójában az EU megalakulása óta több háború dúlt Európában, mint 1945 és 1992 között.¹⁴ Lassan öt éve hazánk szomszédos országában, Ukrajnában pedig kisebb-nagyobb intenzitással valószínű – nemzetközi jogilag polgárháború, az alkalmazott kivételes állapotok és valós harci cselekmények, harceszközök, illetve eljárásrendek miatt azonban hagyományos – háború folyik. A rendszerváltás utáni első, szabadon választott parlament 1990 májusában fogadta el a Nemzeti Megújulás Programját, amely az ország honvédelmével, honvédelmi politikájával kapcsolatban sajátos helyzetben fogalmazódott meg. Egyrészt az önálló nemzeti keretekben való honvédelmi politika, másrészt de jure a Varsói Szerződés együttes jelenléte adta a kiinduló alapot a honvédelem átalakításához. A Nemzeti Megújulás Programja a honvédelem területén az alábbi főbb célkitűzéseket tartalmazta: „A rendszerváltás egyik legfőbb következménye, hogy lehetőségünk nyílt a magyar nemzeti szuverenitás helyreállítására. A folyamatnak fontos eleme a Köztársaság fegyveres védelmi képességének, honvédelmi készségének felépítése a következő 3-4 évben, hiszen mint minden más európai ország, úgy hazánk sem mondhat le a nemzetközi helyzet nem kívánt fordulataira való felkészülés sajátos formájáról: a fegyveres önvédelem képességéről.”¹⁵

A nemzeti biztonság és a honvédelem kapcsolata

A nemzeti biztonsági célok kialakításának és meghatározásának felelőssége össztársadalmi jellegű, össznemzeti érdekű. Ennek megfelelően született meg először 2002 májusában,¹⁶ ezt követően 2004 tavaszán,¹⁷ majd 2012 februárjában¹⁸ a Nemzeti Biztonsági Stratégia. Az elmúlt öt évben azonban alapvető biztonsági kockázatok erősödtek fel – a már a korábbi nemzeti biztonsági stratégiákban is kockázatként megfogalmazott – egyes területeken, így például az illegális tömeges migráció és a nemzetközi terrorizmus vonatkozásában. Mindezek miatt a Kormány 2016 végén a stratégia felülvizsgálatát rendelte el, amely feladat végrehajtására az érintett miniszterek munkacsoportot hoztak létre.¹⁹ A munkacsoport feladata volt a Nemzeti Biztonsági Stratégia felülvizsgálata és javaslat készítése ennek módosítására az érintett miniszterek részére.

Hazánk honvédelmi rendszere átfogja és szükség szerint aktivizálja az ország védelmi potenciálját, a nemzetgazdaságot, a lakosságot, a közigazgatást, valamint a honvédelmi rendszer működését biztosító tudományos elméletet és gyakorlatot. A fentiekből is következően a honvédelem több elemből álló rendszer, az azzal kapcsolatos feladatok megvalósítása pedig az állam egyik fontos funkciója. A honvédelem rendszere kiterjed az állami vezetés és a közigazgatás területeire, a fegyveres erőre és a rendvédelmi szervekre, átfogja az ország lakosságának és gazdaságának tervszerű felkészítését, szükség esetén aktivizálását és igény-

¹⁴ Uo. 171.

¹⁵ LAKATOS–TILL 2006, 368.

¹⁶ 2144/2002. (V. 6.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról.

¹⁷ 2073/2004. (IV. 15.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról.

¹⁸ 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról.

¹⁹ 57/2016. (XI. 24.) HM–MvM–BM–KKM együttes utasítás a Nemzeti Biztonsági Stratégia felülvizsgálatára létrehozott munkacsoportról.

bevételét²⁰ a haza védelme, illetve a szövetségi keretekben végrehajtandó katonai feladatok teljesítése érdekében. A honvédelmi rendszer hatályos kereteit és tartalmát az 1998-ban elfogadott és ma is hatályos országgyűlési határozat definiálja.²¹

A határozatban leírtakból következően az ország honvédelmi rendszere arra hivatott, hogy lehetőségeinek megfelelően garantálja az ország katonai 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.

A honvédelem több elemből összetevődő komplex rendszer, működtetése során az átfogó megközelítés elve érvényesül, a honvédelemmel kapcsolatos feladatok megvalósítása az állam egyik alapvető funkciója. Békeidős megszervezéséhez, rendkívüli helyzetekben való működtetéséhez a jogi szabályozási, a szervezeti, személyi feltöltési és az anyagi feltételeket, valamint az időbeni felkészülést a honvédelem területén feladat- és hatáskörrel rendelkező állami szerveknek mindenkor biztosítaniuk kell.

Mindez egyidejűleg jelenti a honvédelmi típusú különleges jogrendek Alaptörvényben, valamint honvédelmi törvényben, a megengedett és szükséges mértékben pedig normál időszaki rendeletekben, illetve különleges jogrendbeli rendeleti szabályozással való kialakítását is.

A különleges jogrend mint a rendkívüli helyzetek kezelésének eszköze és időszaka

Amint azt a könyvfejezet bevezetése is megfogalmazta, a társadalom életének egyes, a normál (béke)időszaki működéstől eltérő időszakaiban – összefoglaló néven *rendkívüli helyzetekben* – a fenyegető veszélyek időbeni és hatékony elhárításához a különleges jogrend mint a kivételes hatalom gyakorlásának eszközrendszere alkalmazható.

A különleges jogrend jogtudományi és igazgatástudományi kapcsolata, történelmi kialakulása

Az abszolutista hatalomgyakorlást a 18–19. században jellemzően felváltó polgári államberendezkedés, azaz a demokratikus jogállamok működésének egyik alapvető kritériuma

²⁰ Magyarország Alaptörvénye 31. cikk (1) bekezdés: „Minden magyar állampolgár köteles a haza védelmére.”; és (6) bekezdés: „Honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – mindenki gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítésére kötelezhető.”

²¹ 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat 13. pont. „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.”

a jogszabályokon alapuló államszervezeti felépítés és hatalomgyakorlás. Ugyanakkor, a demokratikus jogállamok működésének is vannak különleges esetei, amikor a normál (béke) időszaki jogrendtől eltérő államhatalmi szervezeti és működési rend alkalmazása válik szükségessé a társadalom életét, az állam működését, az állampolgárok élet- és vagyónbiztonságát fenyegető természeti vagy társadalmi eredetű veszélyek elhárítása, az így kiváltott rendkívüli helyzetek mielőbbi megszüntetése érdekében.

A fenti célok érdekében minden állam kialakít olyan biztonsági és védelmi rendszert, amely biztosítja a rendkívüli helyzetek során felmerülő feladatok végrehajtását, olyan veszélyek elhárítását, amelyekre a normál (béke)idejű államszervezeti struktúra működése időben és hatékonyan nem alkalmas, vagy erre a szervezeti és működési feltételek nincsenek meg. Az emberiség történetében folyamatosan kialakultak és megszűntek rendkívüli helyzetek. De amíg a például a bibliai özönvíz esetében az emberiség kívárta annak természet általi megszűnését, hiszen annak kezelésére sem közösségileg nem volt képes (a mai állami funkciókhoz képest csak kezdetleges, korai, helyi államszervezetek léteztek), addig ma a társadalom egy néhány napos vagy hetes időszakra kiterjedő rendkívüli téli időjárás esetén is elvárja az arra létrehozott állami szervek hatékony és időbeni beavatkozását.

Az államszervezeti hatalommegosztás és a hatalmi koncentráció néha egy időben jelentkező igénye mind az ókori, mind a középkori, mind pedig a modern társadalmakban megtalálható volt és megmaradt. A különleges jogrend alkalmazásának alapvető célja időlegesen olyan jogtechnikai és joggyakorlási módszerek kialakítása, amelyek a közjó érdekében legitimálják a normál időszaki államműködési rendtől való eltérést.

„És amikor a Várost veszély fenyegeti, az egyik konzul hatalmaztasson fel a diktátori tisztséggel annak érdekében, hogy a veszélyt mielőbb elháríthassa”²² – talán ezek az első emlékek a mai értelemben vett különleges jogrend alkalmazásáról a mai értelemben vett államok kialakulását követő időszakból. A demokrácia ókori elveinek betartásán örökdő köztársasági Rómában már megteremtették az állam életét, működését, az állampolgárok élet- és vagyónbiztonságát veszélyeztető időszakokra a kivételes hatalom vagy mai megfogalmazásban a különleges jogrend alkalmazásának intézményrendszerét. A köztársasági Róma életében nem egyszer alkalmazott diktátori jogintézmény a Karthágóval vívott második pun háborút követően hosszú ideig szünetelt, míg a köztársaság válsága alatt két, történelmileg elhíresült alkalommal – Lucius Cornelius Sulla, illetve Caius Iulius Caesar diktátori kinevezésével – újraélesztették, majd a császárság kialakulásával megszűnt.

A hatalomelmélettel foglalkozó középkori filozófusok szerint – lásd Thomas Hobbes államról szóló megállapításait²³ – a külső háborúk (Agustinus, a későbbi Szent Ágoston szerint „az Istentől származó rend” helyreállítása) vagy a főhatalmat érintő polgárháborúk a társadalmak természetes fejlődési állapotai voltak. Mivel azok célja vagy az állam független létének megőrzése vagy pedig a belső béke és köznyugalom biztosítása, ezért indokolt volt, hogy az emberek létrehozzanak egy olyan korlátlan főhatalmat, amely bármit jogszerűen megtehet, tehát kivételes hatalmat gyakorolhat alattvalóival szemben is mindaddig, amíg az szükségesség.

A felvilágosodás korának jelentős filozófusai is egyetértettek a kivételes hatalom gyakorlásának szükségességével – így például maga Jean Jacques Rousseau, a hatalmi ágak

²² BORONKAY 2013, 84.

²³ HOBBS 2001 [1651].

szétválasztásának egyik elméleti megalapozója is azt fogalmazta meg a *Társadalmi szerződés* című alapművében, hogy a társadalmi közösség akaratából kell eredeztetni minden kormányzati intézkedést. Ennek megoldási módjául javasolta azt a gyakorlatot, hogy az eredetileg független emberek kölcsönösen lemondanak minden jogukról egy egymással kötött úgynevezett társadalmi szerződés keretei között a szerződéssel létrejövő főhatalom javára.²⁴ A fenti időszakban a kivételes hatalom egyszemélyi gyakorlása mellett az intézményi (testületi) joggyakorlás is elfogadott volt – gondoljunk csak az 1789 után működő francia Konvent szervezetére vagy az 1848–1849-es magyar forradalom és szabadságharc Honvédelmi Bizottmányának működésére.

A különleges jogrend hazai intézményrendszerének jogtörténeti előzményei

A magyar történelem korai és késő középkori időszakaiban az uralkodók gyakran nyúltak még a magyar országgyűléssel szemben is a kivételes hatalom intézményéhez, gondoljunk csak a hazánk független létét veszélyeztető külső háborúk időszakára. A korai középkorban a különleges jogrend kihirdetésére elegendő volt a „véres kard” körbehordozása, majd ezt fokozatosan felváltotta az országgyűlések összehívásának, döntésének és az uralkodó vagy az uralkodó által kijelölt vezető (hadvezér, nádor, kormányzó) kivételes hatalommal való felruházásának jogintézménye.

A különleges jogrend tartalmi és formai szabályozásának első, a mai értelemben vett átfogó törvényi kereteit az I. világháború előtt megszületett 1912. évi LXIII. törvény-cikk – az úgynevezett kivételes hatalomról szóló törvény – jelentette, amely jogot biztosított a rendeleti úton való kormányzásra, feljogosította a Kormányt a kivételes hatalom gyakorlására.

Ez a törvény tette lehetővé az állam normál működésének időszakában nem létező kormánybiztosok kinevezését, a vármegyék és törvényhatósági jogállású városok önkormányzati autonómiájának felfüggesztését, a rögtönítélő (statáriális) bíraskodást, az előzetes sajtócenzúrát, a gyülekezési szabadság korlátozását, a hadsereg, a rendőrség és a csendőrség széles körű igénybevitelét a belső rend és biztonság, továbbá a külső katonai támadás elhárítása érdekében szükséges intézkedések megtétele érdekében.

A kivételes hatalomról szóló törvényt – amely megfogalmazta a kivételes hatalom alkalmazásának céljait²⁵ – többször is kiegészítették, folyamatosan bővítve a Kormány különleges jogkörét (így az 1914. évi L. törvény cikk 10. §-a a háború kezdetéig visszamenőlegesen

²⁴ ROUSSEAU 1947 [1761].

²⁵ 1912. évi LXIII. törvény cikk a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről I. fejezet. Kivételes hatalom. „1. § Háború idején, sőt ha szükséges, már a háború fenyegető veszélyének okából elrendelt katonai előkészületek esetében is, a ministerium valamennyi tagjának felelőssége mellett az ebben a törvényben meghatározott kivételes hatalmat a szükség mértékéhez képest igénybe veheti. A kivételes hatalom a háború befejezésével megszűnik. Ugyanakkor hatályon kívül kell helyezni a kivételes hatalom alapján tett intézkedéseket, ha hatályukat a ministerium már előbb nem szüntette meg. Ha a háború a kivételes hatalom alapján tett első intézkedéstől számított négy hónapon belül nem tört ki, a kivételes hatalom alapján tett intézkedéseket hatályon kívül kell helyezni, hacsak fenntartásukhoz az országgyűlés hozzá nem járul. A hozzájárulás kérdésében az országgyűlés mindkét háza vita nélkül határoz, ha a kormány, hivatkozással az államérdekre, a vita mellőzését kívánja.”

bevezette az internálás intézményét, az 1915. évi XIII. törvénycikk 5. § alapján központilag csökkentették az iskolák számát a háborús viszonyokra való hivatkozással, az 1916. évi IV. törvénycikk 6. § alapján pedig elrendelhető volt, hogy a kivételes törvények bármelyikének megsértése hat hónapi börtönnel büntethető).

Mindezekon túl az utazások és szabad helyváltoztatások korlátozása, az esküdtbíróságok hatáskörének csökkentése és ezzel párhuzamosan a törvényszékek szerepének növelése, valamint a polgári peres ügyekben intézkedő katonai büntetőbíráskodás bevezetése nyomán jelentősen megnőtt az állam súlya és szerepe a közéletben, ami az I. világháborús évek alatt és után is általános európai jelenségévé vált.

A II. világháborút megelőzően született, a honvédelemről szóló első, átfogó törvény hozta létre az – elveiben a ma hatályos Alaptörvényben is szereplő – Honvédelmi Tanács intézményrendszerét mint a kivételes hatalmat a háború időszakában különleges jogrend eszközeivel gyakorló államhatalmi intézményt.²⁶

A különleges jogrendet is szabályozó honvédelmi törvény negyedik, ötödik, hatodik és hetedik része a háború esetén alkalmazható kivételes hatalom anyagi és eljárásjogi szabályait tartalmazta, amelynek szabályozási koncepcióját az Alaptörvénnyel egyidejűleg 2012. január 1-jén hatályba lépett mai honvédelmi törvény is átvette.

Az 1949-ben elfogadott Alkotmány (1949. évi XX. törvény) és az annak alapján hatályba lépett honvédelmi törvények (az 1960. évi IV. törvény, illetve az 1976. évi I. törvény) a különleges jogrend alkalmazásának vonatkozásában 1989-ig csak a béke és a háború időszakát különböztették meg, a mai értelemben vett különleges jogrendi időszakokat tételesen nem rögzítették. Ugyanakkor a különleges jogrend háború időszaki alkalmazásának lehetőségét kiterjesztették a belbiztonsági veszélyek kezelésére is.²⁷ A vizsgált időszakban a különleges jogrend alkalmazásával, a kivételes hatalom gyakorlásával kapcsolatos legfontosabb hatáskörök az Elnöki Tanács jogkörébe tartoztak. Az Alkotmány nem rendelkezett a különleges jogrendről, és az Elnöki Tanácsot hatalmazta fel mindazon jogkörökkel, amelyek az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély megállapítására, kihirdetésére és a háborús helyzetben az ország vezetését biztosító Honvédelmi Tanács létrehozására irányultak. A Honvédelmi Tanács ugyanis háborús időszakban átruházott jogkörben gyakorolhatta az Elnöki Tanács, valamint a Minisztertanács jogkörét. Az Országgyűlés a különleges jogrenddel kapcsolatban – a normál (béke)időszaki törvényhozáson kívül – kizárólag a hadiállapot kinyilvánításának és a békekötésnek a jogát gyakorolta.

Ugyanezen – különleges jogrenddel kapcsolatos – alaptételeket tartalmazta az 1976. évi I. törvény is a honvédelemről. Az Országgyűlés helyett továbbra is az Elnöki Tanács hatáskörébe utalta a különleges jogrenddel kapcsolatos alapvető döntéshozatali jogköröket.²⁸

²⁶ 1939. évi II. törvénycikk a honvédelemről. Első rész. Bevezető rendelkezések.

²⁷ 1960. évi IV. törvény a honvédelemről. Általános rendelkezések. Az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély ideje. 8. § (1) bekezdés: „A törvénynek háború idejére szóló rendelkezései az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély idején is alkalmazandók.”

²⁸ 1976. évi I. törvény a honvédelemről. I. fejezet. Alapvető szabályok. 4. § (2) bekezdés: „A törvénynek a háború idejére szóló rendelkezéseit az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély idején is alkalmazni kell, ha ennek beálltát – a Magyar Népköztársaság területi épségét, függetlenségét vagy állami és társadalmi rendjét közvetlenül veszélyeztető események folytán – a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa (a továbbiakban: Elnöki Tanács) kinyilvánította.”

A Honvédelmi Tanács hatásköre tehát – ellentétben az 1989. évi alkotmánymódosítást követő és a jelenleg hatályos alaptörvényi szabályozással – a nem honvédelmi típusú rendkívüli helyzetek kezelésére is kiterjedt.

A demokratikus jogállamot létrehozó 1989. évi alkotmányozási folyamatban, az Alkotmány 1989. október 23-án történt módosításával a különleges jogrend II. világháborút követően kialakított rendszere jelentős módosuláson ment keresztül. Bevezették a ma is hatályos különleges jogrendi időszakok egyes elemeit. Az 1989. évi XXXI. törvény szabályozta a hatalmi ágak hatáskörét a hadiállapot, a szükségállapot és a veszélyhelyzet idejére, továbbá a fegyveres erők alkalmazásának eseteit. Az Országgyűlés hatáskörébe került a rendkívüli állapot és szükségállapot kihirdetésének, a Honvédelmi Tanács létrehozásának és a fegyveres erők országon kívüli, illetve azon belüli alkalmazása engedélyezésének joga. Ugyanakkor az alkotmányos szabályozás nem adott lehetőséget a különleges jogrend koherens szabályozási környezetének kialakítására.

A különleges jogrendek negyedik időszaka, a váratlan támadás esetén alkalmazható kivételes hatalomgyakorlási intézményrendszer az 1991–1992. évi délszláv válság által előidézett rendkívüli helyzetekhez (horvát, illetve szerb fegyveres csoportok Magyarország területére való átsodródása, az 1991. októberi barcsi bombatámadás) hasonló események kezelésének alkotmányos feltételeit teremtette meg. Az Alkotmány 19/E. cikkellyel való kiegészítése az ilyen rendkívüli helyzetek kezelésére a Kormányt hatalmazta fel a váratlanul bekövetkezett rendkívüli helyzetre való azonnali reagálás sajátosságainak megfelelően, ezért előzetes országgyűlési hozzájárulás nélkül.

Hazánk NATO-csatlakozását követően öt évvel született meg az Alkotmány újabb különleges jogrendi időszaka, a megelőző védelmi helyzet, amelynek szabályai 2005. január 1-jével léptek hatályba. A váratlan háború rendszerváltás előtti intézményére reagálni képes haderő és nemzetgazdasági környezet alapvetően megváltozott már a NATO-csatlakozást megelőző években is, de a haderő személyi feltöltésének (hadkiegészítésének), a nemzetgazdaság mozgósításának, a szövetségi kötelezettségek teljesítésének időbeni végrehajtásához elengedhetetlen követelmény volt az alkotmányos szabályok megalkotása a rendkívüli állapot kihirdetését (azaz a háborút) közvetlenül megelőző időszak honvédelmi feladataihoz.

A kivételes hatalomgyakorlás intézményrendszerében, a különleges jogrend alkotmányos szabályozása tekintetében alapvető változást, egységes szabályozási környezetet, a különleges jogrenddel kapcsolatos egységes alanyi jogi és eljárásjogi tartalmat a 2012. január 1-jével hatályba lépett Alaptörvény biztosított.

A különleges jogrend tartalma és alkotmányos szabályozása

A honvédelmi típusú különleges jogrendek sajátosságainak, alkalmazásuk gyakorlati tapasztalatainak összefoglalásához a különleges jogrend általános tartalmára, annak egyes időszakaira is ki kell térni annak érdekében, hogy megértsük a honvédelmi típusú különleges jogrendek többitől eltérő sajátosságait.

A kivételes hatalom jogi lényege az arra felhatalmazott állami szervek többlet-jogsultságainak biztosítása és az Alaptörvényben garantált alapvető jogok korlátozása alkotmányos módon, garanciákkal. Definíálásakor pontosan meg kell határozni kezdetét és végét, eljárásait, terjedelmét, amelyet a végrehajtó hatalom nem léphet át. Rögzíteni kell, hogy

milyen állapotok, események bekövetkeztekor hirdethető ki, és ha az vagy annak hatása²⁹ megszűnt, akkor megszűnik a kivételes hatalom gyakorlásának jogossága is.

A különleges jogrend alkalmazása tehát az ország életének olyan kivételes időszaka, amelyben az Alaptörvényben meghatározott feltételek teljesülése esetén kivételes hatalom (rendeleti kormányzás) érvényesül.

A különleges jogrend alkalmazásának egyes időszakait az Alaptörvény definiálja, egyben meghatározza bevezetésük eljárásrendjét, az egyes különleges jogrendi időszakok tényállását és az azokban alkalmazható kivételes hatalom mértékét. Ennek garanciáit az Alaptörvény és a különleges jogrendben alkalmazható részletszabályokat tételesen megjelölő sarkalatos törvények (honvédelmi törvény, katasztrófavédelmi törvény) vonatkozó tartalmi és időhatárhoz kötött szabályozási területei biztosítják.

A különleges jogrend egyes időszakainak összegző áttekintése

A könyvfejezet a különleges jogrendi időszakok jellemzőinek elemzésével csak a honvédelmi típusú különleges jogrendi időszakok értelmezése érdekében és mélységében foglalkozik. E témakörben részletes alkotmányjogi és jogdogmatikai elemzéseket végzett többek között Patyi András, Fehér József, Jakab András,³⁰ Till Szabolcs,³¹ Varga Attila Ferenc,³² Farkas Ádám,³³ Kádár Pál³⁴ – többségük kutatásaival ma is közvetlenül kötődik a terület tudományos elemzéséhez.

Az Alaptörvény az alábbi hat nevesített különleges jogrendi időszakról rendelkezik: a rendkívüli állapot, a szükségállapot, a megelőző védelmi helyzet, a terrorveszélyhelyzet, a váratlan támadás és a veszélyhelyzet.³⁵ A különleges jogrendi időszakok a kiváltó ok, illetve az érintett terület függvényében azonos vagy eltérő hatalmi centrumokhoz kötődnek. Az Alaptörvény a különleges jogrendi időszakok döntéshozatali rendszerét úgy építette fel, hogy egyszerre biztosítsa a rendkívüli döntések hatékony meghozatalát és végrehajtását, az egyes formák pedig csak a legszükségesebb körben térjenek el a normál időszaki hatalomgyakorlástól.

A rendkívüli állapotban működő Honvédelmi Tanács ellenőrzését így kívülről az Alkotmánybíróság, belülről a sajátos összetétel (törvényhozói és végrehajtó hatalmi ágak képviselői) biztosíthatja. A szükségállapoti köztársasági elnöki hatalomgyakorlás fékje a folyamatosan ülésező – és a különleges jogrendet érintő köztársasági elnöki rendeleteket akár felfüggesztő – Országgyűlés, illetve a rendkívüli helyzet miatt működésképtelen Országgyűlés helyett ugyanilyen jogkörben eljáró Honvédelmi és Rendészeti Bizottság.

²⁹ A különleges jogrend nem szűnik meg minden esetben az azt kiváltó esemény, veszélyeztető hatás – összefoglalóan rendkívüli helyzet – megszűnésekor. Megfelelő példa erre a 2010. októberi vörösiszap-katasztrófa miatt kihirdetett veszélyhelyzet, amelyet a veszélyeztető hatás megszűnése után is fenntartott a Kormány az Országgyűlés hozzájárulásával, a katasztrófa következményei miatti kárelhárítás és mielőbbi helyreállítás érdekében.

³⁰ JAKAB–TILL 2012.

³¹ TILL 2015.; LAKATOS–TILL 2006.

³² VARGA 2014.

³³ FARKAS 2017.; FARKAS–KÁDÁR 2016.

³⁴ KÁDÁR 2014.; FARKAS–KÁDÁR 2016.

³⁵ Magyarország Alaptörvénye. 49–53. cikkek.

Megelőző védelmi helyzet, veszélyhelyzet, terrorveszélyhelyzet és váratlan támadás különleges jogrendi időszakokban történő kivételes hatalomgyakorlás idején a Kormány intézkedéseinek ellenőrzése nem igényel a normál időszakitól eltérő államhatalmi és hatalommegosztási struktúrát, azonban a Kormány azonnali és rendszeres tájékoztatást köteles adni az Országgyűlésnek, illetve a köztársasági elnöknek az általa bevezetett intézkedésekről, azaz a Kormány tevékenységének ellenőrizhetősége a normál időszakban meglévő államhatalmi intézmények által folyamatos.

Az egyes különleges jogrendi időszakok bekövetkezési tényálláson alapuló kihirdetési joga az Országgyűléshez (rendkívüli állapot, szükségállapot, megelőző védelmi helyzet, terrorveszélyhelyzet), illetve a Kormányhoz (veszélyhelyzet) kötődik.

Az egyes időszakok kihirdetése szempontjából az Alaptörvény éppen az adott tényállás kialakulási folyamatának sajátosságai miatt helyettesítő szabályt is beiktatott a köztársasági elnök döntéseként,³⁶ ami biztosítja az állam életének szempontjából rendkívüli helyzetek adekvát kezelését. Kihirdetési kötelezettség egyedül a váratlan támadás fennállása esetére nem lett meghatározva, amit annak váratlansága és a kormányzati azonnali intézkedési kötelezettség magyaráz.

Az Alaptörvény alkotmányos garanciális felhatalmazási szabályait a honvédelmi és a katasztrófavédelmi törvény részletezi, amelyek meghatározzák azokat a rendkívüli intézkedéseket, amelyeket rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács, szükségállapot idején a köztársasági elnök, megelőző védelmi helyzet, veszélyhelyzet, terrorveszélyhelyzet vagy váratlan támadás idején a Kormány rendeleti úton vezethet be. Ezen intézkedések végrehajtásának területi követelményeit és feladatait a hivatkozott törvények rendelkezései szerint illetékességi területükön a védelmi igazgatás területi szervei, valamint a polgármesterek állapítják meg.

A honvédelmi törvény felhatalmazza a Kormányt a Honvédelmi Tanács és a köztársasági elnök különleges jogrendet érintő rendelettervezeteinek előkészítésére és azoknak a végrehajtásukért felelősök részére történő megküldésére.³⁷

A különleges jogrend egyes időszakainak tipizálása

A hatályos alkotmányos szabályozás tartalma – a hatalmi centrumok megváltozása, a különleges jogrend alkalmazását igénylő rendkívüli helyzet kiváltó oka, az adott rendkívüli

³⁶ Uo. 49. cikk (3) bekezdés: „A köztársasági elnök jogosult a hadiállapot kinyilvánítására, a rendkívüli állapot kihirdetésére és a Honvédelmi Tanács létrehozására, valamint a szükségállapot kihirdetésére, ha az Országgyűlés e döntések meghozatalában akadályoztatva van.” Uo. (4) bekezdés: „Az Országgyűlés e döntések meghozatalában akkor van akadályoztatva, ha nem ülésezik, és összehívása az idő rövidege, továbbá a hadiállapotot, a rendkívüli állapotot vagy a szükségállapotot kiváltó események miatt elháríthatatlan akadályba ütközik.”

³⁷ Ez a felhatalmazás a gyakorlatban is érvényesül, amikor a Kormány a védelmi felkészítés éves feladatairól szóló határozatában az érintett minisztereket például erre kötelezi: „A honvédelmi típusú különleges jogrend időszaki felkészüléssel összefüggő feladatokkal kapcsolatban: a) A rendkívüli állapot, a szükségállapot, a megelőző védelmi helyzet, a terrorveszélyhelyzet és a váratlan támadás idején bevezetendő rendkívüli intézkedések jogszabálytervezeteivel kapcsolatos kidolgozó munka folytatása az érintett miniszterek bevonásával, a honvédelmi miniszter részére megküldött jogszabálytervezetek szakmai véleményezése.” 1462/2017. (VII. 25.) Korm. határozat, 1. melléklet, A védelmi felkészítés 2017. évi feladatterve, 4. pont.

helyzet megszüntetésében részt vevő állami szervek fegyveres vagy nem fegyveres tevékenysége – vizsgálatával a jelen kutatás keretei között a különleges jogrendi időszakok tipizálását a szerző az alábbiak szerint fogalmazza meg:

- A különleges jogrend alkalmazását igénylő rendkívüli helyzetet *kiváltó ok jellemzői alapján*:
 - katasztrófatípusú veszélyek által kiváltott rendkívüli helyzetek – a veszélyhelyzet különleges jogrend kihirdetésére alkalmas katasztrófák, illetve azok bekövetkezésének veszélye (a veszélyhelyzet kihirdetésére jogalapot biztosító kiváltó okot és azok tartalmát részleteiben lásd a katasztrófavédelmi törvény 44. §-ában);
 - társadalmi típusú veszélyek által kiváltott rendkívüli helyzetek – a rendkívüli állapot, a szükségállapot, a megelőző védelmi helyzet, a terrorveszélyhelyzet és a váratlan támadás különleges jogrend kihirdetését igénylő időszakok.
- A különleges jogrend alkalmazását igénylő rendkívüli helyzet a kivételes hatalmat gyakorló *hatalmi centrum alapján*:
 - meglévő hatalmi centrum – a Kormány kivételes hatalomgyakorlási jogkörébe tartozó rendkívüli helyzetek (veszélyhelyzet, megelőző védelmi helyzet, terrorveszélyhelyzet, váratlan támadás);
 - új hatalmi centrum – a köztársasági elnök kivételes hatalomgyakorlási jogkörébe tartozó rendkívüli helyzet (szükségállapot);
 - új, a normál államélet időszakában nem létező, több hatalmi ág képviselőit magában foglaló hatalmi centrum – a Honvédelmi Tanács – kivételes hatalomgyakorlási jogkörébe tartozó rendkívüli helyzet (rendkívüli állapot).
- A különleges jogrend alkalmazását igénylő rendkívüli helyzetet a *kiváltó ok jellege (iránya) alapján*:
 - külső veszély által kiváltott különleges jogrend – rendkívüli állapot, váratlan támadás, megelőző védelmi helyzet (Magyarországra közvetlenül kiható, az ország határain kívül bekövetkezett katasztrófa esetén egyes esetekben a veszélyhelyzet);
 - belső veszély által kiváltott különleges jogrend (szükségállapot, terrorveszélyhelyzet, veszélyhelyzet).
- A rendkívüli helyzet *felszámolásáért felelős védelmi szervek jellege alapján*:
 - honvédelmi típusú különleges jogrend – rendkívüli állapot, megelőző védelmi helyzet, váratlan támadás;
 - rendvédelmi típusú különleges jogrend – szükségállapot, terrorveszélyhelyzet, veszélyhelyzet.

A könyvfejezet kutatási célja és terjedelmi lehetőségei miatt a következőkben csak a honvédelmi típusú különleges jogrendek elemzésével, illetve az azokban működő hatalmi centrumok gyakorlati tevékenységének vizsgálatával foglalkozunk.

A honvédelmi típusú különleges jogrendi időszakok

A különleges jogrendi időszakok előzőek szerinti tipizálásának megfelelően a honvédelmi típusú különleges jogrendek az ország katonai védelmével (honvédelmével) kapcsolatos

területeket fedi le, közvetlenül kapcsolódnak a háborús tevékenységekhez vagy az arra való felkészüléshez.

Az államot fenyegető külső, fegyveres támadások elhárítása, az ország és polgárainak hatékony védelme a történelem során mindig alapvető követelményként jelentkezett egy adott állam irányítói felé, bármilyen államformáról is legyen szó. „Törzsek, népek, különösen pedig a művelt népek háborúi mindenkor valamely politikai helyzetből indulnak ki, s mindig valamely politikai ok által idéztetnek elő, miért is a háború politikai ténykedés [...] Látjuk tehát, hogy a háború nem csupán valamely politikai ténykedés, hanem valóban politikai eszköz, a politikai érintkezés folytatása: a politikai érintkezés végrehajtása sajátos eszközökkel.” – fogalmazta meg máig érvényes gondolatait Clausewitz nyolc könyvből álló fő művében a 19. század elején.³⁸

Tekintsük röviden át a honvédelmi típusú különleges jogrendek egyes időszakainak alkotmányos szabályozását.

A rendkívüli állapot

Az Alaptörvény meghatározása alapján: „Az Országgyűlés a) hadiállapot vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély) esetén kihirdeti a rendkívüli állapotot, és Honvédelmi Tanácsot hoz létre.”³⁹

A rendkívüli állapot különleges jogrendben a Honvédelmi Tanács kizárólagos döntési kompetenciájába tartozik a Magyarország fegyveres erejét jelentő Magyar Honvédség külföldi vagy magyarországi alkalmazásáról, békefenntartásban való részvételéről, külföldi hadműveleti területen végzett humanitárius tevékenységéről, külföldi állomásozásáról, továbbá a külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazásáról, valamint magyarországi állomásozásáról és a honvédelmi törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetéséről szóló döntések meghozatala. Ezen túlmenően a Honvédelmi Tanács rendeletet alkothat. Az általa hozott rendeletek a rendkívüli állapot megszűnésével hatályukat veszítik, kivéve, ha az Országgyűlés az adott rendelet hatályát meghosszabbítja.

A rendkívüli állapot különleges jogrendi időszak kihirdetésének nem alapfeltétele a konkrét haditevékenységek (harctevékenységek) bekövetkezése, hanem maga a fegyveres konfliktus közvetlen veszélye (háborús veszély) is alkotmányos jogalapot teremt a különleges jogrend alkalmazására.

A *háborús veszély* olyan nemzetközi helyzet, amelynek bekövetkezése során Magyarország szuverenitását, függetlenségét, területi integritását, alkotmányos rendjét külső fegyveres támadás közvetlenül veszélyezteti.

A Honvédelmi Tanács a védelmi igazgatás szervezetrendszerének különleges, normál (béke)időszakban nem funkcionáló, különleges jog- és hatáskörökkel felhatalmazott szerve, amely átruházott törvényhozói és a végrehajtó hatalmi ágak jogkörében eljárva irányítja az ország honvédelmét, ezen belül fegyveres védelmét. A kivételes hatalom Honvédelmi

³⁸ CLAUSEWITZ 1999 [1832], 30–31.

³⁹ Magyarország Alaptörvénye. A különleges jogrend. A rendkívüli állapotra és a szükségállapotra vonatkozó közös szabályok. 48. cikk (1) bekezdés.

Tanács általi gyakorlásának egyedüli korlátja az Alaptörvény, mivel az Alaptörvény alkalmazását nem függesztheti fel, az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható, valamint az alapvető jogok – sarkalatos törvényekben nem szereplő korlátozási körének – betartása kötelező.

A rendkívüli állapot – ellentétben a többi különleges jogrendi időszakkal – a módosuló államvezetési rend és a rendkívüli intézkedések jellegére tekintettel csak az ország egész területére kiterjedően rendelhető el.

A megelőző védelmi helyzet

Az Alaptörvény 51. cikk (1) bekezdésének meghatározása alapján: „Az Országgyűlés külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében meghatározott időre kihirdeti a megelőző védelmi helyzetet, ezzel egyidejűleg felhatalmazza a Kormányt sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetésére. A megelőző védelmi helyzet időtartama meghosszabbítható.”

A megelőző védelmi helyzet különleges jogrendi időszakot tehát az Országgyűlés – ellentétben a rendkívüli állapottal vagy a szükségállapottal – konkrétan időtartamra hirdeti ki (időbeli korlát), azonban annak időtartama az Országgyűlés által meghosszabbítható (hatásköri korlát). Ezen különleges jogrend időszakában a hatalmi centrum az Országgyűlés felhatalmazása alapján rendeleti kormányzást megvalósító Kormány, amely a megelőző védelmi helyzet időszakában rendkívüli intézkedéseket tartalmazó rendeletet alkothat. A Kormány ezen különleges jogrendi időszakban hozott rendelete a megelőző védelmi helyzet megszűnésével hatályát veszti. A Kormány eredeti jogkörében, rendeletben, a megelőző védelmi helyzet kihirdetésének kezdeményezését követően – de még annak Országgyűlés általi kihirdetését megelőzően – a közigazgatás, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek (amelyek irányítása normál időszakban a Kormány hatáskörébe tartozik) működését érintő, a hatályos törvényektől eltérő intézkedéseket vezethet be. Az így bevezetett rendkívüli intézkedések hatálya megelőző védelmi helyzet kihirdetésére vonatkozó döntésig, de legfeljebb 60 napig tart, amelyek határa az alapvető jogok korlátozásának kizártsága.

Mindezt a NATO Válságreakálási Rendszerének⁴⁰ a hazai implementálhatósága tette szükségessé. A megelőző védelmi helyzet tehát a „háború előszobájának” kezelésére rugalmasan változtatható és kétszeri politikai mérlegelést igénylő rendszert épített az Alaptörvény rendelkezései közé annak érdekében, hogy a rendkívüli állapot különleges jogrend kihirdetésére ne legyen szükség, vagy megfelelő feltételeket teremtsen az arra való időbeni felkészüléshez.

A váratlan támadás

Az Alaptörvény 52. cikk (1) bekezdésének meghatározása alapján: „A Kormány külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, Magyarország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő

⁴⁰ Olyan sajátos „jogharmonizáció” valósult tehát meg, ahol nem jogi norma volt az adaptálás tárgya.

készültségi erőkkel való oltalmazására, a törvényes rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében – szükség esetén a köztársasági elnök által jóváhagyott fegyveres védelmi terv szerint – a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig a támadással arányos és arra felkészített erőkkel azonnal intézkedni köteles.”

A váratlan támadás különleges jogrend szabályozását eredetileg az 1991. évi délszláv válság által a déli határkörzetben kialakult események indokolták, azonban az új típusú kihívások és kockázatok, terrorcselekmények, nem állami ellenőrzés alatt álló fegyveres csoportok esetlegesen bekövetkező tevékenysége ma is időszerűvé teszi ezen különleges jogrendi időszak alkotmányos szabályozását. A támadás váratlanságának jellege, a rendkívüli állapot vagy szükségállapot alkotmányos bevezetési eljárásrendje ugyanis nem teszi lehetővé, hogy az azonnal foganatosítandó intézkedéseket az arra jogosult államhatalmi szervek időben megtegyék. Szükségessé vált tehát olyan rendkívüli intézkedési lehetőség kialakítása, amely az események nem kívánt irányban történő terjedését megakadályozza, és amely meghozatala a Kormány – mint a végrehajtó hatalom és a fegyveres erő normál (béke)időszaki működése irányításának birtokosa – jogkörébe tartozik.

Az Alaptörvény a korábbi, az *Alkotmány 19/E. § szerinti helyzet* néven megjelölt időszakot a *váratlan támadás* különleges jogrendként nevesítette.

A váratlan támadás külső eredetű, katonai jellegű cselekmény, amelyhez viszont az Alaptörvény nem követeli meg az idegen (állam)hatalomhoz tartozás előzetes igazolását. Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy a váratlan támadás szerinti helyzetben védendő tárgyak között az Alaptörvény normaszövege kiemelte az élet- és vagyonbiztonságot, valamint a közrend és a közbiztonság védelmét, ami viszont a rendvédelmi típusú különleges jogrendi időszakok szabályozásával mutat rokonságot. Ezt a vonulatot vezeti tovább az Alaptörvény azon rendelkezése, amely a lehetséges végkifejletek közé a rendkívüli állapot mellett a szükségállapot kihirdetését is beemeli.

A szükségállapoti forgatókönyv a rendelkezés értelmezése során sokáig elképzelhetetlennek tűnt, azonban e feltételezésre a 2001. szeptember 11-i terrorcselekményekkel összefüggő események rácafoltak. A megoldás végül tizenöt évet váratott magára, és hosszú politikai küzdelem és kompromisszumok eredményeként egy új különleges jogrendi időszak, a terrorveszélyhelyzet Alaptörvénybe iktatásával fejeződött be.⁴¹

A váratlan támadás különleges jogrend időszakában a Kormány a honvédelmi törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezetheti be, valamint rendeletet alkothat, amellyel – a honvédelmi törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket is hozhat. Fontos garanciális korlát ezen kivételes hatalomgyakorlás során, hogy a Kormány így meghozott rendelete a váratlan támadás megszűnésével hatályát veszti, meghosszabbítására a megelőző védelmi helyzeti és a terrorveszélyhelyzeti szabályozáshoz hasonlóan – ellentétben a többi különleges jogrendi időszakban meghozott rendelettel – nincs lehetőség.

⁴¹ Magyarország Alaptörvénye (2016. 06. 14.).

A honvédelmi típusú különleges jogrendekben alkalmazható kivételes hatalom alkotmányos előfeltételeinek jellemző vonásai

A kivételes hatalom a biztonságpolitikai kockázatokból potenciálisan kialakuló konfliktusok kezelésére alkalmas állami eszközöket tartalmazza. A háborút vagy bármilyen más konfliktust mindig az államok és sohasem önmagában a hadseregek viselik, illetve kezelik. A védelemben nemcsak a hadsereg, hanem az egész társadalom, annak minden szervezete és minden tagja részt vesz, részint erőforrásai rendelkezésre bocsátásával, részint pedig személyes közreműködéssel.

A társadalom védelemben való részvételének megszervezése az állam feladata. Ehhez eszközként kapja meg a kivételes hatalmat. A kivételes hatalom gyakorlásának mindig a lehetséges támadás elhárítására alkalmasnak kell lennie. Demokratikus jogállamokban a kivételes hatalom gyakorlásának előfeltételeit és módját alkotmányos szabályok rögzítik. Ezen alkotmányos előfeltételeknek kell lehetővé tennie, hogy az állam a kivételes hatalom gyakorlásával a társadalom biztonságát veszélyeztető bármely típusú ellenséges támadással szemben sikeresen tudjon fellépni.

A hatályos magyar jogrendszerben a kivételes hatalom gyakorlásának alkotmányos szerkezete ezt a 20. század második felében érvényes nemzetközi biztonságpolitikai előfeltevést tükrözi vissza. Vagyis a rendkívüliállapotbeli kivételes hatalom gyakorlására csak a nemzetközi jogi értelemben vett hadiállapot vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye esetén van lehetőség. A hadiállapot csak országok közötti fegyveres konfliktus (hadüzenet nélküli háború) vagy a fegyveres konfliktussal egy időben, vagy azt megelőzően kinyilvánított diplomáciai deklaráció (hadüzenet) esetén jön létre. Minden más típusú (aszimmetrikus) támadás a hatályos magyar jog szerint a rendkívüli állapot eszközrendszerével kezelhetetlen.

A fentiekkel szemben ellenérvként felhozható, hogy a jogi rendszerünkben jelen lévő szükségállapot és terrorveszélyhelyzeti kategóriákkal az aszimmetrikus támadás veszélye elhárítható, illetőleg az ennek következtében kialakuló válság kezelhető. Az aszimmetrikus támadás valóban értelmezhető a törvényes rend megdöntésére irányuló, illetve az élet- és vagyonbiztonságot tömegesen veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekménynek is. Ebben az esetben a szükségállapot bevezetésére kerülhet sor, és a kivételes hatalom gyakorlására nyílik lehetőség.

A szükségállapot mindig befejezett cselekményeket tartalmaz. Következésképp, a szükségállapotot csak akkor lehet kihirdetni, ha 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 már megtörténtek, de még nem hozták meg a kívánt eredményt. Emiatt, a külső eredetű aszimmetrikus támadás elhárítására alkalmas kivételes hatalom gyakorlásának egyik legfontosabb célját – a támadás bekövetkezésére való felkészülés lehetőségét, s ezzel a támadás esetleges megelőzését vagy korai stádiumban történő elhárítását, s a jövőbeni támadásokat lehetetlenné tevő ellenlépések megtételét – nem érjük el akkor, ha az aszimmetrikus támadást a szükségállapotra vonatkozó alkotmányos szabály kiterjesztő értelmezésével kívánjuk kezelni.

A fent említett felfogás következtében az alkotmányos szabályozásnak meghatározó jelentősége van a honvédelem jogi szabályozásának többi szerkezeti elemére. A Magyar

Honvédség alaprendeltetésének alkotmányos meghatározása például azzal a következménnyel járt, hogy sem a honvédelmi igazgatásra vonatkozó jogszabályok, sem pedig a Magyar Honvédség működésére vonatkozó jogszabály vagy belső norma nem tartalmazhat olyan rendelkezést, amely az alaprendeltetéssel ellentétes következménnyel járna. Ebből eredően a honvédelmi igazgatás és a Magyar Honvédség „cselekvése” csak ezen alaprendeltetésnek megfelelő lehet. A honvédelem rendszerén belül csak olyan szervezet állítható fel, számára csak olyan feladat állapítható meg, amely az alkotmányos alaprendeltetéssel összefüggően a külső támadás elleni védelmet vagy a szövetségi kötelezettségek teljesítését szolgálja.

Ugyanez a megállapítás tehető a különleges jogrendi időszakok alkotmányos szabályozásával összefüggően is. Amennyiben a külső támadás elhárítására kell felkészülni, akkor a honvédelem keretében kell megtenni minden olyan lépést, amely a biztonságpolitikai kockázatot a minimálisra csökkenti. Ezek közé tartozik a rendkívüli állapot bekövetkezése esetén alkalmazott kivételes hatalom gyakorlására való felkészülés is (különleges jogrendi időszaki jogszabálytervezetek előkészítése, az államszervezet különleges jogrendben történő átalakításának előkészítése, a gazdasági szükségletek kielégítésére irányuló tervezési és előkészületi tevékenység, a fegyveres erő különleges jogrendi alkalmazásra történő felkészítése stb.).

Amennyiben az alkotmányos szabályozás a külső támadás miatti rendkívüli állapot kihirdetését csak a hagyományos (reguláris vagy irreguláris) fegyveres erőkkel végrehajtott támadásra szűkíti le, a felkészülés is csak erre a helyzetre vonatkozóan történhet. Minden más jellegű támadás kívül esik a honvédelem hatókörén.

Összességében erős kételyek támaszthatók abban a tekintetben, hogy a kivételes hatalom alkalmazására vonatkozó alkotmányos fogalomrendszerünk ma a valóságos biztonságpolitikai kockázatok megelőzésére, elhárítására történő felkészülésre, illetőleg azok elhárítására alkalmas honvédelmi igazgatási intézményrendszer kiépítésére hatékonyan felhasználható-e. Ezen feltételezést megítélésem szerint igazolják mindazon eltérő körülmények, amelyek a mai különleges jogrendi időszakok alkotmányos szabályozási elveinek első időszakában léteztek, de azóta alapvetően megváltoztak.

Honvédelmi típusú különleges jogrendet kiváltó biztonsági kockázatok és a kezelésükre alkalmas alkotmányos intézmények

Kiindulópontként jelen esetben is az előzőekben kissé leegyszerűsített meghatározást alkalmazunk: a kivételes hatalom a biztonságpolitikai kockázatokból potenciálisan kialakuló konfliktusok kezelésére alkalmas állami eszközöket tartalmazza. A magyar jogi rendszerben a kivételes hatalom körébe tartozik: a hatályos jogrendszerrel való eltérést, közöttük az anyagi és eljárásjogi szabályok, valamint – az állami szervek széles körű eljárási lehetőségének megteremtése, továbbá az alapvető jogok célszerű korlátozása érdekében – a hatásköri szabályok megváltoztatását lehetővé tevő rendeleti kormányzás; a normatív jogi alapok nélküli, a centralizált állami irányítást elősegítő rendkívüli intézkedések kiadásának lehetősége; az állami szervek, a magánszemélyek és azok társulásainak vagyona és tevékenysége feletti honvédelmi célú rendelkezési jog.

Az 1993-as biztonságpolitikai és a honvédelmi alapelvek viszonylag pontosan tükrözték azokat a biztonsági kockázatokat, amelyek elhárítására vagy kezelésére fel kellett

készülni. Mivel azonban a balkáni konfliktus (legalábbis a Horvátországot és Boszniát érintő része) egy nagyobb szabású nemzetközi együttműködés keretében megoldódott, az 1993-ban még csak felmerülő, s az alkotmányos szabályozás hatékonyságát érintő gondolatmenet további folytatására nem került sor.

Az 1994. évi kormányváltást követően felmerült a rendszerváltás hajnalán módosított Alkotmány felváltása egy új alaptörvényi szabályozással, ami kihatott volna a rendkívüli helyzetek – ezen belül a honvédelmi típusú különleges jogrendek – szabályozási tartalmának átfogó felülvizsgálatára. Az utóbbi feladatra a Honvédelmi Minisztériumban létrehozott – jogi és igazgatási területek vezetőiből álló – szakmai munkacsoport (ennek tagjai között a könyvfejezet szerzője) a kidolgozó és kodifikációs munkát elvégezte, azonban az új Alkotmány teljességének kidolgozását és szakmai-tárcaközi egyeztetését követően 1997-ben az elgondolás lekerült a Kormány napirendjéről. A kidolgozott alkotmányszöveg különleges jogrendet érintő tervezete ma is megtalálható a könyvfejezet szerzőjénél.⁴²

A NATO csatlakozásunkat követően a potenciális biztonsági kockázatok globálisabb szemléletmódú prioritásokat kaptak. Hazánk NATO-csatlakozását előkészítő 1999. évi I. törvényt közvetlenül megelőzve, az 1998. decemberének utolsó napjaiban elfogadott biztonság- és védelempolitikai alapelvek szerint Magyarország biztonságpolitikai kockázatnak tekintette: az eltérő társadalmi fejlődésből fakadó, országok és csoportok közötti átmeneti vagy tartós ellentéteket; a gazdasági, pénzügyi és társadalmi válságokat; az etnikai és vallási különbségeket; a terrorizmust; a szervezett bűnözést; az illegális kábítószer- és fegyverkereskedelmet; a demográfiai feszültségeket; a tömeges migrációt; a nagyfokú környezeti ártalmakat; a tömegpusztító fegyverek feletti ellenőrzési lehetőség gyengülését; az információs rendszerek elleni támadás lehetőségének növekedését. A hagyományos értelemben vett fegyveres támadás valószínűségét az alapelvek ugyan nem vetették el, de valószínűségét már minimálisra csökkentették.

A fentiekből következően, a NATO-csatlakozást követően is fontos szerepet kapott a hagyományos értelemben vett katonai védelem, ennek államszervezeti, védelmi igazgatási, gazdasági struktúrabeli és társadalmi közreműködési következményeivel egyetemben. Ennek némileg ellentmondott a biztonsági kockázatok fentiekben ismertetett értelmezése: a globális szempontú kockázati hierarchiában, az alapelvekben kifejezett megfogalmazásban, a Magyarországot fenyegető veszélyek között sehol nem jelent meg egy hagyományos értelemben vett, akár háborús küszöb alatti fegyveres támadás veszélye, a potenciális támadás forrására pedig utalás sem történt. Ugyanakkor, az eltérő társadalmi fejlődésből fakadó, országok és csoportok közötti átmeneti vagy tartós ellentét – mint biztonsági kockázat – nem zárta ki az Európán belüli konfliktus lehetőségét, amely egy válságövezetben kialakuló kedvezőtlen politikai konstelláció következtében akár a fegyveres megoldás irányába is elmozdulhat.

Az országvédelem alapjainak meghatározásában ambivalens elemként jelent meg a terrorizmus nemzetközivé válása, amelynek természetéről ekkor még csak általános elképzelésekkel rendelkezünk. A terrorizmus a nemzetközi konfliktusok „megoldásának” aszimmetrikus eszközévé vált. Az alkalmazás még mindig csak parciális volt, az eskaláció lehetőségére akkor még senki sem gondolt – de csak néhány évnek kellett

⁴² LAKATOS 1997.

eltelnie a New York-i, a londoni, a madridi, majd a brüsszeli és a párizsi terrorcselekmények bekövetkezéséig.

A terrorizmus biztonságot veszélyeztető, elmélyülő válságot eredményezhet. Ha a terrorhadviselést nemzeti vagy etnikai ellentétekkel, valamint egy gazdasági válság társadalmi következményeivel terhelt, instabil térségben folytatják, vagy az infrastruktúra elleni támadások felerősítik az egyébként is előnytelen környezeti hatásokat, illetve olyan természeti katasztrófákat idéznek elő, amelyek az életfeltételeket jelentős mértékben veszélyeztetik, az összes kockázati elem azonos irányú hatását egyesíthetik. Ez az ellenséges ország szuverenitásának elvesztésével, sőt teljes társadalmi rendszerének összeomlásával járhat.

Ezt ismerte fel a NATO, amikor a válságok komplex kezelésére kidolgozta a NATO Elővigyázatossági Rendszert (NATO Precautionary System – NPS) felváltó NATO Válságreakálási Rendszer (NATO Crisis Response System – NCRS) alapelemeit, és felkérte a tagországokat, hogy dolgozzák ki a Nemzeti Válságreakálási Rendszerüket.

Ez szolgált alapjául 2010 után a válságkezelés (alapvető céljaként a katonai válságkezelés) hazai rendszerének, a Nemzeti Intézkedési Rendszer⁴³ kialakításának.

Most már világosan látszik, hogy a rendkívüli állapot alkotmányos definíciója és az országot fenyegető – s még ha egyetlen katona nem vesz benne részt, akkor is katonai jellegű – külső aszimmetrikus támadás veszélye közötti minden kapcsolat megszűnik. Jóllehet az Alaptörvény 2016. évi módosításával beépített terrorveszélyhelyzet – mint új különleges jogrendi időszak – megfelelő alkotmányos felhatalmazást ad ennek az aszimmetrikus hadviselési fajtának a kezelésére, még mindig rendőrségi feladatként kezeli azt, és csak a rendőrségi, illetve nemzetbiztonsági szervek elégtelensége esetén ad lehetőséget a fegyveres erő bevonására. A helyzet megérett a külső fegyveres támadás mint biztonsági kockázat mellett, az annál nagyobb valószínűséggel megjelenő, külső eredetű aszimmetrikus támadás elhárításához szükséges kivételes hatalom alkotmányos feltételeinek felülvizsgálatára.

A rendkívüli helyzetek kezelésének lehetséges kormányzati szervezete⁴⁴

A Kormány az előző bekezdésben körülírt, a minősített rendkívüli helyzet szintjét el nem érő válságreakálás irányítására, illetve a rendkívüli helyzet kezelésének békeidejű előkészítésére irányító, döntés-előkészítő és koordináló szervezetet hozhat létre. Az erre vonatkozó hatáskört az Alaptörvényben, a szervezeti struktúra részletes szabályait a honvédelemre vonatkozó törvényben kell elhelyezni. A lehetséges struktúra a következő:

- A miniszterelnök elnökleivel és miniszteri szintű kijelölt tagokkal működő Rendkívüli Helyzeteket Kezelő Kormánybizottságot (RHKK) célszerű létrehozni, amelynek hatásköre kiterjedne a honvédelmi törvényben fogalmilag és tartalmilag meghatározott kivételes hatalom bármilyen eredetű rendkívüli helyzet kezelésére történő alkalmazásának állami irányítására. E kormánybizottság lenne a Kormány

⁴³ 278/2011. (XII. 20.) Korm. rendelet.

⁴⁴ A tárgyalt területhez kapcsolódóan Keszely László doktori értekezésében javaslatot tesz egy kormányzati válságkezelési szervezet létrehozására. Bővebben lásd: KESZELY 2017, 231. Dzsupsin és szerzőtársa egyetemi tankönyvfejezetükben egy kormányzati válságkezelési szervezet működtetését javasolja. Bővebben lásd: DZSUPIN–KÓNYA 2014, 334. Ezek funkciója azonban eltér a jelen pontban megfogalmazottaktól.

kizárólagos döntés-előkészítő, javaslatkészítő szerve, továbbá rendelkezne a végrehajtás irányítására vagy felügyeletére vonatkozó hatáskörrel.⁴⁵ A kormánybizottság évente néhány alkalommal ülésezne, ekkor hagyná jóvá a rendkívüli helyzetek kezelésére kidolgozott intézkedéseket (rendelettervezet, intézkedéstervezet és szervezési tervek), határozná meg a felkészülés irányát és tartalmát, valamint két-három évente, a Honvédelmi Minisztérium által szervezett és előkészített gyakorlaton való részvétellel ellenőrizné a felkészülést;

- az RHKK munkáját a Rendkívüli Helyzeteket Kezelő Kormányzati Központ támogatná, amely nem rendelkezne állandó állománnyal, hanem kizárólag rendkívüli helyzet kialakulásának közvetlen veszélye esetén kerülne aktiválásra. A központ a Miniszterelnökség bázisán megalakítandó készenléti ügyeletből, elemző-értékelő csoportból és az egyes minisztériumok állományából szerveződő szakmai munkacsoportokból állna. A szakmai munkacsoportokat az adott rendkívüli helyzet típusától függő létszámban és összetételben lennének berendelve egy riasztás/készenléthez helyezés esetén. A központ felállítását követően annak működését – a rendkívüli helyzet típusától függően – a Honvédelmi Minisztérium, illetve a Belügyminisztérium közigazgatási államtitkára irányítaná. A központ rendkívüli állapotban a Honvédelmi Tanács, szükségállapotban a köztársasági elnök munkaszervezeteként működne;
- a központ felállítását a Miniszterelnökség tervezné, szervezné, illetve készítené elő. Időnként (évente legalább egyszer) gyakorlási célból a központot aktivizálni kellene, és a védelmi felkészítés adott évi feladataira vonatkozó kormányhatározatban megjelölt feladatok teljesítését gyakoroltatni kellene.

A fenti javaslat elfogadása esetén a rendkívüli helyzetek kezelésében részt vevő szervek feladatait a rendkívüli helyzetek kezelésére vonatkozó intézkedések kidolgozásával egyidejűleg meg kell állapítani. Az érintett szervezetek vezetői kötelesek lesznek az intézkedések végrehajtásának személyi és tárgyi feltételeit megteremteni. Az intézkedések végrehajtására az abban részt vevő személyeket fel kell készíteni.

Összegzés

Napjaink globális, regionális, sőt nemzeti biztonsági környezete az egyes országok, ország-csoportok biztonságát fenyegető veszélyek folyamatos elemzését, annak alapján pedig az egyes rendkívüli helyzetek kezelését lehetővé tevő jogi szabályozási környezet kialakítását, aktualizálását igényli. A globális és regionális biztonság területén az elmúlt másfél-két évtizedben bekövetkezett változások a nemzeti biztonságot szorosan hozzákapszolták a nemzetközi biztonság területéhez. A globális biztonság közvetlen hatást gyakorol a nemzeti biztonságra, ezen keresztül az egyes államok katonai biztonságára, így hazánk honvédelmének rendszerére, az abban részt vevők feladataira is.

⁴⁵ A javaslat nem negligálja a jelenleg is meglévő Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság, illetve a Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport meglétét és működését; azok azonban szigorúan szakmai koordinációt és döntés-előkészítést végeznének, míg a kormányzati döntés-előkészítés az RHKK feladata lenne.

A fegyveres erő az ország honvédelmi rendszerében és a szövetségi keretekben értelmezett védelmi feladatokban meghatározott, de a korábbi évtizedekkel ellentétben már nem meghatározó szerepet tölt be. Ennek alapvető indoka, 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.

A rendkívüli helyzetek természetének, az azokra való reagálás alkotmányos szabályozási történetének vizsgálata alapján kijelenthető, hogy a polgári demokráciák kialakulása óta meglévő intézményrendszer az állam biztonságát fenyegető veszélyek elhárítása érdekében kialakított kivételes hatalomgyakorlás vagy különleges jogrend alkalmazhatósága. Hadtudományi és jogtudományi kutatások alapján bizonyítható, hogy a magyar történelemben de jure már a múlt évszázad első évtizedében intézményesen kialakult a honvédelemmel, illetve a mai értelemben vett védelmi igazgatással kapcsolatos különleges jogrendi szabályozás. A II. világháborút követően a különleges jogrend és a védelmi igazgatás rendszerében alapvető szervezeti és eljárásrendi változást az 1989. évben megkezdődött rendszerváltozás alkotmánymódosító időszaka jelentett, azonban koherens, a különleges jogrendet alapjaiban érintő szabályozási és hatásköri-eljárás szabályozást az Alaptörvény és a vonatkozó sarkalatos törvények, illetve végrehajtási rendeleteik 2012. január 1-jei hatálybalépése hozott.

A védelmi igazgatás rendszerének vizsgálatából levont következtetések szerint a rendszer hatékonyan működtethető, szabályozási elvei összhangban vannak a demokratikus jogállamiság jogszerűségi és célszerűségi alapelveivel. Ugyanakkor megállapítható az a tény is, hogy a védelmi igazgatás szervezetrendszerének különleges jogrendbeli gyakorlati működése igényli a kivételes hatalom gyakorlására vonatkozó szabályozási és szervezeti intézményrendszer optimalizálására irányuló kutatómunkát, a rendkívüli helyzetekre való reagálás érdekében kialakított szervezeti és eljárásrend-elemzést.

A tanulmány javaslatként, a további kutatások ösztönzéseként, a vállalt kutatási célkitűzésnek megfelelően elsősorban a honvédelmi típusú rendkívüli helyzetek elemzésére és az azok kezelését (is) biztosító kormányzati szintű szervezeti-eljárásrendi változtatásokra tesz javaslatot.

A kutatók előtt pedig – elfogadva és továbbfejlesztve vagy vitatva és más irányt mutatva – kitarja a kaput a vizsgált terület további elemzésére, az azzal kapcsolatos új tudományos eredmények kimunkálására.

Felhasznált irodalom

- BORONKAY Iván szerk. (2013): *Római regék és mondák*. Budapest, Móra Ferenc Ifjúsági Könyvkiadó.
- CLAUSEWITZ, Carl von (1999) [1832]: *A háborúról. Clausewitz Károly tábornok hátrahagyott műve*. HAZAI Samu ford. Veszprém, Göttinger Kiadó.
- DZSUPIN Ottó – KÓNYA József (2014): Válságkezelő központok tevékenysége. In DOBÁK Imre szerk.: *A nemzetbiztonság általános elmélete*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- FARKAS Ádám (2017): Adalékok az állam fegyveres védelmének rendszertani megközelítéséhez. *Honvédségi Szemle*, 145. évf. 1. sz. 44–58.

- FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (2016) szerk.: *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*. Budapest, Zrínyi Kiadó.
- FRIEDMAN, George (2012): *The Next Decade*. Alfred A. Knopf, an imprint of the Knopf Doubleday Group, a division of Penguin Random House, LCC. Magyar kiadás: KODAJ Bálint ford.: *A következő évtized*. Budapest, PAGEO Pallasz Athene Geopolitikai Alapítvány, New Wave Media Kft.
- FRIEDMAN, George (2015): *Flashpoints – The Emerging Crisis in Europe*. Alfred A. Knopf, an imprint of the Knopf Doubleday Group, a division of Penguin Random House, LCC. Magyar kiadás: MELIS Pálma ford.: *Gyulladásponatok. A kialakulóban lévő válság Európában*. Budapest, PAGEO Pallasz Athene Geopolitikai Alapítvány, New Wave Media Kft.
- HOBBS, Thomas (2001) [1651]: *Leviatán. Az egyházi és világi állam anyaga, formája és hatalma*. VÁMOSI Pál ford. Kolozsvár, Polis Könyvkiadó.
- HORNYACSEK Júlia (2017): A biztonságunkat veszélyeztető tényezők, és a katasztrófák elleni védekezés átfogó megközelítése. *Hadmérnök*, 12. évf. 1. sz. 84–114.
- JAKAB András – TILL Szabolcs (2012): A különleges jogrend. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG-Orac. 429–453.
- KÁDÁR Pál (2014): A kivételes hatalomtól a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekig. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2. évf. 1. sz. 5–46.
- LAKATOS László (1997): A védelmi igazgatás működésének sajátosságai a minősített időszakokban. In HORVÁTH István – KISS Jenő szerk.: *Tanulmánygyűjtemény. Válogatás a Honvédelmi Minisztérium 1996. évi kutatási eredményeit összegző tanulmányokból. A biztonság, a védelem, a haderőreform, a haderőátalakítás aktuális kérdései*. Budapest, Honvédelmi Minisztérium.
- LAKATOS László (2014): *A különleges jogrend és a honvédelem szabályzása*. Budapest, MTA Jogtudományi Intézet. Forrás: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_49_Lakatos.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 13.)
- LAKATOS László (2018): A honvédelem és a honvédelmi igazgatás rendszere, azok védelmi igazgatás rendszerében betöltött helye és szerepe. In HORNYACSEK Júlia szerk.: *A védelmi igazgatás rendszere és a honvédelmi igazgatással való kapcsolatának elméleti és gyakorlati összefüggései*. 4. fejezet Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. (Megjelenés alatt)
- LAKATOS László – TILL Szabolcs (2006): Védelempolitika. In PESTI Sándor szerk.: *Szakpolitikák a rendszerváltás utáni Magyarországon (1996–2006)*. Budapest, Rejtjel Kiadó. 346–428.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques (1947) [1761]: *Társadalmi szerződés*. II. kiad. RADVÁNYI Zsigmond ford. és a bevezetést írta. Budapest, Phönix-Oravetz Kiadás. Forrás: <http://mek.oszk.hu/08800/08879/08879.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 01. 13.)
- TILL Szabolcs (2015): *A honvédelem alkotmányos kereteinek hangsúlyeltolódásai a rendszerváltástól az Alaptörvényig*. (Doktori értekezés) Budapest, ELTE ÁJK Politikatudományi Doktori Iskola.
- VARGA Attila Ferenc (2014): Védelmi igazgatás, közigazgatás, válságkezelés. *Pro Publico Bono Magyar Közigazgatás*, 2. évf. 1. sz. 204–218.

A VESZÉLYHELYZETEK KIHIRDETÉSÉT IGÉNYLŐ HELYZETEK ÉS AZOK KORSZERŰ MEGOLDÁSA A GYAKORLATBAN

Muhoray Árpád¹

Bevezetés

Magyarország lakosságának biztonsága érdekében a természeti és civilizációs katasztrófák elleni védekezés a védelmi igazgatás szereplőinek közreműködésével valósítható meg. A természeti katasztrófák, árvizek, ipari szerencsétlenségek káros következményeinek csökkentésével a védelmi igazgatás az integrált katasztrófavédelem létrejöttét követően kiemelt felelősséggel kell, hogy foglalkozzon, hisz a katasztrófavédelem egyben a közbiztonság része, feladata az alapjogok biztosítása.

A katasztrófavédelmi igazgatás és a védelmi igazgatás összefüggéseit a modern külföldi szakirodalom kevésbé komplexen dolgozza fel, a publikációk inkább a katasztrófavédelmi szakmai feladatokkal foglalkoznak. A katasztrófavédelmi igazgatás kérdését mértékadóan többen vizsgálták disszertációkban, publikációkban, jegyzetekben, többek között Muhoray Árpád, Schweickhardt Gotthilf, Hornyacsek Júlia, Mógor Judit, Endródi István, Lakatos László, Kádár Pál, Keszely László, Bárdos Zoltán.² Azonban e szerzők munkássága sem terjed ki részletesen a veszélyhelyzetek kihirdetése esetén a védelmi igazgatás konkrét köz-igazgatási feladataira. Szükséges egy újfajta megközelítés a katasztrófavédelmi igazgatás és a védelmi igazgatás vizsgálatára a veszélyhelyzetek kihirdetését igénylő természeti és civilizációs katasztrófák elleni védekezés során a jogalkotási fejlődés igazolása és a további módosítási javaslatok megfogalmazása céljából.

A tudományos probléma abban is megfogalmazható, hogy a közigazgatás és a szakma képviselői sem érzékelik mindenkor, hogy a katasztrófák következményei káros hatásának csökkentése hatékonyan csak a katasztrófavédelmi és a védelmi igazgatás szereplőinek szoros együttműködésében valósítható meg, amelynek meghatározó fázisa a rendkívüli jogrend, a veszélyhelyzet kihirdetésének időszaka.

A probléma vizsgálata szempontjából még összetettebbé tette a helyzetet az, hogy az Alaptörvény elfogadásáig az Alkotmány alapján a szükségállapot is kihirdethető lett volna természeti katasztrófa vagy ipari szerencsétlenség bekövetkezésekor. Lényeges annak tisztázása, hogy a katasztrófák miatti lehetséges különleges jogrend esetén mely példák

¹ ORCID-azonosító: 0000-0003-3832-293x.

² Átfogóan foglalkozik a témával: BAÁN et al. 2014.

alkalmazhatók napjainkban is a katasztrófák hatékony kezeléséhez a katasztrófavédelmi és a védelmi igazgatás feladatrendszerében.

A vizsgálati módszereim a veszélyhelyzet és a szükséghelyzet kihirdetésére vonatkozó releváns jogszabályok, jogi szervezetszabályozó eszközök, szakirodalom feltárása, elemzése következtetések levonása, valamint a bekövetkezett jelentősebb katasztrófák, veszélyhelyzetek tapasztalatainak értékelése, a fejlesztendő körülmények azonosítása voltak.

A veszélyhelyzet és a szükséghelyzet fogalmának értelmezése, kihirdetésük körülményei

A korábbi jogszabályokat elemezve megállapítható, hogy a különleges jogrend bevezetését igénylő helyzetek a korábbi jogi hierarchiában duplikációra adtak lehetőséget, miközben intézményesített súlyosság, gyakoriság vagy területi egység küszöbértéke nem volt megfogalmazva, mivel szükségállapot, illetve veszélyhelyzet is kihirdethető volt az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség bekövetkezése miatt.

A védelmi igazgatás szerepét vizsgálva a katasztrófák elleni védekezésben, a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (Hvt.) végrehajtását (vhr.) értelmező rendelkezéséből célszerű kiindulni, miszerint a védelmi igazgatás³ a közigazgatás részét képező feladat- és szervezeti rendszer, a kijelölt közigazgatási szervek végrehajtó és rendelkező tevékenysége.

A védelmi igazgatási feladatok ellátására a kijelölt közigazgatási szerveknek szükséghelyzetben is fel kellett készülniük, hisz az Alkotmány⁴ szerint az Alaptörvény⁵ hatálybalépéséig az Országgyűlés az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén szükségállapotot⁶ is kihirdethetett volna. Ilyen súlyos esemény azonban nem következett be, a Kormány nem tett javaslatot egyetlen esetben sem a szükséghelyzet kihirdetésére a parlamentnek.

A veszélyhelyzetek kihirdetését igénylő helyzetekben viszont védelmi igazgatási feladatokat az első katasztrófavédelmi törvény (Kat. tv.)⁷ hatálya időszakában számos alkalommal végre kellett hajtani.

2000 és 2011 között a legsúlyosabb természeti katasztrófák következményeinek elhárítása, felszámolása nem igényelte a szükséghelyzetté minősítést, az megoldható volt veszélyhelyzet kihirdetésével. Az Alkotmány 35. § (1) bekezdés i) pontja kimondta, hogy a Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás, illetőleg következményeinek elhárítása (veszélyhelyzet) érdekében megteszi a szükséges intézkedéseket. A veszélyhelyzet kihirdetésének minősítő eseteit a Kormány a polgári védelmi törvény

³ 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet (Hvt. vhr.) 1. § n) pont. Fogalommeghatározást lásd: LAKATOS, 41. oldal, 11. lábjegyzet.

⁴ 1949. évi XX. törvény. A Magyar Népköztársaság Alkotmánya.

⁵ Magyarország Alaptörvénye (2011. 04. 25.).

⁶ Alkotmány 19. § (3) bekezdés i) pont.

⁷ 1999. évi LXXIV. törvény.

(Pvt.),⁸ míg részletszabályait a honvédelmi törvény (Hvtl.)⁹ vonatkozó pontjai alapján alapította meg.

A Pvt. értelmező rendelkezései között fontos helyen szerepelt, hogy veszélyhelyzet a szükséghelyzetet [Alkotmány 19. § (3) bek. i) pont] el nem érő mértékű, az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát vagy a környezetet veszélyeztető természeti csapás, illetőleg ipari baleset okozta állapot, amelyet különösen a következő események válthattak ki:

- a) „[s]úlyos, több embernél halálos lefolyású tömeges megbetegedést előidéző kórokozó megjelenése, amely kórokozót ürítő embertől, kórokozót tartalmazó holttesttől, kórokozóval szennyezett élelmiszerből, vízből, talajból, tárgyról, anyagról, levegőből, állatból vagy állati tetemből származik;
- b) ivóvíz célú vízkivétellel érintett felszíni vizek haváriaszerű szennyezése;
- c) kedvezőtlen meteorológiai viszonyok következtében fellépő légszennyezettség állapot, amelynek során bármely légszennyező anyag koncentrációja a 30 perces levegőminőségi határértéket a megengedett esetszámon felül meghaladja;
- d) a környezet veszélyes hulladékkal való közvetlen és súlyos szennyezése;
- e) az atomenergia alkalmazását szolgáló létesítményben, berendezésben radioaktív anyaggal végzett tevékenység során vagy nukleáris ürobjektum becsapódását követően a biztonságot kedvezőtlenül befolyásoló és a lakosság nem tervezett sugárterhelését előidéző esemény;
- f) ipari létesítményben, továbbá szénhidrogén-kitermelés során vagy veszélyes anyag tárolása és szállítása közben bekövetkező baleset, amikor a szabadba kerülő mérgező anyag az emberi életet vagy egészséget, továbbá a környezetet tömeges méretekben és súlyosan veszélyezteti;
- g) árvízvédekezés során, ha az előrejelzések szerint az áradó víz az addig észlelt legmagasabb vízállást megközelíti és további jelentős áradás várható, vagy elháríthatatlan jégtorlasz keletkezett, illetőleg, ha töltésszakadás veszélye fenyeget;
- h) háromnál több napon keresztül tartó folyamatos, intenzív hóesés;
- i) régió belül egyidejűleg járhatatlan vasútvonal, főút, valamint legalább öt mellékút;
- j) belvízvédekezés során, ha a belvíz lakott területeket, ipartelepeket, fő közlekedési utakat, vasutakat veszélyeztet és további elöntések várhatók.”¹⁰

Egy-egy katasztrófa vagy katasztrófa helyzet szükséghelyzetté vagy veszélyhelyzetté minősítése függött a kialakult helyzet súlyosságától, illetve attól, hogy a súlyos esemény kezelésének, a következmények elhárításának irányítása felelősség, hatáskör szempontjából melyik közigazgatási szinten lehetett a leggyorsabb, leghatékonyabb. A súlyosság szükséghelyzet szempontjából történő értékelésére szakmai, majd kormányzati szintű értelmezés, minősítés által kerülhetett volna sor. Az értékelés annak a megállapítása alapján történhetett volna, hogy mi is az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség. Valójában egy szakmai-kormányzati értékelésre vonatkozó súlyossági küszöböt kellett volna meghúzni, hogy melyik az a helyzet, amikor a katasztrófa miatt már nem lett volna elegendő a kormányzat

⁸ 1996. évi XXXVII. törvény.

⁹ 1993. évi CX. törvény.

¹⁰ Pvt. 2. § (2) bekezdés a)–j) pont.

intézkedése, hanem a Kormány javaslatára az Országgyűlés által kellett volna törvényt alkotni vagy országgyűlési határozatot elfogadni a szükségállapot kihirdetésére a helyzet kezelése érdekében.

Az Országgyűlés esetleges akadályoztatásakor az Alkotmány a köztársasági elnököt hatalmazta fel magának a szükségállapotnak a kihirdetésére. Az akadályoztatás tényét az jelenthette volna, ha az Országgyűlés nem ülésezne, összehívása pedig az idő rövidege, továbbá a szükségállapotot kiváltó események miatt elháríthatatlan akadályokba ütközne. Az akadályoztatás tényét, a szükségállapot kihirdetésének indokoltságát az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök együttesen állapították volna meg. Az Országgyűlés a szükségállapot kihirdetésének indokoltságát az akadályoztatásának megszűnése utáni első ülésén felül kellett volna vizsgálnia, és a képviselők kétharmadának szavazatával döntött volna az intézkedések jogszerűségéről.¹¹

A súlyosság mellett az *időtényező* is szerepet játszhatott volna, hisz veszélyhelyzet esetén a Kormánynak, míg szükséghelyzet esetén a javaslattevő Kormány után a Parlamentnek is össze kellett volna ülni. Ezután szükséghelyzetben az Alkotmány szerint a köztársasági elnök döntött volna mindazokban az ügyekben, amelyeket külön törvény a hatáskörébe utalt,¹² így az Országgyűlés által elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén kihirdetett szükségállapot idején bevezethette volna a Hvtl. rendkívüli intézkedések fejezetében részére meghatározott rendkívüli intézkedések valamelyikét vagy mindegyikét.¹³ A szükségállapot idején bevezetett rendkívüli intézkedések végrehajtásának területi követelményeit és feladatait illetékességi területén a köztársasági megbízott, majd a Megyei/Fővárosi Védelmi Bizottság (MVB) rendeletben állapította volna meg.

Alapvetés a közigazgatás szempontjából, hogy vagy jogszabályban rögzítetten, vagy a még inkább döntésképes alacsonyabb szinteken kell a megoldásról intézkedni. Abban, hogy a súlyos elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén nem szükséghelyzetet, hanem veszélyhelyzetet hirdették ki több alkalommal, nagy jelentősége volt annak, hogy a Kormány erős jogosítványokkal rendelkezett a Pvt. és Hvtl. felhatalmazásai alapján. A Pvt. megjelenésekor záró rendelkezéseiben módosította a Hvtl. IX. fejezetét, meghatározta a rendkívüli állapot, a szükségállapot és a veszélyhelyzet idején alkalmazandó részletes szabályokat.¹⁴

Ugyanitt a törvény megjelölte az alkalmazandó részletes szabályok köréből azokat, amelyeket az Alkotmány szerint meghatározott szükségállapot idején a köztársasági elnök,¹⁵ veszélyhelyzetben pedig a veszélyhelyzet elhárításához szükséges mértékben és körben a Kormány az Alkotmány 35. § (1) bekezdésének i) pontjában kapott felhatalmazása alapján

¹¹ Alkotmány 19/A. § (1)–(4) bekezdés.

¹² Uo. 30/A. § (1) bekezdés m) pont.

¹³ Hvtl. 199. § (2) bekezdés: A köztársasági elnök szükségállapot idején az e törvény 202–207., 210–234., 239–243., 245–248. §-aiban, valamint más törvényekben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be.

¹⁴ Pvt. 44. § (2) bekezdés.

¹⁵ Hvtl. 199. § (2) bekezdés. A köztársasági elnök szükségállapot idején az e törvény 202–207., 210–234., 239–243., 245–248. §-aiban, valamint más törvényekben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be.

bevezethet.¹⁶ A Hvtl. a honvédelmi igazgatás körében alkalmazható rendkívüli intézkedések körében kimondta, hogy:

- a fegyveres erők tényleges katonai és a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyára vonatkozó szabályok a békeidőszakban irányadó szabályoktól eltérően rendeletben állapíthatók meg a rendkívüli szolgálatra, illetve az állományviszonyra;¹⁷
- a rendkívüli szolgálatot teljesítők érdekvédelmére az általánosnál kedvezőbb szabályokat rendelet állapíthat meg;¹⁸
- rendelet a fegyveres erők és a rendvédelmi szervek tagjainak a testülettel szemben fennálló anyagi felelősségéről szóló jogszabályoktól eltérően a rendkívüli szolgálatot teljesítőkre nézve kedvezőbb felelősségi és egyszerűsített káreljárási szabályokat állapíthat meg.¹⁹

A közigazgatásra, közrendre és a közbiztonságra vonatkozó rendkívüli intézkedések terén a polgármester és a jegyző hatáskörébe tartozó államigazgatási feladatot rendelet is megállapíthatott. A települési önkormányzat képviselő-testületének, illetőleg a fővárosi, megyei közgyűlésnek a feladat- és hatáskörét – a helyi önkormányzatokról szóló törvény 10. § k) pontjában foglaltak kivételével – a polgármester gyakorolta. A polgármester és a jegyző honvédelmi igazgatási, valamint a rendkívüli intézkedésekből adódó feladatait a köztársasági megbízott (megyei védelmi bizottság – MVB) utasításai szerint látta el.²⁰ A Hvtl. azt is kimondta, hogy:

- az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény rendelkezései közül némelyik rendelettel módosítható;²¹
- a közúti, vasúti, vízi és légi járművek forgalma a nap meghatározott tartamára, illetőleg meghatározott területére (útvonalra) korlátozható, illetve az ország egész területén vagy meghatározott részén ideiglenesen megtiltható;²²
- korlátozni lehet a lakosság utcán vagy más nyilvános helyen való tartózkodását (kijárási tilalom). A kijárási tilalmat és annak időtartamát a rádió, a televízió, a sajtó és hirdetmény útján, valamint a helyben szokásos módon a lakosság tudomására kell hozni,²³ közterületen tartandó rendezvényt, nyilvános gyűlést, rendezvényt csak előzetes engedély alapján lehet tartani;²⁴
- elrendelhető, hogy az ország meghatározott területét a lakosságnak a szükséges időtartamra el kell hagynia (kitelepítés), kijelölhető a lakosság új tartózkodási helye;²⁵

¹⁶ Uo. 199. § (4) bekezdés: „A Kormány az Alkotmány 35. §-a (1) bekezdésének i) pontjában kapott felhatalmazás alapján a polgári védelemről szóló törvényben meghatározott veszélyhelyzetben a veszélyhelyzet elhárításhoz szükséges mértékben és körben e törvény 202–204., 206–208., 213–218., 220–221., 234., 243–247. §-aiban meghatározott intézkedéseket vezethet be.”

¹⁷ Uo. 202. §.

¹⁸ Uo. 204. §.

¹⁹ Uo. 206. §.

²⁰ Uo. 207. § (1)–(3) bekezdés.

²¹ Uo. 208. §.

²² Uo. 213. § (1) bekezdés.

²³ Uo. 214. § (1)–(2) bekezdés.

²⁴ Uo. 215. § (1) bekezdés.

²⁵ Uo. 216. § (1)–(2) bekezdés.

- elrendelhető az ország meghatározott területén a tartózkodás korlátozása, engedélyhez kötése, a folyamatos polgári védelmi szolgálat ellátása is.²⁶

Rendeletben voltak megállapíthatók továbbá a támadó fegyverek hatása elleni védekezés szabályai, a felkészítésre, a lakosság riasztására, az óvóhelyekre és az épületekre vonatkozó szabályok, a vasúti, közúti, vízi és légi járművek fényeinek, a forgalomirányító fényforrások elsötétítésére vonatkozó követelmények, valamint a lakosság magatartására vonatkozó szabályok.²⁷ A gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségre vonatkozó rendkívüli intézkedések között fontos volt annak kimondása, hogy:

- rendeletben az államháztartásra vonatkozó szabályoktól eltérő rendelkezések állapíthatók meg. Rendelet alapján a költségvetési fejezetek között átcsoportosítás hajtható végre, egyes kiadási előirányzatok felfüggeszthetők, a költségvetési törvényben nem szereplő kiadások teljesíthetők és rendkívüli fizetési kötelezettség írható elő;²⁸
- rendkívüli helyzet következtében szükségessé váló élet- és vagyonmentés érdekében elrendelhető a mentésre alkalmas bármely jármű, műszaki- és földmunkagép igénybevétele. Halasztást nem tűrő esetben az igénybevételt határozattal elrendelheti a köztársasági megbízott, a polgármester vagy az illetékes katonai parancsnok;²⁹
- az állampolgárok védelmének biztosítása érdekében életvédelmi létesítmények (óvóhelyek) kialakítása, építése rendelhető el.³⁰

Honvédelmi érdekből a Hvtl. 192. § (2) bekezdésében előírt szolgáltatásokon felül elrendelhető volt ingatlanok igénybevétele, átengedése, honvédelmi célú átalakítása, szolgáltatások igénybevétele vagy mellőzése, ingó dolgok, hírközlő berendezések, stúdiók használata vagy mellőzése, szakértők igénybevétele.³¹ Elrendelhető volt továbbá a vasúti, közúti, vízi, légi szállítások biztosítása érdekében a javító kapacitások, valamint az állomások, kikötők, repülőterek, raktárak igénybevétele vagy használatának korlátozása, illetve a postai és távközlési szolgáltatások szüneteltetése, korlátozása és ellenőrzése, továbbá a távközlési hálózatok és berendezések igénybevétele.³²

A rendkívüli intézkedések az elemi csapások és az ipari szerencsétlenségek következtében az Országgyűlés által kihirdetett szükséghelyzetben a köztársasági elnök vagy a veszélyhelyzet kihirdetését követően a Kormány számára adták meg a lehetőséget a következmények gyors, határozott felszámolására.

A két közjogi méltóság, a köztársasági elnök és a Kormány által bevezethető intézkedések köre a Hvtl. alapján értelemszerűen jelentősen lefedték egymást, azonban meghagyták a két intézmény államigazgatásban elfoglalt helyének különbségéből adódó intézkedési eltéréseket.

A *köztársasági elnök* az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetét okozó katasztrófa miatt kihirdethető

²⁶ Uo. 217. § (1) bekezdés.

²⁷ Uo. 220. § (2) bekezdés.

²⁸ Uo. 234. § (1)–(2) bekezdés.

²⁹ Uo. 243. § (1)–(2) bekezdés.

³⁰ Uo. 244. §.

³¹ Uo. 245. §.

³² Uo. 246–247. §.

szükséghelyzet esetén zömmel a Kormány által veszélyhelyzetben elrendelhető rendkívüli intézkedéseket vezethette volna be, de a Kormány által alkalmazható rendkívüli intézkedésekhez képest többletintézkedési jogosultságokkal rendelkezett. Így a köztársasági elnök például:

- a honvédelmi igazgatás körében szolgálati területen élhetett volna az érdemrendek, érdemérmek, emlékérmek alapításával, a hivatásos állomány kártérítésének szabályozásával;³³
- a közigazgatást, a közrendet és közbiztonságot szabályozó rendkívüli intézkedések között a sajtótermékek, tudósítások terén a cenzúra jogával, a lőszerek, fegyverek, vadászfegyverek használatának betiltásával, a külföldi személyekkel, diplomáciai testületekkel való kapcsolat szabályozásával, az igazságszolgáltatásra vonatkozó rendkívüli intézkedések foganatosításával;³⁴
- a termelési, ellátási és szolgáltatási kötelezettségek érdekében a gazdasági tevékenységet folytató szolgáltatásra kötelezettek részére szerződéskötési kötelezettség előírásával.³⁵

A *Kormány* által veszélyhelyzetben elrendelhető rendkívüli intézkedések körében pedig a köztársasági elnök szükséghelyzetben bevezethető intézkedéseihez képest jelentkezett többletként az államigazgatási eljárás általános szabályaitól rendelettel történő eltérés lehetősége.³⁶

Fontosnak számított még a Kormány számára biztosított azon rendkívüli intézkedési jogkör is a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségek körében, hogy az állampolgárok védelmének biztosítása érdekében életvédelmi létesítmények (óvóhelyek) kialakítását, építését rendelhette volna el.³⁷

A veszélyhelyzetek kezelése céljából a Kormány megszervezte a katasztrófák elleni védekezés irányítását, a végrehajtás összehangolását, a tervezés kormány szintű feladatainak ellátását, a katasztrófák következményeinek felszámolására való felkészülés, a megelőzés és a végrehajtás tárcák közötti koordinációját. A Kormány a korábbi Országos Nukleárisbal-eset-elhárítási Kormánybizottság mintájára a koordináció érdekében létrehozta a Kormányzati Koordinációs Bizottságot (KKB), meghatározta annak eljárási szabályait, jóváhagyta szervezeti és működési rendjét.³⁸

E rendszer kiépítése folytán a védelmi igazgatást és katasztrófavédelmi igazgatást érintő kérdésekkel valamennyi minisztérium és a központi közigazgatás szervei is foglalkoztak, amelyhez figyelembe kellett venniük, hogy a KKB Titkárságot, katasztrófavédelemben Operatív Törzset, Tudományos Tanácsot, Védekezési Munkabizottságokat, a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (BM OKF) bázisán Veszélyhelyzeti Központot (VK) működtetett. Ezek feladatai:

³³ Uo. 205–206. §.

³⁴ Uo. 211., 219., 222., 224. §.

³⁵ Uo. 233. §.

³⁶ Uo. 208. §.

³⁷ Uo. 244. §.

³⁸ Kat. tv. 5. § a) pont.

- a Titkárság készítette elő a KKB üléseit, gondoskodott az érintettek tájékoztatásáról, nyilvántartotta a KKB elnöke által meghatározott személyek tartózkodási helyét, gondoskodott értesítésükről, riasztásukról;
- az Operatív Törzs a BM OKF veszélyhelyzet-kezelési főigazgató-helyettesének irányításával az érintett minisztériumok és központi államigazgatási szervek állományából kijelölt szakemberekkel látta el feladatát;
- a Veszélyhelyzeti Központ a BM OKF által létrehozott szervezeti elemként állandó ügyeleti szolgálattal biztosította a katasztrófákkal, katasztrófavédelemmel összefüggő hazai és külföldi információk gyűjtését, elemzését, értékelését;
- katasztrófa helyzetben, veszélyhelyzetben az ellátandó szakmai feladatok koordinálására a KKB szakmai döntés-előkészítő szerveként a katasztrófa által felelősségében érintett tárcák bázisán védekezési munkabizottságokat hoztak létre, ezek megalakulásáig az Operatív Törzs végezte az operatív döntések előkészítését;
- a védekezési munkabizottságok tárcák általi ellátása nem érintette a külön jogszabályokban meghatározott feladatok végrehajtását, azok munkájának megkezdése után az Operatív Törzs a továbbiakban a KKB elnöke intézkedése alapján hajtotta végre feladatait.³⁹

A megelőzés időszakában a KKB összehangolta a tudományos, kutató, elemző és értékelő tevékenységet, a Tudományos Tanács bevonásával kidolgozta azokat az intézkedéseket, amelyek csökkentették a katasztrófa veszélyét, illetve mérsékeltek a katasztrófa okozta károkat.

A védekezés időszakában a KKB összehangolta a mentésben részt vevő szervek tevékenységét, a központi irányítást, figyelemmel kísérte és összehangolta a védelmi bizottságok elnökei védekezési tevékenységét, a katasztrófa elleni védekezés helyi irányítását, külön jogszabályban meghatározottak szerint irányította a nukleáris veszélyhelyzet és a nukleáris baleset elhárítását, a vizek kártétele elleni védekezést.

A KKB a Kormány döntésének megfelelően végezte a helyreállítással, újjáépítéssel kapcsolatos feladatokat.⁴⁰

A veszélyhelyzet kihirdetésének kezdeményezése két módon történhetett. Egyrészt, a védelmi igazgatás rendszerének felépítése alapján a katasztrófa bekövetkezésének előrelátásakor vagy bekövetkezésekor az illetékes polgármester a helyi védelmi bizottság elnöke útján tett javaslatot az MVB elnökének, aki egyetértése esetén a KKB elnökéhez fordulhatott.

A javaslat megtárgyalása, elfogadása után – már a Hvtl. szerint meghozandó rendkívüli intézkedésekkel együtt – a KKB tett javaslatot a Kormány felé. A másik lehetőség a szakmai útvonal volt, amikor a megyei katasztrófavédelmi igazgató fordulhatott az országos katasztrófavédelmi főigazgatóhoz, és ő tette meg javaslatát a KKB elnöke felé, majd a KKB a Kormánynak az előzők szerint. A javaslatokról azonban a védelmi igazgatás irányítási szintjei szerint kölcsönösen tájékoztatni kellett egymást.

³⁹ 179/2011. (XII. 10.) Korm. rendelet 3. §.

⁴⁰ Uo. 7. §.

A bekövetkezett jelentősebb katasztrófák, veszélyhelyzetek tapasztalatai

A veszélyhelyzetet minősítő tényezők a Pvt. szerint sajtószerűen kaptak osztályozás vagy kategorizálás nélküli felsorolást. A veszélyeztető tényezők sorrendje nem esett egybe a települések polgári védelmi besorolásának szabályairól és a védelmi követelményekről szóló kormányrendeletnek⁴¹ a veszélyeztető tényezőket kategóriánkénti felsorolásával. Az osztályozás végül nem tükrözte a bekövetkezés várható gyakoriságát sem, nem utalt annak súlyosságára, ám mindezek mellett összességében eredményesen szolgálta a hazai jogállamiság keretei között a veszélyhelyzetek kihirdetésének értelmezhető minősítő körülményeit.

Az előző fejezetben azonosítottam a Pvt. alkalmazásában azokat a lehetséges minősítő eseményeket, amelyek bekövetkezése szükségessé, illetve lehetővé tette a veszélyhelyzet kihirdetését. E fejezetben bemutatom az egyes veszélyhelyzeteket előidéző rendkívüli körülményeket, egyben tanulságos példák segítségével elemzem a bekövetkezett katasztrófavédelem helyzeteket, amelyek elhárításának védelmi igazgatási munkamódszerei alkalmazhatók a továbbiakban is veszélyhelyzetben a „jó gyakorlat” elveként és módszereként.

Ennek lényege az alábbiakban foglalható össze:

- a) Súlyos, több embernél halálos lefolyású tömeges megbetegedést előidéző kórokozó megjelenésére lehetett számítani a H1N1 madárinfluenza, majd újabb változatainak, illetve a szarvasmarhánál előforduló szivacsos agyvelőgyulladás megjelenésének időszakában. Ugyancsak e kategóriába volt sorolható az anthrax-gyanús küldemények sorozata, amely éveken át jelentős leterhelést adott a katasztrófavédelem hivatásos szerveinek és a tisztiorvosi szolgálatoknak. Hasonlóan nehéz helyzetet okozott a nyári meleg időszakokban hazánk déli határátkelő helyein a németországi vendégmunkások hazatérő áradata és a kiépített illemhelyek hiánya. Évente az őszi-téli időszakok nagy influenzajárványai orvosi értelemben jelentettek különös leterhelést, ennek katasztrófavédelmi vagy védelmi igazgatási következménye nem volt.
- b) Az ivóvízcélú vízkivétellel érintett felszíni vizek haváriaszerű szennyezése sokszor fenyegetett. A vízminőség védelme megelőzés szempontjából is nagy jelentőségű volt. A fenyegető szennyezésekre példaként említhető a 2000. évi tiszai cianidszennyezés. Másik jelentős szennyezés 2004-ben, az esztergomi Onyx Kft. telephelyén történt, amikor technológiai hiányosság miatt szerves oldószerek szivárogtak a talajba, fenyegetve a Duna-part menti ivóvízkútjait, de még Budapest ivóvízbázisát is. Esztergom városában három hétre le kellett állítani a vezetékes ivóvíz fogyasztását, a lakosság és a közintézmények ellátására lajtos kocsikat és a katasztrófavédelem víztisztító központjától zacskóztott ivóvizet biztosítottak.

Hasonlóan komoly vízszennyezés következett be Miskolcon egy csapadékos időszakban, az ivóvíz rendszerbe bejutott *E. coli* bacilus nyomán, amely több mint 1500 lakost érintett hasmenéssel, átmeneti egészségkárosodással.

A tapasztalatok alapján célszerűbb megfogalmazás lett volna az ivóvízcélú vízkivétellel érintett felszíni és felszín alatti vizek haváriaszerű szennyezésére vonatkozó

⁴¹ 114/1995. (IX. 27.) Korm. rendelet.

kritérium már akkori együttes megnevezése, mint ahogy az a jelenlegi katasztrófavédelmi törvényben (Kat.)⁴² szerepel.

A felszíni vizek haváriászerű szennyezésére legemlékezetesebb példa a 2010. október 4-én bekövetkezett vörösiszap-katasztrófa volt az ajkai MAL Zrt.-nél, amelyet hazánk történetének egyben legnagyobb ökológiai következményekkel járó ipari katasztrófájaként is számon tartunk. A katasztrófa együtt járt 10 ember halálával, 260 fő sérülésével, 1041 hektár külterület szennyeződésével, 307 ingatlan kényszerű lebontásával, és kipsztult a Torna-patak egészének és a Marcal folyó egy szakaszának a teljes élővilága.

- c) A kedvezőtlen meteorológiai viszonyok következtében fellépő levegőminőségi határérték túllépő légszennyezettségi állapot többször előfordult a főváros és más nagyvárosok területén. Veszélyhelyzet kihirdetését nem kellett elrendelni, elegendőnek minősültek azok a korlátozások, amelyeket az önkormányzatok a szmogriadók alkalmával saját hatáskörben rendeltek el, alkalmazva a figyelmeztetési és riasztási szinteket. E korlátozások elsődlegesen a légszennyezést okozó gépjárművek forgalomból való szakaszos kitiltása szabályozására, a fosszilis tüzelőanyagok használata korlátozására, az egyéb szennyező anyagokat kibocsátó tevékenységek tiltására vonatkoztak, rögzítve a monitoringot, a lakossági tájékoztatás mélységét, a bevezetett rendszabályok ellenőrzésének, szankcióinak rendjét.
- d) A környezet veszélyes hulladékkal való közvetlen és súlyos szennyezése is kiválthatta volna a veszélyhelyzet kihirdetésének szükségességét. Ez a témakör együtt volt értelmezendő a szakterület részletszabályait meghatározó első hulladékgazdálkodási törvénnyel (Hgt.)⁴³ és a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)⁴⁴ hulladékgazdálkodással összefüggő részeivel 2011. december 31-éig. Az ipari és mezőgazdasági termelésből, a szolgáltatásból, a lakossági fogyasztásból eredően folyamatosan növekedett a keletkező hulladékok mennyisége és azok veszélyessége. Kiszámíthatatlan veszélyt jelentett a rendszerváltás után nyugatról behozott rengeteg bálázott hulladék is. A veszélyes hulladékokkal kapcsolatban kihirdetett veszélyhelyzetek kezelése során is fontos lett volna a szennyező fizet elve, amely alapján a hulladék termelője, birtokosa vagy a hulladékká vált termék gyártója köteles a hulladék kezelési költségeit megfizetni vagy a hulladékot ártalmatlanítani, a szennyezés okozója, illetőleg előidézője felel a hulladékkal okozott környezetszennyezés megszüntetéséért, a környezeti állapot helyreállításáért és az okozott kár megtérítéséért, beleértve a helyreállítás költségeit is;⁴⁵

⁴² 2011. évi CXXVIII. törvény 44. § cb) pont.

⁴³ 2000. évi XLIII. törvény.

⁴⁴ 1995. évi LIII. törvény.

⁴⁵ Hgt. 4. § g) pont.

- e) Az atomenergia alkalmazását szolgáló létesítményben, berendezésben radioaktív anyaggal végzett tevékenység során vagy nukleáris űrobjektum becsapódását követően a biztonságot kedvezőtlenül befolyásoló és a lakosság nem tervezett sugárterhelését előidéző esemény nagyon komoly ok lett volna a veszélyhelyzet Kormány általi kihirdetésére. Hazánkban a paksi atomerőmű, illetve a szomszédos országokban az atomerőművek megépítése óta a nukleáris biztonság megtartása, növelése kiemelten fontos.

Meghatározó volt e szakterületen a hatósági kérdések jogszabályalapú, hatékony megvalósítása, a globalizáció kihívásaival összefüggésben szükséges volt a nukleáris létesítmények terrorfenyegetettség vizsgálata és védelme, a fűtőelem-szállítások biztosítása, a magasabb biztonság elérésére tett javaslatok megfogalmazása.

Az atomenergia békés célokra való alkalmazásakor esetleg bekövetkező – a lakosságot és a környezetet veszélyeztető – nukleáris veszélyhelyzet kialakulásának megelőzésére, kezelésére létrehozták az Országos Nukleárisbaleset Elhárítási Rendszert (ONER),⁴⁶ amely működésének célja az alábbiakban foglalható össze:

- a hazai nukleáris létesítmények, valamint a radioaktív anyagokat alkalmazó és tároló létesítmények üzembe helyezése vagy üzemeltetése során bekövetkező balesetből, továbbá erőszakos behatásokból származó nukleáris veszélyhelyzetnek a létesítményen kívül történő felmérése, csökkentése és felszámolása;
- a nukleáris anyagok és radioaktív anyagok szállítása, fuvarozása során (vasúti, közúti, vízi és légi fuvarozás) bekövetkezett balesetektől vagy erőszakos behatásokból származó nukleáris veszélyhelyzet felmérése, csökkentése, felszámolása;
- az ország területén kívül és a világűrben bekövetkezett nukleáris balesetektől, sugárveszélyt okozó eseményekből eredő hazai nukleáris veszélyhelyzetek mértékének megállapítása, a veszélyhelyzetből adódó feladatok meghatározása és végrehajtása;
- a lakosság hiteles és időben történő tájékoztatása.⁴⁷

A KKB a döntés-előkészítő és döntéshozó tevékenységéhez az Országos Sugárfigyelő Jelző és Ellenőrző Rendszert (Sugárfigyelő Rendszer, OSJER) működtette és működteti a sugárzási helyzet folyamatos figyelése, jelzése, ellenőrzése céljából. A Sugárfigyelő Rendszer részeként a BM OKF Veszélyhelyzeti Központján belül Nukleáris Baleseti Információs és Értékelő Központ tevékenykedett, amely normál időszakban az OSJER távmérő hálózata adataival hozzájárult az Országos Környezeti Sugárvédelmi Ellenőrző Rendszer Információs Központja (OKSER) adatgyűjtéséhez, míg nukleáris veszélyhelyzetben a Sugárfigyelő Rendszer hasznosította volna az OKSER adatait és szakmai véleményét.

Az OSJER távmérő hálózata napjainkban már 132 állomással lefedi az ország teljes területét. Az állomások üzemeltetése a BM OKF, a Honvédelmi Minisztérium, az Országos Meteorológiai Szolgálat és a Paksi Atomerőmű Zrt., 12 felsőoktatási intézmény és a bátaapáti Nemzeti Radioaktív hulladék-tároló Kft. felelősségével valósul meg.

⁴⁶ 248/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet 1. §.

⁴⁷ Uo. 2. §.

Az atomerőmű üzemvitele tekintetében a felelősségi körök jól lehatároltak. A KKB a nukleáris létesítményen kívüli intézkedések megtételére jogosult, és csak a létesítmény vezetőjének kérésére, vagy ha azt a kialakult helyzet indokolná, a vezetővel egyetértésben intézkedne a kijelölt beavatkozó szervezetek létesítményen belüli alkalmazására.

Nukleáris veszélyhelyzet fennállását vagy megszűnését a KKB elnöke, halasztást nem tűrő esetben az érintett megye területén a létesítménytől kapott adatok alapján az MVB elnöke állapította volna meg. Ez alapján került volna sor az ONER-szervek részleges vagy teljes működésére. Természetesen a Kormány a KKB javaslatára ezt követően hirdette volna ki adott esetben a veszélyhelyzetet.

Nukleáris veszélyhelyzetben a védekezési munkabizottságban az Országos Atomenergia Hivatal (OAH) szakértői részleget működtetett, a KKB Titkárság kiegészült a tárcák szakembereivel, Lakosságtájékoztatási Munkacsoport kezdte meg benne munkáját, az Operatív Törzs is kiegészült az OAH szakembereivel. A nukleáris biztonsági és sugárvédelmi helyzet értékelése az OAH feladata volt a Baleseti Elemző és Értékelő Központ és Nemzetközi Kapcsolattartó Pont, a BM OKF Veszélyhelyzeti Központban működő Nukleáris Baleseti Információs és Értékelő Központ (NUBIÉK) és az Egészségügyi Minisztérium által működtetett OKSER által biztosított adatok alapján. A KKB Tudományos Tanács önálló szekciójaként Nukleárisbaleset-elhárítási Műszaki Tudományos Tanács alakult, hogy megalapozza a baleset és a következmények elhárítására vonatkozó kormánybizottsági döntések tudományos hátterét.⁴⁸

A nukleárisbaleset-elhárítási rendszer munkáját a vonatkozó jogszabályok és a KKB elnöke által jóváhagyott Országos Nukleárisbaleset-elhárítási Intézkedési Terv (OBEIT) alapján végezte. A biztonság szempontjából jelentős események azonnali jelentésére a Nemzetközi Nukleáris Eseményskála kategóriái voltak elfogadottak a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség (NAÜ) ajánlása alapján. A skála szerinti események 7 szintre tagoltak: 0 fokozat skála alatti, 1–3 üzemzavar, 4–7 baleset. Az atomerőművek működésével össze nem függő balesetek, események a skálán kívüli besorolást kapták. A besorolás szintjeit szintekhez tartozó kritériumok bontják ki, amelyek a környezeti hatás, a telephelyi hatás és a többszintű védelem sérüléseinek súlyossági fokozataiból tevődnek össze.

A 2003-ban – az egyébként óriási nemzetközi és hazai média és szakmai érdeklődésre számot tartó – Paksi Atomerőmű Zrt. II. blokk *mosótartály-sérülés* csak 2-es, „üzemzavar” értékelést kapott a kritériumok alapján, mert az eseményskála szerint a bekövetkezett esemény műszaki üzemzavar vagy rendellenesség, amely ugyan közvetlenül vagy azonnal nem befolyásolta az erőmű biztonságát, de a biztonsági intézkedések újraértékeléséhez vezethet. A mosótartály-meghibásodás miatt a teljes ONER működésbe lépett. A Nukleárisbaleset-elhárítási Műszaki Tudományos Tanács állást foglalt az erőmű 30 km-es körzetében a lakossági védőeszközök (menekülő kámszak) szükségessége tárgyában. A dolgozóknak a korlátot meghaladó sugárterhelése szerencsére nem következett be, azonban az atomerőmű II. blokk-

⁴⁸ Uo. 8. §.

jának újbóli üzembe állítására a mosótartály-sérülés okozta problémák megoldását követően csak huzamos idő után került sor.

- f) Kihirdethető volt veszélyhelyzet ipari létesítményben, továbbá szénhidrogén-kitermelés során vagy veszélyes anyag tárolása és szállítása közben bekövetkező balesetkor, amikor a szabadba kerülő mérgező anyag az emberi életet vagy egészséget, továbbá a környezetet tömeges méretekben és súlyosan veszélyeztette.

Ez a kategória egyrészt a klasszikus értelemben vett ipari szerencsétlenségek bekövetkezésére mutatott rá, másrészt homloktérbe helyezte a szénhidrogén (kőolaj, földgáz) kitermelése során adódható baleseteket, végül kibontakoztatta a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek lehetőségét is. A Kat. tv. hatálya alatti időszakban számos, e kategóriába tartozó esemény történt, ám veszélyhelyzet miattuk a Kormány által nem lett kihirdetve.

A bekövetkezett súlyos ipari balesetre tanulságos példa a szénhidrogén-kitermeléssel összefüggő *pusztaszőlősi gázkitörés*. 2000. augusztus 18-án, a Psz-34-es számú kútnál, karbantartás közben történt a magyar olajipar történetének egyik legnagyobb balesete, amikor egy külföldi tulajdonban lévő cég karbantartó munkásai a homokszűrő szerelvényét akarták lecserélni. A kútból 100 bar nyomással tört fel a gáz mintegy 500 méterre a falu szélső házeitól. A gáz a kitörés után hamarosan berobant, a lángok 60-80 méteres magasságig értek, a tűzfészek közelében a hőmérséklet elérte a 800 Celsius-fokot. Szeptember 10-éig napi körülbelül 2 millió köbméter gáz égett el, majd az elégtő gázmennyiség napi 100-300 ezer köbméterre csökkent. A kút fokozatosan elvizesedett, a termásvíz mennyisége fokozatosan növekedett, elérte a napi 5000 köbmétert is. A kiömlő 72 fokos, magas só- és fenoltartalmú vizet két ideiglenes tárolóban fogták fel a gázkitörés környezetében. A kitörés után sikerült a diffúz palackokat a tűzfészekből robbanás nélkül kivontatni. A tűzvonalon dolgozók 15-20 perces bevetésekben speciális hővédő ruhát viseltek, és folyamatosan vízszaggárral hűtötték őket, szervezetük jelentős folyadékvesztését sóoldattal pótolták. Az akkor a helyszínen tevékenykedő megyei katasztrófavédelmi igazgató visszamemlékezése szerint a közeli Kaszaper-Pusztaszőlős és 150 fős lakossága egy gyors és helyes visszagyűjtési döntésnek köszönhette megmenekülését. A kitörés első két elfojtási kísérlete nem volt eredményes, ám végül az esemény utáni 91. napon sikerült visszapréselni a földbe a gázt. A kútat folyékony cementtel zárták le véglegesen. A Magyar Bányászati Hatóság megállapítása szerint a karbantartással megbízott cég dolgozói a munka során megszegték a bányászatról szóló törvény előírásait, amit a cég nem ismert el, azonban az elhúzódoó közigazgatási eljárás végén is kimondták a felelősségüket. A kitörés elhárítása a MOL Rt.-nek közel 5 milliárd forintjába került, amelyből a bíróság 2,5 milliárd forint megfizetésére kötelezte a karbantartást végző vállalkozást.⁴⁹

Az ipari baleset súlyosságát tekintve a veszélyhelyzet kihirdethető lett volna, azonban a MOL Rt. mint tőkeerős, az elhárítás személyi és technológiai feltételeit biztosító nagyvállalat saját erővel megoldotta feladatait, együttműködve a katasztrófavédelmi szervekkel. A katasztrófafelszámolás irányítását a vállalati kitörésgátló, kárfelszámoló részleg vezetésétől a védelmi igazgatási vezetőnek,

⁴⁹ Békés Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság adatbázisa.

az MVB elnökének vagy az általa kijelölt személynek (megyei katasztrófavédelmi igazgató) nem kellett átvennie, azonban a helyzet további súlyosbodása, rosszabbra fordulása esetén meg kellett volna ezt tenni, amelyhez a jogi háttérrel a veszélyhelyzet kihirdetése biztosította volna.

- g) Magyarországi körülmények között a leggyakrabban előfordult minősítő helyzet az volt, amikor az árvízvédekezés során az előrejelzések szerint az áradó víz az addig észlelt legmagasabb vízállást megközelítette, és további jelentős áradás volt várható, vagy elháríthatatlan jégtorlasz keletkezett, illetőleg, ha töltésszakadás veszélye fenyegetett.

A legmagasabb szintű árvízvédekezésre egyik legemlékezetesebb példa a 2001. évi beregi árvíz, amikor a Kormány a beregi térségben kihirdette a veszélyhelyzetet. Az árvíz közvetlenül kiváltó tényezőnek volt tekinthető az, hogy március 3–5. között 60–200 mm közötti csapadék hullott a térség feletti vízgyűjtő területeken, a Kárpátokban hóban tárolt vízkészlet átlaga 70 mm volt. A vízszint 66 cm-rel haladta meg az addigi legmagasabb vízállást. Az legnagyobb vízszint (LNV) Tivadarnál elérte az 1014 cm-t, 2-2,5 óra alatt a védett töltésszakaszon 12 suvadás alakult ki, majd 2001. március 6-án 13.30 és 14.30 között bekövetkezett a Tiszán a tarpai töltésszakadás. 13.30-tól a fenyegetett településeken elrendelték a kitelepítést, a kimenekítést és a befogadási feladatokat, amelyeket két ütemben hajtottak végre összesen 20 település 25 600 veszélyeztetett lakosa közül 13 191 fő kitelepítésével, akik közül szeptemberig mintegy 2700 fő ellátásáról is gondoskodni kellett. A kimenekítéshez, értékmentéshez a védelmi igazgatás, benne a katasztrófavédelem biztosította a folyamatos irányítást, koordinálást, az ország különböző részeiből beérkező erők fogadását, munkába állítását, a mentési munkálatok végzését. A veszélyeztetett területen hátrahagyott ingatlanok őrzésvédelmét a rendőrség, a határőrség és a tűzoltóság bevonásával láttuk el.

A műszaki védekezés időszakában a vízügyi igazgatóság volt a védekezés irányítója, a bekövetkezett elöntés után a katasztrófavédelem vette át a lakosságvédelem irányítását. Az árvíz okozta járványveszély megelőzésére fertőtleníteni kellett 32 településen 4186 lakóházat, 1205 udvart, 201 utcát, 20 állattartó telepet, 4 temetőt, 8 útvonalat, 2 közintézményt, 1 fatelepet, amihez 661 fő, 194 technikai eszköz, 32 tonna klórmész, 568 köbméter hipóoldat és 8650 liter hipó volt szükséges. Napi 13 ezer ember védekezett, a technikai eszközök sorában kivezényeltek 15 helikoptert, 15 PTSZ-t, 21 vízi és 838 közúti járművet, felhasználtak 2,6 millió homokzsákokat, a töltések magasztására megépült 42 km nyúlgát. A Beregi öblözet lokalizációs töltéseinek hossza 22,59 km hosszú volt. A magyar oldalon kiömlött víz mennyisége elérte a 140, míg ukrán oldalon 250 millió köbmétert. Az árvíz okozta károk sorában elsődlegesek az épületkárok voltak, 2870 személyi tulajdonú ingatlan rongálódott, 181 ház összeomlott, 144 önkormányzati tulajdonú, 61 műemlékjellegű, 55 egyházi tulajdonú épület sérült meg, összesen 972 házat kellett lebontani. A kárfelmérést követően a Kormány kötelezettséget vállalt az árvíz által okozott károk meghatározott körülmények közötti, teljes mértékű megtérítésére. Ennek megfelelően újjáépítettek 731 épületet, helyreállítottak 1477 lakóépületet, megvalósult 232 lakásvásárlás, 168 kártérítés, illetve a nem magántulajdonú építmények sorában 138 önkormányzati,

36 műemlékjellegű, 55 egyházi ingatlan lett helyreállítva összesen több mint 32 milliárd forint értékben.

A védekezés, a helyreállítás időszakában a védelmi igazgatás szerveiben kettő kormányrendelet, kettő kormányhatározat, egy földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszteri (FVM-) rendelet, 15 helyreállítási és újjáépítési bizottsági (HUB-) határozat, 11 MVB-határozat és 24 MVB-intézkedés született.⁵⁰ Az árvízi helyzet nagyságrendje, a hatalmas kiáramlott vízmennyiség, az elöntött, illetve az elöntéssel fenyegetett terület nagysága, a védekezési feladatok nagyságrendje indokolta, hogy a katasztrófavédelmi szervek tevékenysége a megyeinél magasabb szint által, direkt módon vezetett, illetve a katasztrófavédelmi igazgatóság az ország más megyéiből megerősített legyen.⁵¹ A KKB Országos Helyszíni Irányító Törzset hozott létre, ennek munkafeltételeit a megyei katasztrófavédelmi igazgatóság biztosította. A törzs célszerűen kialakított erő- és eszközellátási, kitelepítési-befogadási, logisztikai, sajtó- és karitatív szervi, valamint koordinációs munkacsoportokból épült fel, helyi operatív csoportot küldött ki, és Vásárosnaményben logisztikai bázist működtetett. Az MVB a Kormány, a KKB alárendeltségében működött, folyamatos kapcsolatot tartott a Kihelyezett Operatív Törzsszel, irányította a helyi védelmi bizottságok (HVB-k), rajtuk keresztül a polgármesterek, illetve a területi polgári védelmi szervezetek munkáját. Az MVB Operatív Törzsét a megyei katasztrófavédelmi igazgató vezette. Az árvíz a megyében sehol sem akasztotta meg a közigazgatás működését. Tizennégy katasztrófavédelmi segítő, valamint tizenkét újjáépítési biztos segítette a településeken az időszerű feladatok végzését.⁵² A védekezés eljárásrendje napjainkban is a „legjobb gyakorlat” példájának tekinthető.

- h) Meghatározó volt a természeti katasztrófák sorában a háromnál több napon keresztül tartó folyamatos, *intenzív hóesés*, amelynek bekövetkezése esetén a veszélyhelyzet a Pvt. és Hvtl. együttes rendelkezéseinek alkalmazásával indokolt esetben kihirdethető lett volna. Egy országos méretű, súlyos, több napon át tartó havazás okozta veszélyhelyzet kezelésének körülményeit, amelyen a teljes védelemi igazgatási rendszer megfeszített munkával dolgozott, a KKB elnökének a Kormány részére 2003. február 6-án készített előterjesztése alapján célszerű áttekinteni. Jelen sorok írója az előterjesztés egyik kidolgozója volt mint akkori BM OKF mb. főigazgató és egyben a KKB Operatív Törzsének vezetője.

A 2003. február 4-étől tartó, az ország nagy részére kiterjedő folyamatos havazás következtében az ország több megyéjében kritikus helyzet alakult ki, és az Országos Meteorológiai Szolgálat további hófúvásokat valószínűsített. A Gazdasági és Közlekedési Minisztérium (GKM) kezdeményezésére a KKB megkezdte működését február 6-án 4.00-kor. A GKM Védekezési Munkabizottsága folyamatos ügyeleti rendszert hozott létre, és gondoskodott a védekezéssel kapcsolatos információk összegyűjtéséről, rendszeres kapcsolatot tartott a Belügyminisztérium és a Honvédelmi Minisztérium érintett ügyeleti szerveivel.

⁵⁰ Adatforrást és további részleteket lásd: NAGY 2016.

⁵¹ MUHORAY 2012, 111.

⁵² Uo. 122.

A rendkívüli időjárás által leginkább veszélyeztetett megyék közül Borsod-Abaúj-Zemplén, Veszprém, Fejér, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Hajdú-Bihar, Jász-Nagykun-Szolnok, Heves, Komárom-Esztergom, Somogy és Tolna megyék védekeztek a legnagyobb erőfeszítéssel. A közutak hómentesítésére 2003. február 4-én a közútkezelők mintegy 600 saját gépet vettek igénybe, február 5-én a bérelt gépekkel együtt 1300 eszköz dolgozott az utakon. A sófelhasználás átlaga 4500 tonna/nap volt.

A rendkívüli időjárás által veszélyeztetett megyékben a megyei védelmi bizottságok ülést tartottak, megalakították katasztrófavédelmi munkaszervezeteiket, megkezdték a védekezés szervezését, irányítását. A megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok veszélyhelyzeti központjaikat részleges alkalmazási készenlétbe helyezték, és megerősítették az ügyeleti szolgálatokat. A védekezésben együttműködő valamennyi szervezet létrehozta operatív csoportját, megerősítette szolgálatát, és intézkedést adott ki alárendeltjei felé. Aktivizálták a honvédelmi katasztrófavédelmi rendszert is.

A Borsod-Abaúj-Zemplén, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Jász-Nagykun-Szolnok és Tolna megyei védelmi bizottságok határozatot hoztak a védekezési feladatok végrehajtásáról. A lakosság rendszeres tájékoztatást kapott a megyei védelmi bizottságoktól és a KKB-tól a kialakult helyzetre vonatkozó út- és közlekedési viszonyokról és lehetőségekről. A folyamatos havazás következtében február 4-étől 6-áig 7 megyében 5 főútvonal és 193 alsóbb rendű út, 10 vasútvonal volt járhatatlan. Az elzárt települések száma országosan 154, ebből Borsod-Abaúj-Zemplén megyében mintegy 90 volt. A légi közlekedés zavartalan, a vasúti forgalom késésekkel ugyan, de biztosított volt. A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Védelmi Bizottság kérte a veszélyhelyzet kihirdetését a megye egy részére, ezt a KKB nem fogadta el arra való tekintettel, hogy a védekezés feladatai megyei szinten kezelhetők voltak. A kritikus helyzet ellenére a közlekedési szervek alapvetően alkalmasak voltak a működőképesség fenntartására, az akadályok elhárítására. A GKM a Védekezési Munkabizottságot továbbra is működtette, fenntartotta ügyeleti rendszerét, azonban nem látta indokoltnak kormányzati intézkedések megtételét, az ország villamosenergia- és földgázellátásában fennakadás nem keletkezett. A KKB folyamatosan figyelemmel kísérte az eseményeket és az időjárási helyzet jelentős romlása esetén kezdeményezte volna a Kormánytól a veszélyhelyzet kihirdetését.

Az érintett önkormányzatok a területfejlesztési tanácsok elnökei útján megkapták a vis maior keret felhasználásának és elszámolásának módszertanát.

A kialakult hóhelyzetnek négy halálos áldozata volt, egy súlyos vasúti baleset történt, az úthálózatot számos alkalommal huzamos időn keresztül, a bekövetkezett gépjárműbalesetek miatt lezárták. A fentiek alapján a KKB elnöke kérte a Kormányt, hogy a tájékoztató előterjesztést fogadja el.⁵³

A KKB a rendkívüli időjárási helyzet kezelésével kapcsolatban meghozta 1/2003-as számú határozatát, amelyet tudomásulvételre a Kormány számára is előterjesztett. A dokumentumban rögzítették, hogy a KKB meghallgatta a közreműködő tárcák

⁵³ Bővebben lásd: *Tájékoztató a Kormány részére a 2003. február 4-én kezdődött rendkívüli időjárási helyzetről és intézkedésekről* (2003). 1–3.

vezetőit, az állandó meghívottakat, és a rendkívüli időjárási helyzetből adódóan feladatokat határozott meg az érintett területekre vonatkozóan, a Belügyminisztérium tovább működtette a KKB Operatív Törzset és a Veszélyhelyzeti Központot. A rendőrségnek elsődleges feladatként kellett kezelnie az utakon rekedtek mentéséhez szükséges intézkedések bevezetését, a közlekedési balesetek, illetve mozgásképtelenné vált járművek okozta forgalmi zavarok gyors, hatékony megszüntetését. A határőrségnek ellenőriznie kellett a határátkelőkön belépő kamionok hólancát. A katasztrófavédelem felelős volt az MVB-k operatív törzseinek, veszélyhelyzeti központjainak működtetéséért, a megerősített szolgálat ellátásáért, a veszélyeztetett utak mentén az önkormányzati vezetőkkel együttműködve a melegedő helyek kialakításáért, életmentő konvojok összeállításáért, a kényszerparkolókból leállított kamionok vezetőinek ellátásáért, a megalakított polgári védelmi szervezetek aktivizálásában való részvételért, a közutakon elakadt járművek műszaki mentésének folyamatos elvégzéséért.

A Gazdasági és Közlekedési Minisztérium feladatul kapta továbbműködtetni a KKB Védekezési Munkabizottságát, a GKM Közlekedési Főügyeletét, a közlekedési korlátozások koordinálását, a villamosenergia- és a lakosságiföldgáz-ellátás zavartalan biztosítását, a média tájékoztatását az utazási lehetőségekről a munkavállalók tömeges munkába indulása előtt, a hólanc kötelező használatára vonatkozó táblák kihelyeztetését a határátkelőkön.

A Honvédelmi Minisztériumnak tovább kellett működtetni a honvédelmi katasztrófavédelmi rendszert, az MVB-k igényei alapján közre kellett működnie a lakosság ellátásában, a súlyos betegek szállításában, az elakadt gépjárművek műszaki mentésében.

Az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium felelt a háziorvosi szolgálat, a sürgősségi esetek, a dialízisesek zavartalan ellátásáért, a hajléktalanokról való gondoskodásért. Az Országos Meteorológiai Szolgálatnak folyamatosan továbbítania kellett a speciális előrejelzési meteorológiai adatokat a KKB szervei felé.

A KKB javasolta, hogy:

- az oktatási intézmények fenntartói maguk döntsenek a körzetük közlekedési viszonyai alapján a részleges vagy teljes oktatási szünetről, a hiányzások elfogadásáról, a tanulók felügyeletéről, elégséges létszám esetén az oktatásról;
- a szülők mérlegeteljék gyermekeik iskolába küldését;
- a gazdálkodó szervezetek, munkáltatók méltányolják a nehezen megközelíthető településeken a munkavállalók munkahelyre való eljutásának nehézségeit.

A KKB megállapította, hogy a rendkívüli időjárás okozta helyzet felszámolása érdekében együttműködő szervek, szervezetek a lakosság biztonsága érdekében a szükséges intézkedéseket megtették, a rendelkezésre álló eszközökkel a bajba jutott személyek, gépjárművek mentését végrehajtották.

A védekezés finanszírozására a KKB megjelölte, hogy a helyi önkormányzatok az előirányzatot meghaladó védekezési kiadásait a vis maior támogatásokra vonatkozó jogszabályoknak megfelelően a megyei területfejlesztési tanácsoktól igényeljék, a védekezésben érintett minisztériumok felmerült kiadásait költségvetésükből finanszírozzák, valamint hogy a rendelkezésre álló előirányzatokat meghaladó védekezési kiadások rendezéséről a Kormány a későbbiekben intézkedjen.

A kommunikációra a KKB úgy rendelkezett, hogy a kialakult közlekedési helyzetről, a közutak állapotáról a GKM, a rendkívüli időjárás okozta lakosságvédelmi és mentési feladatokról a Belügyminisztérium koordinálja a média tájékoztatását.⁵⁴

A kiemelkedően súlyos téli rendkívüli időjárás kezelésének a gyakorlati életben megvalósított védelmi igazgatási módszertana napjainkban is a legjobb gyakorlatok példájaként alkalmazható.

- i) A Pvt. szerinti *közlekedési típusú katasztrófa* lett volna az oka a veszélyhelyzet kihirdetésének, amikor is minősítő jellemzőként a régió belül egyidejűleg járhatatlan vasútvonal, főút, valamint legalább öt mellékút szerepelt. Ez alapján a Pvt. hatálya időszakában veszélyhelyzet kihirdetésre nem került sor annak ellenére, hogy például rendkívüli időjárási körülmények között hóhelyzetben vagy jelentősebb áradások idején sokszor számos út és vasútvonal volt járhatatlan. Ez a helyzet nagy valószínűséggel más típusú katasztrófa közvetett hatása miatt jöhetett volna létre. A minősítés kezdeményezésében bizonytalanságot okozott a régió megnevezésének (területi vagy közigazgatási egység) tisztázatlansága, hisz ez nem esett egybe a kezdeményezést előterjeszteni jogosult MVB megyei területi illetékességével. Értelmezési nehézséget okozott továbbá az időkorlát hiánya, mert itt nem volt megjelölve az utak, vasutak járhatatlanságának naptári kritériuma, mint az előző katasztrófátípusnál a „háromnál több napon keresztül tartó” folyamatos, intenzív hóesés.
- j) A Pvt. szerinti utolsó minősítési lehetőség volt veszélyhelyzet kihirdetésére belvízvédekezés során, ha a belvíz lakott területeket, ipartelepeket, fő közlekedési utakat, vasutakat veszélyeztet, és várhatóak voltak további elöntések. Bizonyos években igen jelentős belvízi elöntések alakultak ki főleg az alföldi megyékben, például 2006-ban óriási belvíz elözte meg az egyidejű dunai és tiszai árvizet, azonban a veszélyhelyzetet mégis a nagy folyóinkon jelentkező árvízi fenyegetések és a védekezések miatt hirdette ki a Kormány. A belvizek kialakulásának megelőzése mindig nagy hangsúllyal szerepelt a vízügyi igazgatási és a belügyi szervek, az önkormányzatok feladatai között. Már 2002. októberben a BM a katasztrófavédelem elsődleges felelősségével, a vízügyi ágazat bevonásával felmérte a településekről kifolyó vízfolyások és a külterületi elfolyási lehetőségek, a befogadók egybeesését mint a települések biztonságának garanciáit, azonban megállapították, hogy akkor ez csak 25,4%-ban esett egybe, 74,6%-ban a kifolyó vizek nem rendelkeztek akadálytalan elfolyási lehetőséggel. E kérdésnek a minimális rendezése is 6 milliárd forintot igényelt volna, amellyel a belügyi ágazat akkor nem rendelkezett.⁵⁵

Az alcímben lefolytatott vizsgálat bizonyítja, hogy az Alaptörvény kihirdetéséig természeti katasztrófa és ipari szerencsétlenség esetén a kihirdethető különleges jogrendben duplikáció volt, ám szükséghelyzet egyszer sem, veszélyhelyzetet alapvetően pedig a súlyos árvizek alkalmával hirdettek ki. *A katasztrófa minősítési feltétele mellett súlyossági fokozat akkor sem volt, ma sincs megállapítva, a kihirdetés mindig a KKB javaslatára, a Kormány egyedi döntésével történt meg.* Számos súlyos esetben a KKB is feladatot szabott, a Kormány is

⁵⁴ Bővebben lásd: a KKB 1/2003. határozatának 1. melléklet.

⁵⁵ A szerző szakmai tevékenysége során saját maga által gyűjtött adat. Forrás: az érintett megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok jelentései 2002.

jelentést kért, ám veszélyhelyzet kihirdetésére nem került sor, nem kellett kormányzati szintre emelni az intézkedések megtételét. A kutatott esetek védelmi igazgatási tapasztalata igazolta, hogy a rendkívüli helyzetek kezelésének vannak a „jó gyakorlatra” mintát adó példái.

A veszélyhelyzet kihirdetésének lehetőségei a katasztrófavédelem korszerűsített jogszabályi környezetében

2012. január 1-jétől a katasztrófavédelem korszerűsítését biztosító jogszabályi környezetben a katasztrófák következményeinek csökkentése érdekében, a veszélyhelyzet kihirdetésénél kiindulási pont az Alaptörvény, amely alapvetésként a különleges jogrendről szóló fejezet 53. cikkében kimondja, hogy a „Kormány az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdet ki, és a sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be”. A veszélyhelyzet időszakának részletszabályait sarkalatos törvényként a katasztrófavédelmi törvény szabályozza. A Kormány veszélyhelyzetben rendeletet alkothat, amellyel egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

Az Alaptörvény egyértelművé teszi a Kormány veszélyhelyzet elrendelésére vonatkozó rendeletének érvényességét, miszerint a rendelet egyrészt tizenöt napig marad hatályban, kivéve, ha a Kormány – az Országgyűlés felhatalmazása alapján – a hatályát meghosszabbítja, másrészt, a veszélyhelyzet megszűnésével hatályát veszti.⁵⁶

A kialakult rendkívüli események, a természeti és civilizációs katasztrófák következményeinek felszámolása, hatékony, operatív módon történő kezelése érdekében indokolt, hogy a védelmi igazgatás keretében az irányítást végző testületek, vezetők, a beavatkozók plusz jogosultságokkal is rendelkezzenek, amelyek a veszélyhelyzet kihirdetésével vezethetők be.

A nemzeti szintű védekezés időszakaként, de nem különleges jogrendként vezette be a Kat. a *katasztrófaveszély* fogalmát, amelynek megállapítása, az intézkedési kötelezettségek és lehetőségek a BM OKF főigazgatójához telepítenek többletjogosítványokat. Katasztrófavészély esetén a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szervének vezetője a katasztrófavédelmi feladatok ellátása keretében a Központi Veszélyelhárítási Terv alapján azonnal intézkedik az emberi élet, a létfenntartáshoz szükséges anyagi javak, a kritikus infrastruktúrák védelme, a lakosság alapvető ellátásának biztosítása, valamint a katasztrófa következményeinek lehető legkisebbre csökkentése érdekében. A honvédségi erők igénybevétele a szükséges létszámnak megfelelően a Honvéd Vezérkar főnöke, a honvédelemért felelős miniszter, illetve a Kormány döntése alapján történik. A hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szervének vezetője a megtett intézkedésekről haladéktalanul tájékoztatja a katasztrófák elleni védekezésért felelős minisztert.⁵⁷

Elmondható, hogy a katasztrófaveszély bevezetésével egy fokozatosan növelhető tervszerű védekezési erőkifejtést biztosít a Kat. különleges jogrend kihirdetése nélkül, amelyet

⁵⁶ Magyarország Alaptörvénye 53. cikk (1)–(4) bekezdés.

⁵⁷ Kat. 43. § (1)–(3) bekezdés.

azonban a kialakuló helyzet súlyosbodása esetén logikusan követhet a veszélyhelyzet Kormány általi kihirdetése.

A 2012. előtti helyzettől eltérően, az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén szükséghelyzetet nem, csak veszélyhelyzetet lehet kihirdetni, így az Országgyűlésnek és a köztársasági elnöknek nincs közvetlen feladata. Rendeletalkotási, intézkedési joggal országos szinten a Kormány rendelkezik.

Az új katasztrófavédelmi rendszer értelmezéséhez rendszerszemléletet, átfogó megközelítést kell alkalmazni számos változás miatt is.⁵⁸ Az új Kat. megjelenésével a Pvt. hatályát veszítette, tartalma korszerűsítve be lett építve a Kat. VI. és VII. fejezeteibe. A Kat. új módon, három kategóriába csoportosítva tartalmazza azokat az eseményeket, amelyek kiválthatják a veszélyhelyzeteket.⁵⁹

Ezeket elemezve látható, hogy a Pvt. sajátosan minősítő, különböző helyzetekre vonatkozó felsorolását felváltja az a logikai csoportosítás, amelyben első helyen szerepelnek az elemi csapások, természeti eredetű veszélyek, másodikon az ipari szerencsétlenségek, civilizációs eredetű veszélyek, harmadikon pedig az egyéb eredetű veszélyek, a csoportokon belül pedig részletes sajátosságokkal szerepelnek a veszélyeztető tényezők. A Kat.-ban nevesített veszélyeztető tényezőket vizsgálom a Kat. vhr.⁶⁰ 2. számú mellékletében feltüntetett, a veszélyelhárítási tervrendszerek alapját képező fenyegető tényezők tükrében is. A három csoporton belül úgy vannak felsorolva az egyes veszélyeztető tényezők, amilyen valószínűséggel leginkább bekövetkezhetnek:

- a) *Elemi csapások, természeti eredetű veszélyek*, amelyek különösen a következők lehetnek:
- *árvízvédekezés* során, ha az előrejelzések szerint az áradó víz az addig észlelt legmagasabb vízállást megközelíti, és további jelentős áradás várható, vagy elháríthatatlan jégtorlasz keletkezett, vagy töltésszakadás veszélye fenyeget;
 - *belvízvédekezés* során, ha a belvíz lakott területeket, ipartelepeket, fő közlekedési utakat, vasutakat veszélyeztet, és a veszélyeztetés olyan mértékű, hogy a kár megelőzése, az újabb elöntések elhárítása meghaladja az erre rendelt szervezetek védekezési lehetőségeit;
 - a több napon keresztül tartó, kiterjedt, folyamatos, intenzív, megmaradó *hóesés* vagy *hófűvás*;
 - ha *más szélsőséges időjárás* következtében az emberek életét, anyagi javait a lakosság alapvető ellátását veszélyeztető helyzet következik be;
 - a *földtani veszélyforrások*.⁶¹

A felsorolásban az árvizekre vonatkozó minősítések azonosak, mint a Pvt. előírásai. A belvízvédekezés során a Kat. bevezette azt a kritériumot is, hogy az újabb elöntések elhárítása meghaladja az erre rendelt szervezetek, azaz az önkormányzatok vagy a vízügyi igazgatási szervek, társulások lehetőségeit.

⁵⁸ HORNYACSEK 2017, 107–110.

⁵⁹ Kat. 44. §.

⁶⁰ 234/2011. (X. 10.) Korm. rendelet.

⁶¹ Kat. 44. § a) pont.

A téli rendkívüli időjárási helyzet esetében kihirdethető veszélyhelyzet minősítési esete ma nem három napig, hanem egyszerűsítve „több” napon át tartó (azaz már kettő naptól számítható), de megmaradó, kiterjedt hóesés vagy hófúvás lett. A téli hóesés vagy hófúvás okozta gondokon túl, új felvetés volt a Kat. vonatkozó szakaszában a „más szélsőséges időjárás következtében az emberek életét, anyagi javait, alapvető ellátását veszélyeztető helyzet”.⁶² Ez lehet elhúzódó aszály, lakossági hőségriadó, szélvihar, tornádó, esőzés stb.

Szintén a hazai katasztrófavédelmi tapasztalatokat figyelembe véve jelentek meg a Kat.-ban a földtani veszélyforrások mint reális veszélyeztető tényezők.

Részletes, típusonkénti alábontásukat a Kat. vhr. sorolja fel mellékletében, aminek alapján számolhatunk ezen belül földrengéssel, földcsuszamlással, beszakadással, talajszüllyedéssel, partfalomlással.

b) *Ipari szerencsétlenség, civilizációs eredetű veszélyek*, különösen:

- a veszélyes anyagokkal és hulladékokkal történő tevékenység során a szabadba kerülő anyag az emberi életet, egészséget, továbbá a környezetet tömeges méretekben és súlyosan veszélyezteti;
- nem tervezett radioaktív kiszóródás és egyéb sugárterhelés, amely a biztonságot kedvezőtlenül befolyásolja, és a lakosság nem tervezett sugárterhelését idézi elő.⁶³

Ez a csoportosítás lefedi a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos baleseteket és a veszélyes hulladékokkal kapcsolatos tevékenységek okozta szerencsétlenségeket és veszélyeket, amelyek az emberi életet, egészséget, a környezetet tömeges mértékben és súlyosan fenyegetik, így logikusan összevonja a veszélyes anyag és veszélyes hulladék által keletkezhető veszélyeztető hatásokat.

A nem tervezett radioaktív kiszóródás és egyéb sugárterhelés, amely a biztonságot kedvezőtlenül befolyásolja és a lakosság nem tervezett sugárterhelését idézi elő, inkább a károsító tényezők hatására irányuló minősítés. A tényező a bekövetkező káros hatás, a sugárterhelés, a „végeredmény” felől közelíti meg a lehetséges problémát, és nem a Pvt.-ben korábban nevesített atomenergia alkalmazását szolgáló létesítmény, berendezés és a bennük radioaktív anyaggal végzett tevékenység vagy ürobjektum becsapódása lett kiemelve.

A Kat. vhr.-ben az ipari szerencsétlenségek, civilizációs veszélyek kibontása még tartalmazza a közlekedési útvonalak, csomópontok tekintetében a veszélyes anyag szállításából, valamint a jelentős forgalomból adódó veszélyeztetéseket, illetve a Kat. IV. fejezete alá nem tartozó, katonai célból üzemeltetett veszélyes anyagokkal foglalkozó üzemeket, létesítményeket mint a kialakuló veszélyhelyzetek lehetőségét. Megvizsgálva ezt a kérdést tapasztalható, hogy bár itt duplikáció vélelmezhető, a veszélyes anyagok, szállítmányok kérdését lefedi az első alpont, míg a jelentős forgalom okozta veszélyhelyzet, illetve a Pvt. által korábban említett régiókn belül egyidejűleg járhatatlan vasútvonal, főút, legalább öt mellékút már nem szerepel a jogalkotó elgondolása szerint a veszélyhelyzet kihirdetését indokoló tényezők között.

⁶² Uo. ad) pont.

⁶³ Uo. b) pont.

- c) Veszélyhelyzet kihirdetését indokolhatják a Kat. vonatkozó fejezetében jelölve az *egyéb eredetű veszélyek*, különösen:
- tömeges megbetegedést okozó humán járvány vagy járványveszély, valamint állatjárvány;
 - ivóvízcélú vízkivétellel érintett felszíni és felszín alatti vizek haváriaszerű szennyezése;
 - bármely okból létrejövő olyan mértékű légszennyezettség, amely a külön jogszabályban meghatározott riasztási küszöbértéket meghaladja;
 - a kritikus infrastruktúrák olyan mértékű működési zavara, amelynek következtében a lakosság alapvető ellátása több napon keresztül vagy több megyét érintően akadályozott.⁶⁴

Az alcím szerint a tömeges megbetegedést okozó humán járvány, járványveszély nevesítése logikusan a végeredményt preferálja, nem a Pvt. szerinti korábban megfogalmazott, különböző helyekről ürített kórokozókkal foglalkozik, és nem szűkíti le a problémát a súlyos, több embernél halálos megbetegedést előidéző helyzetekre. A tömeges megbetegedés az egészségügyről szóló törvény (Eütv.)⁶⁵ előírásai szerint még kezelhető, a védelmi igazgatás alapján az annál súlyosabbnak minősített humán és állatjárványok kezelésének államigazgatási és gyógyászati feladatait, rendszabályait kell meghatározni a veszélyhelyzet kihirdetésével.

A bármely okból létrejövő külön jogszabályban meghatározott riasztási értéket meghaladó *légszennyezettség* megnevezés a magasabb levegőtisztasági követelményekhez viszonyítja a veszélyhelyzet kihirdethetőségét. A Pvt.-ben korábban meglévő meghatározás a kedvezőtlen meteorológiai viszonyokat emelte ki, nem „bármely” – és ezáltal jóval szélesebb értelmű – tényezőt. A korábban leírt határértéket, vagyis a megengedett esetszámmal való meghaladást érthetőbben magyarázza az új riasztási küszöbérték meghaladása.

A Kat. újként vette fel a veszélyhelyzetek kihirdetését előidéző okként a *kritikus infrastruktúrák* olyan mértékű működési zavarát, amikor is a lakosság alapvető ellátása több napon keresztül vagy több megyét érintően korlátozott. A kritérium egyformán teret ad az időbeli és a területi kiterjedésnek, korlátozás, szűkítés a megítélésnél nincs. Ehhez a ponthoz értelmezni kell az alapvető ellátás fogalmát.

Az alapvető ellátás mindazon minimális természetbeni és pénzbeni ellátási formák összessége, amelyet egy társadalom mindenképpen, állampolgári jogon biztosít tagjainak, függetlenül attól, hogy az illető direkt vagy indirekt módon fizet-e ezekért, illetve hozzájárul-e a szolidaritási alaphoz. Nem azonos az alapellátással, mert annál egyrészt szűkebb, másrészt tágabb kategória. Az értelmezésben támpontul szolgálhat még a Kat. vhr., amely az *alapvető szolgáltatások* fogalmát adja meg, miszerint: „Azon stratégiai fontosságú tevékenységek, amelyek a társadalom és a gazdaság mindennapi működéséhez elengedhetetlenül szükségesek, és amelyek zavartalanságát veszélyhelyzet esetében is a lehető legtovább biztosítani kell.”⁶⁶

⁶⁴ Uo. c) pont.

⁶⁵ 1997. évi CLX. törvény 56. §.

⁶⁶ Kat. vhr. 1. § 1. bekezdés

A Kat. szerint veszélyhelyzetben a Kormány *rendeleti úton rendkívüli intézkedéseket vezethet be*, vagy azokra felhatalmazást adhat. Ezen rendeletek az ország teljes területére vagy egy meghatározott részére vonatkozhatnak. Korlátozható a lakosság szabad mozgása, az ország egyes területeire történő belépés, áthaladás és tartózkodás, valamint a közlekedési és szállítási kapacitások biztosítása érdekében a repülőterek, raktárak, állomások igénybevétele.

Elrendelhető a lakosság kimenekítése vagy kitelepítése, a nemzetgazdasági vagy más érdekből történő kiürítés, amelyre elsődlegesen a katasztrófák elleni védekezéséért felelős miniszter intézkedik. Elrendelhető továbbá az ideiglenes polgári védelmi szolgálat ellátása, a mentésre alkalmas járművek, eszközök igénybevétele, valamint szükség esetén, kártalanítás mellett ingatlan igénybevétele, bontása, valamint az érintett gazdálkodó szervezet a Magyar Állam felügyelete alá vonható. A polgármester és jegyző részére államigazgatási feladat jelölhető meg, a közigazgatási hatósági eljárástól való eltérésre van lehetőség, indokolt esetben részleges vagy teljes forgalomkorlátozás vezethető be. A veszélyhelyzet időszakában kiemelten fontos a veszélyhelyzeti kommunikáció,⁶⁷ a rendeletek rendkívüli kihirdetésére a közszolgálati műsorszórókon keresztül is sor kerülhet.

Veszélyhelyzetben *sajátos irányítási szabályok* lépnek életbe, ezek alapján a helyzet jellegétől függően, illetve több megyét érintő veszélyhelyzet esetén miniszteri biztos nevezhető ki, a településen a helyi katasztrófavédelmi tevékenység irányítását a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervének vezetője által kijelölt személy átveszi a polgármestertől. A megyei (fővárosi) közgyűlés és a települési önkormányzat képviselő testületének feladat- és hatáskörét a megyei közgyűlés elnöke (főpolgármester) és a polgármester gyakorolja, valamint az önkéntes mentőszervezetek bevonásáról a BM OKF főigazgatója dönt.

A Kat. ténylegesen jelentős új intézkedése, hogy a katasztrófa károsító hatása által érintett területen is – a következmények elhárítása érdekében – kihirdethető a veszélyhelyzet, de ebben az esetben a veszélyhelyzetre vonatkozó sajátos irányítási szabályok nem érvényesülnek.

Egyértelmű, hogy ez az a terület, ahol a katasztrófa (természeti, ipari, civilizációs) következményeinek elhárítása, vagyis a hatékony és eredményes helyreállítás érdekében kormányzati intézkedés szükséges.⁶⁸

A veszélyhelyzeti rendkívüli intézkedések közül itt alkalmazható a közigazgatási hatósági eljárástól való eltérés, a gazdasági tevékenységet folytató szolgáltatásra kötelezettek részére szerződéskötési kötelezettség megállapítása, indokolt esetben részleges vagy teljes forgalomkorlátozás bevezetése, valamint korlátozható az ország egyes területeire történő belépés, áthaladás és tartózkodás.⁶⁹

A védelmi igazgatás rendszerének működését vizsgálva megállapítható, hogy a részletes szabályok területi szinten a különleges jogrendi időszakokra még részletesebb kidolgozást igényelnek. Területi szinten biztosított a veszélyelhárítási tervrendszer, az MVB-munkacsoportok ügyrendje, de megfontolandó egy arra vonatkozó részletesebb szabályozás, hogy a veszélyhelyzet kihirdetését követően mennyiben működjenek másként a két váltásban szervezett munkacsoportok.

⁶⁷ ENDRÓDI 2014, 111–114.

⁶⁸ Kat. 3. § 7. bekezdés

⁶⁹ BONNYAI–RÁCZ 2012, 11–12.

A gyakorlati tapasztalatok szerint kicsit részletesebb szabályozású lehetne az MVB döntéshozatali rendje a katasztrófátípusoknak megfelelően, a HVB döntéshozatala, valamint a települési polgármestertől a katasztrófavédelmi tiszt által a helyi katasztrófavédelmi tevékenység irányításának átvétele.

A tapasztalatok sorában szükséges számba venni, hogy napjainkban ki kezdeményezheti a veszélyhelyzet kihirdetését. Az eddigi leggyakoribb esetben árvízi védekezés esetén ez egyrészt történhet a Kat.-ban meghatározott veszélyhelyzeti feltételek fennállása esetén a vízügyi igazgató által az Országos Műszaki Irányító Törzs (OMIT) útján. A másik ágazati irány alapvetően a többi katasztrófátípusnál az, hogy a Kat. szerint a polgármester kezdeményezésére a HVB és MVB-elnökökn keresztül a BM OKF főigazgatója által tesznek javaslatot a belügyminiszternek mint a KKB elnökének a veszélyhelyzet kihirdetésének kezdeményezésére a Kormánytól.

Összegés, tapasztalatok

A téma kutatása nélkülözhetetlen és időszerű a hatékony védelmi igazgatás és katasztrófavédelem szempontjából. A könyvfejezetben a kutatásom alapján kialakított következtetésekre építve rámutatok azokra a területekre, amelyek a veszélyhelyzetek kimondását igénylő helyzetek kezelését az elért eredmények mellett még hatékonyabbá tehetik.

Álláspontom szerint szükségszerű a védelmi igazgatási és katasztrófavédelmi rendszer korszerűsítése, ez részét képezi a közigazgatás reformjának.

A katasztrófavédelem kialakulásának folyamatát vizsgálva megállapítható, hogy az Alaptörvény hatálybalépéséig az Alkotmány alapján duplikált helyzet volt, katasztrófák miatt veszélyhelyzet, de akár szükségállapot is kihirdethető lett volna. A magasabb szintű intézkedési szintet követelő szükséghelyzetnél nem szabályozta a jog az esemény küszöbszintjét. A veszélyhelyzet kihirdetését minősítő tényezők a Pvt.-ben szerepeltek, míg a bevezetendő rendszabályok a Hvtl.-ben, így bonyolult volt a helyzetek védelmi igazgatási gyors kezelése. Mindez logikusabbá és egyszerűbbé vált az Alaptörvény és a Kat. szabályozásában. A védelmi igazgatás kialakításának és működésének jogszabályi hátterét vizsgálva látható, hogy a jogszabályok jelentős hatásköröket telepítettek a Kormányhoz, valamint annak döntés-előkészítő koordinatív szervéhez, a KKB-hoz.

Megítélésem szerint a katasztrófák következményeinek elhárítása során a veszélyhelyzet kihirdetésének lehetőségével akkor szükséges élni, amikor egy káresemény, egy természeti, vagy civilizációs katasztrófa olyan mértékben eszkalálódik, hogy az elsődleges kárfelszámolók, az általuk bevont erők és eszközök már a normál működési kereteik között elérték képességük határait. Ez természetesen igényli a szakmai, illetve a kormányzati támogatást. Fizikai mértékegységek, jogszabályban rögzített normatívák hiányában nehéz megfogalmazni, hogy mikor lehet és kell a veszélyhelyzet kihirdetését kezdeményezni, de vélelmezhető, hogy akkor, amikor már látható, hogy az irányítás feltételei, a humán és anyagi erőforrások nem elegendők, más, hagyományos formában a védekezés eredményessége kétséges lenne.

A veszélyhelyzet kihirdetésének lehetőségei a katasztrófavédelem korszerűsített jogszabályi környezetében című alfejezetben bemutatott esetek védelmi igazgatási tapasztalatai napjainkban is a „jó gyakorlat” követendő példáiként szolgálnak.

A veszélyhelyzet kihirdetése alatti kárfelszámolás időszakában a KKB és munkaszervei tevékenységében szervezési módosítási javaslatok nem merültek fel. Az előzőekben a Kat.-ból idéztük azokat a szakaszokat, amelyek biztosítják azokat a jogosultságokat, amelyek alapján szervezeten és egységes irányítás alatt végezhető el a védekezési feladatok. Javaslatként fogalmazható meg a védelmi igazgatás területi és helyi szintjén az MVB munkacsoportjai tevékenységének és a HVB döntéshozatalának részletesebb szabályozása is.

Felhasznált irodalom

- A Kormányzati Koordinációs Bizottság 1/2003. határozata a rendkívüli időjárási helyzet kezelésével kapcsolatban.* Budapest, 2003. 02. 06.
- BAÁN Mihály – BORS István – CSIFFÁRY Tamás – HÁRI László – KOCSIS Lajos – SZENTES László (2014): *Magyarország védelmi igazgatása a közigazgatás új környezetében.* Budapest, Zrínyi Kiadó.
- Békés Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság adatbázisa.* (Adatközlő: Gáti Zoltán tűzoltó ezredes, megyei igazgató.)
- BONNYAI Tünde – RÁCZ Réka (2012): *Az új katasztrófavédelmi szabályozás. Jegyzet és jogszabálygyűjtemény a közbiztonsági referensek felkészítéséhez.* Budapest, BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság.
- ENDRŐDI István (2014): Egy lehetséges új veszélyhelyzeti információs és tájékoztató rendszer bemutatása. *Bolyai Szemle*, 3. sz. 111–114.
- HORNYACSEK Júlia (2017): A biztonságunkat veszélyeztető tényezők, és a katasztrófák elleni védekezés átfogó megközelítése. *Hadmérnök*, 12. évf. 1. sz. 84–114.
- MUHORAY Árpád (2012): A 2001-es beregi árvíz tizedik évfordulóján túl. *Belügyi Szemle*, 60. évf. 9. sz. 107–123.
- NAGY József (2016): *A 2001. évi felső tiszai árvízi védekezés polgári védelmi feladatai, a feladatrendszer szabályozásának fejlődése napjainkig.* (Konferenciaelőadás) Nyíregyháza, 2016. 03. 04. *Tájékoztató a Kormány részére a 2003. február 4-én kezdődött rendkívüli időjárási helyzetről és intézkedésekről* (2003). Budapest, 2003. 02. 06. Az MK Belügyminisztere, a KKB elnöke. 6–189.

Vákát oldal

A VÉDELMI IGAZGATÁSI FELADATOK RENDSZERE, A VÉGREHAJTÁS SZEMÉLYI, TECHNIKAI FELTÉTELEI, LEHETSÉGES MÓDSZEREI, ESZKÖZEI

Hornyacsek Júlia¹

Bevezetés

A kétpólusú vilárendszer megszűnésével hazánk biztonsági környezete átalakult, olyan új kihívások jelentek meg, amelyeket a korábbi védelmi elvekkel és módszerekkel már nem lehetett teljeskörűen megoldani. Az új kihívások és a következtükben kialakuló katasztrófák gyakoriságának, pusztító hatásainak növekedése miatt a fegyveres védelemről a hangsúly a polgári védekezés rendszerére tevődött át, amelynek ekkor még nem voltak meg a szükséges jogszabályi alapjai, szervezeti keretei és az irányítási rendszer strukturális alapjai. A rendszerváltozást követően a hazai átalakulás tette lehetővé, hogy korunk új biztonsági kihívásainak megfelelően alakítsuk ki az ország új, egységes védelmi rendszerét. A közigazgatás átalakítása során a Magyary Program vezérelveként fogalmazta meg, hogy alapvető cél az eredményes, gazdaságos, felügyelhető és rugalmasan alkalmazkodó közigazgatás. Ezek a célkitűzések kihatottak a védelmi igazgatási rendszer kialakítására is.² Az állami irányítás és a közigazgatás átalakításával párhuzamosan jött létre az új védelmi igazgatási rendszer, amely egyben alapja is a hazai komplex védelmi rendszer irányításának és működtetésének. Átfogja az ország teljes védelmi rendszerét, hatással van a védelmi képességek kialakítására.

Felmerül a kérdés, hogy milyen védelmi feladatokkal kell számolni, és ezek végrehajtása milyen elvek, követelmények mentén történik a jövőben. Az elmúlt időszakban a témát több kutatás is érintette. Ezek főként a *védelmi igazgatás* fogalmának, lényegi elemeinek azonosítására, történeti fejlődésének, evolúciójának, jogszabályi háttérének változásának leírására és ezek bemutatására irányultak.³

A védelmi igazgatás mint rendszer vizsgálatára is többen vállalkoztak, és kutatásaikban meghatározták a rendszer elemeit, szintjeit, valamint a különböző szintekhez tartozó feladatokat is azonosították.⁴

¹ ORCID-azonosító: 0000-0002-2441-7383.

² Magyary Program 2011, 5.

³ VÁMOSI et al. 2012.

⁴ VINCZÉNÉ 2009; HORVÁTH 2005; BEREK 2005.

A kutatások kiterjedtek a védelmi igazgatás valamennyi területére, a minősített időszakok során végrehajtandó feladatok beazonosítására, valamint a feladatok végrehajtásával összefüggő kérdések vizsgálatára is.⁵

A védelmi igazgatás feladatai között azonban olyan új elvárások és követelmények is megjelentek, amelyek gyakorlati végrehajtására még nem került sor, azaz a tapasztalatok levonására nem sok lehetőség volt. Mivel a védelmi igazgatás különböző szintjeinek evolúciós kutatására is sor került, nyilvánvalóvá vált, hogy szükség van annak elemzésére is, hogy a védelmi igazgatás feladatait milyen feltételek mentén lehet végrehajtani.⁶ Mindezek mellett ugyanakkor a régi feladatok új környezetben és szabályok mentén történő végrehajtásának módszereit és folyamatát sem kutatták és elemezték még azok komplexitásában.

A jelen fejezet célja, hogy a védelmi igazgatás jellemzőinek, működési sajátosságainak bemutatása mellett, vizsgáljam a feladatrendszerének főbb ismérveit, ismertessem az országot, a lakosságot és az anyagi javak védelme szempontjából kiemelten fontos feladatok végrehajtásának folyamatát, személyi, tárgyi feltételeit, valamint elemezzem a megvalósítás lehetséges módszereit, eszközeit. A kutatás során az anyaggyűjtésen és az irodalmak feldolgozásán, a korábbi kutatások anyagainak tanulmányozásán túl, a védelmi igazgatás működésével összefüggő, gyakorlati példák vizsgálata útján folytattam le az elemzéseket, és logikai úton vontam le következtetéseket, majd erre épülve tettem meg a feladatok végrehajtására vonatkozó javaslataimat.

Hazánk védelmi igazgatási rendszerének alaprendeltetése, működési sajátosságai, szervezeti kialakítása, vezetési és irányítási rendszere

Ahhoz, hogy a kutatási célkitűzés megvalósulhasson, elsőként át kell tekinteni a védelmi igazgatási rendszer alaprendeltetését, működési sajátosságait és a szervezeti struktúra jellemzőit. A fejezet terjedelme nem teszi lehetővé, hogy valamennyi feladat végrehajtásának folyamatát részletesen bemutassuk, ezért ezeket a honvédelmi és a polgári védelmi kötelezettséggel összefüggő feladatokra szűkítettem.

Hazánk védelmi igazgatási rendszerének alaprendeltetése, működési sajátosságai

A *védelmi igazgatás* fogalmát jogszabály rögzíti,⁷ a fogalom elemzésével pedig jól meghatározható annak rendeltetése. Lényegét tekintve nemcsak feladatok, de nem is csak szervezetek összessége, hanem a kettő kombinációja. Rendszerjellegét tükrözi, hogy önálló alrendszerekből áll, és ezek bármelyikének változása magával hozza a többi elem változását is.

A védelmi igazgatás *alaprendeltetése* az állam védelmi feladatainak végrehajtásában való közreműködés és rendelkező tevékenység, amely magában foglalja a rendkívüli eseményekre való felkészülést, az esemény jellegétől függően a honvédelmi, polgári védelmi, rendvédelmi és védelemgazdasági, valamint lakosságellátási feladatok tervezését, irányítását, koordinálását.

⁵ HORVÁTH–SÁPI 2003; BAÁN et al. 2014; LAKATOS 2014.

⁶ Bővebben lásd: VARGA–KESZELY 2015.

⁷ 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet (Hvt. vhr.) 1. § n) pont.

A feladatok tervezése és végrehajtása központi, területi és helyi szinteken folyik. A védelemben részt vevő szervek, szervezetek tevékenységüket illetően saját szervezeteik felé megfelelő irányítási és koordinációs jogkörökkel rendelkeznek. A védelmi igazgatás szervezeti elemei (titkárság, bizottságok, munkacsoportok stb.) önmaguk nem rendelkeznek elegendő olyan pénzügyi és anyagi erőforrással, amelyek a védelmi feladatok végrehajtásához szükségesek, ezeket az erőforrásokat csak igénytámasztással tudják biztosítani a védekezésben részt vevők számára.

További sajátosságát az adja, hogy a védelmi igazgatás a közigazgatás része, ezért annak minden működési jellemzőjét magán viseli, így annak működési rendje, szabályozói kihatnak a védelmi igazgatási feladatok végrehajtására is, például érvényesül az alá- és fölérendeltség elve. A védelmi célok érdekében eltérő rendeltetésű és képességű szervezetek dolgoznak együtt, ezért ezek tevékenységének összehangolása és koordinálása speciális vezetési és irányítási képességet igényel a védelmi igazgatás szervezeti elemeitől.

Hazánk védelmi igazgatási rendszerének szervezeti struktúrája, irányítási rendszere

A védelmi igazgatás szervezeti struktúráját vizsgálva megállapítható, hogy rendelkezik saját szervezeti elemekkel, de ezek csak a működést és szakmai döntések meghozatalának feltételeit biztosítják. A védelmi feladatok végrehajtását munkacsoportok, valamint szakmai és tudományos szervezetek bevonásával végzi. Ha a felépítését rendszer szempontból vizsgáljuk, akkor három alrendszerre tagozódik: a feladatra mint alrendszerre, a feladatokat végrehajtó szervezeti/intézményi alrendszerre, valamint az erőforrásra mint alrendszerre.

A szervezeti alrendszerbe beletartozik minden szervezeti elem, amely a védelmi feladatokban valamilyen formában érintett, és bevonódik. A feladatok végrehajtásához szükséges erőforrást mint alrendszert a bevont szervezetek saját erőforrásai, az állami és az önkormányzati tartalékok, anyagi és pénzügyi erőforrásai, a hazai, illetve a külföldi segélyek és támogatások, valamint az állampolgárok, továbbá az általuk biztosított erőforrások képezik. A védelmi igazgatás struktúrája leköveti az államigazgatás felépítését, így a centrális irányítási elv alapján szigorú alá-fölé rendeltségi viszony szerint működik.

A *központi szinthez* tartozik az *Országgyűlés*, amelynek feladata a törvényalkotás a védelmi, továbbá a különleges jogrendet érintő kérdésekben és a katonai műveletekben való részvétellel kapcsolatos döntések meghozatala.

A *Kormány* a közigazgatás legfőbb végrehajtó szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed az államigazgatás minden területére. Hatáskörét a védelmi igazgatási feladatok tekintetében az illetékes miniszterek és az általa létrehozott államigazgatási szerveken keresztül gyakorolja. Javaslattevő, véleményező, tanácsadói tevékenységet végző szerveként működteti a Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoportot és a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottságot.

A védelmi igazgatás *területi szintje* magában foglalja a Megyei (Fővárosi) Védelmi Bizottságot. A *Megyei (Fővárosi) Védelmi Bizottság* a kormány irányítása alatt működő közigazgatási szerv, illetékességi területén ellátja a törvényben, illetve kormányrendeletben számára megállapított, a honvédelmi felkészítéssel és katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladatokat. Végzi a helyi védelmi igazgatási szervek és a védelemben részt

vevő más szervek védelmi felkészítésének irányítását, koordinálja a védelmi feladatok végrehajtását, dönt a hatáskörébe utalt kérdésekben.⁸ A helyi szinten a védelmi feladatok koordinálását a helyi védelmi bizottságok hajtják végre.

A *helyi védelmi bizottság* a megyei védelmi bizottság irányítása alatt működő közigazgatási szerv, amely az illetékességi területén irányítja és összehangolja a honvédelmi és katasztrófavédelmi felkészítést, valamint azok helyi szintű végrehajtását. Települési szinten a *polgármesterek* kiemelt hatás- és jogkörökkel rendelkeznek, mert illetékességi területükön a helyi védelmi bizottság felügyeletével és koordinálásával közvetlenül ellátják a honvédelmi és katasztrófavédelmi felkészítéssel kapcsolatos feladatokat, irányítják és összehangolják azok végrehajtását.

A védelmi igazgatás rendszerében sajátos helyet foglalnak el a *fegyveres és rendvédelmi szervek*. A *rendvédelmi szervek* alaprendeltetésük mellett, a minisztériumok irányítása alatt, a területi szerveik vezetésével vesznek részt a védelmi igazgatás feladatainak végrehajtásában.

Az *egyesületek*, a *vallási közösségek* és a *karitatív szervezetek* a védelmi igazgatás szervei által koordináltan vehetnek részt a honvédelmi feladatok ellátásában.⁹

Ez a tagoltság és a fent elemzett jellemzők meghatározzák a feladat-végrehajtás rendjét és módját is, amit az alábbiakban vizsgálok meg.

A védelmi igazgatási tevékenység célja, területei, a feladatok csoportosítása, azok alapvető jellemzői

Az elmúlt években a *védelmi igazgatás* kifejezését és annak feladatrendszerét sokan, sokféleképpen használták, értelmezték. Felfoghatjuk úgy, hogy ezeket csak bizonyos kockázatok, veszélyek esetén lehet értelmezni, és alapvetően az igazgatási feladatokat ellátó szervezetek feladatköréhez kapcsolódnak. Értelmezhető úgy is, hogy ez a fogalom- és feladatrendszer csak a honvédelemmel hozható összefüggésbe, és a honvédelmi felkészítés feladatainak végrehajtása során, mindent a honvédelmi céloknak kell alárendelni. Ma már létezik a fogalom definíciója, kialakult a szervezeti és irányítási rendszere, jogilag szabályozott a feladata, hatás- és jogköre.

A védelmi igazgatási tevékenység célja, területei

A *védelmi igazgatási tevékenység célja* az Alaptörvényben meghatározott különleges jogrend szerinti időszakokban és más veszélyek – nem csak fegyveres konfliktusok – esetén végrehajtandó védelmi feladatok tervezése, szervezése, valamint a feladatok operatív megvalósítására irányuló állami tevékenységek összefogása, beleértve a megvalósítás ellenőrzését és a feladatok végrehajtását biztosító rendelkező tevékenységet, a döntéshozást, valamint a feltételek biztosítását is.¹⁰

⁸ VÁMOSI et al. 2012, 71.

⁹ BAÁN et al. 2014, 55–56.

¹⁰ VÁMOSI et al. 2012, 65.

A védelmi igazgatás területeit különböző szempontok szerint vizsgálva tudjuk meghatározni.

Szakmai szempontok szerinti csoportosítás alapján megkülönböztetjük:

- a honvédelem,
- a rendvédelem,
- a védelemgazdaság területét.

A végrehajtandó feladatok szerinti csoportosítás alapján megkülönböztetjük:

- a honvédelem,
- a rendvédelem,
- a polgári védelem,
- a védelemgazdaság
- a lakosságellátás területét.

A védelmi igazgatás területei egymással szorosan összefüggnek és koherensek. Az eltérés a végrehajtandó feladatrendszer eltérő sajátosságaiból, valamint a szakterületek közötti átfedésekből adódik. A rendvédelmi feladatok között például kiemelt helyet foglalnak el a katasztrófavédelmi feladatok, de a honvédelem polgári védelmi feladatai is a katasztrófavédelem feladatrendszerében valósulnak meg. Hasonló a helyzet a lakosság ellátásával kapcsolatban, mert az ilyen jellegű feladatok szorosan kapcsolódnak a honvédelmi és a katasztrófavédelmi területekhez is, de alapvetően a védelemgazdaság képességétől függnnek.

A védelmi igazgatási rendszer feladatainak csoportosítása, azok alapvető jellemzői

A védelmi igazgatás feladatrendszerét vizsgálva megállapítható, hogy azok szorosan köthetők az igazgatási rendszer területeihez, és átfogják a teljes védelmi rendszert, magukban foglalják a különböző minősített időszakok és más veszélyek esetén a *honvédelmi*, a *polgári védelmi*, a *rendvédelmi*, a *védelemgazdasági*, a *lakosságellátási feladatok* tervezésével, szervezésével és végrehajtásával kapcsolatos állami tevékenységek összességét. A fentiek alapján az alábbi csoportokba sorolhatók a védelmi igazgatási feladatok:¹¹

- *a rendszer elemeinek átfogó irányítása, a feladatok végrehajtásának koordinálása.* Ez a feladat a védelmi igazgatás minden szintjén és területén megjelenik. Megfelelő és jó színvonalú vezetés és irányítás szükséges ahhoz, hogy a védelmi igazgatási szervek, valamint a védelmi feladatokat végrehajtó szervek és szervezetek hatékonyan és operatívan végre tudják hajtani szakmai, irányító és koordináló feladataikat;
- *a polgári védelmi és katasztrófavédelmi feladatokra való felkészülés tervezése, szervezése, begyakorlása és végrehajtása.* Ez a feladat megjelenik a honvédelem és a katasztrófavédelem területén egyaránt, de a tervezésért, a felkészülésért és a végrehajtásért a katasztrófavédelmi szakterület a felelős. A megvalósításában részt vesznek az állami, az önkormányzati és a gazdálkodó szervek, szervezetek és az állampolgárok is;

¹¹ BAÁN et al. 2014, 56.

- *a létfontosságú infrastruktúra-elemek védelmével és a katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladatok.* Ez a feladat az utóbbi évek új biztonsági kihívásaival kapcsolatban jelent meg, bekövetkezése veszélyeztetheti az adott ország energiaellátását, ipari, informatikai és kommunikációs rendszereinek biztonságát, a kormányzás folyamatosságát, ezért megvalósítása elsősorban a katasztrófavédelmi szakterületet érinti, de kihat a többi védelmi területre is;
- *a hadkötelezettség bevezetésével kapcsolatos tervezési, szervezési és végrehajtási feladatok.* A hadkötelezettség bevezetésére az ország fegyveres védelme érdekében kerül sor. Ez olyan összetett feladat, amelynek sikere nagyban függ a társadalomnak a védelem ügye iránti elkötelezettségétől, a hadkötelesek felelősségérzetétől, a rendelkezésre álló adatoktól, valamint a területi, a helyi védelmi igazgatási szervek és az önkormányzatok együttműködésétől, operativitásától;
- *a honvédelmi és katasztrófavédelmi munkakötelezettség, a gazdasági anyagi szolgáltatások teljesítése, a katonai műveletek polgári támogatásának megszervezése.* Ez egy olyan, jogszabályok által előírt feladat, amely megteremti a személyi és az anyagi feltételeit a honvédelmi és a katasztrófavédelmi feladatok végrehajtásának. Az anyagi szolgáltatás színvonala és az igények kielégítésének mértéke nagyban függ a gazdaság teljesítő-képességétől, valamint a rendelkezésre álló tartalékképzés helyzetétől. A katonai műveletek polgári támogatása csak a szakterületek szoros együttműködésével hajtható végre. Jogszabályi előírások alapján a katonai erőknek pedig feladatuk, hogy szükség esetén támogassák a polgári szerveket és szervezeteket, részükre segítséget nyújtsanak védelmi feladataik ellátásához;
- *a nemzetgazdaság stratégiai erőforrásainak igénybevétele, a gazdaságmozgósítási feladatok végzése, valamint a meghagyással összefüggő feladatok végrehajtása.* Ez a feladat szorosan összefügg a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség teljesítésével, valamint a katonai műveletek polgári támogatásával, mert annak teljesítéséhez szükség van a nemzetgazdaság erőforrásainak mozgósítására, valamint a meghagyással kapcsolatos feladatok észszerű végrehajtására;
- *a befogadó nemzeti támogatási tevékenység tervezése, szervezése, szükség esetén a feladatok végrehajtása.* Ez a feladat elsősorban hazánk NATO tagságával kapcsolatban került előtérbe, és célja az ország területén tartózkodó, feladatot végrehajtó, átvonuló szövetséges és más külföldi erők fogadása, az elhelyezési és a működési feltételek igény szerinti biztosítása. A végrehajtás szoros együttműködést igényel a katonai és a polgári szervektől, szervezetektől, mert a befogadás megtervezése során figyelembe kell venni az ellátandó fegyveres erők igényeit, az adott terület infrastruktúráját és ellátási képességeit, mert bár befogadó nemzeti támogatás (BNT) során nincs ellátási kötelezettség, de annak lehet a lakosság ellátási rendszerére (helyzetére) valamilyen közvetett hatása;
- *a kulturális javak védelmének megszervezésével összefüggő feladatok.* Az ország létfontosságú anyagi javainak védelme mellett fontos feladat a kulturális javak védelme is. A feladatokat a jogszabályban nevesített minisztérium irányításával, annak területi és helyi szervei, szervezetei hajtják végre, együttműködve a polgári védelmi és a katasztrófavédelmi szervekkel és szervezetekkel;
- *a lakosság riasztása, folyamatos és rendszeres tájékoztatása.* A lakosság védelmi feladatok iránti lojalitásának, támogatásának, valamint a végrehajtókkal való

együttműködésének alapja a hiteles, gyors és pontos tájékoztatás. Fontos, hogy a lakosság riasztása időben megtörténjen, és tisztában legyenek a kialakult helyzettel, a magatartási szabályokkal. A védelmi igazgatás központi és területi szerveinek ezért kiemelt szerepe és felelőssége van abban, hogy a meglévő légi riasztási eszközök, valamint közszolgáltatási és kereskedelmi média szükség esetén rendelkezésre álljanak a feladatok végrehajtása érdekében.¹²

Összességében megállapítható, hogy az ország védelmének rendszerében, a védelmi felkészítés érdekében meghatározott feladatok tervezése, szervezése és végrehajtása az ország településein működő közigazgatási és gazdasági szervek útján, valamint az állampolgárok közreműködésével valósul meg. A védelembe bevont szervek alaprendeltetésükkel összefüggő feladataik mellett, a jogszabályok vagy az arra illetékes hatóságok döntése alapján látják el védelmi feladataikat. A védelmi igazgatás az a rendszer, amely az ország védelmi potenciálját aktiválva tervezi, szervezi, koordinálja a feladatok végrehajtását. Olyan rendszerként működik, amelynek a feladat alrendszere további feladatcsoportokra osztható. Ezek átfogják a honvédelmi, a polgári védelmi felkészülési, a rendvédelmi, az országmozgósítási, a hadkötelezettséggel, a nemzetgazdaság stratégiai erőforrásainak rendelkezésre állásával (biztosításával), a befogadó nemzeti támogatással, a kritikus infrastruktúra, a környezet, a kulturális javak védelmével kapcsolatos feladatokat egyaránt.¹³

A honvédelmi és a polgári védelmi kötelezettség feladatai, a végrehajtásnak a személyi, technikai feltételei, lehetséges módszerei, eszközei

Az előző fejezetben ismertettem a védelmi igazgatás területeit, feladatainak alapvető csoportjait és azok jellemzőit. A tanulmány terjedelme nem teszi lehetővé, hogy a feladatrendszer valamennyi elemének (feladatcsoportjának) végrehajtásához szükséges személyi és technikai feltételt, eszközt ismertessük, ezért csak a honvédelmi, illetve a polgári védelmi kötelezettséggel kapcsolatos feladatokat vizsgálom. Ennek indoka, hogy folyamatban van a polgári védelmi szervezetek és a honvédség tartalékos rendszerének korszerűsítése, valamint ez a feladatcsoport érinti a többi szakterületet, végrehajtási környezete a korábbi évekhez képest megváltozott, továbbá a vizsgálat végrehajtására teljeskörűen még nem került sor.

A hadkötelezettség bevezetésének feladatai, személyi, technikai feltételei, eszközei

A haza védelme és az erre történő felkészülés minden magyar állampolgárnak kötelessége, valamint a végrehajtás során minden állampolgárt, gazdálkodó szervezet, szervezetet a rájuk vonatkozó mértékben és formában *honvédelmi kötelezettség* terhel.

¹² BAÁN et al. 2014, 56.

¹³ BOZSÁKOVICS s.d.

A hadkötelezettséget az ország fegyveres védelme érdekében, a megelőző védelmi helyzet és a rendkívüli állapot különleges jogrendi időszakokban lehet bevezetni. A hadkötelezettség alapján minden nagykorú, magyarországi lakhellyel rendelkező, magyar állampolgár, köteles fegyveres vagy fegyver nélküli katonai szolgálatot teljesíteni, amelynek kivételeit és szabályait jogszabályok rögzítik. Ennek végrehajtására a jogszabályok és egyéb szabályozók alapján az alábbi feladatokat kell elvégezni:

- már békeidőszakban a Kormánynak elő kell készíteni a végrehajtásra vonatkozó jogszabályok tervezetét vagy a Honvédelmi Tanács erre vonatkozó rendeletének tervezetét, amelyet folyamatosan pontosítani kell;
- a Magyar Honvédség katonai igazgatási és központi adatfeldolgozó szervének nyilvántartást kell vezetni a hadköteles állományról,¹⁴ amelyet folyamatosan pontosítani és aktualizálni kell;
- az Országgyűlés a megelőző védelmi helyzet kihirdetésével egy időben vagy azt követően dönthet a hadkötelezettség bevezetéséről,¹⁵ amelyről országgyűlési határozatot ad ki;
- a Kormány rendeletet alkot a rendkívüli intézkedések bevezetéséről, ezzel kapcsolatban feladatokat határoz meg a kormányzati és önkormányzati szervek felé;
- a hadkötelezettség bevezetésének elrendelését követően, a honvédelmi miniszter dönt, és rendeletet ad ki a behívásra tervezett hadkötelesek létszámáról, a katonai szolgálat időtartamáról¹⁶ és a behívás időpontjairól;
- a Honvéd Vezérkar főnöke elrendeli a sorozás végrehajtását, és kijelöli a hadköteleseket fogadó katonai szervezeteket;
- a megyei és helyi védelmi bizottságok közreműködésével a katonai igazgatási szervek egyeztetik az önkormányzatokkal a területi hadkötelesek nyilvántartási adatbázisát. Létrehozzák a sorozó központokat, és az önkormányzatokkal együttműködve kijelölik az ezekhez szükséges létesítményeket;
- a sorozás végrehajtása előtt az érintettek részére ki kell küldeni a sorozási felhívásokat (behívóparancsokat), a megadott időpontokban a behívottak a sorozó központokban orvosi vizsgálaton vesznek részt, és a sorozó bizottság dönt a hadkötelesek katonai alkalmasságáról. A katonai szolgálatra alkalmas hadköteleseket a kijelölt katonai szervezetek beosztásba helyezik, és azt követően kiképzésen vesznek részt.

A feladatok sikeres végrehajtása különböző állami és önkormányzati intézmények, katonai és polgári szervek és szervezetek közötti, összehangolt tervezést és szervezést igényel, amelynek személyi és tárgyi feltételei, eszközigénye van.

Ezek az alábbiak szerint foglalhatók össze:

- szükség van jól felkészült védelmi igazgatási és jogi szakemberekre, akik az Országgyűlés és a Kormány számára szakmailag megalapozott előterjesztéseket dolgoznak ki;

¹⁴ A potenciális hadkötelesek, a kiképzett tartalékosok, az önkéntes műveleti tartalékosok, valamint az önkéntes védelmi tartalékosok.

¹⁵ Rendkívüli állapot kihirdetésével a hadkötelezettség automatikusan bevezetődik.

¹⁶ Megelőző védelmi helyzetben legfeljebb 12 hónap, rendkívüli állapot idején a katonai szükséghez igazodóan határozzák meg. Hvt. 65. § (1) bekezdés.

- a védelmi igazgatás területi és helyi szervezeteinek rendelkezni kell azokkal a felkészült szakemberekkel, akik képesek az önkormányzatokkal, valamint a katonai igazgatás szerveivel együttműködni, részükre adatot szolgáltatni, illetve igényelni;
- a sorozás végrehajtásához a sorozó bizottságban szükség van olyan egészségügyi és jogi szakemberekre, akik képesek dönteni a hadkötelesek katonai alkalmasságáról, valamint olyan katonai képviselőkre, akik a katonai szervezetek részére történő átadásukat végrehajtják;
- a katonai igazgatási szerveknek rendelkezni kell olyan aktuális tervekkel, adatbázisokkal és nyilvántartási rendszerekkel, amelyek szükségesek a hadkötelesek előzetes kiválasztásához és a sorozási feladatok végrehajtásához;
- az érintett szervezeteknek rendelkezniük kell olyan adminisztrációs és irodatechnikai eszközökkel, berendezésekkel, amelyek a végrehajtással kapcsolatos szkenelési, sokszorosítási és nyomdai igényeket képesek kielégíteni;
- a sorozó központok működéséhez szükség van megfelelő méretű, kialakítású épületre (létesítményre), valamint a közlekedési és a szállítási feladatokat ellátó gépjárművekre;
- a naprakész nyilvántartás, valamint a gyors és pontos adatszolgáltatás alapja olyan kommunikációs és informatikai háttér megléte, amely kompatibilis az érintett állami és katonai szervek, valamint az önkormányzatok hasonló rendszereivel.

A honvédelmi munkakötelezettség bevezetésének feladatai, személyi, technikai feltételei, eszközei

Magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar állampolgárokat a rendkívüli állapot minősített időszakban honvédelmi munkakötelezettség is terhelheti. Célja az ország működőképességének fenntartásában és helyreállításában való részvétel.

A honvédelmi munkakötelezettség teljesítése érdekében az alábbi feladatokat kell végrehajtani:

- a Kormánynak már békeidőszakban elő kell készíteni a honvédelmi munkakötelezettség részletes szabályait tartalmazó törvényjavaslatot vagy a Honvédelmi Tanács erre vonatkozó rendeletének tervezetét;
- a területi és a helyi védelmi igazgatási szervek, együttműködve a katonai igazgatási és az önkormányzati szervekkel, szervezetekkel, kijelölik a munkavégzés helyszíneit, követelményeit, döntenek a munkakötelezettek létszámáról, azok behívhatóságáról és a megjelenés helyéről, időpontjáról;
- az előkészítés során ki kell hirdetni a munkakötelezettség elrendelését, meg kell tervezni és szervezni a munkakötelezettek fogadását, ellátását, nyilvántartásba vételüket, a munkaterületre történő kiszállításukat, átadásuk módját és formáját. Ki kell jelölni a bevonulás (gyülekezés) helyszíneit, épületeit, meg kell tervezni és ki kell alakítani azok működési feltételeit;
- a végrehajtás megkezdése előtt ki kell értesíteni a kötelezetteket, ki kell alakítani a bevonulási és gyülekezési helyek működési feltételeit, biztosítani kell a végrehajtáshoz szükséges anyagi, technikai feltételeket, valamint pontos nyilvántartást

kell készíteni a bevonultak adatairól, technikai eszközeikről, a részükre kijelölt munkahelyekről;

- a végrehajtás összehangolt tervezést és szervezést igényel a kormányzati, a katonai, a rendvédelmi, az önkormányzati szervektől és szervezetektől, aminek vannak személyi és tárgyi feltételei. A védelmi igazgatás területi és helyi szervezeteinek rendelkezni kell olyan felkészült szakemberekkel, akik megfelelő ismertetekkel rendelkeznek a katonai igazgatásról, a tömegek mozgósításával kapcsolatos szervezési feladatokról, az adatok nyilvántartásának szabályairól, valamint képesek az önkormányzatokkal és a katonai igazgatási szervekkel együttműködni;
- a bevonulási központokban szükség van olyan egészségügyi és jogi szakemberekre, akik képesek dönteni a munkakötelezettek felmentési kérelmeinek jogosságáról, valamint olyan szakállományra, akik képesek végrehajtani a kötelezettek fogadásával, eligazításával, a munkahelyek felé történő átadásával kapcsolatos feladatokat;
- a katonai, az önkormányzati és a védelmi igazgatási szerveknek rendelkezni kell olyan aktuális tervekkel, adatbázisokkal és nyilvántartási rendszerekkel, amelyek szükségesek a munkakötelezettek kiválasztásához és a munkakötelezettség keretében végrehajtandó feladatok ellátásához;
- szükség van olyan kommunikációs és informatikai háttérre, amely kompatibilis az együttműködő katonai és polgári szervek hasonló rendszereivel, valamint olyan adminisztrációs és irodatechnikai eszközökre, berendezésekre, amelyek képesek a végrehajtással kapcsolatos igények kielégítésére;
- a fentiekén túl szükség van fogadó központként működő épületekre, valamint a közlekedési és a szállítási feladatokat ellátó gépjárművekre.

A végrehajtás tervei és módszerei a gyakorlatban még nem lettek tesztelve és kipróbálva. Ha ez megvalósul, akkor a tesztelés tapasztalatai alapján célszerű az elméleti módszert felülvizsgálni és a szükséges korrekciót végrehajtani.

Polgári védelmi kötelezettség és a polgári védelmi szolgálat bevezetésének feladatai, személyi, technikai feltételei, eszközei

A magyarországi lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárok részére, polgári védelmi kötelezettség és szolgálat rendelhető el a honvédelmi és a katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében, amelynek alapvető célja az emberi élet védelme, valamint a létfenntartáshoz szükséges anyagi javak megóvása. Végrehajtását sarkalatos törvény, végrehajtási rendeletek, valamint kormányhatározatok és miniszteri utasítások szabályozzák.

A polgári védelmi kötelezettségen belül a *személyi kötelezettség* kiterjed az adatszolgáltatási, a bejelentési, valamint a megjelenési kötelezettségre.

Az *anyag szolgálati kötelezettség* történhet épületek, létesítmények, technikai eszközök stb. védelmi célra történő bevonásával, igénybevételével. A polgári védelmi kötelezettség végrehajtása eddigi gyakorlatának elemzése és az irodalom áttekintése, valamint a katasztrófavédelmi területen szerzett gyakorlati tapasztalataim elemzése és egybevetése alapján az előkészítés és a végrehajtás során az alábbi feladatokat kell végrehajtani:

- békeidőben, a vonatkozó jogszabályi előírások alapján, a védelmi igazgatási szerveknek nyilván kell tartani és folyamatosan pontosítani kell a polgári védelmi kötelezettséggel kapcsolatos adatbázisukat, nyilvántartásukat, dönteni kell a hatáskörükbe tartozó polgári védelmi kötelezettséggel kapcsolatos ügyekben. Jóvá kell hagyniuk a hatáskörükbe tartozó köteles polgári védelmi szervezetek felállításával és alkalmazásával kapcsolatos terveket, követelményeket;
- a polgári védelmi kötelezettség elrendelését megelőzően, az érintett polgármester javaslata alapján, ki kell jelölni a kötelezettek körét, meg kell határozni a kötelezettség teljesítésének formáját és módját. A kötelezettség alá vont állampolgárokat tájékoztatni kell a kötelezettséggel kapcsolatos döntésről és az ezzel összefüggő feladatokról;
- a polgári védelmi kötelezettséggel kapcsolatos ügyekben első fokon a polgármester jár el, aki az illetékes védelmi bizottság egyetértésével, határozatban elrendelheti a polgári védelmi megjelenési és szolgáltatási kötelezettséget, valamint az érintetteknek a település mentési feladataiba történő azonnali beosztását. A végrehajtás során a hatáskörüket meghaladó ügyekben az illetékes védelmi bizottságnak az adott kérdést a felettük lévő védelmi igazgatási szint felé kell közvetíteniük;
- az önkormányzati és a katasztrófavédelmi szerveknek biztosítani kell a szolgálat ellátására kötelezettek elhelyezési, ellátási feltételeit, a feladatok végrehajtásához szükséges technikai eszközöket, berendezéseket és felszereléseket;
- a védelmi bizottságoknak illetékességi területükön folyamatosan ellenőrizni kell a polgári védelmi kötelezettség kijelölésének jogszerűségét, a működési és alkalmazási feltételeket. Végezniük kell az elrendelt megjelenési és szolgáltatási kötelezettség végrehajtásának (teljesítésnek) szervezését, koordinálását, dönteniük kell a hatáskörükbe tartozó kérdésekben.

A végrehajtás tervezése, szervezése, koordinálása alapvetően a helyi védelmi igazgatási és önkormányzati szervekre, illetve szervezetekre hárul, de egyben szoros együttműködést igényel a védekezésben részt vevő szervezetektől. Sikere attól függ, hogy rendelkezésre állnak-e a szükséges humán, anyagi és technikai feltételek, eszközök és erőforrások. Vizsgálva a végrehajtási igényeket, ezeket az alábbiakban összegzem:

- a védelmi igazgatás területi és helyi szervezeteinek rendelkezni kell olyan felkészült szakemberekkel, akik megfelelő szakmai ismeretekkel képesek a polgári védelmi kötelezettség szakmai feladatainak tervezésére, szervezésére és dönteni a végrehajtás módszereiről, eszközeiről;
- szükség van olyan egészségügyi és jogi szakemberekre, akik képesek dönteni a polgári védelmi kötelezettség és szolgálat elrendelésének jogosságával kapcsolatos ügyekben, érvényt tudnak szerezni a jogszerűségnek;
- az önkormányzati és a védelmi igazgatási szerveknek rendelkezni kell olyan aktuális tervekkel, adatbázisokkal és nyilvántartási rendszerekkel, amelyek szükségesek a polgári védelmi kötelezettség és a szolgálat elrendeléséhez, a feladatok végrehajtásához;
- szükség van olyan kommunikációs és informatikai háttérre, valamint adminisztrációs és irodatechnikai eszközökre, amelyek egymással kompatibilisek, képesek a végrehajtással kapcsolatos igények kielégítésére. A fentiekben túl szükség van

a közlekedési és a szállítási feladatokat ellátó gépjárművekre, elhelyezési és ellátási anyagokra, létesítményekre, valamint a munkavégzéshez szükséges technikai eszközökre, felszerelésekre.

A polgári védelmi kötelezettség és a polgári védelmi szolgálat bevezetésének eddigi gyakorlati tapasztalatai azt mutatják, hogy kis kiterjedésű, alapvetően helyi katasztrófák elleni védekezés során a mentés és a kárelhárítás végrehajtási módszerei kidolgozottak, a gyakorlatban történő alkalmazásukra már több esetben sor került. Nagy kiterjedésű, több megyét érintő kárterületek esetén az alkalmazható módszerek elméleti kidolgozása megtörtént, de ezek gyakorlati alkalmazására csak elvétve került sor (árvizek, vörösiszap-katasztrófa stb.). Ezalól kivétel az árvizek elleni védelem, de ez speciális helyzetnek tekinthető, mert a védekezés az árvízveszélyes folyószakaszok egyes területére korlátozódik, természetesen több megyét is érintve.

Az itt szerzett tapasztalatok azt bizonyították, hogy a védekezési módszerek kritikus pontjának minősül az együttműködés, a védekezésben részt vevő különböző szervezetek eltérő vezetési és irányítási rendszerei, valamint a védekezés logisztikai ellátási feladatainak összehangolatlansága.

Honvédelmi célú polgári védelmi kötelezettség és szolgálat esetén a feladatok végrehajtásának követelményeit a honvédelmi miniszter határozza meg, a végrehajtás módszereinek kidolgozása a katasztrófavédelemért felelős miniszter hatásköre, egyben ő a felelős a végrehajtás feltételeinek biztosításáért.¹⁷ Ez a kidolgozás és a feladatokra való felkészülés napjainkban van folyamatban.¹⁸

Összegzés

A védelmi igazgatás feladatrendszerét elemezve megállapítható, hogy a feladatok szorosan kötődnek a védelmi igazgatás területeihez, végrehajtás szempontjából *honvédelmi, polgári védelmi, rendvédelmi, védelemgazdasági, lakosságellátási* feladatokra csoportosíthatók. Célját tekintve összefogja mindazon állami tevékenységeket, amelyek a végrehajtandó védelmi feladatok tervezésére, szervezésére, valamint a feladatok operatív megvalósítására irányulnak, beleértve a megvalósítás ellenőrzését és a feladatok végrehajtását biztosító rendelkező tevékenységet, a döntéshozást, valamint a feltételek biztosítását is.

A védelmi igazgatás sajátosságait és feladatrendszerét vizsgálva megállapítottam, hogy a sajátosságok hatással vannak a feladatokra, azok prioritizálására és a végrehajtásuk módjára, ami a centrális felépítésből, szigorú alá-fölé rendeltségi viszonyból, valamint a közigazgatásban betöltött helyéből, szerepéből és rendeltetéséből adódik.

A védelmi igazgatás rendszerének intézményi elemeiről megállapítható, hogy az ország védelemének rendszerében, a védelmi felkészítés érdekében meghatározott védelmi feladatok tervezése, szervezése és végrehajtása az ország településein működő közigazgatási és gazdasági szervek útján, valamint az állampolgárok közreműködésével valósul meg, ami

¹⁷ MÓGOR 2012; *HM védelmi igazgatás*; 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet; 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet; 62/2014. (IX. 26.) HM utasítás.

¹⁸ TOKOVICZ et al. 2012, 141–179.

szintén kihat a feladat-végrehajtásra. A feladatok végrehajtása érdekében honvédelmi kötelezettség és polgári védelmi kötelezettség terheli az állampolgárok meghatározott körét. Ezeknek a kötelezettségeknek a tervezésével, szervezésével és végrehajtásával kapcsolatos teendőket és a végrehajtás folyamatát vizsgálva megállapítottam, hogy azok egymásra épülnek, szerves egységet alkotnak, és egymással összefüggnek. A tervezésük, szervezésük és koordinálásuk folyamatnak lényege, hogy a végrehajtás módját és az alkalmazott eszközöket úgy kell meghatározni és kijelölni, hogy azok megfeleljenek az adott helyzetből adódó célkitűzéseknek, a védelmi igazgatás rendszere sajátosságainak, és a közreműködők képességeinek.

Felhasznált irodalom

- BAÁN Mihály – BORS István – CSIFFÁRY Tamás – HÁRI László – KOC SIS Lajos – SZENTES László (2014): *Magyarország védelmi igazgatása a közigazgatás új környezetében*. Budapest, Zrínyi Kiadó.
- BEREK Lajos (2005): *Országvédelem*. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem.
- BOZSÁKOVICS László: *A védelmi igazgatási rendszer területi és helyi felépítése, feladatai*. Forrás: <http://docplayer.hu/3137491-A-vedelmi-igazgatasi-rendszer-területi-es-helyi-felepitese-feladatai-bozsakovics-laszlo-mk-alezredes.html> (A letöltés dátuma: 2018. 01. 03.)
- HM védelmi igazgatás*. Forrás: <http://hmvedelmiigazgatas.kormany.hu/kepzes-oktatas> (A letöltés dátuma: 2018. 02. 07.)
- HORVÁTH László – SÁPI Gábor (2003): *Védelmi igazgatás minősített időszakokban*. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem.
- HORVÁTH László (2005): *Az országvédelem szervezeti rendszere*. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem.
- LAKATOS László (2014): A különleges jogrend és a honvédelem szabályozása. *Law Working Papers*, 1. évf. 49. sz. 1–10.
- Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program* (MP 11.0) (2011). Budapest, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium.
- MÓGOR Judit szerk. (2012): *Az új katasztrófavédelmi szabályozás*. Budapest, BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság. Forrás: www.katasztrofavedelem.hu/letoltes/lakosság/kiv/11/jegyzet.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 01.)
- TOKOVICZ József – KÁDÁR Pál – SÜLE Attila – BORSOS József – JUHÁSZ László – PETNEHÁZI Ferenc – MOLNÁR László (2012): *A Magyar Honvédség képességei és a katasztrófaelhárítás kihívásai 2000–2001*. Budapest, Zrínyi Kiadó.
- VÁMOSI Zoltán – BÓDI Stefánia – VARGA Attila Ferenc – SZENTES László – DOMOKOS János – TERECSEKI Tibor – CSIFFÁRY Tamás – NAGY Imre – NAGY Zoltán (2012): *Magyarország és a védelmi igazgatás rendszere*. Budapest, Zrínyi Kiadó.
- VARGA Attila Ferenc – KESZELY László (2015): *A védelmi bizottságok feladat- és hatáskörének változása a kezdetektől napjainkig*. Budapest, Zrínyi Kiadó.
- VINCZÉNÉ MÉSZÁROS Csilla (2009): A védelmi igazgatás rendszere. *Hadmérnök*, 4. évf. 2. sz. 430–436.

Vákát oldal

A kötetben felhasznált jogszabályok összevont jegyzéke

Törvények

Magyarország Alaptörvénye. (2011. 04. 25.)

1912. évi LXIII. törvénycikk a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről.

1949. évi XX. törvény. A Magyar Köztársaság Alkotmánya.

1960. évi IV. törvény a honvédelemről.

1976. évi I. törvény a honvédelemről.

1993. évi CX. törvény a honvédelemről.

1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól.

1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről.

1997. évi CLX. törvény az egészségügyről.

1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről.

2000. évi XLIII. törvény a hulladékgazdálkodásról.

2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról.

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

2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról.

T/18320. törvényjavaslat a közigazgatási bürokrácia csökkentéssel és az egyes hatósági eljárások egyszerűsítésével összefüggő törvények módosításáról.

Kormányrendeletek és kormányhatározatok

71/2006. (IV. 3.) Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról.

111/2015. (IV. 30.) Korm. rendelet 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 módosításáról.

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

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

- 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.
- 234/2011. (X. 10.) Korm. rendelet a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról.
- 248/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet az Országos Nukleárisbaleset-elhárítási Rendszerről.
- 278/2011. (XII. 20.) Korm. rendelet a NATO Válságreagálási Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer 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 egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról.
- 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról.
- 1166/2010. (VIII. 4.) Korm. határozat a Miniszterelnökségen, a minisztériumokban, az igazgatási és az igazgatás jellegű tevékenységet ellátó központi költségvetési szerveknél foglalkoztatottak létszámáról.
- 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat a központi hivatalok és a költségvetési szervi formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről.
- 1462/2017. (VII. 25.) Korm. határozat a védelmi felkészítés egyes kérdéseiről.
- 1525/2013. (VIII. 12.) Korm. határozat a Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról.
- 1656/2012. (XII. 20.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Katonai stratégiájának elfogadásáról.
- 2073/2004. (IV. 15.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról.
- 2144/2002. (V. 6.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról.

HM utasítások

- 2/2014. (I. 21.) HM ut. az éves és havi munkatervek összeállításával és a tervezett feladatok megvalósulásának nyomon követésével összefüggő feladatokról.
- 5/2016. (II. 10.) HM ut. a Honvédelmi Minisztérium átalakításával összefüggő egyes feladatokról.
- 24/2017. (VI. 9.) HM ut. a Honvédelmi Minisztérium nemzeti ünnepekhez és rendezvényekhez kapcsolódó szakmai feladatainak átadásával, továbbá a kiemelt honvédelmi rendezvények koordinációjával összefüggő szervezési feladatokról.
- 29/2016. (V. 31.) HM ut. a honvédelmi felkészítést érintő szervezetátalakításról, a Honvédelmi Minisztérium szervezeti korszerűsítésével összefüggő feladatokról és egyes honvédelmi miniszteri utasítások módosításáról.
- 37/2012. (V. 31.) HM ut. a Honvédelmi Minisztérium egyes szervezeti elemei feladatkörének módosításával összefüggő feladatokról.
- 92/2010. (X. 22.) HM ut. a Honvédelmi Minisztérium felsőszintű vezetői és munkaértekezleteinek rendjéről.
- 103/2011. (IX. 23.) HM ut. a Honvédelmi Minisztérium, valamint az irányítása alá tartozó egyes szervezetek szervezeti és létszám-racionalizálásának feladatairól.

Egyéb jogszabályok

48/1991. (IX.26.) AB határozat.

57/2016. (XI. 24.) HM-MvM-BM-KKM együttes utasítás a Nemzeti Biztonsági Stratégia felülvizsgálatára létrehozott munkacsoportról.

94/1998. (XII. 29.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikai alapelveiről.

A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem könyvkiadója.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó

www.dialogcampus.hu

www.uni-nke.hu

1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Telefon: 06 (30) 426 61 16

E-mail: kiado@uni-nke.hu

A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető

Felelős szerkesztő: Gőcze István

Olvasószerkesztő: Tar Krisztina

Tördelőszerkesztő: Gyapjas Anikó

Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.

Felelős vezető: Simon László vezérigazgató

ISBN 978-615-5945-66-3 (nyomtatott)

ISBN 978-615-5945-72-4 (elektronikus)

ISBN 978-615-5945-69-4 (PDF)

Hazánk és az állampolgárok biztonságának egyik alapvető feltétele az ország védelmi képességeinek kialakítása, valamint az annak alkalmazhatóságát biztosító védelmi igazgatás keretében működő honvédelmi és katasztrófavédelmi igazgatás rendszerének megléte. A biztonságunk szavatolásának további feltétele a kihívásokra adekvát választ adó védelmi szervek működtetése, működőképességük fenntartása és folyamatos fejlesztése. Ezen a téren Magyarország biztonsági környezetéből, geopolitikai helyzetéből adódóan jelentős tapasztalatokkal rendelkezik. Ebben a kötetben a szerzők vizsgálják a védelmi igazgatás, a honvédelmi igazgatás rendszerét, működési dilemmáit és a védelmi szervekkel való kapcsolatát. Kutatásaikra alapozva bemutatják a védelem komplex rendszerének elméleti alapjait és működésének gyakorlati tapasztalatait. Tudományos igénnyel elemzik a védelemmel kapcsolatos feladatok rendszerét, vizsgálják azok végrehajtásának jogi kereteit, személyi és tárgyi feltételeit, valamint a megvalósítás hatékony módszereit.

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt keretében került kiadásra.

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE