

37. Országos Tudományos Diákköri Konferencia
Had- és Rendészettudományi Szekció
Budapest, 2025. április 22–24.
Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar

A védelmi igazgatási szabályozás 2019-2024

Jelige: *Deák Ferenc*

Pályamunka lezárásának időpontja: 2024. április

2025.

TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETÉS	2
1. A STRATÉGIA FEJLŐDÉSE ÉS SZEREPE	4
2. A KÜLÖNLEGES JOGREND	13
3. A 2021. ÉVI XCIII. TÖRVÉNY A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI TEVÉKENYSÉGEK ÖSSZEANGOLÁSÁRÓL	24
4. REZILIENCIA AVAGY A NEMZETI ELLENÁLLÓKÉPESSÉG	38
ÖSSZEGZÉS	43
FELHASZNÁLT IRODALOM	45
ÁBRAJEGYZÉK	49

BEVEZETÉS

A 21. század egy olyan komplex biztonsági környezetet hozott el, amelyre nem volt felkészülve senki. A biztonsági környezet olyan drámaian, gyorsan változott meg, hogy a felkészülésre, a megelőzésre nem volt érdemi lehetőség. A bekövetkezett események kezelése nyomán a politikai stratégiai szinten lévők szembesültek a szabályozás hiányosságával, átláthatatlanságával. Egyre inkább egyértelművé vált, hogy ahhoz, hogy reagálni tudjanak a felmerülő válságokra, biztonsági kihívásokra, szükséges volt a szabályok egységesítése, illetve az alkalmazható módszerek szabályozási kereteinek lefektetése, amellyel az összkormányzati döntéshozatalt szeretnék elősegíteni.

A megváltozott biztonsági környezet miatt — megítélésem szerint — a védelmi igazgatási szabályozás átmeneti időszakban van, amellyel a jogalkotó helyzetét szeretnék egyszerűsíteni a különleges jogrendi időszakra vonatkozóan, az arra való felkészülés tekintetében. A jogalkotók ezzel az összkormányzati döntéshozatalt, illetve a védelmi igazgatás szabályozását reformálják meg, ami a védelmi igazgatás egységes kiépítését szolgálja.

A környezetre való reagálás céljával, a védelmi igazgatás rendszere az elmúlt időszakban alapjaiban alakult át a 2021. XCIII. törvénnyel, amely a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szól, és egy olyan új irányt vezet be, amellyel egy stabilabb, összkormányzati válságkezelést szeretnének elérni.

A védelmi igazgatás reformját, olyan események idézték elő, amelyek kezelése során a Kormány, a jogalkotó, illetve a végrehajtó szervek is szembesültek azzal, hogy a szabályozási rendszer ellentmondásos, bonyolult, valamint hiányos, amely nem képes biztosítani azt a rugalmasságot, amelyre a 21. századi, kiszámíthatatlan események kezelése érdekében szükség lenne.

Dolgozatomban négy hipotézisen keresztül szeretném körbejárni a védelmi igazgatás reformját, annak okait, céljait, valamint az új rendszer felépítését és hatáskörét. Az első hipotézisem, hogy a biztonsági percepció megváltozása, indukálta a védelmi igazgatás reformját, amely egy átmeneti időszakban van, annak érdekében, hogy a felmerülő válságokra hatékony reagálási módszereket alakítsanak ki. A második hipotézisem, hogy a 2021. évi XCIII. törvény, amely a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szól, az összkormányzati döntéshozatal megvalósulását segíti elő, amely a komplex, összetett biztonsági kihívásokra adható választok tekintetében egyedüli lehetőség. A

harmadik feltevésem szerint, idővel a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság munkája, létjogosultsága a 2021. évi XCIII. törvény miatt, elveszti jelentőségét. Végül az utolsó hipotézisem, arra keresem a választ, hogy a 2021. évi XCIII. törvény a nemzeti ellenállóképesség érdekében felkészíti a nemzetgazdaságot védelmi és biztonsági céllal.

Ennek a négy hipotézisnek a megvizsgálása érdekében be szeretném mutatni azt a környezetet, amelyben élünk, amely a mindennapjainkat meghatározza és befolyásolja. Ezen felül szeretnék áttekintést adni a különleges jogrend helyzetéről, valamint annak alkalmazási lehetőségeiről. Mindemellett a kérdések megválaszolása érdekében szeretném feldolgozni a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényt, illetve annak kapcsolódását Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájához.

A hipotézisek bizonyítása érdekében a dolgozatomat négy fejezetre tagoltam, amelyek közül az első a biztonsági környezet jelen helyzetére tér ki, mivel annak ismerete elengedhetetlen ahhoz, hogy érthető legyen a reform kiindulópontja és egyben célja. A második fejezet a jogi környezetet öleli fel annak érdekében, hogy tiszta képet kaphassunk az intézkedések alkalmazhatóságáról, illetve jogszabályi helyükről, erejükről. A harmadik fejezet a reform alapkövééről szól, magáról a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvényről, amely alapján átfogó képet kaphatunk a korábbi válságkezelési rendszerek működéséről, hiányosságairól, illetve jövőbeli alakulásainak lehetőségéről. Végül a negyedik fejezetben a reziliencia tárgykörét járom körbe a Vbő. szemüvegén keresztül, ahol, a gazdaságfelkészítés és a reziliencia kapcsolatának okaira igyekszem rámutatni.

A kutatásomat 2024. április 15-én zártam le, az azt követő jogszabályi változásokat nem tudtam érdemben figyelembe venni.

1. A STRATÉGIA FEJLŐDÉSE ÉS SZEREPE

A stratégiával¹, annak katonai vonatkozásával már a fejlett ókori társadalmakban foglalkoztak, és az azóta látható hadügyi, haditechnikai fejlődéseken keresztül a stratégia terminológiai fejlődését is nyomon lehet követni, aminek nyomán láthatóak a paradigmaváltások is. A stratégia eredeti jelentésének megfelelő katonai megjelenése mellett, a paradigmaváltásnak köszönhetően a huszadik század során felvetődik a magasabb stratégia elgondolása, amely nem kifejezetten egy hadászati szintű művelet céljait és keretét határozza meg, hanem az adott időszakra az állam összes legmagasabb szintű célját, valamint az ahhoz szükséges eszköz- és feltételrendszert is magába foglalja. Ahogy Forgács Balázs megfogalmazza, miszerint a stratégia fogalmának kibővülése mindennél jobban tükrözi a katonai gondolkodás változását, a politikai célból alkalmazott erőszak eszközeinek bővülését,² amely miatt a stratégiai szint nem lehet pusztán csak katonai. A modern társadalmak rohamos fejlődése nyomán, már nem csak a katonai szektort érintik stratégia terminológiai keretének bővülése, hanem ezzel kapcsolatban egyre inkább számításba kell venni a civil szektor meghatározó tényezőit is. Mindez a jelentésbeli változásokon túl a stratégiai tanulmányokban, a vezetéstudományban, a biztonsági tanulmányokban és természetesen a hadtudományban is paradigmaváltozást eredményezett.

A 19. század második fele, valamint a 20. század volt azon időszak, ahol ez a paradigmaváltás a legjobban megmutatkozott, melynek egyik legfontosabb „motorja” az 1870-es évektől a 20. század derekáig bekövetkező technikai fejlődés volt. A paradigmaváltás számos folyamatnak volt köszönhető, melyek részben egymást előidézve generálták a változás lüktető jellegét, részben egymástól függetlenül segítették ezen folyamatot. A lakosság nagymértékű növekedése, az ipari forradalmak nyomán megváltozott társadalmi szerkezet és — ipari jellegű — életmódváltás, a településszerkezetek megváltozása, az ipari és mezőgazdasági termelés növekedése és gépesítése, a korábban nem létező nagyságú és globális jellegű vállalatok megjelenése, az információ továbbításának gyorsaságában bekövetkezett dinamikus változások, vagy éppen a hadsereg létszámának és pusztítóképeségének minden korábbinál nagyobb léptékű növekedése mind oda vezetett,

¹ **Stratégia:** A stratégia maga, egy görög eredetű kifejezés, amely egy fajsúlyosabb tevékenység tervezésére, vezetésére utal, illetve ennek a folyamatnak a során felhasznált intézkedések, eljárások összessége, azon terv, amellyel a kitűzött célt képesek elérni. In: <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-magyar-etimologiai-szotar-F14D3/s-F3B58/strategia-F3D36/> (Letöltés ideje: 2024. 04. 15.)

² FORGÁCS Balázs (2009): A hadikultúra fogalmának historiográfiája II. Hadtudományi szemle, 2(3), 1-8, 2. <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/handle/20.500.12944/13221> (Letöltés ideje: 2024. 04. 15.)

hogyan az állami és civil szektorban megjelenő szervezetek és folyamatok vezetése, vezethetősége csak egyértelműen szétválasztható és meghatározható hatás- és jogkörök, valamint vezetési szinteken volt lehetséges. A hadseregben új szintként jelent meg a hadműveleti szint, ugyanakkor a hadsereget leképezve mind a vállalati szférában, mind az államigazgatásban szintekre kezdték osztani a szervezetek működtetését, vezetését. Így fordulhatott elő, hogy a korábban csak a hadseregben létező stratégiai szint és stratégiai tevékenységek értelmezhetővé váltak nem csak a katonai szférában. Nem meglepő módon a különféle irányultságú (pl. gazdasági, társadalmi, pénzügyi, stb.) stratégiai tevékenységek az adott ország politikai vezetése kezében egyre inkább egy komplexebb, a katonai stratégiai értelmezéstől némiképpen eltérő, kiszélesedettebb tartalmat, eszköz- és tevékenységrendszert hozott létre, melyet „Sir Basil Henry Liddell Hart”³ a katonai jellegű stratégiától megkülönböztetésekként ún. „nagystratégiának” nevezett el.

Liddell Hart a stratégia fogalmi változása, annak kiszélesedése tekintetében megkerülhetetlen egyénisége mind a hadtudománynak, mind a stratégiai tanulmányoknak. Stratégia című műve alapvető a témát illetően, amelyben kifejti, hogy a katonai stratégia mögött meg kell húzódnia egy magasabb stratégiának, amely átszővi katonai stratégia nagyobb távú, szélesebb kiterjedésű elgondolását. Liddell Hart mindkét világháborút megélte, melyből az elsőben katonaként is kivette a részét, majd a hidegháború első évtizedében ezen időszak megélt, majd 50 év tapasztalatait felhasználhatta művének megírásakor.

Az angol teoretikus a technikai fejlődés nyomán megfogalmazta, „hogyan minél jobban fokozzuk a bombázófegyver „tömegpusztító” hatását annál inkább segítjük az ilyen új gerilla típusú stratégiai fejlődést.”⁴ Ezzel rámutatva, hogy a hadászati lehetőségek, milyen mértékben befolyásolják, a stratégia alakulását, mivel a technikai fejlődés, korlátozza az alkalmazások lehetőségét különösen a tömegpusztító fegyverek tekintetében. Így a stratégia és ennek megfelelően a harcmodor, az elkerülés érdekében módosul, és a nukleáris fegyverek, a végszükség esetén alkalmazandó utolsó lehetőségként kerülnek bele a stratégiai döntéshozatalba.

Lényegében a technika fejlődése hatással van a stratégia fejlődésre, mivel a tömegpusztító fegyverek megjelenésének nyomán, egyre inkább előtérbe került az elrettentés stratégiája, illetve a nukleáris fegyverek megjelenésével, a használatukkal való

³ Sir Basil Henry Liddell Hart: 1895 október 31-én született Párizsban, 1970 január 29-én hunyt el Marlowban, katona, teoretikus, újságíró, történész és hadtörténész.

⁴ LIDDELL HART Basil Henry (2002): Stratégia. Ford. Soproni András. Budapest: Európa. 14.

fenyegetés politikai eszközzé vált, míg a tényleges használatuk inkább az utolsó utáni lehetőséggé, cél a használatuk elkerülése, mert ez egy olyan pusztító spirált hozna létre, amely könnyen elpusztíthatná, az egész emberiséget, bolygót. Ezáltal a félelem miatt, a katonai stratégia az 1950-es években háttérbe szorult, minden más nagystratégiai eszközzel szemben, ezáltal az akkori két nagyhatalom, igyekezett kerülni a hagyományos katonai beavatkozásokat. Tehát, a stratégia terminológiájának megváltozása, átalakulása, itt már szembetűnő volt.

Liddell Hart a könyv egyik utolsó, XXI. fejezetében kijelentette, hogy a nemzeti célkitűzés és katonai cél között a háború célját alapul véve különbséget kell tenni „a politikai és a katonai cél között”⁵ a megkülönböztetés szükségessége mellett viszont megfogalmazza, hogy „nem lehet elválasztani őket egymástól”⁶, a nemzeti cél esetében a nemzetek nem katonai okból, nem magáért a háborúért háborúznak, hanem a politikai céljaik vezetik őket háborúba, és a katonai célkitűzés csak egy eszköz a politikai érdek megvalósításában. Liddell Hart következtetésében világos különbséget tesz a stratégia és a nagystratégia között. Míg a stratégia a katonai és taktikai célokra összpontosít, hangsúlyozva a katonai győzelem elérését, addig a nagystratégia ezen túlmutat, és nemcsak a jelenlegi helyzetet értékeli, hanem egy tágabb, hosszú távú célt, a béke megteremtését is kitűzi.

A nagystratégia feleltethető meg annak a terminológiai felfogásnak, amelyekre a stratégiai dokumentumok épülnek, a stratégia pedig alapvetően a hadászati szintű stratégiának feleltethető meg. Amennyiben a stratégia nemzeti szintű értelmezését vizsgáljuk, akkor „a nemzeti hatalom eszközeinek összehangolt és integrált fejlesztése, illetve alkalmazása nemzeti vagy többnemzeti célok elérése érdekében”⁷ ez a stratégia megfogalmazás írja le nagyszabálosságban a stratégiák célját, viszont a mai komplex világban az alapvető politikai, illetve katonai stratégia elkülönülése mellett, megjelennek más szektorokon belüli stratégiák, mint például az üzleti, pénzügyi szektorban az üzleti stratégia megjelenése. Maga a stratégia, mint dokumentum, mint jelenség egy állam, egy szervezet, egy kisebb szervezeti egység életében is jelen van, ez átszövi a működését, meghatározza az alapvető céljait, a cselekvési irányait. A nyugalmi, általános, vagy béke időszakban is meghatározó jelentőséggel bír a stratégia, ezzel szemben, az általánostól eltérő, különleges jogrendi időszakokban a stratégia szerepe felértékelődik, a válsághelyzetben vezérlő szerepe lesz. Ezek a dokumentumok tartalmazzak egy általános

⁵ LIDDELL HART Basil Henry (2002): Stratégia. Ford. Soproni András. Budapest: Európa. 14.

⁶ LIDDELL HART Basil Henry (2002): Stratégia. Ford. Soproni András. Budapest: Európa. 517

⁷ KRAJNC Zoltán főszerk. (2019): Hadtudományi lexikon: Új kötet. Budapest: Dialóg Campus. 979.

helyzet ismertetőt, amelyben megtalálhatóak a biztonsági környezetre vonatkozó elemzések leírásai, amelyek befolyásolják a stratégiában megfogalmazott célokat, elvárásokat, illetve ehhez kapcsolódóan megjelenik benne a földrajzi, védelmi adottságokkal kapcsolatos összegzések. A modern stratégiák általánosságban 5-10 éves távlati idővel számolnak, mindazonáltal, a globális biztonsági környezet rohamos változása, illetve a bekövetkező események által generált szabályozási változások miatt, a stratégiákat minimum 4 évente — vagy éppen a kiinduló pontként kezelt biztonsági környezetben bekövetkezett alapvető változások miatt gyakrabban — szükséges lenne felülvizsgálni, illetve aktualizálni őket.

Itt fontos megjegyezni, hogy a stratégiai dokumentum „minden olyan okmány, amely a stratégiai tervezés különböző szintjein a tervezési folyamat végső termékeként keletkezik”⁸, és e tekintetben ezen stratégiák célja nem a pontról pontra történő feladatmeghatározás, hanem egy keretrendszer felvázolása, amelyhez kapcsolódóan a szabályozási, jogszabályi környezetet alakítják, hogy a stratégiában megfogalmazott célok elérése lehetőségessé váljon.

A stratégiai dokumentumok esetében a Kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet határoz arról, hogy „a kormányzati stratégiai irányítás megvalósítása során a stratégiai tervdokumentumokat az e rendeletben meghatározott elnevezéssel, tartalommal és eljárásrend szerint kell előkészíteni, elfogadni, valamint végrehajtani”⁹, a feladat és költségvetés szabályozása, meghatározása, a legtöbb szervezetnél, tárcánál ez alapján a Kormányrendelet alapján történik. A rendelet alapján a kormányzati stratégiai irányítás megvalósulásának, és a kormányzati tevékenység konzisztens fennállása érdekében biztosítani kell, hogy meglegyen a kapcsolat a stratégiai dokumentumok és a kormányzati intézkedések között. „A hosszú távú, a középtávú és a rövid távú stratégiai tervdokumentumokat úgy kell kialakítani, hogy a rövidebb időtávot felölelő stratégiai tervdokumentum a hosszabb időtávra szóló stratégiai tervdokumentummal összhangban legyen.”¹⁰ Tehát a Kormány rendelet meghatározza, hogy a stratégiai dokumentumoknak igazodni kell a magasabb szintű stratégiákhoz, azaz a magasabb szintű stratégiáknak primátusa van az ágazatibb, alacsonyabb szintű specifikusabb stratégiákkal szemben, annak érdekében, hogy ne legyenek ütközések a tervezési folyamatokban.

⁸ KRAJNC Zoltán főszerk. (2019): Hadtudományi lexikon: Új kötet. Budapest: Dialóg Campus. 980

⁹ 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet a Kormányzati stratégiai irányításról. 1. fejezet 1.-2§ <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1200038.kor> (Letöltés ideje: 2024. 04. 15.)

¹⁰ 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet a Kormányzati stratégiai irányításról. 1. fejezet 2-6§3 <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1200038.kor> (Letöltés ideje: 2024. 04. 15.)

A jelenlegi 2020-ban hatályba lépett Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája megfogalmazza a VIII. fejezetben, hogy „a kormány érdeke a lakosság szubjektív biztonságérzetének fenntartása”¹¹, mivel a biztonság elsődleges alapja a szilárdan működő társadalmi kohézió, amelynek fontos lépcsője a lakosság. A lakosság szubjektív biztonságérzetéhez hozzátesz az ország rugalmassága, felkészültsége, amelynek részeként figyelembe kell venni a gazdasági tényezőket. Mivel a „biztonság elsődleges alapja a szilárd társadalmi gazdasági és pénzügyi szerkezet”¹² ezen felül viszont, a lakosság szempontjából meghatározó szerepet tölt be a védelem azon része, amelyet látnak, amelyből megerősítést nyernek, hogy az ország védelmi képességei naprakészek, folyamatos fejlődésben vannak. A biztonság erősítésére irányuló erőfeszítések közé tartozik a nemzetközi szerepvállalás, az önkéntes tartalékos rendszer kiépítése, a haderőfejlesztés, illetve az ehhez szorosan kapcsolódó, nemzeti védelmi ipari mozgósítás, valamint fejlesztés, amely a biztonsági szavatolás egyik alapköve, mivel a nemzetgazdaság mozgósítása, védelmi célú felkészítése, a haderőfejlesztési programmal együttesen hivatott garantálni az ország biztonságát.

Erre a 21. század eleje óta egyre nagyobb igény van, mivel a biztonsági tényezők, olyan szinten megváltoztak, átalakultak, amelyet félelem, és gyakran meg nem értés kísér a lakosság életében. A változás már a 2000-es években látható volt, amely befolyásolta a mindennapi életet, illetve a biztonság általános, illetve lakossági felfogását. Kezdetként fontos megemlíteni a „2004-es madridi terrortámadást, ahol 2004. március 11.-én”¹³ reggel 10 robbantást követtek el 4 vonat esetében. Ezen szomorú esemény 191 halottat követelt magának, ami megmutatta, hogy a biztonság egy egészen instabil, törékeny helyzet, amelyet ártó szándékkal fel lehet, és fel is fognak borítani. Ezt az esetet követően a meghatározó események listáján szerepel 2008, az európai pénzügyi és gazdasági válsággal, amely szintén elhozta a biztonság megingását. Ez az eset nem a fizikai biztonság ingatagságára világított rá, mindinkább a pénzügyire, mindazonáltal ennek hatására is bekövetkezett egy realizáció, amely alapjaiban változtatta meg a biztonsági felfogást összességében az emberekben.

A 2010-es évek elhoztak egy nagyobb változást a biztonság egészével kapcsolatban. Az elmúlt másfél évtizedben négy nagyobb — a biztonsági percepciót erodáló, jelentősen

¹¹ 1163/2020. (IV.21.) Korm. határozat. Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról VIII. fejezet <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A20H1163.KOR&txtreferer=00000001.txt> (Letöltés ideje: 2024. 04. 15.)

¹² 1163/2020. (IV.21.) Korm. határozat. Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról VIII. fejezet 126. pont <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A20H1163.KOR&txtreferer=00000001.txt> (Letöltés ideje: 2024. 04. 15.)

¹³ HORVÁTH Attila (2009): A vasúti közlekedés terrorfenyegetettségének jellemzői a városokban. Hadmérnök, 4(3), 180-189, 182.

változtató — esemény történt, kezdve a 2014-es krími annexióval, a 2015-ös migrációs válsággal, majd a 2019-ben kezdődött COVID világjárvánnyal, valamint a 2022-ben kitört orosz-ukrán háborúval. A 2014-es orosz-ukrán „nemzetközi konfliktus”¹⁴, amelyben az akkori ukrán miniszterelnök elhagyta az országot 2014. február 22.-én, majd az orosz fél megkezdte a katonai intervenciót a Krím-félszigeten a terület későbbi elcsatolása érdekében. Majd a lakosság körében március 16.-án tartott nemzetközi jogilag érvénytelen népszavazás keretein belül kimondták, hogy el akarnak szakadni Ukrajnától, és önálló Krími Köztársaságot akarnak létrehozni. Annak érdekében, hogy később csatlakozni tudjanak majd egy, népszavazást követően az Orosz Föderációhoz, amely a népszavazást követő második napon, március 18.-án meg is történt, a Krím csatlakozott „az Orosz Föderációhoz, amelyet március 21.-én az Orosz Föderáció el is fogadott, ratifikált”¹⁵, ezáltal a Krím-félsziget orosz fészfégterületté vált 2014 tavaszának elejére. Ez az esemény sokkolta Európát, mivel háború, fegyveres konfliktus nélkül történt meg a terület elfoglalása, a „hibrid hadviselés”¹⁶ újszerű módszertanával, újszerű komplex eszközrendszerével, amelyre senki nem volt felkészülve, kiváltképp a civil lakosság.

A következő év újabb biztonsági kihívást hozott Európa számára: a migrációs válságot, amely folyamatosan fejlődött, illetve folyamatosan az évezredek során mindig is jelen volt, de a 2010-es években megfigyelhető nagyságban ritkábban jelentkezett. A 2015-ös migrációs válság esetében újfent megfigyelhető volt a biztonsági percepció megváltozása, kiindulva a migrációt kibocsátó országokból, ahol eszkalálódott fegyveres konfliktusok idézték elő hatalmas embertömegek vándorlását. Ezen felül említhetjük a bizonytalan gazdasági helyzetet, mint kiváltó okot, mivel gyakran a migrációt kibocsátó államokban a megélhetés, az életért folytatott küzdelem vált elviselhetetlenné, okozva gazdasági migrációt. Ezekben a térségekben ugyanakkor általában nem szűkíthető le a migrációt kiváltó ok egyetlen tényezőre, azaz mindenféle politikai októl kezdve akár a klimatikus

¹⁴ **Nemzetközi konfliktus:** Két vagy több nemzet vagy ország közötti vita, nézeteltérés, veszekedés vagy háborúskodás, amely gyakran a globális közösség más tagjainak részvételét vagy megfigyelését igényli.

¹⁵ HOFFMANN Tamás (2022): Ukrajna elleni orosz háború és a nemzetközi jog. Országút <https://orszagut.com/kitekinto/ukrajna-elleni-orosz-haboru-es-a-nemzetkozi-jog-3419> , (Letöltés ideje: 2024. 03. 31.)

¹⁶ **Hibrid hadviselés:** A 20. század végén és a 21. század elején új (pontosabban régóta ismert, csak most újból alkalmazott) szabályok körvonalazódtak a hadviselés tekintetében. Ezek egyik lényeges eleme az, hogy a politikai, továbbá katonai stratégiai célok elérésében megnőtt a nem katonai eszközök jelentősége; elmosódnak a határok a háború, valamint a béke között, megszűnni látszik a hadüzenet intézménye. Ezeknek a eszközöknek, technológiáknak, eljárásoknak, valamint technikáknak a hatékonysága számos esetben és helyzetben felülmúlja a hagyományos értelemben vett fegyverekét, illetve azok erejét. KRAJNC Zoltán főszerk. (2019): *Hadtudományi lexikon: Új kötet*. Budapest: Dialóg Campus. 426

viszonyokban bekövetkezett gyökeres változásokig bezárólag azonosíthatjuk a migrációs okokat. A migrációs folyamatok ütemét a regionális folyamatok határozzák meg, ideértve legfőképpen a fegyveres konfliktus, a polgárháború okozta kényszmigrációt, ahol a konfliktus alakulása határozza meg a migrációs trendek alakulását. Mivel ha a regionális konfliktus üteme lelassul, az hatással van a migrációs folyamatokra, lassítja őket, valamint, ha a konfliktus fellángol, akkor az gyorsítja a migráció ütemét, ezzel nagyobb feladatot helyez a tranzitországokra, valamint a célországokra egyaránt.

Szorosan a migrációhoz köthetően, a 2010-es években Európa szerte megjelentek a terrortámadások erre példa a 2015-ös párizsi terrortámadás, amelyet az Iszlám Állam követett el, és 130 halálos áldozata volt¹⁷. A biztonsági környezet a 2010-es évek közepén fordult egy hatalmasat, az európai polgárok szemében elsősorban a migrációs válság kicsúcsosodása miatt, itt érezték meg leginkább a biztonságpolitikai megingást. A terrorizmus veszély alapjaiban változtatta meg az emberek, illetve az államok biztonságához való hozzáállását, a szélsőséges esetek megjelenése indukálta az országokat a terrorizmussal összekapcsolt migráció fokozottabb ellenőrzésére. 2013-tól egy Európai Unió szabályozás nyomán Debrecenben létrehoztak egy menekülttábor¹⁸, ugyanakkor a szabályozás miatt egyrészt nem vehették őrizetbe a menekülteket, illetve nem utasíthatták ki őket az ország területéről, ezért a tábor 2015 decemberében végül bezárták¹⁹. A fenti események hatására hazánkban is fokozták a biztonsági intézkedéseket, az ellenőrzéseket, illetve Magyarország 2015 nyarán megkezdte az ún. „műszaki határzár”²⁰ felállítását, telepítését a déli határra annak érdekében, hogy az ország határait, a lakosság biztonságát szavatolja, valamint annak érdekében, hogy lassítsa, feltartóztassa az illegális migrációt.

A 2010-es évek végén, 2019-ben megjelent a COVID19 járvány, amely az egész világot érintette, és amely Magyarországot 2020 elején érte el. Az az első beteget március 4-én regisztrálták²¹, és a helyzet súlyosságát értékelve, számos intézkedést meghozva március

¹⁷ CSIKI Tamás (2015): Terrortámadás Párizsban. *Nemzet és Biztonság*, 8(5), 2.

¹⁸ CSEGE Gyula (2017): A bevándorlással összefüggő törvénysértések és ellenőrzések. *Belügyi Szemle*, 65(3), 108-126, 111.

¹⁹ Belügyminisztérium (2015): Hivatalosan is bezárták a debreceni menekülttábor: Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&id=797:hivatalosan-is-bezartak-a-debreceni-menekulttabort&Itemid=462&lang=hu (Letöltés ideje: 2024. 03.31.)

²⁰ PADÁNYI József (2015): Műszaki zár a határon. *Műszaki Katonai Közlöny*, 25(3), 21-33, 21.

²¹ VÁRADY Balázs (2020): Magyarország közpolitikai reakciók a korona-vírus járványra 2020 első félévében. *Munkaerőpiaci tükrök*, 213-219, 213

https://www.mtakti.hu/wp-content/uploads/2020/12/mt_2019_213-219.pdf (Letöltés ideje: 2024.03.31.)

13-án elrendelték a lezárásokat. A COVID járvány a 2020-as évek kezdetén végig kísérte az egész világot, fenntartva az általános félelmet, bizonytalanságot, illetve a változó mértékű biztonsági intézkedéseket. A COVID járvány csillapodását követően nem sokat kellett várni a következő, a biztonsági percepciót gyökeresen felforgató eseményre, a 2022 február 24-én kirobbant orosz-ukrán konfliktusra²². Ezen esemény nem pusztán az európai országok biztonságérzetét, a hagyományos háborúhoz való viszonyt változtatta meg, de ezzel párhuzamosan meghatározta a fegyverkezéshez, a különleges jogrendi szabályozáshoz, illetve az ukrán menekültek miatt a humanitárius eszkaláció okoztat gazdasági nehézségekhez való viszonyulását is az európai társadalmaknak.

Ezen események nyomán, az általánosan elfogadott reagálási metodika komoly nyomást helyezett a közigazgatásban, illetve a válságkezeléssel foglalkozó vezetőkre, mivel ebben az időben a válságok, a különféle felmerülő problémák kezelésére általában különböző ad hoc bizottságokat, operatív törzseket hoztak létre. Ezek az emberek ott és akkor, abban a pillanatban kerültek a válságkezelés középpontjába, ahol az elején igazából még egy egységes jelentési rend sem volt jelen, nem beszélve egy egységes szabályozásról. Megfigyelhető volt, hogy a szabályozás tekintetében, hogy a különböző jogszabályi keretek sokszor nem csak elvétve, elkülönülve szerepeltek a jogszabályok között, de olykor ellent is mondtak egymásnak, ezzel megnehezítve a válságreakálás folyamatát. Ugyanakkor ahogy a biztonsági környezet változott, ahogy a biztonsági szektorokat érintő kihívások egyre összetettebbek lettek, úgy kellett a szabályozási, illetve végrehajtási metódusokat is alakítani a különféle biztonsági szektorokban, valamint a védelmi igazgatás keretein belül, annak érdekében, hogy a reagálási képességek elégségesek legyenek a világban történő változások követésére, megoldására.

A reformokat a biztonsági szektor vonatkozásában — azon belül is a védelmi igazgatás tárgykörében — fogalmazták meg, a megváltozott biztonsági környezet, illetve a szabályozási akadályok fennállása miatt. A szabályozó szerint a „biztonsági szektor az egy olyan komplex rendszer, amely magába foglalja a katonai, a rendőri, a büntetés-végrehajtási erőket”²³, a nemzetbiztonsági szakszolgálatokat, más fegyveres erőit az országnak, illetve azokat a magánvállalkozásokat, amelyek az állam szolgálatában állnak. A biztonsági szektor tekintetében a különleges jogrendi időszak, illetve a szabályozás átalakítása jelent

²² **Az Oroszország és Ukrajna között fennálló konfliktus:** Nem nevezhető többé korlátozottnak: a szembenállás a lineáris és szimmetrikus hadviselés képét mutatja, meg-haladva a hibrid hadviselés jellemző attribútumát, azaz – amíg lehetséges – a konfliktus háborús küszöb alatt tartását. In: GÉMESI Géza (2024): Az információs hadviselés Egyes Elemei Az orosz–ukrán Konfliktusban. Honvédségi Szemle, 151(6), 3-14, 3.

²³ KRAJNC Zoltán főszerk. (2019): *Hadtudományi lexikon: Új kötet*. Budapest: Dialóg Campus. 102

újdonsságot. Mindezen belül „a védelmi igazgatás a biztonsági szektorban az állam védelmi feladatainak megvalósítására létrehozott, valamint e feladatra kijelölt közigazgatási szervek által végzett végrehajtó, rendelkező tevékenység; magában foglalja a különleges (rendkívüli) jogrendre történő normál időszakai felkészülést”²⁴.

Az említett események megváltoztatták a biztonságfelfogást, valamint az egész modern biztonsági szemléletmódot, majd ezek nyomán derült fény olyan problémákra, amelyek a hatékony, effektív válságkezelés útjába gördíthetnek akadályokat, amelyek nyomán a jogalkotók, illetve a védelmi igazgatásban dolgozók realizálták, hogy szükséges végrehajtani egy reformot a védelmi igazgatás keretein belül. A megoldást egy összehangolt keretrendszerben látták, amely nyomán jelenleg a védelmi igazgatási szabályozás egy átmeneti helyzetben van, amelyet a biztonsági környezetváltozás indukált. Ezen változásból fakadóan hoznak létre egy új rendszert, amely segítségével, a jogszabályi ellentmondásokat megszüntethetik, valamint az ad hoc válságkezelés gyakorlatát is elhagyhatják lassan, és össze tudják hangolni a védelmi és biztonsági tevékenységeket. Ennek érdekében a munka már a 2010-es évek végén megkezdődött, mivel a folyamatosan jelen lévő különleges jogrendi helyzet bonyolultsága, illetve a védelmi szabályozások szétszórtsága nyomán szükséges volt először az Alaptörvény kilencedik módosítása, valamint az összehangolt szabályozás érdekében megszületett a 2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról (Továbbiakban: Vbö.). „A reform által megcélzott képesség és végcél, hogy az államszervezet folyamatos működése béke és különleges jogrend időszakában is egyaránt fenntartható legyen.”²⁵

²⁴ KRAJNC Zoltán főszerk. (2019): *Hadtudományi lexikon: Új kötet*. Budapest: Dialóg Campus. 1144

²⁵ JUHÁSZ István – PETRUSKA Ferenc (2022): Védelmi-biztonsági szabályozási és kormányzástani műhelytanulmányok 2022/32. A védelmi-biztonsági szabályozási reformot indukáló biztonsági környezetváltozás elemeinek beazonosítása, szakmai értékelése. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely. 4. https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20MT_2022_32_Juh%C3%A1sz%20Ist%C3%A1n_Petruska%20Ferenc_A%20v%C3%A9delmi-biztons%C3%A1gi%20szab%C3%A1lyoz%C3%A1si%20reformot%20induk%C3%A1l%C3%B3%20biztons%C3%A1gi%20k%C3%B6rnyezet-v%C3%A1ltoz%C3%A1s.pdf (Letöltés ideje: 2024. 04. 15.)

2. A KÜLÖNLEGES JOGREND

A különleges jogrend terminológiája már Deák Ferenc 1848-as törvénytervezetében is megjelent, amely a véderőtörvény keretein belül mutatta be, hogy a békeidőszakon kívül, szükséges kidolgozni az ostromállapotra vonatkozó jogszabályokat is, amely a biztonsági környezet megváltozásával lép életbe, az ország biztonságának fenntartása érdekében. „A különleges jogrend az alkotmányos szabályozás különös része, a békétől, általánosabban az állami működés szabályaitól eltérő időszakok bővített eszköztárú kezelésének joga.”²⁶ A különleges jogrendről napjainkban az Alaptörvény határoz, amelyre az állami fenntarthatóság érdekében szükséges átmeneti időszak miatt van szükség, amely előidézheti egyes alapjogok felfüggesztését, korlátozását, illetve békeidőszakban nem érvényesülő kötelezettségek bevezetését.

A védelmi és biztonsági szabályozás reformjának egyik legelső alapköve a különleges jogrendi környezet szabályozásának letisztultabbá tétele volt, amelyet az Alaptörvény kilencedik módosításával²⁷ érték el. Mielőtt a szabályozás részletei ismertetésébe fognánk, fontos meghatározni, hogy napjainkban mit jelent a különleges jogrend. A különleges jogrend, mint fogalom „az alkotmányos szabályozás különös része, a békétől, általánosabban az állami működés általános szabályaitól eltérő időszakok bővített eszköztárú kezelésének joga. A fogalom célrendszere szerint egyrészt a végszükség kategóriájának államszervezeti szintű vetülete, másrészt egyfajta elrettentő eszköztár az alkotmányon alapuló rendszer stabilitásának biztosítása érdekében. Az eszközrendszer tartalmi oldaláról vizsgálva: az alkotmányozó maga határozza meg az államszervezetre vonatkozó azon eltérő szabályokat, amelyek arányos eltérési lehetőséget biztosítanak a hatalommegosztáson alapuló államszervezeti szabályokhoz képest annak érdekében, hogy a különleges jogrendet kiváltó okra reagálást követően az állam működése mielőbb visszaállítható legyen az általános szabályok szerinti rendszerre.”²⁸ Tehát maga a különleges jogrend összességében egy rendszer, amely egy átmeneti időszakot ölel fel, ahol a cél az

²⁶ TILL Szabolcs (2018): Különleges jogrend. in Jakab András – Fekete Balázs (szerk.) Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*.
. <https://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend> (Letöltés ideje: 2024.03.20)

²⁷ Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása
<https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A2001222.ATV> (Letöltés ideje: 2024. 04. 01.)

²⁸ TILL Szabolcs (2018): Különleges jogrend. in Jakab András – Fekete Balázs (szerk.) Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*.
. <https://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend> (Letöltés ideje: 2024.03.20)

állam hatékony működésének fenntartása érdekében olyan korlátozó intézkedések bevezetése, felhasználása, amelyek a szükségesség és az arányosság elve mentén mozognak annak érdekében, hogy végszükség állapotát az állam, illetve az igazgatás rendszere túl tudja élni összeomlás nélkül. A különleges jogrend az olyan különleges, békétől eltérő válságkezelési rendszer eszköze, ahol a reagálás az alkotmány által szabályozott keretek között tud megvalósulni.

A különleges jogrendi állapot, az alapvető emberi jogok korlátozását teszi lehetővé, viszont ez a folyamat a szükségesség arányosság elvét követi, összhangban a válság alakulásával. Ez azt jelenti, hogy a válság kezdetén, még csak minimálisan korlátozó intézkedések szükségesek, mivel azzal lehet kezelni a fennálló helyzetet, ugyanakkor ahogy a válság eszkalálódik, úgy szigorodnak az intézkedések, amelyeket a válság kezelése érdekében bevezetnek. A bevezetett intézkedések mindig lekövetik a válság súlyosságát, ezáltal, amíg a válság kialakul, növekszik, a szabályozás folyamatosan szigorodik, szűkülnek a jogkörök, viszont, amint a válság eléri a csúcspontját, azt a pontot, amely a válság alakulásban elhozza a fordulópontot, és megkezdődik a lenyugvó fázis, azzal arányosan vezetnek ki a korlátozó szabályozásokat, és kezdik meg fokozatosan a normál, békeidőszakra való visszatérést.

Az Alaptörvény kilencedik módosítása előtti szabályozás, elég differenciáltan kezelte azokat az eseményeket, eseménykategóriákat, amelyek nyomán a kezelés érdekében különleges jogrendi szabályozás vezethető be. Az akkor hatályos alaptörvényi szabályozás az alaptörvény 48-54. cikkeiben²⁹ határozott a különleges jogrendi esetekről. Mindemellett a honvédségre, illetve a katasztrófavédelemre vonatkozó törvények szóltak még a különleges jogrendi esetekről intézkedésekről. Ideértve a honvédelemről és a Magyar Honvédségről (Továbbiakban: Hvt.), valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény, valamint a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvényt, amelyeket vizsgálva már a különleges jogrend esetében látható, hogy a szabályozási rendszerek, nem rendezettek.

A 2022. november 1. előtti Magyarország Alaptörvénye nyomán 6 különböző különleges jogrendi esetet tartottunk számon úgy, mint rendkívüli állapot, szükségállapot, megelőző védelmi helyzet, váratlan külső támadás, veszélyhelyzet, valamint a terrorveszélyhelyzet. A rendkívüli állapot, azon különleges jogrendi helyzet, amelyet a háborús események kezelésére vezettek be. A rendkívüli állapotot az országgyűlés hirdette

²⁹ Magyarország Alaptörvénye Hatályos: 2022. 07. 23. – 2022.10.31. 48-54 cikk <https://njt.hu/jogszabaly/2011-4301-02-00.13#13> (Letöltés ideje: 2024. 04. 15.)

ki, valamint a rendkívüli állapot ideje alatt megalakult a Honvédelmi Tanács, a „gyakorolja az országgyűlés által rá átruházott jogokat, a köztársasági elnök jogait, a Kormány jogait”³⁰. Ezt az időszakot csak a hadiállapot bekövetkeztében, illetve a közvetlen háborús veszélyhelyzet esetében lehetett kihirdetni.

A szükségállapot, az országon belüli eseményeket öleli fel, lázongásokat, polgárháborús cselekményeket, gyakorlatilag ez egy különleges jogrendi típus volt, az ország határain belül bekövetkező szükséghelyzetekre. Ezt az állapotot is az Országgyűlés hirdethette ki, kétharmados többséggel, amely során a Köztársasági elnök jogkörei kiszélesedtek, rendeleteket adhatott ki, törvényeket függeszthetett fel, valamint el is térhetett a törvényi rendelkezésektől, ugyanakkor a kihirdetett rendeletek, „a szükségállapot megszűnésével hatályukat veszítették.”³¹

A megelőző védelmi helyzet, olyan háborús veszélyállapotot jelentett, amely esetében még nem kellett kihirdetni a rendkívüli állapotot. Ezen különleges jogrendi helyzetet is az Országgyűlés szavazhat meg kétharmados többséggel, itt a Kormány rendelkezik szélesebb jogkörrel, amelynek keretében rendeleteket alkothatott, eltérhetett a jogrendtől, viszont ezt az állapotot csak meghatározott időre lehetett bevezetni, így ha a külső fegyveres támadás veszélye továbbra is fennállt volna, illetve a kollektív védelmet magában hordozó nemzetközi szerződés miatt továbbra is szükséges lett volna a katonai készenlét, akkor a Kormány javaslatára az Országgyűlés útján meg lehetett volna hosszabbítani.

A terrorveszélyhelyzet nevéből eredően akkor volt kihirdethető, ha terrortámadás közvetlen veszélye állt fent, vagy esetleg be is következett a terrortámadás, terrorveszélyhelyzet esetén, ehhez a Kormány javaslata volt szükséges, és az Országgyűlés jelenlévő tagjainak kétharmados szavazata, ez alatt az időszak alatt a Kormány kapott nagyobb felhatalmazást, mozgásteret a rendkívüli intézkedések bevezetésére. Terrorveszélyhelyzet esetén a Kormány alkothatott rendeleteket, amelyek a veszélyhelyzet elmúlásával érvényüket veszítették, valamint a „Magyar Honvédséget és a terrorveszélyhelyzet idején akkor lehetett felhasználni, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő.”³²

³⁰ Magyarország Alaptörvénye Hatályos: 2022. 07. 23. – 2022.10.31. 49. cikk <https://njt.hu/jogszabaly/2011-4301-02-00.13#13> (Letöltés ideje:2024. 04. 15.)

³¹ Magyarország Alaptörvénye Hatályos: 2022. 07. 23. – 2022.10.31. 50. cikk <https://njt.hu/jogszabaly/2011-4301-02-00.13#13> (Letöltés ideje:2024. 04. 15.)

³² Magyarország Alaptörvénye Hatályos: 2022. 07. 23. – 2022.10.31. 51/A. cikk <https://njt.hu/jogszabaly/2011-4301-02-00.13#13> (Letöltés ideje:2024. 04. 15.)

A váratlan támadás más volt, mint a többi különleges jogrendi eset, mivel ez a külső támadásokra vonatkozott, nem kellett kihirdetni, itt a Kormány intézkedéseket hozhatott, amellyel kezelni kívánták a támadást, ezek az intézkedések közvetlenül érintették volna a lakosságot, nem csak a támadásra felkészített hivatásos erőket, illetve a „A Kormány a megtett intézkedéséről haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlést és a köztársasági elnököt.”³³ Ez az állapot, akkor szűnt volna meg, ha a váratlan támadás kezelésére, szükségállapotot, vagy rendkívüli állapotot vezettek volna be, vagy a váratlan támadás okozta eseményeket kezelni, irányítás alá tudták volna vonni, ezzel megszüntetve a fennálló helyzetet.

A veszélyhelyzet a különleges jogrend azon időszaka volt, amelyet akkor vezettek be, ha egy szomszédos országban fegyveres konfliktus állt fent, esetleg humanitárius katasztrófa következett be, illetve ha élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás érte az országot. Ide értettük az árvizet, a szélsőséges időjárási körülményeket, és minden időjárási tárgykörű helyzetet, amely veszélyt kelthetett, ezen felül az ipari szerencsétlenségek, katasztrófák is a veszélyhelyzet tárgykörét képezték. „A Kormány rendelete tizenöt napig marad hatályban, kivéve, ha a Kormány – az Országgyűlés felhatalmazása alapján – a rendelet hatályát meghosszabbítja,”³⁴ ez a különleges jogrendi eset is a Kormánynak adott nagyobb mozgásteret, illetve az itt bevezetett rendeletek érvényüket veszítették, amint a veszélyhelyzet már nem állt fent.

2020 végéig ez volt a hatályos különleges jogrendi helyzet, amely bonyolult volt, korszerűtlen, illetve kevésbé hatékony, túl sok elemmel rendelkezett, túl sok különböző szabályozással, valamint jellemző volt a szabályozási, és végrehajtási tervek szétszórtsága is, ezek alapján, „a válságkezelés és a különleges jogrendi szabályozás 2020 végén aktuális hazai modellje a) a korszerűség, b) az egyszerűség és c) a célszerűség”³⁵ jegyében, a 21. század biztonsági tényezői miatt, a korábban már tárgyalt, migráció, terrorizmus, fegyveres konfliktusok, illetve a COVID19 nyomán kiegészülve, a kibertér, illetve a mesterséges intelligencia okozta kihívásokkal, nyomatékossították a reform szükségességét a különleges jogrend tárgykörében.

³³ Magyarország Alaptörvénye Hatályos: 2022. 07. 23. – 2022.10.31. 52. cikk <https://njt.hu/jogszabaly/2011-4301-02-00.13#13> (Letöltés ideje:2024. 04. 15.)

³⁴ Magyarország Alaptörvénye Hatályos: 2022. 07. 23. – 2022.10.31. 53. cikk <https://njt.hu/jogszabaly/2011-4301-02-00.13#13> (Letöltés ideje:2024. 04. 15.)

³⁵ KÁDÁR Pál (2020): A különleges jogrendi szabályozás megújítása és a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság. Katonai jogi és hadijogi szemle, 8(4), 7-34, 20.

A különleges jogrend új rendszere megtartja az események hármas kategóriáját, amely név szerint katonai-típusú, rendészeti-típusú és katasztrófa-típusú, de a különleges jogrendi esetek számát az Alaptörvény kilencedik módosítása, hatról háromra csökkentette a bevezethető állapotokat. Korábban a katonai-típus alá három lehetőség tartozott: rendkívüli állapot, megelőző védelmi helyzet, váratlan támadás; a rendészeti típusú kategória alá két eset tartozott: szükségállapot és terrorveszélyhelyzet, és végül az utolsó intézkedés a veszélyhelyzet a katasztrófa-típusú besorolás alá tartozik. Az új rendszer alapján minden kategória alá csak egy bevezethető intézkedés, különleges jogrendi forma tartozik, így a katonai-típusba a hadiállapot, a rendészeti-típusba a szükségállapot sorolható, valamint a katasztrófa-típusba a veszélyhelyzet, amely megnevezést az alaptörvény tizedik módosítása vezette be.

A korábbi rendkívüli állapotot felváltó hadiállapot lényegét tekintve elmondható, hogy a katonai vonatkozású eseményeket érinti, mindazonáltal nem csak és kizárólag azokat, mivel a 20. századtól láthatóvá vált, hogy a hadviselésnek már nem csak katonai eszközei vannak, hanem szinte minden ún. buzani szektorra vonatkozóan van olyan eszköz, amely a hadviselés részét képezheti anélkül, hogy katonai eszközöket vetnének be, ezáltal a hadiállapot esete felölelheti ezt a részét is a hadviselésnek. Valamint fontos megemlíteni a nemzetközi szerződések által vállalt kötelezettségeket is, mivel a kollektív védelem esetében is szükséges áttérni a hadiállapot biztosította különleges jogrendi környezetre. Elmondható tehát, hogy az Alaptörvény módosításával közvetetten ugyan, viszont megjelenítésre kerül a hibrid hadviselés, illetve annak a katonai eszközökkel való kezelése, ami azt hozza magával, hogy ezeket a támadási eszközöket, a különleges jogrend legfelső szintjén tervezik kezelni. A katonai típusú különleges jogrendi állapotok közül a megelőző védelmi helyzet³⁶ kivezetése azt jelenti a gyakorlatot tekintve, hogy a normál jogrendi állapotnak kell olyan szinten lennie, hogyha valamiféle fenyegetettség éri az országot, amely alapján a hadiállapot nem vezethető be, akkor a védelmi és biztonsági rendszernek, a védelmi igazgatásnak azt a normál jogrendi keretek között kezelni kell tudnia. Ezen felül a harmadik korábban katonai típusú állapot, a váratlan (külső) támadás³⁷ kivezetése is azt mutatja, hogy a hadiállapot a váratlan támadások egy bizonyos szegmensét öleli fel, a katonai vonzatot, illetve a kollektív

³⁶ JAKAB András-TILL Szabolcs (2015): A különleges jogrend. 13.
https://real.mtak.hu/34759/1/vegleges_jakab_till_kulonleges_jogrend_tankonyvfejezet_lead.pdf (Letöltés ideje: 2024. 04. 01.)

³⁷ JAKAB András-TILL Szabolcs (2015): A különleges jogrend. 15.
https://real.mtak.hu/34759/1/vegleges_jakab_till_kulonleges_jogrend_tankonyvfejezet_lead.pdf (Letöltés ideje: 2024. 04. 01.)

védelemmel kapcsolatos eseteket, viszont a nem katonai típusú esetek, illetve a nemzetközi szerződések egyéb szövetségi kötelezettségei nem esnek bele a hadiállapot tárgykörébe, ezáltal a normál jogrendi állapotnak kell tudnia ezeket megoldania. Összességében tehát elmondható, hogy a hadiállapot egy olyan katonai tárgykört ölel fel, ahol a válság, fenyegetettség, már egy magasabb szinten van, így ez azt jelenti, hogy a honvédelmi képességekben közreműködő szerveknek, szervezeteknek fel kell készülnie szabályozási szinten is arra a komplexebb, szélesebb feladatkörre, amelyet a normál, békeidőszaki jogrendben kell ellátniuk.

A szükségállapot esetkörének bevezethetősége az Alaptörvény kilencedik módosításával kiszélesedett, elsősorban a biztonsági környezet nem katonai vonatkozásának köszönhetően, valamint megjelennek benne az alkotmányos rend erőszakos megdöntésére vonatkozó kísérletek, illetve az élet- és vagyonbiztonságot fenyegető cselekmények, akár fegyveresen, akár fegyvertelenül. A szükségállapot magába foglalja az információs műveletekhez szorosan kapcsolódó kibertérből érkező fenyegetéseket, támadásokat, valamint a korábbi terrorveszélyhelyzeti különleges jogrendi eseményt is, amely igazából az előző rendszerben is szorosan kapcsolódott a szükségállapothoz, így ebben a szabályozási rendszerben sem zárják ki a terrorveszély, a terrortámadás miatti változások bevezetését, csupán igyekeznek a fokozatosság elve mentén maradni. Mint a hadiállapot esetében itt is megjelenik a normál jogrendi feladatok kiszélesedése, amelyhez kapcsolódik, hogy az Alaptörvény csak a Honvédség rendeltetését tartalmazza: „A Magyar Honvédség alapvető feladata Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelme, nemzetközi szerződésből eredő közös védelmi és békefenntartó feladatok ellátása, valamint a nemzetközi jog szabályaival összhangban humanitárius tevékenység végzése”³⁸, viszont a konkrét feladatkörét a Honvédségnek az Alaptörvény nem tartalmazza, ezzel is elősegítve, és megerősítve azt, hogy a normál jogrendi készülést, tervezést a nem katonai célú közreműködés esetében.

A veszélyhelyzet, mint harmadik különleges jogrendi eset is a hatékonyság jegyében a rugalmasság, valamint az alkalmazhatóság szélesedése felé mozdult el, ennek érdekében a jogalkotó a veszélyhelyzet meghatározását a korábbi taxatív felsorolás helyett, a következőre bővítette „élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény – különösen elemi

³⁸ Magyarország Alaptörvénye Hatályos: 2024.07.01.- <https://njt.hu/jogszabaly/2011-4301-02-00.19#13>
(Letöltés ideje:2024. 04. 15.)

csapás vagy ipari szerencsétlenség”³⁹. A veszélyhelyzeti jogrend tárgykörének módosítására példaként szolgálhat a 2019-ben bekövetkezett COVID19 járvány, amely aktívan az országot 2020 tavaszán érte el, illetve amely során normál jogrendtől eltérő intézkedéseket vezettek be, annak érdekében, hogy kezeljék a válságot. Így a COVID járvány után vonható le az a következtetés, hogy egészségügyi, humanitárius katasztrófák eszkalálódhatnak gazdasági, ellátási válsággá, amely globális szintre fejlődhet. Ezen felül az Alaptörvény tizedik módosítása, előrehozott egy szövegváltoztatást, amely azt a rugalmasságot adja meg, amelyre a COVID után a 2022-ben kirobbant orosz-ukrán konfliktus tett szükségessé, miszerint a „Kormány szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény – különösen elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség – esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdethet ki,”⁴⁰ ezáltal még több rugalmassággal ruházzák fel a veszélyhelyzetet, mint különleges jogrendet, valamint egy 2022-ben megkezdődött eseményt tesznek a különleges jogrend tárgykörévé.

A védelmi és biztonsági reform első lépcsőfoka tehát a különleges jogrend aktualizálása, leegyszerűsítése volt, ezt az Alaptörvény kilencedik módosítása hozta el, ezen felül, viszont fontos megjegyezni, hogy vannak olyan intézkedések, amelyek bár megnevezésileg nem, viszont tartalmuk miatt hasonlóak, mint a különleges jogrend, ezeket hívhatjuk Szürke Zónás eseteknek, utalva arra, hogy nem tartoznak a különleges jogrendek közé, ugyanakkor eltérnek az állam normál (válságmentes alaphelyzeti) működésétől.”⁴¹ Ide sorolható a védelmi és biztonsági reform második lépcsőjeként említhető 2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenysége összehangolásáról, amely bevezeti az „összehangolt védelmi tevékenység”⁴² fogalmát, amely tulajdonképpen egyfajta problémamegoldási rendszer az összkormányzati döntéshozatal érdekében. Valamint ide

³⁹ FARKAS Ádám (2022): Védelmi-biztonsági szabályozási és kormányzástani műhelytanulmányok 2022/38. Az Alaptörvény új, védelmi és biztonsági tárgyú rendelkezéseinek elemzése I. Budapest: Nemzeti Közszerzői Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely 13. <https://hhk.uni-nke.hu/kutatas-es-tudomanyos-elet/kutatomuhelyek/vedelmi-biztonsagi-szabalyozasi-es-kormanyzastani-kutatomuhely/muhelytanulmanyok/2022> (Letöltés:2024. 04. 15.)

⁴⁰ Magyarország Alaptörvénye Hatályos: 2024.07.01.- <https://njt.hu/jogszabaly/2011-4301-02-00.19#13> (Letöltés ideje:2024. 04. 15.)

⁴¹ KESZELY László-Varga Attila Ferenc: A védelmi és biztonsági igazgatás rendszere – a Vbő. VII. fejezete In.: Kádár Pál (szerk.): A védelmi és biztonsági szabályozás magyarországi reformja. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely 2023. 205. <https://hhk.uni-nke.hu/kutatas-es-tudomanyos-elet/kutatomuhelyek/vedelmi-biztonsagi-szabalyozasi-es-kormanyzastani-kutatomuhely/muhelytanulmanyok/2022> (Letöltés ideje:2024. 04. 15.)

⁴² 2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról 2. fejezet 5§ 12. <https://njt.hu/jogszabaly/2021-93-00-00> (Letöltés ideje: 2024. 04. 15.)

sorolható az a „honvédelmi válsághelyzet”⁴³ és a váratlan támadás elhárítása, amelyek a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CLX törvényben szerepelnek. Mindkettő eset azt a célt szolgálja, hogy különleges jogrend nélkül a kormányzat, illetve a biztonsági kihívásban érintett szervezetek azonnal legyenek képesek jogszerűen fellépni és a kialakuló veszély szintjét csökkenteni.

Az összehangolt védelmi tevékenység egy eddig nem ismert eszköz volt, amely a Vbő.-ben jelent meg, és egy súlyos, elhúzódó védelmi és biztonsági kihívás esetén alkalmazható, amelynek kezeléséhez több igazgatási, illetve védelmi szerv szükséges, esetleg olyan esemény következik be, amely kimeríti az összehangolt védelmi tevékenység törvényi meghatározását, esetleg az Észak Atlanti Szerződés Szervezetének (Továbbiakban: NATO) életében következik be olyan esemény, amely kezeléséhez a NATO Válságreakálási Rendszerének intézkedései szükségesek. Az összehangolt védelmi tevékenység megjeleníti az összkormányzati válságkezelést, miszerint a felmerülő problémákat, kríziseket globális jellegük miatt nem biztos, hogy kezelni lehet csupán ágazatokon belül, viszont ezek az esetek nem indokolják, illetve nem merítik ki a különleges jogrend bevezethetőségét. Ezzel a törvény nem egy teljesen új rendszert szeretne létrehozni az alapoktól, hanem inkább fenntartani a szakmai, szakspecifikus szabályozásokat, azzal, hogy megadja a közös hátteret, amelyben szerepelnek az ágazatok, annak érdekében, hogy kezelni lehessen a felmerülő problémát. Összehangolt védelmi tevékenységre már volt példa, ilyen volt például a COVID19-es járványhelyzet, valamint a migráció okozta válsághelyzet, viszont az „összehangolt védelmi tevékenység újdonsága abban rejlik, hogy a felhatalmazást a jogalkotó meglehetősen széles körben és nagyfokú rugalmasságot adva biztosítja, szükség esetén egy jogintézménybe integrálva valamennyi hasonló felhatalmazás szakmai tartalmát.”⁴⁴ Az összehangolt védelmi tevékenység az állami közigazgatási szervek esetében értelmezhető, ahol szükség esetén a Kormány kibővített hatásköröket állapíthat meg, viszont fontos, hogy ezek a kibővített hatáskörök nem jelenthetik azt, hogy egy alkotmányos limit, jog, esetleg olyan szabály sérülne, amit csak és kizárólag különleges jogrend esetén lehetne bevezetni. Az összehangolt védelmi tevékenység bevezetése bár a Kormányon áll, viszont ennek esetében „a Kormány köteles tájékoztatni a köztársasági elnököt és az Országgyűlés

⁴³ 2021. évi CLX. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről 107§ <https://njt.hu/jogszabaly/2021-140-00-00> (Letöltés ideje: 2024. 04. 15.)

⁴⁴ KÁDÁR Pál: Az összehangolt védelmi tevékenység – a Vbő. XI. fejezete. In.: Kádár Pál (szerk.): A védelmi és biztonsági szabályozás magyarországi reformja. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely 2023. 237. <https://hhk.uni-nke.hu/kutatas-es-tudomanyos-élet/kutatomuhelyek/vedelmi-biztonsagi-szabalyozasi-es-kormanyzastani-kutatomuhely/muhelytanulmanyok/2022> (Letöltés ideje: 2024. 04. 15.)

tárgykör szerint feladatkörrel rendelkező bizottságát”⁴⁵. Ez a köteleesség általánosságban az összehangolt védelmi tevékenység kihirdetésének okára, illetve tervezett intézkedéseire vonatkozik, mindemellett a Kormány köteles tájékoztatni a lakosságot is, az elrendelés tényéről, valamint a bevezetett jogszabályi módosításokról.

Maga az összehangolt védelmi tevékenység lényegében a Kormány válságkezelési tevékenysége, összkormányzati szinten, ahol a döntések előkészítését, azoknak a bevezetését, végrehajtását, illetve ellenőrzését, valamint a kormányzati-kommunikációt, egy kijelölt, vezető szerv hangolja össze. Az összehangolást a Vbö. szerint „a Kormány erre kijelölt tagja vagy a Kormány ügydöntő jogkörrel rendelkező erre kijelölt szerve – a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének együttműködésével – hangolja össze a Kormány által meghatározott szempontokra figyelemmel”⁴⁶. Ebből az olvasható ki, hogy nincs egy előre meghatározott illetékes minden esetre összességében, hanem az feltételezhető, hogy a probléma eredetéből adódóan választanak majd minisztert, vagy kormány szervet, amely az összehangolási feladatokat ellátja. Ez alapján feltételezhető, hogy egy újabb árvízi katasztrófa esetén a Belügyminiszter kapná meg ezt a szerepet, míg egy honvédelmi típusú esemény esetén, a Honvédelmi miniszter kapná meg. Lényegében, a feladat tárgykörének azonosítását követően összepárosítanak a szakmailag legkompetensebb szervvel, ágazati miniszterrel. Ez a megoldás a lényegét tekintve hasonlítható a korábbról ismert ad hoc operatív törzsek működésével, azzal a különbséggel, hogy itt a hangsúly a felkészülésen van, ezáltal, nem az események bekövetkeztének első pillanatában kell összerakni azt a csapatot, amely az elsődleges reagálással, illetve az esemény kezelésével foglalkozna, hanem az előre azonosítható történések esetében, már meglenne az a terv, amely alapján egy operatív törzs megkezdhetné a munkát.

A Kormány által kijelölt személy köteles jelenteni a Kormány felé a válságkezelésről, annak feladatairól, valamint, ha úgy ítéli meg, hogy szükséges lenne bevezetni valamelyik különleges jogrendet a válság kezelésének érdekében, viszont amennyiben ezt a lehetőség nem szükséges, akkor javaslatokat tehet a Kormánynak, hogy az összehangolt védelmi tevékenységekkel kapcsolatban milyen intézkedéseket lenne célszerű bevezetni, valamint, hogy érdemes lenne-e a Nemzeti Intézkedési Rendszer (Továbbiakban: NIR) elemei közül bevezetni valamit. A NIR „Magyarország válságkezelési

⁴⁵ 2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról 3. rész IX. fejezet 74.§ 3. <https://njt.hu/jogszabaly/2021-93-00-00> (Letöltés ideje: 2024. 04. 15.)

⁴⁶ 2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról 3. rész IX. fejezet 75§ 1. <https://njt.hu/jogszabaly/2021-93-00-00> (Letöltés ideje: 2024. 04. 15.)

döntéshozatali és végrehajtási rendszere, amely magában foglalja a NATO válságreagálási intézkedési rendszerének elemeit.”⁴⁷ Az összehangolt védelmi tevékenységek esetében megmutatkozik, a Védelmi Igazgatási Hivatal⁴⁸, amely a reform egyik markáns eleme, mivel a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve⁴⁹ lett. Ezáltal itt sem kerülhető el, mivel a Védelmi Igazgatási Hivatal, mint központi szerv összehangolja a védelmi és biztonsági feladatokat, valamint ezekben az esetekben biztosítja az összkormányzati döntés-előkészítés folyamatát.

A 2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról tartalmaz egy taxatív felsorolást a bevezethető intézkedésekről, mindazonáltal, meghagyja a rugalmasságot a paragrafus utolsó pontjával, amely kimondja, hogy bármilyen intézkedés bevezethető, a válság kezelésének érdekében, amely nem korlátozza az alapjogokat.

Ezekben beazonosíthatóak a korábbi szabályozás esetei, a 2015-ös migrációs válság, és a 2020-as járványügyi válság nyomán, a menedékjog esetében, a 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról, valamint az egészségügyi szabályozás esetében, a 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről. A bevezetett intézkedéseknek a szükségesség és arányosság elvén kell maradnia, mindazonáltal a kormány elrendelheti a Magyar Honvédség bevonását az összehangolt védelmi tevékenység keretében bevezetett intézkedésekkel kapcsolatos rendészeti feladatok ellátásában. Ezzel a módosítással is a komplex világ okozta feladatok ellátását próbálják elősegíteni, valamint a konfliktusok hibrid jellegéhez kapcsolódóan igyekeznek reagálási teret teremteni. Mivel a Vbő. szerint, az ilyen feladatokat, amelyek a Honvédségre hárulhatnak, törvényben kell kijelenteni, ezért ezt a 2021. évi CXL a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló törvényben meg is teszik. A 2021. évi CLX törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről illeszkedik a védelmi igazgatás reformjának alapját képező Vbő. törvény rendszerébe, valamint szemlélteti az összkormányzati döntéshozatal megvalósulását, a honvédelmi válsághelyzet esetén keresztül, amely egy összehangolt védelmi tevékenységnek minősül, és amelyet a Kormány a honvédelmi miniszter javaslatára rendelhet el, azon esetekben, amelyeket a Hvt. felsorol.⁵⁰

⁴⁷ 399/2022. (X.21.) Korm. rendelet a NATO Válságreagálási Rendszerével összefüggő döntéshozatal és feladatellátás, valamint a Nemzeti Intézkedési Rendszeralkalmazásával összefüggő szabályokról <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2200399.kor> (Letöltés ideje: 2024. 04. 15.)

⁴⁸ 337/2022. (IX. 7.) Korm. rendelet a Védelmi Igazgatási Hivatalról <https://njt.hu/jogszabaly/2022-337-20-22> (Letöltés ideje: 2024. 04. 15.)

⁴⁹ 2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról 2. rész VII. fejezet 22. <https://njt.hu/jogszabaly/2021-93-00-00> (Letöltés ideje: 2024. 04. 15.)

⁵⁰ 2021. évi CLX. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről 107§ 2. <https://njt.hu/jogszabaly/2021-140-00-00> (Letöltés ideje: 2024. 04. 15.)

Lényegében, az összehangolt védelmi tevékenység funkciója egy rugalmas, mégis átlátható keretet biztosítani akkor, amikor a normál, békeidőszaki szabályozások kevésnek bizonyulnak, viszont a különleges jogrendi szabályozás még nem szükséges, ezzel segítve az összkormányzati válságkezelést. Bár még gyakorlati tapasztalat nincs ennek a módszernek a hatásosságáról, alkalmazhatóságáról, de az elképzelés maga illeszkedik a 21. századi komplex biztonsági rendszer jellemző problémáihoz, amelyek kezelésére megkezdték a reformot, és amelynek része a Vbő. is. Amelynek célja a rugalmasság és a keretrendszer megadása, valamint a benne szereplő új jogi fogalomnak az összehangolt védelmi tevékenységnek is a rugalmasság biztosítása a célja.

A felsoroltak alapján tehát látható, hogy a 21. században a biztonság egy sokkal komplexebb fogalommá vált, amely olyan válságokat hozott el amire senki sem volt felkészülve beleértve a védelmi igazgatás rendszerét. A bekövetkezett változások alapjaiban változtatták meg a biztonságot és ez a változás újszerű megoldásokat követelt magának. A biztonsági környezet változása volt az előidézője a védelmi igazgatás reformjának, mivel a jogalkotók felismerték, hogy a bekövetkezett eseményeket nehezen lehet kezelni az akkor hatályos rendszerrel. Mindazonáltal a reform még nem ment végbe teljesen a törvénynek és a felálló rendszernek még vannak meg nem valósult pontjai, ebből következően jelen pillanatban még egy átmeneti időszak áll fent a védelmi igazgatás tekintetében.

3. A 2021. ÉVI XCIII. TÖRVÉNY A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI TEVÉKENYSÉGEK ÖSSZEHANGOLÁSÁRÓL

A 2021. évi XCIII. törvényről beszélve (Továbbiakban: Vbö.), először az átláthatóság tekintetében szükséges elhelyezni a mai jogrendszerben, amely alapján egy átfogóbb képet kaphatunk magáról a létrehozott törvényről, valamint annak céljáról, illetve eszközeiről. Erre azért is lehet szükség, mivel a 2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról nem egy taxatív felsorolás, csak magát a keretet igyekszik megadni, amelyben igyekeztek helyet hagyni a rugalmasságnak, amelyre a komplex világkép miatt, egyre nagyobb szükség van. Ezen felül, maga a törvény igencsak széleskörű, rengeteg különböző területet érint, kezdve az alapjogok érvényesítésének témakörétől, ezen túl, tárgyalja az állami szervek működéséhez való, valamint a már korábban tárgyalt különleges jogrendi helyzethez való kapcsolódását is.

A Vbö. szorosan köthető az Alaptörvényhez, kiindulva a magyar jogrend struktúrájából, a törvény sarkalatossági záradékából, valamint az imént felsorolt érintettségek miatt. Mivel Magyarországon az Alaptörvény az egyik legmeghatározóbb szabályozás, ezért a Vbö.-nek vannak olyan paragrafusai, részei, amelyek szorosan kapcsolódnak az Alaptörvényhez, mint például, a Vbö. „6. § (1) bekezdés a)–d) pontja és 7. §-a tekintetében az Alaptörvény XXXI. cikk (4), (5) és (6) bekezdését, 4. alcíme kapcsán az Alaptörvény XXXI. cikk (5) bekezdését, valamint, a 82. §-ához pedig az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdését.”⁵¹ Az Alaptörvénynek való megfelelés érdekében, például ezeket a kapcsolódásokat, maga a jogalkotó fogalmazta meg, amelyek különösen a Magyar Honvédséggel, a rendőrséggel, a nemzetbiztonsági szolgálatokkal, valamint az Országgyűléssel kapcsolatosak. A konkrét kapcsolódás, a honvédelmi munkakötelezettségre, a polgári védelmi kötelezettségre, valamint a gazdasági és anyagi szolgáltatásra vonatkozik különösen, mivel a Vbö. ezekkel kapcsolatban, egy átfogó keretet valósít meg, a korábbi párhuzamos rendszerrel szemben, amely a honvédelmi és katasztrófavédelmi szabályozásokban szerepelt. Az Alaptörvényi kapcsolódás,

⁵¹ FARKAS Ádám (2022): Védelmi-biztonsági szabályozási és kormányzástani műhelytanulmányok 2022/39. A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény helye, szerepe a jogrendszerben. Budapest, Nemzeti Közszerkezleti Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely 14.o. <https://hhk.uni-nke.hu/kutatas-es-tudomanyos-elet/kutatomuhelyek/vedelmi-biztonsagi-szabalyozasi-es-kormanyzastani-kutatomuhely/muhelytanulmanyok/2022> (Letöltés:2024. 04. 15.)

összességében tehát azt jelenti, hogy betagozódva az Alaptörvény alá, egy átfogó keretet ad a Vbö., megadva a kibontott törvényi kereteket, az érintett ágazatoknak, szervezeteknek.

A Vbö. jogrendszeri helyéről maga a törvény is szól, ezt már a preambulumban megteszi, amely már az általános szerepéről is szól a törvénynek. „Az Országgyűlés

- Magyarország és a magyar nemzet védelme, biztonságának fenntartása, fejlesztése és ezekkel összefüggő érdekeinek érvényesítése,
- az erre hivatott képességek összehangolt és hatékony irányítása és működtetése,
- a 21. századi biztonsági környezet sokrétű és összetett kihívásainak és fenyegetéseinek kezelhetősége,
- a természeti, a civilizációs eseményekkel, továbbá az emberi cselekményeken alapuló fenyegető, ártó, befolyásoló, támadó magatartásokkal szembeni összehangolt felkészülés és védekezés, valamint
- a válságkezelés és a különleges jogrend idejével összefüggő feladatok átfogó megközelítésének erősítése érdekében”⁵² hozta létre a 2021. évi XCIII. törvényt.

A preambulumban lényegében meghatározta az elérni kívánt általános célokat, amely elsősorban az ország biztonságának aktív és passzív oldalának megvalósítása, ideértve a védelmi és az érdekérvényesítési célokat. A védelem és biztonság fenntartásának, illetve fejlesztésének érdekében, az ezzel összefüggésben lévő állami szervezeteknek, feladatoknak az összehangolásaként jelenik meg ez a törvény, amellyel egy keretrendszert igyekeztek megadni a hatékony irányításhoz és működtetéshez. A 2021. évi törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolására létrehoz olyan összehangoló megoldásokat, amelyek által a biztonsági szektorral, és annak dimenzióival kapcsolatban álló szervek feladatkörén átívelő feladatok kezelésére szolgálnak. Ezt az összhangra törekvő, koordináló megközelítést erősíti, a korábban már tárgyalt különleges jogrendi feladatok átfogó megközelítése, illetve a válságkezelésre megalkotott koncepciók.

A preambulumban lényegében meghatározta az elérni kívánt általános célokat, amely elsősorban az ország biztonságának aktív és passzív oldalának megvalósítása, ideértve a védelmi és az érdekérvényesítési célokat. A védelem és biztonság fenntartásának, illetve fejlesztésének érdekében, az ezzel összefüggésben lévő állami szervezeteknek, feladatoknak az összehangolásaként jelenik meg ez a törvény, amellyel egy keretrendszert igyekeztek megadni a hatékony irányításhoz, és működtetéshez. A 2021. évi törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolására létrehoz olyan összehangoló megoldásokat,

⁵² 2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról Preambulum <https://njt.hu/jogszabaly/2021-93-00-00> (Letöltés ideje: 2024. 04. 15.)

amelyek által a biztonsági szektorral, és annak dimenzióival kapcsolatban álló szervek feladatkörén átívelő feladatok kezelésére szolgálnak. Ezt az összhangra törekvő, koordináló megközelítést erősíti, a korábban már tárgyalt különleges jogrendi feladatok átfogó megközelítése, illetve a válságkezelésre megalkotott koncepciók.

Az összkormányzati szintű védelmi és biztonsági irányítás szakmai irányításának jellegét, a Vbö. általi feladatmeghatározás tükrözi a Kormány irányába, amely tartalmazza a Kormányra magára vonatkozó koordinációs feladatokat, illetve ezen felül is tartalmaz irányítási feladatokat, valamint a védelmi és biztonsági összehangolt feladatok érdekében a Kormány irányítása alá nem tartozó szervekkel, szervezetekkel való együttműködést. „A Kormány Vbö. szerinti feladatai tehát egyértelműen megerősítik a Vbö. szakmai irányítási keretrendszer jellegét, de egy olyan tág szakmai portfólióval, amely a komplex biztonság teljes spektrumát hivatott lefedni.”⁵³ Ezt szemlélteti, a Vbö. azon felépítése, hogy a védelmi feladatokban érintett szakminiszterek, szervek, és szervezetek részére, konkrét feladatokat irányoz elő, amelyeknek a teljesítéséhez, az ágazati szabályzatokra kell építeni, ezzel is a keretrendszer jelleget erősítve.

A 2021. évi XCIII. törvényt összességében azzal az általános céllal hozták létre a jogrendszerben, hogy az egyre komplexebb biztonsági térben létrehozzanak, egy egységes, keretszerű szabályozást, emellett, a biztonság széleskörűsége, összetettsége miatt, a szektorok, szakterületek szabályozásaira építve határoznak meg feladatokat, esetenként plusz új feladatokat, amelyek az összkormányzati feladatrendszer megvalósulását irányozzák elő. A Vbö. létrehozásának célja „a védelmi és biztonsági tevékenységek hatékonyabb ellátását segítő együttműködési és koordinációs szisztéma megalapozása.”⁵⁴

A közigazgatás, az igazgatás feladata, hogy fenntartsa és működtesse az államot, ezáltal megteremtse az önálló és szuverén állam helyzetét. Az állam működését azonban nem csak békeidőben szükséges fenntartani, illetve igazgatni, hanem a rendkívüli időszakokban is szükséges, ideértve azokat az eseményeket, amelyek alapvetően eltérnek a normál működéstől, mint például járvány, fegyveres konfliktus, természeti katasztrófa.

⁵³ FARKAS Ádám (2022): Védelmi-biztonsági szabályozási és kormányzástani műhelytanulmányok 2022/39. A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény helye, szerepe a jogrendszerben. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely 21. <https://hhk.uni-nke.hu/kutatas-es-tudomanyos-elet/kutatomuhelyek/vedelmi-biztonsagi-szabalyozasi-es-kormanyzastani-kutatomuhely/muhelytanulmanyok/2022> (Letöltés:2024. 04. 15.)

⁵⁴ FARKAS Ádám (2022): Védelmi-biztonsági szabályozási és kormányzástani műhelytanulmányok 2022/39. A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény helye, szerepe a jogrendszerben. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely 22. <https://hhk.uni-nke.hu/kutatas-es-tudomanyos-elet/kutatomuhelyek/vedelmi-biztonsagi-szabalyozasi-es-kormanyzastani-kutatomuhely/muhelytanulmanyok/2022> (Letöltés:2024. 04. 15.)

A védelmi igazgatás rendszere, szolgálja az állam működtetését, mind békeidőben, mind a rendkívüli időszakokban, ennek érdekében a válságot megelőző időszakban megkezdődik a felkészülés, és már a felkészülési időszakban feladatokat lát el, ezzel szemben pedig a rendkívüli időszakban megadja az alapot, illetve a kereteket, ahhoz, hogy az állam, és az államszervezet működésképes legyen.

A védelmi és biztonsági irányítás rendszere a közigazgatás részét képezi, amelybe beletartozik, a honvédelmi igazgatás, illetve a rendvédelmi szervek által ellátott igazgatási tevékenységi körök is. A védelmi és biztonság irányítási rendszer összetett, és az egész államszervezetet behálózza, ezért a rendszer bonyolultsága miatt a védelmi igazgatás rendszerére vonatkozó főbb elemek a Védelmi és Biztonsági tevékenységek Összehangolásáról szóló törvényben szerepelnek, illetve a feladatok további leosztását a védelem és biztonság irányítása vonatkozásában szervezeti szinten került meghatározásra.

A védelm- és biztonságszavatolás alapelveit, amelyek megadják a keretet a védelmi és biztonsági tevékenységeknek, a reform keretében létrehozott törvény határozza meg. A Vbő által megtörtént a széttagolt szabályozás egyesítése, a feladatokat tovább részletezi más jogszabályokba utalva, a keretjellegre építve igyekszik biztosítani az egyenletes terhelést az erőforrásokhoz mérten, illetve a szakmai érdekérvényesíthetőséget is a fókuszba helyezi.

Magyarország tagja a North Atlantic Treaty Organisation, Észak-atlanti Szerződés Szervezetének (Továbbiakban: NATO), ezáltal tervezésének fókuszában szerepel a NATO új stratégiai koncepciója⁵⁵, amely párhuzamban az elmúlt időszak pandémiás eseményeivel rámutat arra, hogy a védelmet a legszélesebb értelemben kell kezelni, illetve kiépíteni, fejleszteni. Ezen gondolatmeneten figyelhető meg a jogszabály egyik újítása, hogy a védelmi és biztonsági tervezést a legmagasabb szintre emeli, a legmagasabb szinten kezeli, és a kereteket itt határozza meg.

A szervezett felkészülés és az ellenállóképesség megteremtése érdekében a tervrendszer áthatja, a közigazgatást, illetve az állami irányítást, amely az elvek meghatározása mellett, a tervrendszernek kapcsolódnia kell a feladatok költségvetésének megtervezéséhez, ezzel szavatolva azok végrehajtását.

A védelem és biztonság irányításának vonatkozásában, a szervezeti bontást alapul véve az igazgatási rendszer csúcsán az Országgyűlés helyezkedik el, amivel kapcsolatban fontos megjegyezni, hogy a Vbő. szintjén megjelenő jogosítványok meghatározó jelentőséggel bírnak, mivel a védelmi és biztonsági szabályozási reform törvényi szintre

⁵⁵ NATO 2022 Strategic Concept, 29 June 2022.

emelte az Országgyűlés egyik kötelezettségét, amely szerint az Országgyűlés, a Kormány javaslata szerint határozza meg az ország biztonság- és védelempolitikai alapelveit, illetve azok végrehajtását.

A következő fontos tényező a Köztársasági elnök, akinek az Alaptörvényben meghatározott feladatkörén kívül is van kapcsolódása a védelmi igazgatás rendszeréhez, mivel a korábbi szabályoktól eltérően, a Köztársasági elnök az az Országgyűlés Biztonság- és Védelempolitika Alapelveinek tervezetét, valamint a Kormány által elfogadni tervezett Nemzeti Biztonsági Stratégia tervezetét az elfogadást megelőzően, előzetesen véleményezi. Ezen felül a Köztársasági elnök kezébe került egy jogosítvány, amely szerint, bármikor tájékoztatást kérhet a Kormánytól „ez a kiterjesztés is azt hivatott kifejezni, hogy a Vb. a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerét új megközelítésben, az ágazatokhoz és az egyes szervezetekhez kapcsolódó „belügy” helyett komplexen, a teljes államszervezetet és társadalmat átható megközelítés irányába mozdulva, a védekezésben pedig az összkormányzati szempontokat hangsúlyozva kívánja kezelni.”⁵⁶

A Kormány, amely a védelmi és biztonsági feladatok esetében központi szerepkört lát el, az Országgyűlés elé terjeszti a Biztonság- és Védelempolitika Alapelveiről szóló határozattervezetet, valamint a teljes védelmi és biztonsági tervezési rendszer⁵⁷ irányítása és költségvetési tervezése is kormányzati feladatkörbe tartozik. Ezen felül természetesen, a Kormány rendelkezik döntési, beavatkozási eszközökkel, amelyekkel a rendszert irányítani képes, illetve az összehangolt védelmi tevékenységekkel kapcsolatban is döntési jogosítvánnyal rendelkezik.

A rendszer következő elemei a miniszterek, akik a szakágazatukhoz tartozó szervek védelmi és biztonsági feladatainak ellátásáról, felkészítéséről gondoskodnak, illetve az ezen hatáskört érintő feladatokkal kapcsolatos döntésekről, irányításról. Szakminiszteri hatáskörbe tartozik a magasabb szintű védelmi és biztonsági tervekhez kapcsolódó ágazati dokumentumok kidolgozása, illetve adatszolgáltatási kötelezettséggel rendelkeznek a központi, koordináló szerv felé.

⁵⁶ Kádár Pál (2022/12): Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok. Budapest: A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolt irányítása és keretrendszere. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely 7. <https://hhk.uni-nke.hu/kutatas-es-tudomanyos-elet/kutatomuhelyek/vedelmi-biztonsagi-szabalyozasi-es-kormanyzastani-kutatomuhely/muhelytanulmanyok/2022> (Letöltés ideje: 2024. 04. 15.)

⁵⁷ 2021. évi XCIII törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról. III. fejezet <https://njt.hu/jogszabaly/2021-93-00-00> (Letöltés ideje: 2024. 04. 15.)

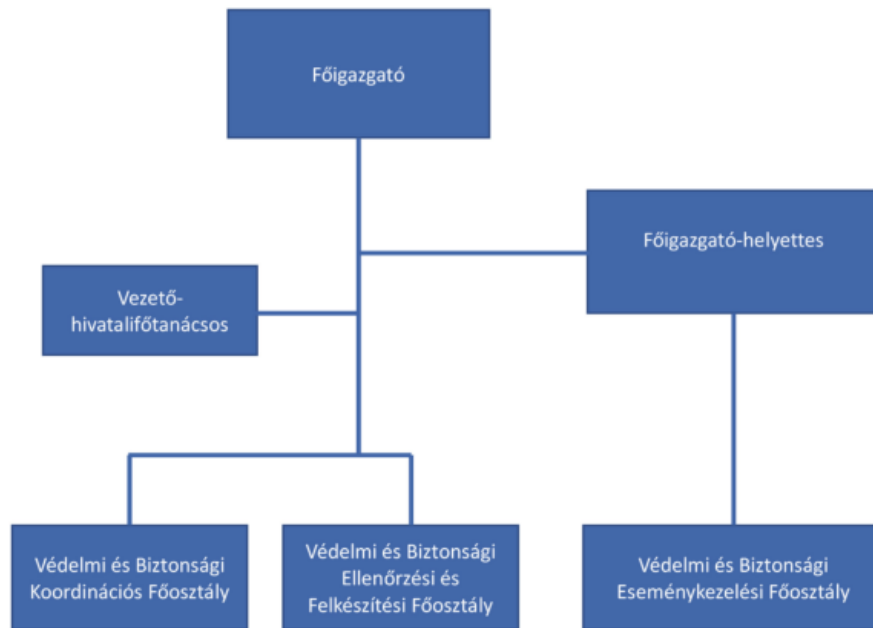
A központi szerv a Védelmi Igazgatási Hivatal⁵⁸, amely létrehozása a védelmi igazgatás összkormányzati aspektusának fejlesztéséhez kapcsolódik, amelyhez erős igazgatási jogköröket rendeltek, annak érdekében, hogy ne a korábbi módszerek felhasználásával, ad hoc törzsekkel kezeljék a felmerülő válságokat.

A védelmi és biztonsági igazgatási rendszer legfelső szintjén a Védelmi Igazgatási Hivatal áll, mint központi koordináló szerv, amely világosan látszik, hogy központi szerv létehez képest, kifejezetten sajátos szabályozással rendelkezik, mivel a törvényi keretek között meghatározott jogosítványai nem tartalmaznak kifejezetten leszűkített, pontosan vett irányítási jogkört, ennek oka, pedig abban rejlik, hogy a Hivatal feladatainak központjában a koordináció áll. Ennek az oka a már korábban tárgyalt összkormányzatiság, ezért nem kíván elvonni Miniszteri és Államtitkári jogokat a Vbö., mivel központi szervként nem csúcsszervvé akarják alakítani a Védelmi Igazgatási Hivatalt.

A Védelmi Igazgatási Hivatal a Főigazgató, a Főigazgató-helyettes, valamint a Vezető-hivatalifőtanácsos személye mellett, három főosztállyal működik; Védelmi és Biztonsági Koordinációs Főosztály, Védelmi és Biztonsági Ellenőrzési és Felkészítési Főosztály, Védelmi és Biztonsági Eseménykezelési Főosztály.

Ez a központi szerv ezen három főosztállyal, koordinálja a védelmi és biztonsági tervezés feladatait, az összkormányzati felkészülést az összehangolt védelmi tevékenységekre, illetve a válságkezelési és különleges jogrendi feltételek kialakítását. A központi szervnek továbbá a védelmi és biztonsági érdekek érvényesítését segítő, valamint a biztonsági és védelmi összefüggésű technológiai és társadalmi kihívások azonosításához hozzájáruló tudományos kutatások figyelemmel kísérése és támogatása is megjelenik, mint feladat.

⁵⁸ Magyarország Kormánya: Megalakul a Védelmi Igazgatási hivatal. <https://kormany.hu/hirek/megalakul-a-vedelmi-igazgatasi-hivatal> (Letöltés ideje: 2024.04.04.)



1. ábra A Védelmi Igazgatási Hivatal felépítése⁵⁹

A Védelmi Igazgatási Hivatal a védelmi igazgatási reform egyik legnagyobb változtatása, ez a központi szerv viszi át az összkormányzati elképzelés megvalósulását a gyakorlatba. A központi koordináló szerv szerepe, a korábbi esetektől eltérően, az ágazatokhoz delegált kormányzati szintű, és az ágazati szinteken túlnyúló feladatok kezelése, ezzel elkerülve, azt a scenáriót, ahol feladatok végrehajtása megreked, mivel az ágazati szinten nem tudják megoldani. Viszont az összkormányzati elképzelés a szervezeti érdekeket sérti estenként, de a végrehajtást segíti elő. Mivel a „válságkezelés”⁶⁰ egyik legfőbb alapelve, a szubszidiaritás, amelyhez, a Vbő. keretjellege tökéletesen igazodik egyfajta ernyőt alkotva, az ágazati kompetenciákból, valamint, a védelmi és biztonsági szervek területeinek összefogásával megvalósítja az összkormányzati elgondolás megjelenését.

Ahogy a jogszabály fogalmaz, miszerint az „összehangolt védelmi tevékenység” lényegében a Kormány jogszabályban biztosított összkormányzati válságkezelési felhatalmazása, amelynek keretében a döntés-előkészítést, kormányzati kommunikációs feladatokat, a műveletek irányítását, valamint a Kormány által bevezetett intézkedések

⁵⁹ Jogkódex: 6/2023. (III. 31.) MK. Utasítás a Védelmi Igazgatási Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 10/2022. (XI.9.) MK utasítás módosításáról <https://jogkodex.hu/doc/3591198> (Letöltés ideje: 2024. 04. 07.)

⁶⁰ **Válságkezelés:** A válságkezelés a szervezetet és az érdekelt feleket fenyegető veszély azonosítását jelenti annak érdekében, hogy hatékony választ lehessen adni rá. In: <https://www.investopedia.com/terms/c/crisis-management.asp> (Letöltés ideje: 2024. 04. 07.)

végrehajtását a Kormány kijelölt tagja hangolja össze.”⁶¹ Ez a megoldás bár sokban hasonlít a korábbi ad hoc törzsekhez, azok működtetéséhez, felépítéséhez, mindazonáltal, lényeges különbség, hogy a döntési struktúra előre begyakorolható, az Eseménykezelési Főosztály által, ez pedig lényeges elem a hatékonyság fokozásában, mivel ezáltal, az ad hoc megoldások elkerülése miatt, a válságreakálás, védekezés hatékonysága fokozható.

Fontos megemlíteni, hogy a Vbö. szövegezése, nem egy konkrét személyt határoz meg a Kormány által bevezetett intézkedések összehangoló feladataira, hanem minden esetben egy arra a feladatra specifikusan kijelölt Miniszter lesz, aki a helyzet típusától, a lehetséges feladatok listájától függően kerül meghatározásra. „, Valószínűsíthető, hogy egy árvíz esetén a belügyminiszter kapná a felhatalmazást, míg egy honvédelmi típusú válságszituáció kialakulásánál a honvédelmi miniszter, egy energiaellátási válsághelyzetben pedig az ezért a területért felelős miniszter kapná a lehetőséget a védekezés összehangolására. Az is elképzelhető, hogy a kialakult helyzet súlyosságára vagy várható hatásaira figyelemmel maga a miniszterelnök kap felhatalmazást a Kormánytól.”⁶² Ezzel biztosítják, hogy a válság típusához legjobban kapcsolódó személy legyen felelős a vezetésért, a koordinációért.

Az összkormányzati koordináció, illetve az új rendszer középpontjában a Védelmi Igazgatási Hivatal áll, amely feladatait a Vbö. határozza meg, amely alapján szervezési, felkészülési, végrehajtási és tervezési feladatai vannak, ezen felül pedig esetenként, képzési, kiképzési, valamint felkészülési, illetve ellenőrzési feladatai vannak a központi koordinációs szervnek, amelyeket a Vbö. 52§⁶³ határoz meg. Az igazgatási feladatok mellett a válságkezelés érdekében felállítandó Eseménykezelő központ működtetése, valamint az Integrált Védelmi és Biztonsági Iránymutatás⁶⁴, az Ország Összehangolt Védelmi Tervének elkészítése során felmerülő koordinációs szerep is olyan típusú feladat, amelyet a Védelmi Igazgatási Hivatalnak kell ellátnia. A tervezés vonatkozásában a tervek felülvizsgálatában,

⁶¹ Kádár Pál (2023) Védelmi-biztonsági szabályozási és kormányzástani műhelytanulmányok 2023/4. Az összehangolt védelmi tevékenység szabályozása. Budapest: Nemzeti Közszerződési Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely 5. <https://hhk.uni-nke.hu/kutatas-es-tudomanyos-elet/kutatomuhelyek/vedelmi-biztonsagi-szabalyozasi-es-kormanyzastani-kutatomuhely/muhelytanulmanyok/2022> (Letöltés ideje:2024. 04. 15.)

⁶² Kádár Pál (2023) Védelmi-biztonsági szabályozási és kormányzástani műhelytanulmányok 2023/4. Az összehangolt védelmi tevékenység szabályozása. Budapest: Nemzeti Közszerződési Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely 6. <https://hhk.uni-nke.hu/kutatas-es-tudomanyos-elet/kutatomuhelyek/vedelmi-biztonsagi-szabalyozasi-es-kormanyzastani-kutatomuhely/muhelytanulmanyok/2022> (Letöltés ideje:2024. 04. 15.)

⁶³ 2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról 52§ <https://njt.hu/jogszabaly/2021-93-00-00> (Letöltés ideje: 2024. 04. 15.)

⁶⁴ 400/2022. (X.21.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági célú tervezés szabályairól <https://njt.hu/jogszabaly/2022-400-20-22> (Letöltés ideje: 2024. 04. 15.)

az ágazati szintű tervek összehangolásában lesz szerepe, hogy megteremtsék azt a környezetet, ahol megvan az összhang, és az ágazati tervek nem mondanak ellent egymásnak, valamint várhatóan a szakmai szinten véleményezi a magasabb szintű stratégiákat. Az ellenőrzési tevékenységek keretében az összehangolás megvalósulását, a hatékonyságot, valamint a kereteknek való megfelelést kell vizsgálni, és nem a törvényesség és a jogszerűség vizsgálata a cél. Ennek az ellenőrzésnek a megvalósulásához létre kell hozni egy rendszert a követelményekkel, a követelmények módszereivel, amelynek megvalósításáról a védelmi és biztonsági célú ellenőrzésekről szóló 403/2022. (X. 24.) Korm. rendelet határoz.

„Az összehangolt védelmi tevékenység lényegében a Kormány jogszabályban biztosított összkormányzati válságkezelési felhatalmazása, amelynek keretében a döntéselőkészítést, kormányzati kommunikációs feladatokat, a műveletek irányítását, valamint a Kormány által bevezetett intézkedések végrehajtását a Kormány kijelölt tagja hangolja össze.”⁶⁵ Ez a megoldás bár sokban hasonlít a korábbi ad hoc törzsekhez, azok működtetéséhez, felépítéséhez, mindazonáltal, lényeges különbség, hogy a döntési struktúra előre begyakorolható, az Eseménykezelési főosztály által, ez pedig lényeges elem a hatékonyság fokozásában, mivel ezáltal, az ad hoc megoldások elkerülése miatt, a válságreagálás, védekezés hatékonysága fokozható.

Fontos megemlíteni, hogy Vbö. szövegezése, nem egy konkrét személyt határoz meg a Kormány által bevezetett intézkedések összehangoló feladataira, hanem minden esetben egy arra a feladatra specifikusan kijelölt Miniszter lesz, aki a helyzet típusától, a lehetséges feladatok listájától függően kerül meghatározásra, Ezek alapján, a válsághoz legközelebb álló Miniszter kapja a feladatot ezzel biztosítják, hogy a válság típusához legjobban kapcsolódó személyt biztosítsák a kooperációs munkához.

A válságkezelésbe bevont rendszerelemek mentén megfigyelhető, hogy a 2021. évi törvény célja a teljes kormányzati összefogás egy központi szakmai koordináló szervvel. A 2021. évi törvény célja az összkormányzati válságkezelés megvalósítása annak érdekében, hogy a válságkezelés ne akadjon el ágazati problémákban és a lehető leghatékonyabban gyorsabban kezelni lehessen azt. Ennek a módszernek a bevezetéséhez a megváltozó biztonsági rendszer vezetett el, amely egyre komplexebb válságokat és problémákat hoz

⁶⁵ Kádár Pál (2023) Védelmi-biztonsági szabályozási és kormányzástani műhelytanulmányok 2023/4. Az összehangolt védelmi tevékenység szabályozása. Budapest: Nemzeti Közszerológiai Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely 5. <https://hhk.uni-nke.hu/kutatas-es-tudomanyos-let/kutatomuhelyek/vedelmi-biztonsagi-szabalyozasi-es-kormanyzastani-kutatomuhely/muhelytanulmanyok/2022> (Letöltés ideje:2024. 04. 15.)

magával. Ez a komplexitás azt idézte elő, hogy ágazatokon túlnyúló válságokat próbáltak ágazati szinteken kezelni. A közelmúlt tapasztalatai azt bizonyították, hogy ez nem a leghatékonyabb megoldás ennek érdekében vezették be a Vbö.-ben az összkormányzati válságkezelést.

A válságkezelés koordinációjáért a „Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság”⁶⁶ (továbbiakban: KKB) felel, amely egy kormányzati koordináló szerv, felkészülési, megelőzési, védekezési és helyreállítási feladatokkal, illetve ezek összehangolásának tevékenységével rendelkezik. A koordinációs szerv vezetője, a Belügyminiszter, illetve, a katasztrófát érintő ágazat, ágazati vezetője, valamint a katasztrófa kezelésére, a Nemzeti Veszélyhelyzet-kezelési Központot állítják fel, amely szükség esetén ad hoc áll fel. A KKB-ről illetve annak működéséről, munkaszerveiről, az 1150/2012 (V.15.) Korm. határozat a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság létrehozásáról valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról megnevezésű kormányhatározat határoz. A katasztrófavédelem a veszélyelhárítás tárgykörét dolgozza fel, ez az okmányrendszer területi szintű terveket tartalmaz a katasztrófa időszakában végrehajtandó feladatokat.

Ezzel szemben viszont a Védelmi Igazgatási Hivatal feladatai közé tartozik, az Ország Összehangolt Védelmi Tervének koordinációja, amely elengedhetetlen a kockázatok kezelésében, amihez szükséges, a kockázati tényezők egységesítése, az ágazati tervek közös fedél alá hozása, aktualizálása, illetve ahol szükséges az ágazati tervek kialakítása. A válságkezelési tervek célja nem kizárólagosan a kockázat bekövetkezése esetében megvalósuló válságkezelés, hanem a kockázatok csökkentése érdekében szükséges megelőző intézkedések végrehajtása is. A tervek részét képezi továbbá az is, hogy a kockázat-, válságkezelés folyamán felmerülő feladatok ellátásába összkormányzati szinten megvalósuló válságkezelés esetén mely minisztériumok vonhatók be, azok milyen erővel, eszközökkel rendelkeznek a védekezés végrehajtásához. A válságkezeléssel kapcsolatos összkormányzati szinten jelentkező feladatokat a későbbiekben megalakuló Parancsnoki Titkárság fogja ellátni, amely felállásáig a Védelmi Igazgatási Hivatal felelős⁶⁷.

A válságkezelési koordinációs munka, összkormányzati szinten kezelés szükséges, viszont nem minden válság esetében, hiszen, ha az ágazat képes kezelni saját erőforrásiból

⁶⁶ 1150/2012. (V.15.) Korm. határozat a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról <https://njt.hu/jogszabaly/2012-1150-30-22> (Letöltés ideje: 2024. 04. 15.)

⁶⁷ 2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról VII. fejezet 22. 52§ <https://njt.hu/jogszabaly/2021-93-00-00> (Letöltés ideje: 2024. 04. 15.)

a felmerülő válságot, akkor nem kötelező a magasabb szintű hivatal bevonása a koordinációba, csak akkor, ha maga az ágazat igényli a segítséget, és erre felkéri a Védelmi Igazgatási Hivatalt, illetve később a Parancsnoki Titkárságot. Valamint amennyiben a válságkezelés minisztériumi ágazaton belüli erőforrásokkal megvalósítható a Védelmi Igazgatási Hivatal — későbbiekben Parancsnoki Titkárság — kormányzati döntés alapján kapcsolódhat be a koordinációs feladatokba, ezen felül amennyiben a esemény kezelésében az illetékes szervezet válságkezelési lehetőségeit kimeríti, vagy összkormányzati együttműködés, szélesebb körű válságkezelés válik szükségessé, a Védelmi Igazgatási Hivatal — későbbiekben Parancsnoki Titkárság — látja el a válságkezeléssel kapcsolatos koordinációs feladatokat, ezzel felmentve a koordinálást vezetőket az ad hoc operatív törzs létrehozása alól.

Ez a tervezet a védelmi és biztonsági célú tervezés szabályairól szóló 400/2022 Korm. rendelet 2§ 1. 2. bekezdése alapján „a védelmi és biztonsági tervezés feladatának végrehajtásával kell megvalósítani a magyar nemzet védelme, biztonságának fenntartása és fejlesztése célkitűzéseit. A védelmi és biztonsági tervdokumentumnak összhangban kell lennie a védelemmel és biztonsággal kapcsolatos kormányzati intézkedésekkel”⁶⁸.

Az Eseménykezelő Központ, a Parancsnoki Titkárság a katasztrófák, válságok esetén szükséges belépő vezetési pont, amely várhatóan 2027-re áll fel teljesen, ezzel pedig megadva azt a szakmai koordináló szintet, egy olyan törzzsel, amelyet nem a pillanat szüksége követel meg.

A reform felvázolta az együttműködési mechanizmust, a vezetői ellenőrzési rendszert és a kialakulóban lévő Nemzeti Eseménykezelő Központot, amely a nemzeti válságkezelési rendszer elsődleges egységeként fog szolgálni, a feladatai ellátásához szükséges struktúrával felszerelve.

A katasztrófavédelmi törvény értelmében, a katasztrófák elleni védekezés az erre a célra létrehozott szervek és a különböző védekezési rendszerek működésének összehangolása, amelybe a polgári, a gazdálkodó szervezetek, valamint a polgári lakosság is beletartozik. Mivel a katasztrófavédelem nemzeti ügy, ezzel szemben viszont, itt összeütközik az összkormányzati elgondolás, és a meglévő ágazati gyakorlat, felfogás. Az ütközések miatt, nem csak a keretrendszernek kell rugalmasnak lenni, hanem a szervezeteknek, szervezeteknek, mivel a reform érinti az ágazati protokollokat, amely miatt, az ágazati jogkörök szűkülhetnek, hogy az összkormányzati rendszer megvalósulhasson. Erre lehet

⁶⁸ 400/2022. Korm. rendelet a védelmi és biztonsági célú tervezés szabályairól <https://njt.hu/jogszabaly/2022-400-20-22> (Letöltés ideje: 2024. 04. 15.)

példa, a KKB operatív munkaszerve, illetve a veszélykezelési ágazati terve, amelyeknek szükséges az összehangolása a Vbő.-vel, illetve az Ország Összehangolt Védelmi Tervével. Az ágazati terv esetében, szükséges a fogalmi egyeztetés, illetve a felmerülhető veszélyhelyzetek közös lapra hozása, mivel az ágazati stratégiát, csak úgy lehet becsatornázni, illetve a magasabb szintű tervdokumentum alapján egyértelműnek kell lennie az ágazati stratégiának végrehajtó szinten.

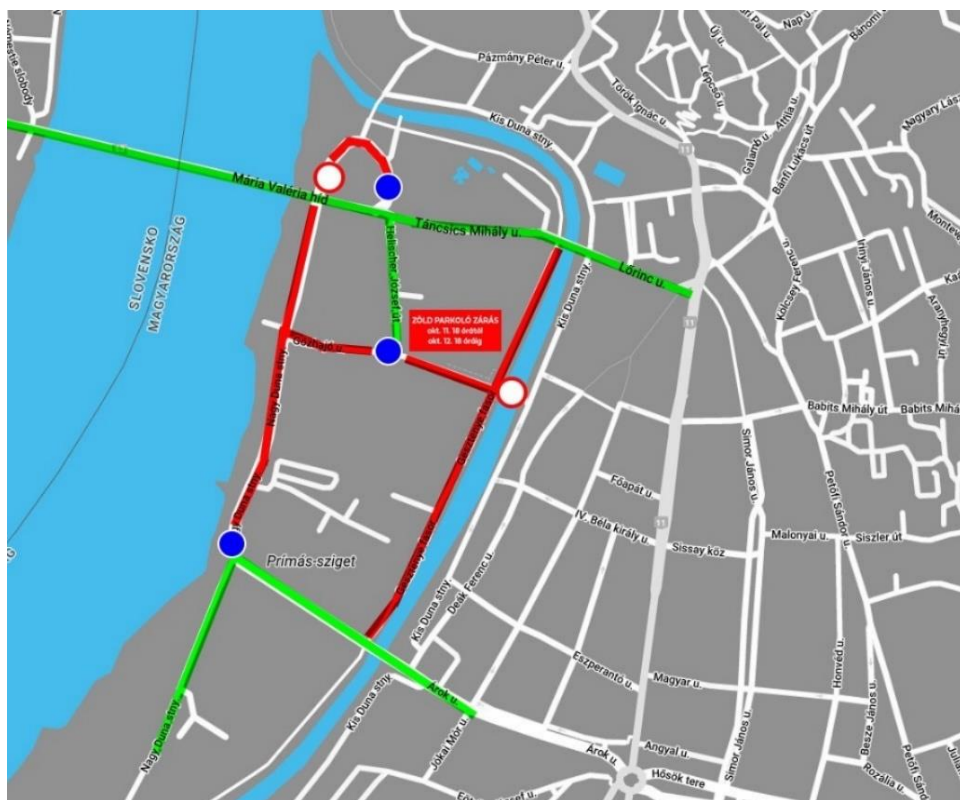
A KKB operatív munkaszervének a Nemzeti Veszélyhelyzet-kezelési Központjának (Továbbiakban: NVK), az eseménykezelés tárgykörében szükséges rugalmasságot tanúsítania, mivel az ágazatokon átívelő válságot nem lehet ágazati szintről irányítani. A KKB NVK, amely, a „katasztrófák elleni védekezéssel kapcsolatos feladatok összehangolt végrehajtásának támogatása érdekében”⁶⁹ került felállításra, amelynek az összkormányzati eszmerendszer alapján, meg kell maradni, ágazati szintű koordinációnak, ha szükséges az ilyen szintű koordináció, viszont, a több területet érintő, nemzeti válságokba, már a reform szerinti koordináló testület koordináló beavatkozása szükséges, amellyel, az ágazati átíveléseket is lehet kezelni.

A Vbő. elméleti kereteihez tartozó gyakorlati kitekintés miatt, szükséges, a szimulációs gyakorlatok végrehajtása, amellyel, a reagálóképességet lehet fokozni, illetve a keretjellegű szabályozási rendszert végrehajtási szinten is ismerni kell. Annak érdekében, hogy a biztonsági és védelmi területen is alkalmazható legyen a keretszerű szabályozás, mindazonáltal, a Vbő. egyik nagy fejlődési pontja, hogy kötelezően, törvényi szinten előírja a szabályozás visszaellenőrzését gyakorlati keretek között.

Erre példa a 2022 évi védelmi felkészítési feladatterv⁷⁰ Komárom-Esztergom Vármegyei Védelmi Bizottság bázisán, Komárom Esztergom Vármegyében a Prímás szigeten és annak környékén végrehajtott komplex civil-katonai gyakorlata hibrid fenyegetések elleni védelem megyei szintű alkalmazásának begyakorlásához.

⁶⁹ 1150/2012. (V.15.) Korm. határozat a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról 1. melléklet 12. pont <https://njt.hu/jogszabaly/2012-1150-30-22> (Letöltés ideje: 2024. 04. 15.)

⁷⁰ 1508/2022. (X. 21.) Korm. határozathoz <https://njt.hu/jogszabaly/2022-1508-30-22> (Letöltés ideje: 2024. 04. 15.)



2. ábra Fúzió 2023 gyakorlat területi lezárásai⁷¹

A „Fúzió-23”⁷² elnevezésű gyakorlat, egy komplex katonai-polgári-rendvédelmi szimuláció volt, amely során, a társszervek, az együttműködést különböző veszélyeztettségi helyzetekben gyakorolhatták, annak érdekében, hogy az éles válsághelyzetre már legyen egy kialakult, begyakorolt együttműködés. A katonákat, rendőröket, tűzoltókat, vízügyi szakembereket, egészségügyben dolgozókat önkéntes mentőcsoporthoz tagjait és a kormányhivatali dolgozókat, különböző szituációk elé állították, mint például egy dunai hajóbaleset, valamint a víz olajszennyezettsége, ideiglenes védmű építési feladat, épülettűz oltása, az emberek romok alatti keresése, kutyás keresőszolgálat, a mentett emberek biztonságba helyezése, a közbiztonság, illetve a kritikus infrastruktúra védelme, illetve ezen felül, egy ideiglenes védelmi befogadóhely kialakítása is szerepelt a végrehajtandó feladatok között. A szimuláció érdekében a vízi területek környékén elhelyezkedő utak lezárásra kerültek, és ezen területen zajlott a gyakorlat, amely alapján a Dunán két hajó összeütközött, a baleset következtében olajszennyezés alakult ki. Valamint a gyakorlat során a hajóbaleset

⁷¹ Nagyszabású területvédelmi gyakorlatot tartanak Esztergomban <https://www.esztergom.hu/hirek/1441-nagyszabasu-teruletvedelmi-gyakorlatot-tartanak-esztergomban> (Letöltés ideje: 2024. 04. 09.)

⁷² „Fúzió-23” országos gyakorlat zajlott Esztergomban http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&id=2113:fuzio-23-orszagos-gyakorlat-zajlott-esztergomban&lang=hu (Letöltés ideje: 2024. 04. 09.)

áldozatait kellett kimenteni, biztonságba helyezni, illetve a város ivóvíz ellátását biztosítani, megszervezni.

A megoldandó feladatok, felmerülő lehetséges válságszituációk, katasztrófhelyzetek kezelésének érdekében a résztvevők az információátadást, valamint a közös problémamegoldást gyakorolták, az összkormányzati rendszer keretein belül, illetve ezen tapasztalatokat kiértékelték. A gyakorlaton a Miniszterelnökség, a Védelmi Igazgatási Hivatal, a KEV Katasztrófavédelmi Igazgatóság, KEV Rendőr-főkapitányság, az E-ON Észak-dunántúli Áramhálózati Zrt., az Észak-dunántúli Vízügyi Igazgatóság, a Magyar Közút Nonprofit Zrt., Magyar Vöröskereszt KEV-i Szervezete, a Magyar Honvédség Klapka György I. Páncélosdandár, a Magyar Honvédség 6. Sipos Gyula Területvédelmi Ezred, az Országos Mentőszolgálat, az Észak-dunántúli Vízmű Zrt., az Alkotmányvédelmi Hivatal, az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, Esztergom Megyei Jogú Város Önkormányzata, a Komárom-Esztergom Vármegyei Kormányhivatal és a KEV Területi Védelmi Bizottság vett részt, ebből is látható, hogy a fiktív scenárió megoldásához is, milyen mértékű ágazatokon átnyúló összedolgozás szükséges, amely csak egy bizony területre korlátozódik.

4. REZILIENCIA AVAGY A NEMZETI ELLENÁLLÓKÉPESSÉG

Az ellenálló képességnek⁷³ nincsen egy hivatalosan, tudományosan elfogadott meghatározása, ezzel szemben, minden nemzet, illetve nagyobb kollektív szervezet megfogalmazta, hogy a maga értelmezésében ez mit jelen. Mindazonáltal a fogalmi eltérések között bolyongva, a nemzeti ellenálló képesség tekintetében megfogalmazható, hogy a védelmi igazgatás feladata, célmeghatározása, mind békeidőben, mind különleges jogrendi időszakban, az államszervezet működésének fenntartása. Az alapja az ellenállóképességnek az az igazgatás rendszere, amellyel működtetni képesek az államszervezetet, mivel, minden reagálási folyamat központi eleme maga az államszervezet. Az államszervezet egy olyan megkerülhetetlen szint, amely nélkül, az irányítás elveszne, a reagálási folyamatokat képtelenek lennének megtervezni, végrehajtani, illetve az esetleges segítségkérési lehetőséget se tudnák kihasználni.

A reziliencia fenntartása érdekében elengedhetetlen az összkormányzati rendszer, koordináció, amely a védelmi és biztonsági szabályozás reformjain is látható, mivel ez az összkormányzati elgondolás a védelmi igazgatás megreformált rendszerében került létrehozásra. A fogalom megjelent a 2021. évi XCIII. védelmi és biztonsági tevékenységekről szóló törvényben, amely szerint a nemzeti ellenálló képesség „az 1999. évi I. törvénnyel kihirdetett Észak-atlanti Szerződés 3. cikkével összhangban, a nemzetet alkotó lakosság, gazdaság és állam képessége arra, hogy külső vagy belső, a közrendet és közbiztonságot, valamint az állam honvédelmi és nemzetbiztonsági érdekeit, továbbá stabilitását sértő vagy veszélyeztető törekvések, támadások, természeti vagy ipari katasztrófák, járványok hatékony előrejelzését, megelőzését, a kockázatok lehető legkisebbre csökkentését, illetve bekövetkezésük esetén azok kezelését és azt követően a mielőbbi és hatékony helyreállítást a polgári és katonai felkészültségen keresztül – a biztonságtudatosság fejlesztésével, a felkészültség fokozásával és a szükséges védelmi intézkedések fogantatba vételével – megfelelően biztosítsa”⁷⁴. Az ellenálló képesség, mint jelenség, eddig szervezeti szinten jelent meg, ebből következően rendszer szinten még kiforratlan, ezt tökéletesen mutatja, hogy közvetlenül kapcsolódó jogszabályok nem

⁷³ **Reziliencia, ellenálló képesség:** A NATO kontextusában a rugalmasság a sokkokra és zavarokra való felkészülés, az ellenállás, a válaszadás és a gyors felépülés képességét jelenti. Az ellenálló képesség erősítése elsősorban nemzeti felelősség, de az egyes szövetségesek erőfeszítései a szövetség egészét is erősebbé teszik. In: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm (Letöltés ideje: 2024. 04. 15.)

⁷⁴ 2021. évi XCIII törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról. 52. § 7. pont <https://njt.hu/jogszabaly/2021-93-00-00> (Letöltés ideje: 2024. 04. 15.)

tartalmazzák, esetleg csak említik, mint a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvény, de még a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény is csak a hibrid fenyegetésekkel szembeni ellenálló képesség kapcsán említi meg magát a fogalmat.

A Vbö. előtt bár voltak példák arra, hogy megjelent a fogalom, mint például Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájában, ahol megfogalmazták, hogy, „A védelmi igazgatás összkormányzati rendszerének fejlesztése az első lépés a modern nemzeti ellenálló képesség kialakítása érdekében”⁷⁵, mindazonáltal ez csak részben vág egybe az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének megfogalmazásával, illetve a Vbö. megfogalmazásával, viszont a hatályos stratégiai dokumentumot megelőző dokumentum nem szólt ennek a kérdésnek a tárgyköréről. Ugyanakkor a nemzetközi közegben is látható a tárgykör fejlődése, fontosságának felemelkedése, hiszen a NATO 2022-es madridi stratégiai koncepciója is kimondja, hogy; „fokozni fogjuk egyéni és kollektív ellenálló képességünket és technológiai előnyünket ezek az erőfeszítések a szövetség alapvető feladatainak teljesítéséhez”⁷⁶ ennek érdekében egy összehangolt ellenállóképesség kifejlesztését tűzik ki célul.

Magyarország stratégiai dokumentumai közül a Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról szóló 1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat szól a reziliencia tárgyköréről, amely már a bevezetőben szól róla, hogy a megváltozott biztonsági környezet miatt, szükséges az ellenállóképesség kifejlesztése. A Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról szóló Kormány határozat, Védelmi Adottságaink című fejezetében megjelenik az összkormányzati döntéshozatal, annak felgyorsítása, illetve az ellenálló képességhez szükséges technikai, humán, technológiai komponensek fejlesztésének szükségessége, irányzata.

A nemzeti ellenálló képesség alapjaiban túlmutat a katonai biztonságon, illetve felülemelkedik minden szakágazati biztonságkoncepción, ezen képesség növelésének érdekében fejlesztett szakágak teljesítménynövekedése, nem csak az ország biztonságához járulnak hozzá nagymértékben, hanem a NATO, illetve Európai Unió által képviselt kollektív biztonsághoz is. A nemzeti ellenálló képesség „alapvetően a nemzeti szuverenitás erősítését szolgálja, ma még főként a nemzeti önerőre és hazai erőforrásokra támaszkodik, miközben határokon átnyúló biztonsági hatásokat is generál, amelyre a 21. századi

⁷⁵ Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat

⁷⁶ NATO 2022 Strategic Concept 4. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf (Letöltés ideje: 2024.04.10)

biztonsági fenyegetések közepette nagyobb szükségünk van, mint eddig bármikor”⁷⁷ mind a nemzetközi biztonsági szektorban, mind a hazaiban.

A védelmi tervezést az ellenállóképesség megjelenítése érdekében befolyásolja, Magyarország NATO tagsága, mivel a NATO kötelékében meghatározott, fejlesztési és előállítási követelmények vannak, amelynek meg kell felelni. Ezáltal a NATO képességekvetelmények leképeződnek a nemzeti előállítás színterén, mind a civil, mind a katonai vonatkozásban. A felkészítés, a nemzeti ellenállóképesség kialakítása érdekében, az elvégzendő feladatokat, fejlesztéseket úgy határozzák meg, hogy az eleget tegyen a nemzeti fejlődésigénynek, valamint ezzel párhuzamosan a NATO követelményeinek teljesítésére is alkalmas legyen.

A megváltozott komplex biztonsági környezet okán, a nemzetgazdaság felkészítése, a nemzeti ellenállóképesség kifejlesztése okán szükségessé válik, ennek érdekében, törvényi szinten megjelenik a gazdaságfelkészítés, a nemzetgazdaság jelenlegi helyzetének megtartása, színvonalának emelése. Ezt megfogalmazza a Nemzeti Biztonsági Stratégia, illetve a 2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról. A Vbö. rendelkezik egy értelmező, meghatározó definícióval, a gazdaságfelkészítés tekintetében, ez a rendelkezés felkészíti a nemzetgazdaságot a bevont igazgatási szervek segítségével, a gazdaságmódosító feladatok ellátására, illetve az esetleges védelmi és biztonsági feladatokhoz szükséges erőforrások felhasználására. Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájának célja, „hazánk jelenlegi biztonsági szintjének megőrzése és erősítése, ennek nyomán pedig az ország további fejlődésének szavatolása egy változékony világban”⁷⁸ ennek érdekében, a válsághelyzetre való tekintettel, a nemzetgazdaság szempontjából a védelmi iparra fektetnek nagyobb hangsúlyt, hogy a felmerülő kihívásokra válaszreakció képességének birtokában legyenek.

A Nemzeti Biztonsági Stratégia, és a Vbö. mellett a Nemzeti Katonai Stratégia is foglalkozik, a nemzetgazdasággal, amely megállapítja, hogy „A honvédelmi képesség egyik meghatározó ereje a nemzetgazdaság erőforrásaiban rejlik.”⁷⁹ A 2000-es évek elején, az

⁷⁷ Kádár Pál et al. (2023) A védelmi és biztonsági szabályozás magyarországi reformja. Budapest: Nemzeti Közszerológati Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatómühely 184. <https://hhk.uni-nke.hu/kutatas-es-tudomanyos-elet/kutatomuhelyek/vedelmi-biztonsagi-szabalyozasi-es-kormanyzastani-kutatomuhely/muhelytanulmanyok/2022> (Letöltés ideje:2024. 04. 15.)

⁷⁸ 1163/2020. (IV.21.) Korm. határozat. Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A20H1163.KOR&txtreferer=00000001.txt> (Letöltés ideje: 2024. 04. 15.)

⁷⁹ 1393/2021 (VI.24.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról 4.2. Nemzeti együttműködési képesség (Védelmi Igazgatás) <https://njt.hu/jogszabaly/2021-1393-30-22> (Letöltés ideje: 2024. 04. 15.)

ellenállóképesség biztosításához szükséges eszközöket, ipari parkot, ipari fejlesztési rendszert felszámolták, illetve a költségvetést is lecsökkentették. Összességében tehát a védelmiipari kapacitások leépültek, illetve a nemzetgazdaság védelmi célú mozgósításának lehetősége többnyire megszűnt. A komplex biztonsági környezet, illetve a biztonsági percepció megváltozása idézte elő azt a feladatmeghatározást, hogy a nemzeti ellenállóképesség érdekében a magyar nemzetgazdaság teljesítményét, illetve a nemzeti védelmiipari kapacitásokat növelni kell. A magas szintű ellenállóképességgel a külső támadások kockázatát lehet csökkenteni, illetve az elrettentési képességek is növelhetők.

A változékony kihívásokra adott válasz a védelmiipar fejlesztése, illetve a 2017-ben elindított Zrínyi Honvédelmi és Haderőfejlesztési program, amely kimondja, hogy a programban foglalmazottak eléréséhez a védelmiipar fejlesztése szükséges, amellyel, teljesítik a Nemzeti Biztonsági Stratégiában megfogalmazott célokat.

A nemzetgazdaság védelmi felkészítésének és aktivizálásának fő célja, hogy a békeidőben is megteremtse az alapvető gazdasági körülményeket és lehetőségeket annak érdekében, hogy a nemzetgazdaság ellenálló képességét különleges jogrendi, és válsághelyzeti körülmények között is garantálni lehessen, ez elengedhetetlen az érintett szervezetek hosszú távú működésének biztosításához. A 79/2023. (III. 13.) Korm. rendelet a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági felkészítésének, mozgósításának, valamint a tartalékolás végrehajtásának szabályozásáról rögzíti a „gazdaságfelkészítési feladatokat, a gazdaságfelkészítési tervezéseket, és a gazdaságmozgósítási feladatokat”⁸⁰, amelyek alapján a békeidőszaki felkészülési időszak alatt, felkészítik a gazdaságot a védelmi feladatok ellátására. A nemzetgazdaság védelmi célú felkészítésének érdeke, a lakosság ellátása, valamint, az államműködés folytonossága⁸¹, amelyhez a felkészítésen túl szükséges a tartalékolás is, a védelmi célú tartalékképzés. A békeidőszaki tartalékképzés, illetve a felkészülés azért is különösen fontos, mivel különleges jogrendi időszakban, a nemzetgazdaság állapota, technológiai felkészültsége, termelési képessége meghatározó, mivel a már meglévő erőforrásokat tudjuk a bekövetkező válsághelyzet kezelésére felhasználni.

A Vbő. gazdaságmódosítási feladata, az intézkedési rendszerre fókuszál, amelynek kezdetét, a Kormány rendelettel hirdetheti ki. A nemzetgazdaság felkészítése, azért fontos a

⁸⁰ 79/2023. (III. 13.) Korm. rendelet a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági felkészítésének, mozgósításának, valamint a tartalékolás végrehajtásának szabályozásáról <https://njt.hu/jogszabaly/2023-79-20-22> (Letöltés ideje: 2024. 04. 15.)

⁸¹ 2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról 23. § (1) bekezdés <https://njt.hu/jogszabaly/2021-93-00-00> (Letöltés ideje: 2024. 04. 15.)

védelmi aspektusból nézve, mivel nem mondható meg előre, hogy milyen típusú válsághelyzet fogja érinteni Magyarországot, illetve, hogy az mikor fog bekövetkezni. Ezáltal az ellenállóképességet, bizonytalan ideig, ismeretlen tényezőkkel szemben kell fenntartani, megszervezni, az önellátást, különösen a lakosságra tekintettel, ahol kiemelten fontos az ellátás biztosítása. Viszont mivel a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítése nemzeti ügy, ezért a lakosságot is fel kell készíteni, valamint a nem állami szervezetet, szervezeteket is be kell vonni a felkészülés tárgykörébe, hogy a technikai ellátottság maximálisan biztosíthatóak legyenek az adott helyzethez képest. A gazdaságfelkészítés mellett az ellenálló képesség növeléséhez még számos tényező járul hozzá, ideértve az új Önkéntes Területvédelmi Tartalékos, Önkéntes Műveleti Tartalékos, Önkéntes Védelmi Tartalékos, valamint, a Speciális Területvédelmi Tartalékos erők rendszerét. Mindezekon felül, a hadiipar fejlesztése is hozzájárul, annak érdekében, hogy az ellenállóképességet fejlesszék, az újabb korszerűbb technika bevezetésével és alkalmazásával. Az rezilienciának számos aspektusa van, viszont, a Vbő. a gazdaságfelkészítést emelte ki ezek közül, azzal a céllal, hogy megteremtse a felkészülésnek, azokat az alapokat, technikai, technológiai, illetve gazdasági szempontból, amellyel a nemzeti ellenállóképesség fejleszthető.

Lehet, hogy sokan evidensnek tekintik az ország katonai képességeiből katonai felkészültségéből kiindulva, hogy a gazdaság felkészültsége, a humánerőforrás feltöltöttsége, a haderő képességei az elmúlt időszakban nem voltak teljesen feltöltve. A bekövetkező biztonsági környezet megváltozása és az egyre komplexebb kihívások nyomán felismerték, hogy ezek nincsenek meg. Annak érdekében, hogy a megváltozott biztonsági környezettel képesek legyünk felvenni a tempót felismerték, hogy szükséges az új rendszer kialakítása. Az egyre közelebbről érintő kihívások miatt az új rendszer célja a nemzeti ellenálló képesség megerősítése, amelyhez elengedhetetlen pont a gazdaság felkészítése és a tartalékképzés.

ÖSSZEGZÉS

Összességében tehát a világ, amelyben élünk, alapjaiban változott meg a technika és a technológia fejlődésével együtt, amely változások komoly hatással voltak a biztonsági környezetre is. Az első hipotézisem, amely szerint a biztonsági percepció megváltozása indukálta a védelmi igazgatás reformját, amely egy átmeneti időszakban van, igazolást nyert, mivel a bekövetkezett válságok kezelése során felismerték a szabályozási akadályokat, illetve a hiányosságokat, amelyre reagálva előbb a különleges jogrend intézményét módosították és alakítottak ki tisztább képet az Alaptörvény kilencedik és tizedik módosításával, majd a védelmi igazgatás rendszerét kezdték el aktualizálni, egységesíteni a 2021. évi XCIII. törvénnyel, amely a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szól. Az új rendszer kiépítése, illetve bevezetése folyamatosan zajlik, de az egyik legfontosabb eleme a reformnak a megváltozó biztonsági környezetre való reagálás érdekében a Védelmi Igazgatási Hivatal, valamint annak igazgatáskörébe tartozó Eseménykezelő Központ, és Parancsnoki Titkárság létrehozása, amely a biztonsági környezet változásának reagálását fogja összefogni, annak érdekében, hogy ne ad hoc operatív törzseknek kelljen kezelni a válságot. Ezzel tehát, az első hipotézisem, a reform és a biztonsági környezet kapcsolatban állásáról, igazolás nyert.

A második hipotézisem a 2021. évi XCIII. törvény létrehozásának céljára vonatkozott, hogy a 2021. évi XCIII. törvény, amely a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szól, az összkormányzati döntéshozatal megvalósulását segíti elő. A Vbő. által bevezetett összehangolt védelmi tevékenység megvizsgálása is, láthatóvá teszi, hogy az összkormányzati válságkezelési rendszer kiépítése felé haladnak, amelyben a Kormány, mint irányító van jelen, valamint a Védelmi Igazgatási Hivatal, mint döntéselőkészítő szerv. A szakterületi bontás megmarad a Kormányzati szintű válságok esetében is, viszont ehhez társul egy kiépített koordináló rendszer, valamint a Kormány által kijelölt összehangoló személy, aki a válságkezelés állapotával kapcsolatban jelentési kötelezettséggel rendelkezik a Kormány felé, ezzel párhuzamosan pedig a Kormány az Országgyűlés felé jelent.

A harmadik hipotézisem esetében, amely alapján idővel a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság munkája, létjogosultsága a 2021. évi XCIII törvény miatt, elveszti jelentőségét, egy átalakulási folyamat vizionálható, mivel a központi, összkormányzati válságkezelés feladatai átkerülnek a Védelmi Igazgatási Hivatal feladatkörbe, viszont az ágazati válságkezelés eseteiben a Katasztrófavédelmi Koordinációs

Tárcaközi Bizottság lehet a koordináló szerv mindaddig, amíg fel nem kéri a beavatkozásra a központ koordináló szervet, vagy a Kormány nem határoz úgy, hogy magasabb szinten kell kezelni azt, valamint ha az ágazat a képességeit meghaladja a válság.

A negyedik, és egyben utolsó hipotézisem, amely szerint, 2021. évi XCIII. törvény a nemzeti ellenállóképesség érdekében felkészíti a nemzetgazdaságot védelmi és biztonsági céllal, amely megfigyelhető, mivel a bizonytalan biztonsági környezet, amelyben élünk, olyan kihívások elé állítja az országot, amelyeket nem lehet pontosan előre meghatározni. Annak érdekében, hogy a válságkezelés hatékonyan megvalósulhasson, szükséges felmérni a gazdasági környezetet, valamint meghatározni, hogy milyen eszközökre van szüksége az országnak ahhoz, hogy az ellenállóképességet ki tudja alakítani. A Vbő. már a békeidőszaki termelésre is figyelemmel van, mivel a felkészülés a békeidőszakban zajlik, valamint a tartalékképzés is ilyenkor valósulhat meg. Ezek alapján a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítése zajlik, ahol a Vbő. gazdaságmódosítási aspektusra, az intézkedési rendszerre fókuszál, amely alapján a lakosságot, az állami szerveket, valamint a nem állami szervezeteket is be kell vonni, annak érdekében, hogy az ellenállási képesség fenntartható legyen.

Összességében megállapítható, hogy a védelmi igazgatás rendszere fejlődés alatt áll, amely, annak érdekében valósul meg, hogy a biztonsági környezet adta kihívások a lehető leghatékonyabban kezelhetőek legyenek. A reform a szabályozási keretek nyomán, a végrehajtás módszereket is megváltoztatja, amelynek a célja, hogy egy sokkal átláthatóbb, koordináltabb válságkezelési rendszert alakítsanak ki.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- „Fúzió-23” országos gyakorlat zajlott Esztergomban
http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&id=2113:fuzio-23-orszagos-gyakorlat-zajlott-esztergomban&lang=hu (Letöltés ideje: 2024. 04. 09.)
- 1150/2012. (V.15.) Korm. határozat a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról
<https://njt.hu/jogszabaly/2012-1150-30-22> (Letöltés ideje: 2024. 04. 15.)
- 1163/2020. (IV.21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról
<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A20H1163.KOR&txtreferer=00000001.txt>
(Letöltés ideje: 2024. 04. 15.)
- 1393/2021 (VI.24.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról
<https://njt.hu/jogszabaly/2021-1393-30-22> (Letöltés ideje: 2024. 04. 15.)
- 1508/2022. (X. 21.) Korm. határozathoz <https://njt.hu/jogszabaly/2022-1508-30-22>
(Letöltés ideje: 2024. 04. 15.)
2021. évi CLX törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről
2021. évi XCIII törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról
<https://njt.hu/jogszabaly/2021-93-00-00> (Letöltés ideje: 2024. 04. 15.)
- 337/2022. (IX. 7.) Korm. rendelet a Védelmi Igazgatási Hivatalról
<https://njt.hu/jogszabaly/2022-337-20-22> (Letöltés ideje: 2024. 04. 15.)
- 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet a Kormányzati stratégiai irányításról
<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1200038.kor> (Letöltés ideje: 2024. 04. 15.)
- 399/2022. (X.21.) Korm. rendelet a NATO Válságreakálási Rendszerével összefüggő döntéshozatal és feladatellátás, valamint a Nemzeti Intézkedési Rendszeralkalmazásával összefüggő szabályokról <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2200399.kor> (Letöltés ideje: 2024. 04. 15.)
- 400/2022. (X.21.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági célú tervezés szabályairól
<https://njt.hu/jogszabaly/2022-400-20-22> (Letöltés ideje: 2024. 04. 15.)
- 79/2023. (III. 13.) Korm. rendelet a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági felkészítésének, mozgósításának, valamint a tartalékolás végrehajtásának szabályozásáról
<https://njt.hu/jogszabaly/2023-79-20-22> (Letöltés ideje: 2024. 04. 15.)
- Csege Gyula (2017): A bevándorlással összefüggő törvénysértések és ellenőrzések. Belügyi Szemle 65(3) (108-126)

Csiki Tamás (2015): Terrortámadás Párizsban. Nemzet és Biztonság 8(5)

Farkas Ádám (2022): Védelmi-biztonsági szabályozási és kormányzástani műhelytanulmányok 2022/38. Az Alaptörvény új, védelmi és biztonsági tárgyú rendelkezéseinek elemzése I. Budapest: Nemzeti Közszerológati Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely <https://hhk.uni-nke.hu/kutatas-es-tudomanyos-elet/kutatomuhelyek/vedelmi-biztonsagi-szabalyozasi-es-kormanyzastani-kutatomuhely/muhelytanulmanyok/2022> (Letöltés:2024. 04. 15.)

Farkas Ádám (2022): Védelmi-biztonsági szabályozási és kormányzástani műhelytanulmányok 2022/39. A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény helye, szerepe a jogrendszerben. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely <https://hhk.uni-nke.hu/kutatas-es-tudomanyos-elet/kutatomuhelyek/vedelmi-biztonsagi-szabalyozasi-es-kormanyzastani-kutatomuhely/muhelytanulmanyok/2022> (Letöltés ideje:2024. 04. 15.)

Forgács Balázs (2009): A hadikultúra fogalmának historiográfiája II. Hadtudományi szemle, 2.(3.) (1-8). <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/handle/20.500.12944/13221> (Letöltés ideje:2024. 04. 15.)

Gémesi Géza (2024.): Az információs hadviselés Egyes Elemei Az orosz–ukrán Konfliktusban. Honvédségi Szemle 151(6) (3-14).

Hivatalosan is bezárták a debreceni menekülttábor: http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&id=797:hivatalosan-is-bezartak-a-debreceeni-menekulttabort&Itemid=462&lang=hu (Letöltés ideje: 2024. 03.31.)

Hoffmann Tamás: Ukrajna elleni orosz háború és a nemzetközi jog: <https://orszagut.com/kitekinto/ukrajna-elleni-orosz-haboru-es-a-nemzetkozi-jog-3419> (Letöltés ideje: 2024. 03. 31.)

Horváth Attila (2009): A vasúti közlekedés terrorfenyegetettségének jellemzői a városokban. Hadmérnök 4(3) (180-189)

Jakab András-Till Szabolcs (2015): A különleges jogrend. 13. https://real.mtak.hu/34759/1/vegleges_jakab_till_kulonleges_jogrend_tankonyvfejezet_lead.pdf (Letöltés ideje: 2024. 04. 01.)

Jogkódex: 6/2023. (III. 31.) MK. Utasítás a Védelmi Igazgatási Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 10/2022. (XI.9.) MK utasítás módosításáról <https://jogkodex.hu/doc/3591198> (Letöltés ideje: 2024. 04. 07.)

Juhász István – Petruska Ferenc (2022): Védelmi-biztonsági szabályozási és kormányzástani műhelytanulmányok 2022/32. A védelmi-biztonsági szabályozási reformot

indukáló biztonsági környezet-változás elemeinek beazonosítása, szakmai értékelése. Budapest: Nemzeti Közszerológati Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatómúhely. https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20MT_2022_32_Juh%C3%A1sz%20Istv%C3%A1n_Petruska%20Ferenc_A%20v%C3%A9delmi-

[biztons%C3%A1gi%20szab%C3%A1lyoz%C3%A1si%20reformot%20induk%C3%A1l%C3%B3%20biztons%C3%A1gi%20k%C3%B6rnyezet-v%C3%A1ltoz%C3%A1s.pdf](https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20MT_2022_32_Juh%C3%A1sz%20Istv%C3%A1n_Petruska%20Ferenc_A%20v%C3%A9delmi-biztons%C3%A1gi%20szab%C3%A1lyoz%C3%A1si%20reformot%20induk%C3%A1l%C3%B3%20biztons%C3%A1gi%20k%C3%B6rnyezet-v%C3%A1ltoz%C3%A1s.pdf)
(Letöltés ideje: 2024. 04. 15.)

Kádár Pál (2020): A különleges jogrendi szabályozás megújítása és a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság. Katonai jogi és hadijogi szemle 8(4) (7-34)

Kádár Pál (2022): Gondolatok a védelmi-biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdéseiről. Honvédségi Szemle, 150/1 (3-19)

Kádár Pál (2022/12): Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Múhelytanulmányok. Budapest: A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolt irányítása és keretrendszere. Nemzeti Közszerológati Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatómúhely <https://hhk.uni-nke.hu/kutatas-es-tudomanyos-elet/kutatomuhelyek/vedelmi-biztonsagi-szabalyozasi-es-kormanyzastani-kutatomuhely/muhelytanulmanyok/2022> (Letöltés ideje:2024. 04. 15.)

Kádár Pál (2023) Védelmi-biztonsági szabályozási és kormányzástani múhelytanulmányok 2023/4. Az összehangolt védelmi tevékenység szabályozása. Budapest: Nemzeti Közszerológati Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatómúhely <https://hhk.uni-nke.hu/kutatas-es-tudomanyos-elet/kutatomuhelyek/vedelmi-biztonsagi-szabalyozasi-es-kormanyzastani-kutatomuhely/muhelytanulmanyok/2022> (Letöltés ideje:2024. 04. 15.)

Kádár Pál: Az összehangolt védelmi tevékenység – a Vbö. XI. fejezete. In.: Kádár Pál (szerk.): A védelmi és biztonsági szabályozás magyarországi reformja. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatómúhely 2023. <https://hhk.uni-nke.hu/kutatas-es-tudomanyos-elet/kutatomuhelyek/vedelmi-biztonsagi-szabalyozasi-es-kormanyzastani-kutatomuhely/muhelytanulmanyok/2022> (Letöltés ideje:2024. 04. 15.)

Keszely László-Varga Attila Ferenc: A védelmi és biztonsági igazgatás rendszere – a Vbö. VII. fejezete In.: Kádár Pál (szerk.): A védelmi és biztonsági szabályozás magyarországi reformja. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatómúhely 2023. <https://hhk.uni-nke.hu/kutatas-es-tudomanyos-elet/kutatomuhelyek/vedelmi-biztonsagi-szabalyozasi-es-kormanyzastani-kutatomuhely/muhelytanulmanyok/2022> (Letöltés ideje:2024. 04. 15.)

elet/kutatomuhelyek/vedelmi-biztonsagi-szabalyozasi-es-kormanyzastani-

kutatomuhely/muhelytanulmanyok/2022 (Letöltés ideje:2024. 04. 15.)

KRAJNC Zoltán főszerk. (2019): Hadtudományi lexikon. Új kötet. Budapest: Dialóg Campus

Liddell Hart Basil Henry (2002): Stratégia. Európa, Budapest.

Magyarország Alaptörvénye Hatályos: 2022. 07. 23. – 2022.10.31.
<https://njt.hu/jogszabaly/2011-4301-02-00.13#13> (Letöltés ideje:2024. 04. 15.)

Magyarország Alaptörvénye Hatályos: 2024.07.01.- <https://njt.hu/jogszabaly/2011-4301-02-00.19#13> (Letöltés ideje:2024. 04. 15.)

Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása (2020 december 22.)
<https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A2001222.ATV> (Letöltés ideje: 2024. 04. 01.)

Magyarország Kormánya: Megalakul a Védelmi Igazgatási hivatal.
<https://kormany.hu/hirek/megalakul-a-vedelmi-igazgatasi-hivatal> (Letöltés ideje: 2024.04.04.)

Nagyszabású területvédelmi gyakorlatot tartanak Esztergomban
<https://www.esztergom.hu/hirek/1441-nagyszabasu-teruletvedelmi-gyakorlatot-tartanak-esztergomban> (Letöltés ideje: 2024. 04. 09.)

NATO 2022 Strategic Concept 4.
https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf (Letöltés ideje: 2024.04.15.)

Padányi József (2015): Műszaki zár a határon. Műszaki Katonai Közlöny 25(3) (21-33)
Stratégia: In: <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-magyar-etimologiai-szotar-F14D3/s-F3B58/strategia-F3D36/> (Letöltés ideje: 2024. 04. 15.)

Till Szabolcs: „Különleges jogrend” in Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András) <https://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend> (Letöltés ideje: 2024.03.20.)

Válságkezelés: <https://www.investopedia.com/terms/c/crisis-management.asp> (Letöltés ideje: 2024. 04. 07.)

Várad Balázs (2020): Magyarország közpolitikai reakciók a korona-vírus járványra 2020 első félévében. Munkaerőpiaci tükr, 213-219, 213
https://www.mtakti.hu/wp-content/uploads/2020/12/mt_2019_213-219.pdf (Letöltés ideje: 2024.03.31.)

ÁBRAJEGYZÉK

1. ábra A Védelmi Igazgatási Hivatal felépítése.....	30
2. ábra Fúzió 2023 gyakorlat területi lezárásai.....	36