

Nemzeti Közszolgálati Egyetem

# Doktori értekezés

Budapest, 2024.

**Nemzeti Közszolgálati Egyetem  
Hadtudományi Doktori Iskola**

**dr. László Viktória**

**A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI IGAZGATÁSI, VALAMINT A  
KÜLÖNLEGES JOGRENDI SZABÁLYOZÁS KORSZERŰSÍTÉSÉNEK  
VIZSGÁLATA A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI REFORM  
CÉLKITŰZÉSEINEK TÜKRÉBEN**

**doktori (PhD) értekezése**

---

**Dr. Muhoray Árpád ny. pv. vezérőrnagy  
témavezető**

---

**Dr. Hornyacsek Júlia ny. alezredes  
társtémavezető**

**Budapest, 2024.**

## Tartalomjegyzék

<b>BEVEZETÉS .....</b>	<b>6</b>
<b>A tudományos probléma megfogalmazása .....</b>	<b>10</b>
<b>A kutatás hipotézisei .....</b>	<b>14</b>
<b>A kutatás célkitűzései.....</b>	<b>15</b>
<b>A kutatás módszerei .....</b>	<b>17</b>
<b>A kutatási téma körülhatárolása, szűkítése .....</b>	<b>19</b>
<b>A releváns szakirodalom áttekintése .....</b>	<b>20</b>
<b>1. A védelmi és biztonsági reform, valamint annak hatása a hazai különleges jogrendi szabályozásra .....</b>	<b>28</b>
1.1. A védelmi és biztonsági reform folyamatának, állomásainak, valamint az alkotmányos reform cél- és eszközrendszerének, legfontosabb újításainak bemutatása .....	28
1.2. A hazai különleges jogrend alaprendeltetése, a szabályozásában bekövetkezett változások okai, folyamata, alapvető jellemzői a rendszerváltozástól 2022-ig.....	35
1.2.1. A különleges jogrend intézményének alaprendeltetése, jellemzői, működési mechanizmusa, valamint a védelmi (és biztonsági) igazgatással való kapcsolata.....	35
1.2.2. A különleges jogrendi szabályrendszer kialakulásának folyamata, a szabályozásában bekövetkezett változások okai, alapvető jellemzői 2022. november 1-jéig.....	40
1.2.2.1. A különleges jogrendi szabályozás változásának folyamata, okai a kezdetektől a rendszerváltozásig .....	41
1.2.2.2. A különleges jogrendi szabályozás változásának folyamata, okai a rendszerváltozástól 2012-ig.....	42
1.2.2.3. A különleges jogrendi szabályozás változásának folyamata, okai 2012-től 2022. november 1-jéig.....	45
1.2.3. A reformot közvetlenül megelőzően hatályban volt különleges jogrendi szabályozás alkalmazhatóságának vizsgálata a gyakorlati tapasztalatok és az elméleti kritikai elemzések alapján.....	48
1.2.3.1. A koronavírus-világjárvány kezelése során szerzett tapasztalatok és az azzal összefüggő jogszabályi háttér elemzése .....	48
1.2.3.2. A különleges jogrendi szabályozás problémáinak feltárása az elméleti kritikák alapján .....	53

1.2.4. A különleges jogrend reform során kialakult, illetve a reformot közvetlenül megelőzően hatályban volt szabályozásának összehasonlító elemzése.....	57
1.2.4.1. A különleges jogrendi esetekörökre vonatkozó rendelkezések összehasonlító elemzése .....	57
1.2.4.2. A valamennyi különleges jogrendi esetkörösre vonatkozó közös szabályok, ezen belül a garanciák rendszerének összehasonlító elemzése.....	66
1.2.4.3. Az átmeneti időszaki szabálykeret vizsgálata, elemzése .....	75
1.2.4.4. A különleges jogrendre vonatkozó törvényi szabályozás összehasonlító elemzése .....	79
Részkövetkeztetések.....	83
<b>2. A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény és az összehangolt védelmi tevékenység elemző bemutatása, valamint a normál jogrendi válságkezelés hatékonyságát növelő szabályrendszer vizsgálata .....</b>	<b>88</b>
2.1. A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény általános bemutatása, legfontosabb jellemzői, cél- és eszközrendszere, alapvető rendelkezései.....	88
2.1.1. A Vbö. általános bemutatása, legfontosabb jellemzői, cél- és eszközrendszere.....	88
2.1.2. A Vbö. alapvető rendelkezéseinek értelmezése, jogszabályi elemzése, a célok megvalósulásának vizsgálata .....	93
2.2. Az összehangolt védelmi tevékenység alaprendeltetése, legfontosabb jellemzői, szabályozása .....	101
2.3. A normál jogrendi válságkezelés hatékonyabbá tételét szolgáló szabályrendszer.....	106
2.3.1. A hatékonyság fokozását szolgáló összkormányzati koordináció lehetőségének megteremtése az ágazati válságkezelés vonatkozásában .....	107
2.3.2. A hatékonyság fokozását szolgáló azonnali reagálás lehetőségének megteremtése az Alaptörvényben és az ágazati szabályozásban .....	112
Részkövetkeztetések.....	118
<b>3. A védelmi és biztonsági reform hatása a védelmi igazgatás rendszerére.....</b>	<b>121</b>
3.1. A hazai védelmi igazgatási rendszer kialakulásának előzményei, fejlődésének főbb szakaszai, azok jellemzői, jogszabályi háttere.....	121
3.1.1. A hazai védelmi igazgatási rendszer kialakulásának előzményei, valamint fejlődése a rendszerváltozástól 2000-ig.....	121
3.1.1.1. A védelmi igazgatás kialakulásának előzményei .....	121
3.1.1.2. A védelmi igazgatás a rendszerváltozástól 2000-ig .....	122
3.1.2. A hazai védelmi igazgatás fejlődése a 21. század első évtizedében (2000-2012. között) .....	127

3.1.3. A védelmi igazgatás fejlődése 2012 és 2022 között .....	130
3.2. A védelmi és biztonsági igazgatási rendszer fogalma, rendeltetése, szervezeti felépítése, működése és feladatai a hatályos szabályozás alapján .....	135
3.2.1. A védelmi és biztonsági igazgatásra vonatkozó szabályozás megújításának okai, a védelmi és biztonsági igazgatás fogalma, rendeltetése, szervezeti rendszerének változásai .....	136
3.2.2. A védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve, a Védelmi Igazgatási Hivatal szervezeti felépítése, működése, feladatrendszere, valamint az ágazati vonatkozású központi koordináció megvalósulása .....	139
3.2.2.1. A központi szerv alaprendeltetése, jogállása, szervezeti felépítése, működése .....	140
3.2.2.2. A Védelmi Igazgatási Hivatal feladatrendszere, a feladatok csoportosítása, szabályozási háttere .....	143
3.2.2.3. Az ágazati vonatkozású központi koordinációt megvalósító szervek bemutatása, azok összehasonlító elemzése .....	146
3.2.2.4. A Védelmi Tanács bemutatása, a Védelmi Igazgatási Hivatal elhelyezkedésének vizsgálata a központi államigazgatási szervezetrendszerben, valamint javaslat a Nemzeti Eseménykezelő Központ kialakítására, működésére ....	150
3.2.3. A területi védelmi bizottság összetételének, működésének és feladatrendszerének vizsgálata, jogszabályi elemzése .....	154
3.2.3.1. A területi védelmi bizottság fogalmi meghatározása, alaprendeltetése, valamint az összetételére és működésére vonatkozó jogszabályi rendelkezések.....	155
3.2.3.2. A területi védelmi bizottság feladatrendszere, a bizottság elnökének feladatai, a feladatok csoportosítása, jogszabályi hátterének vizsgálata.....	163
3.2.4. A helyi védelmi bizottság meghatározása, összetételének, működésének, feladatrendszerének vizsgálata, jogszabályi elemzése.....	174
3.2.4.1. A helyi védelmi bizottság fogalmi meghatározása, összetételének, működésének jellemzői .....	174
3.2.4.2. A helyi védelmi bizottság feladatrendszere, a bizottság elnökének feladatai, jogszabályi háttere .....	179
3.2.5. A polgármester védelmi és biztonsági tevékenységére, jogkörére és feladatrendszerére vonatkozó szabályok.....	184
Részkövetkeztetések .....	189
<b>4. A nemzeti ellenálló képesség erősítése a védelmi és biztonsági igazgatás feladatrendszerében .....</b>	<b>194</b>
4.1. A reziliencia védelmi szempontú értelmezése, az annak növelése érdekében megjelenő törekvések, valamint a hazai nemzeti ellenálló képesség rendszerére és megerősítésére vonatkozó hatályos törvényi szabályozás.....	195

4.1.1. A reziliencia értelmezése, megjelenése a védelem területén .....	195
4.1.2. A reziliencia értelmezése, megjelenése a hazai szabályozásban .....	199
4.2. A települések rezilienciájának szerepe a nemzeti ellenálló képesség megvalósításában, valamint a kitettségük és védettségük felmérésére javasolt gyakorlati módszert megalapozó kutatás bemutatása .....	207
4.2.1. A települési ellenálló képesség és szerepe a nemzeti ellenálló képesség megvalósításában .....	207
4.2.2. A települések védettségének mérését szolgáló módszertant megalapozó kutatás bemutatása.....	211
4.2.2.1. Napjaink veszélyeztető tényezői és azok hatása a reziliencia szemszögéből	211
4.2.2.2. A veszélyeztető tényezők hatásainak, kárterületük jellemzőinek vizsgálata	216
4.2.2.3. A védettség elérése érdekében végzendő védelmi feladatok a kialakult kárterületen.....	219
4.3. A települések kitettségi faktorainak meghatározása.....	222
Részkövetkeztetések .....	231
<b>BEFEJEZÉS .....</b>	<b>234</b>
<b>Összegzett következtetések .....</b>	<b>234</b>
<b>Új tudományos eredmények .....</b>	<b>240</b>
<b>Ajánlások, a kutatási eredmények gyakorlati felhasználhatósága .....</b>	<b>241</b>
<b>Felhasznált irodalom jegyzéke .....</b>	<b>242</b>
<b>Felhasznált jogforrások és egyéb joganyagok .....</b>	<b>250</b>
<b>Mellékletek.....</b>	<b>254</b>
<b>Függelék .....</b>	<b>291</b>
<b>Táblázatok és ábrák jegyzéke .....</b>	<b>298</b>
<b>Általam használt fontosabb rövidítések jegyzéke .....</b>	<b>300</b>
<b>A témával kapcsolatos saját publikációk jegyzéke.....</b>	<b>302</b>

# BEVEZETÉS

Minden túlzás nélkül kijelenthetjük, hogy napjainkban a biztonság szerepe az élet minden területén felértékelődött, a korábbiakhoz képes minden eddiginél jelentősebb szerepet tölt be a társadalmak és az egyes emberek életében.

A múlt század végétől ugyanis számos folyamat együttesen alakította – és alakítja jelenleg is – a világrendünket. Az egyik ilyen tényező volt a bipoláris világrend felbomlása, amely kedvező lehetőséget biztosított a globalizáció egyre nagyobb léptékű térnyerésének. Ehhez a folyamathoz jelentősen hozzájárult a rekordgyorsasággal kibontakozó infokommunikációs forradalom is. Az új világrend komplexebb és bizonytalanabb lett, melynek legfontosabb oka elsősorban a nemzetközi rendszer szereplői számának növekedése, valamint a szereplők nehezebb beazonosíthatósága volt. Ennek a változásnak kedvezett a globalizáció is, például a fizikai távolságok szerepének lényeges csökkenésével, a kölcsönös függőségen, egymásra utaltságon és egymásba kapcsolódó érdekhálózatokon alapuló nemzetközi kapcsolatok rendszerével. A világrend változása a biztonság fogalmának és a biztonságot veszélyeztető tényezők jellegének átalakulását is maga után vonta.<sup>1</sup>

A biztonságunkat veszélyeztető tényezők egy része már korábban is létezett, de előfordulási gyakoriságuk, megjelenési formájuk, intenzitásuk az utóbbi időszakban megváltozott, illetve jelenleg is változóban van. Az utóbbi évek eseményei igazolták, hogy több negatív tényező, folyamat gyakran együttesen, egy időben jelentkezik. A globalizáció folytán sok esetben egymással összekapcsolódnak, kölcsönhatásban vannak, egymás hatásait erősítve komplex kihívásokká alakulhatnak, és előre nem látható, kiszámíthatatlan, dominó hatásszerű folyamatok kialakulásához vezethetnek. Összekapcsolódott világunkban államhatárokat átlépve könnyen válhatnak regionális vagy globális jelentőségűvé,<sup>2</sup> amelyre a koronavírus-járvány és az orosz-ukrán háború negatív következményei erőteljesen rávilágítottak.

A közelmúlt negatív tapasztalatai egyértelműen bebizonyították, hogy a kölcsönös függőség, az egymásra utaltság és az információs technológiának való kiszolgáltatottság következtében mennyire sebezhetőek a legfejlettebb, legerősebb társadalmak is. Az egyes

---

<sup>1</sup> RADA Péter (2007): *Átalakuló biztonsági kihívások. A biztonság dimenziói*. 1. In: *Új világrend?* Budapest: Grotius könyvtár (1). Corvinus Külügyi és Kulturális Egyesület, Ifjú Közgazdászok Közhasznú Egyesülete, pp. 53-72. Online:

<http://www.grotius.hu/doc/pub/KZQSCF/rada%20p%C3%A9ter%20%C3%A1talakul%C3%B3%20biztons%C3%A1gi%20kih%C3%ADv%C3%A1sok.pdf> (letöltve: 2018.03.05.)

<sup>2</sup> LÁSZLÓ Viktória (2018): A biztonságot veszélyeztető tényezők, azok hatásai és következményei napjainkban. p. 39.,45., *Szakmai Szemle*, 16(3), pp. 36-46., 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról (NBS4) 1-2., 44-45. pont.

szektorokban megjelenő és ott negatív következményekkel járó folyamatok nagy gyorsasággal áterjedhetnek és érinthetik a biztonság más dimenzióit is, további összetett problémákat okozva. A megváltozott és folyamatosan változó biztonságot veszélyeztető tényezők, folyamatok nehezen előre jelezhetők, emiatt fokozott bizonytalanságot okoznak. Összességében tehát a bizonytalanság mellett a folyamatok jellemzői közé sorolható az összetettség, a váratlanság és a változékonyság, a gyakori összekapcsolódás, felgyorsulás és a komplex kihívásokká alakulás képessége.<sup>3</sup> Az előzőekben kifejtettek együttes hatására napjainkra rendkívüli jelentőségűvé vált a biztonság szerepe.

A biztonsági környezet változásai következtében az utóbbi évtizedekben megnövekedett a jelentősége a biztonság nem katonai dimenzióinak. Megfigyelhető „... a politikai, szociális, gazdasági, ökológiai és humán kockázatok felzárkózása a katonai kihívások mellé”. A problémát tovább árnyalja, hogy a kihívások gyakran egyidejűleg jelentkeznek.<sup>4</sup> Emellett a vertikális értelemben vett bővülés mellett vízszintes síkon is hasonló tendenciák figyelhetők meg, melyek esetében a bővülés a nemzetközi élet szereplői – a multinacionális vállalatok, a pénzügyi intézmények, a nemzetközi szervezetek, a nem kormányzati szervezetek – számának növekedésében mutatkozik meg.<sup>5</sup> Ezáltal napjainkban a biztonság komplex, átfogó jellegű, valamennyi veszélyhelyzetre kiterjedő értelmezése meghatározóvá vált.<sup>6</sup> Az egyik meghatározás szerint a biztonság: *”olyan komplex társadalmi kategória és állapot, amely magában foglalja a biztonság minden szintjét – az egyén, a társadalom, a régió és az egész civilizáció biztonságát – teljes kölcsönhatásukban [...] integrálja a biztonság különböző elemeit és területeit, úgymint: gazdasági és szociális szféra, katonai, környezetvédelmi területek, a globális problémák, a közrend és a közbiztonság, az informatika alkalmazásának és az információs társadalom biztonsága stb. [...] meghatározza és szavatolja a társadalom működésének és cselekvésének feltételrendszerét. [...]”*<sup>7</sup>

Magyarország biztonságfelfogása is a fentebb kifejtett tendenciákat tükrözi, amely jól tetten érhető a nemzeti biztonsági stratégiáinkban. Hazánk a biztonságot – tekintettel a

---

<sup>3</sup> NBS4. 1-2., 44-45., 50. pont.

<sup>4</sup> GAZDAG Ferenc – TÁLAS Péter (2008): A biztonságot veszélyeztető tényezőkről I. pp. 3-4. *Biztonságpolitika*, 2008. április 3. pp. 1-12. Online: [http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/gazdag\\_ferenc\\_talas\\_peter-a\\_biztonsagot\\_veszelyeztet\\_tenyez\\_kr\\_l\\_i.pdf](http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/gazdag_ferenc_talas_peter-a_biztonsagot_veszelyeztet_tenyez_kr_l_i.pdf) (letöltve: 2018.03.11.).

<sup>5</sup> GAZDAG Ferenc (2012): A biztonságpolitikai kihívások természetéről. p. 14. *Grotius*, pp. 1-35. Online: [http://www.grotius.hu/doc/pub/CEKOFW/2012\\_35\\_gazdag\\_a\\_biztonsagpolitikai\\_kihivasok\\_termeszeterol.pdf](http://www.grotius.hu/doc/pub/CEKOFW/2012_35_gazdag_a_biztonsagpolitikai_kihivasok_termeszeterol.pdf) (letöltve: 2018.03.05.).

<sup>6</sup> TOKOVICZ József – KESZELY László – MOLNÁR Ferenc at al. (2013): *Az átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás*. p. 32. Budapest: Zrínyi.

<sup>7</sup> VÁMOSI Zoltán (2012): *Magyarország biztonsági környezete*. p. 15. In: ISASZEGI János szerk. (2012): *Magyarország és a védelmi igazgatás rendszere*. Budapest: Zrínyi, pp. 11-32.



biztonsági környezetben tapasztalható folyamatokra, folyamatos változásokra – egyre átfogóbban értelmezi, amely oszthatatlan, valamint szorosan kapcsolódik a regionális és a globális biztonsághoz. Az átfogóan értelmezett biztonság a hagyományos katonai, politikai elemeken túl számos egyéb – környezeti, közbiztonsági, jogi, szociális, pénzügyi, gazdasági, technológiai és információs, továbbá társadalmi, ezen belül emberi és kisebbségi jogi – tényezőt is magában foglal. Az átfogó értelmezésből következik, hogy a kihívások, kockázatok, fenyegetések több – egyének, közösségek, államok és régiók, valamint globális – szinten fordulnak elő, és széles körű az érintettek köre az egyének, a kormányzati, a nem kormányzati szervezetek, továbbá a transznacionális szereplők tekintetében.

A korábbi döntően katonai fenyegetések mellett az egyéb típusú biztonságot veszélyeztető tényezők megjelenése maga után vonta az összveszély-megközelítés szükségességét. A veszélyek komplex módon történő kezelése számos kormányzati és nem kormányzati szervet érint. A biztonságunkat veszélyeztető tényezők átfogó kezeléséhez ezért összkormányzati megközelítésre van szükség, amellyel összhangban nélkülözhetetlen a válságkezelési intézmények szoros és hatékony együttműködésének és koordinációjának fokozása, erősítve azoknak a biztonsági környezethez alkalmazkodni képes, átfogó kereteit. A sikeres fellépés megköveteli továbbá a kormányzati és az ágazati erőforrások koordinált és koncentrált alkalmazását is.<sup>8</sup>

Átalakuló világregdünkben, amelyben a biztonsági környezet folyamatosan és dinamikusan változik, bizonytalan és egyre komplexebbé válik, szükségszerűen a felmerülő kihívásokra adott válaszoknak is változniuk kell. A védelem és a biztonság szavatolásának alapját egy összehangolt védelmi és biztonsági rendszer<sup>9</sup> megteremtésével lehet lerakni, amelyben szükség van az összkormányzati koordináció kereteinek megfelelő kialakítására és az ágazatok közötti minden korábbiaknál szélesebb körű, hatékony együttműködésre. Emellett egyre meghatározóbb a nem állami szereplők minél szélesebb körének bevonása a hatékony

---

<sup>8</sup> 2144/2002. (V. 6.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról (NBS1), 2073/2004. (IV. 15.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról (NBS2), 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról (NBS3).

<sup>9</sup> Értekezésemben a "védelmi és biztonsági rendszer", a „védelmi és biztonsági szféra”, a „védelem és biztonság területe” kifejezéseket szinonimaként használom, amely alatt – oszttva Kádár Pál álláspontját – egy összetett, több szintű és számos elemből álló rendszert értek. A rendszer alapjait a szabályozás képezi, amely minden további elemre – az irányításra, szervezetre, a személyzetre, az eljárásokra, a jogosítványok és kötelezettségek rendszerére, az erőforrásokra és a tervezésre – kiterjedően meghatározza a működés kereteit. Az irányítási jogosítványok a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerén keresztül érvényesülnek a közigazgatás különböző szintjein. KÁDÁR PÁL (2022) a): A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapelgondolásának elemzése és lehetséges perspektívái. pp. 4-5. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022(8), pp. 1-32.; KÁDÁR PÁL (2022) b): A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolt irányítása és keretrendszere. p.14. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022(12), pp. 1- 20.

védelem kialakításába, ezért kiemelkedő szerephez jut hazánkban is a nemzeti ellenálló képesség és ezzel összefüggésben a társadalom biztonság tudatosságának fokozása is.

Az elmúlt időszak eseményei, valamint a világban zajló folyamatok megmutatták, hogy ösztársadalmi léptékekben, átfogó megközelítéssel kell gondolkodnunk és a szabályrendszerünket megteremtünk ahhoz, hogy fel tudjunk készülni és alkalmazkodni tudjunk a közeljövő várható vagy még ismeretlen kihívásaihoz. Ezen megfontolások mentén indult el 2019-ben a védelmi és biztonsági szabályozási reform, amely célul tűzte ki a hazai védelmi és biztonsági rendszer szabályozásának korszerűsítését, rendszerszintű megújítását, rugalmas alkalmazhatóságának megteremtését. Azáltal, hogy a biztonság szerepe felértékelődött a mindennapjainkban, a reform szerepe és az általa kitűzött célok megvalósulásának kérdése is megkérdőjelezhetetlen, jelentősége ma még talán nem is becsülhető meg kellőképpen.

A reform céljai alatt a témában született mértékadó publikációkban, valamint a kilencedik Alaptörvénymódosítás és a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény (Vbö.)<sup>10</sup> indoklásában megjelenő, általam azonosított és rendszerezett célkitűzéseket értem, amelyeket *az 1. és a 8. számú táblázatban* foglaltam össze.<sup>11</sup>

A hatékony védelemhez és a következmények minimalizálásához természetesen nem elegendő a megváltozott gondolkodás és az annak alapján kidolgozott korszerűsített szabályozás, de annak elengedhetetlen előfeltétele. A szabályozási újítások gyakorlatban való megvalósíthatóságának tapasztalatai még nem állnak rendelkezésre, ezért a gyakorló szakemberek mellett a tudományos élet képviselőinek a felelőssége, hogy a joganyagok elemzésével igazolják azok helyességét, vagy rámutassanak az esetleges ellentmondásokra. Feladatuk, hogy logikai úton kialakított következtetésekkel ráirányítsák a figyelmet egy-egy rendelkezés megfelelésére vagy hiányosságaira, ellentmondásaira, és megfogalmazzák az alkalmazhatóságukkal kapcsolatban felmerült aggályokat.

---

<sup>10</sup> 2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról (Vbö.).

<sup>11</sup> A **reform célkitűzései** a különleges jogrendre vonatkozó alkotmányos szabályozás esetében a következők: *korszerűsítés* (rugalmasabb alkalmazhatóság biztosítása), *hatékonyság fokozása* ((fokozatosság, arányosság, operativitás, azonnali reagálás, megnövekedett kormányzati mozgástér, átláthatóság (egyszerűsítés, egységesítés)). A Vbö. céljai az alábbiak: *a normál jogrendi válságkezelés és a különleges jogrendi működés hatékonyságának növelése* ((átláthatóság (egyszerűsítés, egységesítés), rugalmasabb alkalmazhatóság biztosítása, a társadalom felkészültségének és biztonság tudatosságának erősítése, összkormányzati koordináció megteremtése, hatékony együttműködés, megnövekedett kormányzati mozgástér, fokozatosság)).

## A tudományos probléma megfogalmazása

A kutatás szempontjából három alapvető problémát azonosítottam, amelyek mind a jogalkotói, mind a jogalkalmazói oldal számára gondot okozhatnak. Ezek az alábbiak:

1. A múlt század végétől eltelt évtizedekben Magyarországon és a nemzetközi környezetben számos alapvető jelentőségű változás történt, amely hazánk biztonsági környezetére hatást gyakorolt. Védelmi rendszerünk két alapvető és egymástól elválaszthatatlan eleme, a különleges jogrend és a védelmi igazgatás szabályrendszere követte ugyan a változásokat, de sok esetben megkésve, utólag vagy éppen túlzó mértékben, túl konkrét válaszokkal, illetve párhuzamos, ágazatközpontú vagy ad hoc szabályozási megoldásokkal reagált a jogalkotó, amelyek esetenként nehezítették a szabályozás gyakorlati alkalmazhatóságát.
2. Átalakuló és felgyorsult világunkban hazánk védelmi és biztonsági rendszerének is meg kell újulnia. A 2019-ben elindult védelmi és biztonsági szabályozási reform a rendszert korszerűbbé, a biztonsági környezet változásaihoz jobban alkalmazkodóvá kívánja tenni. A szabályozás változásainak gyakorlati alkalmazhatósága tekintetében azonban még nem állnak rendelkezésre tapasztalatok, így a változások esetleges hiányosságainak, negatív hatásainak feltárásához a tudományos kutatások nagy segítséget nyújthatnak.
3. Az elmúlt évtizedben egyre nagyobb jelentősége van, napjainkra pedig már kiemelt szerephez jutott a nemzeti ellenálló képesség problematikája. Hazánkban a reform következtében a tételes jogban is megjelent a nemzeti ellenálló képesség fogalma és fokozásának igénye, amely a védelem és biztonság területén alapvető fontosságú tényező. Ebben a kérdéskörben az országos vagy regionális szintű, illetve egy egész ágazatot érintő ellenálló képesség mellett szükséges rámutatni a közösségek, települések szintjén jelentkező reziliencia szerepére is.<sup>12</sup> Számos elméleti kutatás foglalkozik az ellenálló képesség különböző szinteken történő fokozásával, de ennek megítélésére, mérésére, specifikusan egy adott szintre vonatkozó – például települési szintű – fejlesztésére kevés tudományosan megalapozott és a gyakorlatban is hasznosítható módszer áll rendelkezésre.

A három probléma tükrében a téma aktualitását és a részproblémákat az alábbiakban foglalom össze:

A rendszerváltozás során a demokratikus Magyarországon a különleges jogrend szabályozásának alapjai megteremtődtek. A későbbiekben hazánkban és a világban végbement

---

<sup>12</sup> Értekezésemben a nemzeti ellenálló képesség és a reziliencia kifejezéseket szinonimaként használom.

különböző események hatására a szabályrendszer bővült, egyre kimunkáltabbá vált, egyes korábbi hiányosságokat, ellentmondásokat kiküszöbölt a jogalkotó. Idővel azonban a szabályozás alkotmányos szinten túlszabályozottá, bonyolulttá, ezáltal nehezen alkalmazhatóvá vált, és egyéb problémák is jelentkeztek. Megítéléséhez gyakorlati tapasztalatok csupán a veszélyhelyzet esetkörével és ezzel összefüggésben a természeti és ipari katasztrófák elleni védekezéssel kapcsolatban voltak. A koronavírus-világjárvány és következményeinek kezelése azonban rámutatott számos ellentmondásra és hiányosságra.

Felmerül a kérdés, hogy Magyarországon a *különleges jogrend* intézményének mi a rendeltetése, milyen összefüggéseket mutat a normál jogrenddel, továbbá, hogy milyen változásokon ment keresztül az elmúlt évtizedekben, milyen volt a változások iránya, és milyen tényezők, jellemzők vezettek el megreformálásának szükségességéhez. Ennek kutatása aktuális és időszerű. Szükségesnek tartom megvizsgálni a fenti témakörben a hatályos szabályrendszerünk kialakulását megelőzően bekövetkezett változásokat, azok okait, összefüggéseit, a szabályozási megoldások jellegét, hogy a további kutatásomban ezek fényében több szempontból és átfogóbban tudjam elemezni a jelenlegi rendelkezéseket.

Védelmi és biztonsági rendszerünk másik fontos eleme, a különleges jogrendtől elválaszthatatlan *védelmi és biztonsági igazgatás* (VBI). Ez utóbbi a honvédelem rendszerében jött létre, és a rendszerváltozást követően a honvédelmi túlsúly jellemezte. Struktúrája, feladatrendszere folyamatosan bővült, az ezredfordulótól a védelmi igazgatás kétpilléres szerkezetűvé vált, illetve egyre inkább a komplexitás irányába mozdult el. Területi és helyi szintjein az átfogó megközelítés követelménye többnyire érvényesült, azonban a rendszernek voltak gyengeségei, amelyeket a reform igyekezett kiküszöbölni. Felmerül a kérdés, hogy a védelmi igazgatás szabályrendszere milyen változásokon ment keresztül, milyen tényezők alakították a változásokat. További kérdés, hogy hogyan hatott a 2010-es évek közigazgatási reformja, valamint a hivatásos katasztrófavédelmi szerv létrehozása a védelmi igazgatás rendszerére. A kutatás tárgyát képezi, hogy hogyan, milyen formában mutatkozott meg a szabályozás megosztottsága, párhuzamossága, a honvédelmi túlsúly és ez utóbbi, valamint az összkormányzati koordináció hiánya milyen problémákhoz, ellentmondásokhoz vezetett. Időszerű annak elemzése is, hogy hogyan hatottak ezek a tényezők a VBI jelenlegi szervezeti kialakítására, feladatrendszerére, működésére, szabályrendszerének a tételes jogban való elhelyezkedésére. Az előzőekben felvetett kérdések vizsgálata elengedhetetlen a VBI rendszer jelenlegi szabályozottságának megalapozott elemzéséhez és megértéséhez.

Az elmúlt időszakban világszerte és főként Európában végbement események és folyamatok hatására bontakozott ki hazánkban a *védelmi és biztonsági szabályozási reform*,

amelynek során a jogalkotó a koronavírus-világjárvány és annak negatív következményei kezelése során szerzett tapasztalatokat is felhasználta. Rendszerszintű megújításról beszélhetünk, amely során célként jelent meg a korszerűsítés, a biztonsági környezet változásaihoz való jobb alkalmazkodóképesség megteremtése egy összehangolt védelmi és biztonsági rendszer kialakítása és ezáltal a hatékonyság fokozása érdekében. A reform talán legjelentősebb célja egy összkormányzati együttműködési forma kialakítása, az ágazati meghatározottság helyett egy ágazatok fölötti, azokat összefogó, koordináló ernyő létrehozása volt. A reform alapjait képező kilencedik Alaptörvénymódosítás és a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény (Vbö.)<sup>13</sup> számos újítást vezetett be. Új szerveket, jogintézményeket hozott létre, párhuzamos szabályozásokat szüntetett meg stb. A reform a különleges jogrendre és a VBI-re vonatkozó szabályrendszert is nagymértékben érintette.

A korábbi időszak tapasztalásai azt mutatják, hogy a különleges jogrendnek és a VBI rendszerének meghatározó szerepe van az ország védelem- és biztonságszavatolásában. Abban az esetben viszont, ha a vonatkozó szabályrendszer kialakítása nem megfelelő, bonyolult, idejétmúlt vagy sok benne az ellentmondás, hiányosság, akkor az jogértelmezési és jogalkalmazási nehézséghez vezethet, és végső soron a hatékony válságkezelés akadálya lehet. A bevezetett új rendelkezések megítéléséhez gyakorlati tapasztalatok még nem állnak rendelkezésre.

Problémaként fogalmazható meg az a kérdés is, hogy gyakorlati tapasztalatok hiányában a védelmi és biztonsági rendszer megújult szabályozását, azon belül kiemelten a különleges jogrendre és a VBI-re vonatkozó változásokat hogyan, milyen módszerrel lehetséges „megmérni”. A vizsgálat tárgyát kell képeznie annak, hogy az új megközelítés, gondolkodásmód, a reform célkitűzései hogyan, milyen módon és mértékben valósulnak meg, és hogyan küszöbölhetők ki a hiányosságok. Mindehhez pedig elengedhetetlen annak meghatározása, hogy melyek a reform legfontosabb célkitűzései, illetve az azok mögött meghúzódó elvi megfontolások, továbbá, hogy a célok eléréséhez milyen eszközöket, szabályozási megoldásokat alkalmazott a jogalkotó. Ezeknek a kérdéseknek a megválaszolásához szükséges a védelmi és biztonsági rendszerre vonatkozó alapvető rendelkezések, az egyes új szabályozási megoldások, továbbá a rendszeren belül kiemelten a különleges jogrendre és a VBI-re vonatkozó egyes rendelkezések változásainak tudományos vizsgálata, amely szükségszerű és aktuális.

---

<sup>13</sup> 2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról (Vbö.).

A védelmi és biztonsági területre, azon belül is a különleges jogrendre és a VBI-re vonatkozó *korábbi szabályozásnak az új szabályrendszerrel történő összehasonlító tudományos elemzése egyedileg kialakított szempontrendszer alapján, átfogóan* eddig még nem történt meg, ezért időszerű és hiánypótló lehet ennek kutatása. Figyelemmel arra, hogy a kutatás fókusza az összehasonlító elemzés alapján azonosított változások esetében annak vizsgálata, hogy a reform célkitűzése hogyan, milyen mértékben valósulnak meg az egyes konkrét esetekben, az ebből levont megállapítások jól segíthetik a vonatkozó hatályos rendelkezések megértését, a helyes jogértelmezést, és azok gyakorlatban történő alkalmazását, azaz a megfelelő jogalkalmazást.

A védelmi munka során felmerülhetnek ugyanis a jogi szabályozás hiátusaiból, ellentmondásaiból adódó problémák, amelyek hátráltatják a szakemberek munkáját, sok esetben társadalmi, anyagi károkhoz is vezethetnek. A védelmi és biztonsági szféra működését szabályozó anyagok tudományos vizsgálata ezért is időszerű, az eredményeiből adódó tudományos munkák, így ez a kutatás is, hiánypótlók lehetnek. A téma tudományos vizsgálata hozhat a gyakorlatban is jól hasznosítható eredményeket.

Az elmúlt évtized sajnálatos eseményei igazolták, hogy Európa országainak fel kell készülniük a különböző új biztonsági kihívásokra, azok hatásainak kezelésére, növelniük kell a *veszélyekkel szembeni rezilienciájukat*. Ennek keretében fontos lépés a veszélyeztető tényezők azonosítása, és felkészülés az ellenük való védekezés minden feladatára. A folyamat kezdőpontja, hogy azonosítják az alapvető értékeket, meghatározzák az azokat veszélyeztető tényezőket, és komplex, mindenre választ adó, összehangolt védelmi és biztonsági rendszert alakítanak ki, pontosabban a meglévő rendszert ehhez igazítják. Az igazán hatékony védelmi és biztonsági rendszer nemcsak a védelmi és biztonsági szervezeteket foglalja magába, hanem a védelem- és biztonságsvetelésben résztvevő állam- és közigazgatást is, melynek alkalmasnak kell lennie a védelmi és biztonsági feladatok tervezésére, szervezésére és a végrehajtás összehangolására egyaránt. Az államoknak ki kell alakítaniuk és fejleszteniük kell a veszélyekkel szembeni rezilienciát, azaz a rugalmas ellenálló képességet. A nemzeti reziliencia növelésében meghatározó szerepe lehet a VBI-nek.

A nemzeti szintű ellenálló képesség megvalósulásának feltétele, hogy a *települések* is fejlesszék a rezilienciájukat. Ennek alapvető lépése a településsel összefüggésben a veszélyek azonosítása, a kockázatok értékelése és az ennek megfelelő védelmi képességek kialakítása annak érdekében, hogy a rendkívüli helyzetekkel szemben védettebb legyen egy közösség. A veszélyek felmérésének és a katasztrófakockázatok elemzésének, értékelésének nemzetközileg kialakult jól bevált rendszere van. A veszélyek hatása egy közösségre azonban nemcsak attól függ, hogy ismerik-e a veszélyforrásokat, hanem attól is, hogy rendelkezésre állnak-e a

szükséges feladatok végrehajtásához erők, eszközök és megfelelő feltételek. Hiányuk és szűkösségük megmutatja a veszélynek való kitettséget. A kitettség faktorainak azonosítására és a védettségi szint matematikai/statisztikai módszerrel való mérésére nincs azonban kidolgozott és elfogadott módszer, pedig ez az információ hasznos lenne mind a reziliencia-szint mérése, mind a védelmi és biztonsági tervezés korszerűsítése, fejlesztése szempontjából, de a védekezés során a döntéshozatalban is nagy segítséget nyújthatna. Fontos lenne tehát egy kitettségi faktorok azonosítására épülő, védettségi szint mérését segítő módszer és eszköz kialakítása.

## **A kutatás hipotézisei**

A felmerült kérdésekkel kapcsolatban előkutatást folytattam a hazai és külföldi tudományos irodalmakban, jogforrásokban, egyéb joganyagokban, valamint az azokkal kapcsolatos elemzésekben, folyóiratcikkekben, majd megfogalmaztam a kutatási hipotéziseket, és ennek tükrében terveztem meg a kutatásokat.

### ***A kutatási hipotézisek a következők:***

1. Feltételezem, hogy az alkotmányozó rendszerszintű szemléletmóddal, átfogó módon határozta meg az alkotmányos reform cél- és eszközrendszerét, és az új szabályozási megoldások, valamint az egyes megváltozott rendelkezések vonatkozásában is megvalósulnak a reform célkitűzései. Feltételezem továbbá, hogy a hazai különleges jogrendi szabályrendszer rendszerváltozástól bekövetkezett változásai, a változások iránya, valamint a közvetlenül reformot megelőzően hatályban volt különleges jogrendi szabályozás jellemzői nehezítették a szabályrendszer alkalmazhatóságát, a rendkívüli helyzetek hatékony, gyors kezelését, és szükségessé tették a szabályrendszer rendszerszintű megújítását.
2. Feltételezem, hogy a Vbö. alapvető rendelkezései, új szabályozási megoldásai, kiemelten az összehangolt védelmi tevékenység szabályrendszere vonatkozásában megvalósul az összkormányzati megközelítés és a reform célkitűzései. Feltételezem továbbá, hogy a jogalkotó a normál jogrendi válságkezelés hatékonyságának növelése érdekében az ágazati válságkezelés tekintetében megteremtette az összkormányzati koordináció lehetőségét, valamint az alkotmányos és a törvényi szintű szabályozásban biztosította az azonnali reagálás lehetőségét.
3. Feltételezem, hogy a rendszerváltozástól 2022-ig a hazai védelmi igazgatás fejlődése során szervezet- és feladatrendszere egyre kimunkáltabbá vált és bővült, a komplexitás irányába mozdult el, azonban a szabályrendszer gyengeségei, hiányosságai szükségessé tették annak megreformálását. Feltételezem továbbá, hogy a védelmi és biztonsági igazgatás hatályos

szabályozásában a védelmi és biztonsági reform által bevezetett új szabályozási megoldásokat, valamint a szervezeti felépítésre, a működésre, a feladatok rendszerére vonatkozó rendelkezéseket a jogalkotó összkormányzati megközelítéssel, ágazatokon átívelő jelleggel határozta meg, azonban a korábbi hiányosságok, gyengeségek megszüntetése és a reform céljainak megvalósulása nem teljesült maradéktalanul.

4. Feltételezem, hogy a védelmi és biztonsági reform egyik legfontosabb újításaként a nemzeti ellenálló képesség rendszerére és fokozására irányuló szabályrendszer Vbö-ben történt meghatározásával a jogalkotó a nemzeti szintű reziliencia erősítését kívánja elérni, amelyet a VBI feladatrendszerében tart megvalósíthatónak, és amelynek szerves részét képezi a települési ellenálló képesség kialakítása és növelése. Feltételezem továbbá, hogy a megvalósítás hatékonyságát növelné az általam ajánlott, a települések kitettségét és védettségét mérő módszer, amely egyben a reziliencia-szint azonosítását is szolgálhatja.

## **A kutatás célkitűzései**

A felmerülő kérdések megválaszolása érdekében a hipotézisek felállítása után, meghatároztam a kutatási célokat.

### ***Kutatási célul tűztem ki, hogy***

1. Vizsgálom a védelmi és biztonsági reform alapvető állomásait, főbb jellemzőit, a reform mögött meghúzódó elvi megfontolásokat, továbbá meghatározom az alkotmányos reform cél- és eszközrendszerét. Elemzem a hazai különleges jogrend alaprendeltetését, jellemzőit, valamint szabályrendszerének a rendszerváltozástól a reform következtében kialakult hatályos szabályozásig bekövetkezett változásait, a változások folyamatát, irányát, kiváltó okait. Vizsgálom továbbá a közvetlenül a jelenlegi szabályozást megelőzően hatályban volt különleges jogrendi szabályrendszer alkalmazhatóságát, valamint összehasonlító elemzéssel a hatályos szabályozás változásait. Mindezt annak érdekében, hogy feltárjam és azonosítsam a főbb okokat, jellemzőket, amelyek nehezíthették vagy akadályozhatták a rendkívüli helyzetekkel szembeni hatékony és gyors fellépést, és a védelmi és biztonsági reformot szükségessé tették. Továbbá, hogy igazoljam a reform elvi megfontolásainak, célkitűzéseinek megvalósulását az új szabályozási megoldások és a konkrét rendelkezések tekintetében, illetve, hogy javaslatot tegyek az esetlegesen felmerülő hiányosságok, ellentmondások kiküszöbölésére.
2. Vizsgálom a Vbö. legfontosabb jellemzőit, a szabályozása mögött meghúzódó elvi megfontolásokat, meghatározom cél- és eszközrendszerét. Elemzem a Vbö. alapvető rendelkezéseit, szabályozási megoldásait, kiemelten az összehangolt védelmi



tevékenységre (ÖVT) vonatkozó szabályozást, valamint a normál jogrendi válságkezelés hatékonyságát növelő szabályrendszert az összkormányzati koordináció, valamint az azonnali reagálás lehetőségének megteremtése szempontjából. Mindezt annak érdekében, hogy igazoljam a reform elvi megfontolásainak, célkitűzéseinek megvalósulását a Vbő. szabályozási megoldásai és konkrét rendelkezései, továbbá a normál jogrendi válságkezelés hatékonyságát növelő szabályrendszer tekintetében, valamint azzal a céllal, hogy javaslatot tegyek az esetlegesen felmerülő hiányosságok, ellentmondások kiküszöbölésére.

3. Vizsgálom a rendszerváltozástól 2022-ig a hazai védelmi igazgatás rendszerének fejlődését, a szabályozásában bekövetkezett változások irányát, tendenciáit. Célom, hogy azonosítsam a szabályrendszerének azokat a jellemzőit, hiányosságait, amelyek szükségessé tették annak megreformálását. Vizsgálom továbbá, hogy a VBI rendszerében a reform által kimunkált új szabályozási megoldások esetében, valamint a szervezeti kialakítására, működésére, feladatrendszerére vonatkozó egyes hatályos rendelkezések vonatkozásában érvényesül-e az átfogó megközelítés, az ágazatokon átívelő jelleg, megvalósulnak-e a reform célkitűzései. Mindezt annak érdekében, hogy javaslatot tegyek az esetlegesen felmerülő hiányosságok, ellentmondások kiküszöbölésére.
4. Vizsgálom a reziliencia jelentését védelmi szempontú megközelítésben, valamint a nemzeti ellenálló képesség rendszerére és erősítésére vonatkozó hatályos hazai törvényi szabályrendszert. Vizsgálom továbbá a VBI szereplőinek az ellenálló képesség megalapozásához kapcsolható feladatait. Elemzem a települési szintű reziliencia fogalmát, a nemzeti ellenálló képességgel való összefüggéseit és a települések védelmi és biztonsági események, különösen katasztrófák elleni rezilienciája növelésének lehetőségeit, köztük a kitérttség és a védettség meghatározásának szerepét a védelem- és biztonság szavakban. Mindezt annak érdekében, hogy módszertani javaslatot tegyek egy, a települések kitérttségét és védettségét, egyben a rendkívüli eseményekkel szembeni reziliencia szintjét mérő új módszerre, amelynek alapul vételével a nemzeti ellenálló képesség szintje is meghatározható.

A fentiek alapján *a következő részkutatásokat végeztem el* és jelenítettem meg önálló fejezetként az értekezésemben:

1. fejezet: A védelmi és biztonsági reform, valamint annak hatása a hazai különleges jogrendi szabályozásra.
2. fejezet: A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény és az összehangolt védelmi tevékenység elemző bemutatása, valamint a normál jogrendi válságkezelés hatékonyságát növelő szabályrendszer vizsgálata.
3. fejezet: A védelmi és biztonsági reform hatása a védelmi igazgatás rendszerére.
4. fejezet: A nemzeti ellenálló képesség erősítése a védelmi és biztonsági igazgatás feladatrendszerében.

## A kutatás módszerei

A kutatási kérdések megválaszolása, a hipotézisek igazolása vagy elvetése, valamint a célkitűzések megvalósítása érdekében ún. kevert kutatási módszert alkalmaztam. Egyrészt az összefüggések feltárását célzó relációs stratégia, másrészt a leíró stratégia módszerével dolgoztam. A téma természetéből adódóan a fő kutatási módszerem a jogforrás- és dokumentumelemzés és az azokban foglaltak összefüggéseinek feltárása volt. A folyamatban az elágazásos kutatás módszerével haladtam, vagyis az egyes részkutatási szakaszok eredményei befolyásolták a következő kutatási szakasz célkitűzéseit, kihatottak az abban alkalmazott módszerekre is. Az általános protokoll viszont mindegyik részkutatásban nyomon követhető az alábbiak szerint:

<b>Jogforráselemzésre épülő részkutatások folyamata</b>		
<b>1. lépés</b>	<b>2. lépés</b>	<b>3. lépés</b>
a téma konceptualizálása	a téma operacionalizálása	a várható kutatási akadályok azonosítása
<b>4. lépés</b>	<b>5. lépés</b>	<b>6. lépés</b>
az elemzés változóinak meghatározása	a vizsgálat hipotéziseinek meghatározása	az elemzési adatlap összeállítása
<b>7. lépés</b>	<b>8. lépés</b>	<b>9. lépés</b>
a minta, azaz a jogforrások és a korpusz kiválasztása	a jogforrások elemzése, a megadott változók szerinti adatok rögzítése	következtetések levonása

A kutatás és az elemzések végrehajtásakor a különböző lépések meghatározásánál, az elágazásos kutatás lefolytatásánál és az értekezés összeállításakor is mindvégig törekedtem a kohézió megtartására. Ennek keretében a felvetett problémákhoz hipotéziseket fogalmaztam meg, és ezzel összhangban megfelelő kutatási célokat tűztem ki. Minden kutatási célhoz a leginkább hatékony kutatási módszert választottam ki. A részkutatásokat úgy határoztam meg,

hogy azok választ adhassanak a hipotézisekre vonatkozóan, és lefedjék a témát. A részkutatásokban lefolytatott elemzések eredményéből részkövetkeztetéseket fogalmaztam meg a fejezetek végén, majd ezekből absztrakció módszerével összegzett következtetéseket alakítottam ki. A részkutatások során kialakult tudományos eredményeket 4 pontban foglaltam össze. Az értekezést 241 oldallal zártam, melyben 4 fejezet, azok részkövetkeztetési és az összegzett következtetések találhatóak. A megállapítások alátámasztására, a felvetett gondolatok összefüggései megértésének segítésére 30 táblázatot és 5 ábrát készítettem, valamint egy függelékkel csatoltam.

A kutatás során néhány esetben ugyanannak a joganyagának az elemzését kellett megtennem, de minden esetben más relációban vizsgáltam és értékelttem azt. Egy-egy téma vagy szabályozás történeti áttekintése az értekezésemben nem öncélú, annak bemutatására és igazolására szolgál, hogy az adott szabályozás milyen fejlődési állomásokon ment keresztül, és fejlődésének melyek voltak a mai rendszerrel összefüggő kapcsolódásai.

A témám szempontjából a védelmi és biztonsági igazgatás kérdésköre mellett kiemelt terület a különleges jogrendi szabályozás, mert ezek egymással szorosan összefüggnek, ezért ezeknek az értekezésben terjedelemben is nagyobb teret szenteltem. Egyes témakörökben az adott szabályrendszerrel kapcsolatban csak megállapításokat tettem annak tartalmáról, megvalósíthatóságáról, megfelelőségéről, más esetekben ezen túlmenően javaslatokat és szakmai véleményt fogalmaztam meg a hiányosságok kiküszöbölésére, a gyakorlatban problémát okozó ellentmondások feloldására. *Ezeket a megállapításokat, kritikai észrevételeket, javaslatokat táblázatokban is összefoglaltam, amelyeket az 6. és 7. számú mellékletben* helyeztem el.

*A reform által bevezetett új szabályrendszert összehasonlító elemzéssel vizsgáltam egy általam kialakított speciális szempontrendszer mentén. Ennek során első lépésben meghatároztam a reform célkitűzéseit kettős bontásban: a különleges jogrendre vonatkozó alkotmányos szabályozás, valamint a Vbő. rendelkezései tekintetében. Ezt követően a reformot közvetlenül megelőzően hatályban volt és a reform következtében kialakult hatályos szabályrendszer összehasonlító elemzésével a fenti bontásban azonosítottam az új szabályozási megoldásokat, valamint a szabályozás egyes rendelkezéseinél bekövetkezett változásokat. Harmadik lépésben vizsgáltam a reform célkitűzéseinek megvalósulását az új szabályozási megoldások, valamint az egyes konkrét rendelkezések változásai vonatkozásában. Ez a reformcélok megvalósulása mentén lefolytatott összehasonlító elemzés mintául szolgálhat más szakterületen és témában is egy reformfolyamat jogszabályi hátterének elemzéséhez.*

*Az értekezés utolsó fejezetében egy, a gyakorlatban alkalmazható új és hiánypótló mérési módszert alakítottam ki és mutattam be, amely a települési kitétség és védettség (egyben reziliencia-szint) mérésére szolgál, és amelynek alapul vételével a nemzeti ellenálló képesség szintje is meghatározható. A mérést szolgáló eszköz kialakítása tudományos elemzéseken alapult, melynek során azonosítottam a veszélyeket, azok lehetséges hatásait, az azok tükrében várható védelmi feladatokat, valamint a feladatok megvalósítását szolgáló feltételeket. Ez a mérési módszer segítheti a VBI különböző szintjeinek tervező és koordináló munkáját, és a települések veszélyekkel szembeni rezilienciájának növelését is szolgálhatja.*

A kutatás folyamán tanulmányoztam a téma elektronikus és nyomtatott irodalmát, a vonatkozó jogforrásokat és jogszabályértelmezéseket. Az elemzendő anyagok összegyűjtésénél kiemelt figyelmet fordítottam a vizsgálataim alapjául szolgáló korpuszok körültekintő kiválasztására, amelyek a kutatási céloknak megfelelően adatgyűjtési mintaként szolgáltak. Törekedtem az „egy forrás nem forrás” elvének betartására, valamint a kiválasztott forrásanyagok forráskritikával való feldolgozására.

A témával kapcsolatos és a következtetésem kialakítását is segítő irodalmakról az értekezés bevezető részében, az irodalmi áttekintésben adok átfogó képet. Az egy-egy konkrét témában feldolgozott tudományos irodalmakból vett hivatkozásokat, valamint a feldolgozott joganyagok hivatkozásadatait pedig az adott rész kutatás bemutatását tartalmazó fejezetekben jelenítettem meg.

A munkám során a megállapításaim alátámasztását szolgáló irodalmak forrását a felhasznált irodalom jegyzéke tartalmazza. A különböző joganyagok értelmező elemzéséből levont következtetéseket logikai úton, többnyire az indukció módszerével hoztam meg. A végkövetkeztetések kialakításánál figyelembe vettem továbbá a védelmi és biztonsági igazgatásban dolgozó, valamint a jogalkotásban és a jogalkalmazásban tevékenykedő kollégáim tapasztalatait és a témával kapcsolatos konferenciákon elhangzottakat is. A téma kutatása és az elemzések során felhasználtam továbbá a saját rész kutatásaim eredményeit tartalmazó publikációimat is.

## **A kutatási téma körülhatárolása, szűkítése**

A kutatásaim fókuszában a védelmi és biztonsági reform alapjainak és azoknak a különleges jogrend és a VBI szabályrendszerére gyakorolt hatása, a reform célkitűzéseinek megvalósulása állt. Az értekezés terjedelme nem tette lehetővé, hogy kutassam a reformnak az Alaptörvény kilencedik módosításán és a Vbő-n kívüli állomásait és azok újításait, ezért csak a védelmi és biztonsági rendszer egészére vonatkozó alapvető újításokat, továbbá a fenti két

terület módosulásait vizsgáltam, és nem foglalkoztam a védelem és biztonság egyéb területeivel, mint például a tervezés, az ellenőrzés, az irányítás kérdéskörével. A települések kitettségi és védettségi mutatójának mérését szolgáló eszköz és módszer kialakításánál katasztrófa-szempontrú megközelítést alkalmaztam, de törekedtem arra, hogy egyéb védelmi és biztonsági esemény kezelése során is irányadó legyen a mért mutató.

*A kutatást 2023. 04. 30-án zártam le*, ezért az értelemszerűen nem tartalmazza az azt követő szabályozási változásokat.

Köszönetemet fejezem ki a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola oktatóinak a szaktudásom szélesítéséért, a védelmi területen dolgozóknak a szakmai iránymutatásokért, a jogász kollégáknak a joganyagok értelmezésében való közreműködésükért és a témavezetőmnek, valamint a társtémavezetőmnek a kutatások tervezésében, lebonyolításában és a tudományos eredmények közzétételében való iránymutatásukért.

## **A releváns szakirodalom áttekintése**

A védelem és biztonság területének tudományos képviselői és a szakemberek körében a hazai védelmi és biztonsági szabályozási reform, annak hatásai, érdemei, esetleges hiányosságai, ellentmondásai, a reform által kialakított új szabályozási megoldások és azok alkalmazhatósága, továbbá a reformot szükségessé tevő folyamatok, tényezők hosszú időn keresztül a vizsgálódás élvonalában lesznek. A védelmi és biztonsági rendszeren belül általam vizsgált három nagy terület, a védelmi és biztonsági igazgatás rendszere, valamint a különleges jogrend és a nemzeti ellenálló képesség intézménye. A témában született kutatások és az azokból készült irodalmak, tanulmányok, folyóiratcikkek palettája széles. A kutatásom kezdetén áttekintettem az alapvető tudományos irodalmakat, hogy megismerjem az általam felvetett kérdésekről a tudomány jelenlegi állását, és ezek tükrében indítsam az elemzéseimet. Itt, az irodalmi összefoglalóban átfogó képet adok a felhasznált irodalmak köréről és a főbb témákról. Egy-egy konkrét témával kapcsolatos, más kutatóktól vett idézeteket, megállapításokat abban a fejezetben fogom bemutatni, ahol a téma elemzését végzem. A témám szempontjából releváns kutatások és azok eredményeit bemutató irodalmak három nagy csoportját különítettem el, melyeket az alábbiakban mutatok be:

*A vonatkozó irodalmak egyik csoportjába* a biztonság fogalmának értelmezéseit, a veszélyforrások természetének változásait, az azok mögött meghúzódó okokat, folyamatokat elemző, valamint a veszélyeztető tényezőkre adott „válaszokat” kereső, továbbá az ellenálló képesség kérdéskörét vizsgáló kutatások sorolhatók. Rada Péter ezzel kapcsolatban rámutatott az átalakuló világrendünk és a biztonság fogalmának, valamint a biztonságot veszélyeztető

tényezők jellegének változásai közötti összefüggésekre.<sup>14</sup> A biztonságunkra veszélyt jelentő különböző tényezőket, folyamatokat, eseményeket sokan vizsgálták más-más megközelítésben, így például Ambrusz József – Muhoray Árpád, Halász László – Földi László, Marján Attila – Orbán Anita, Hornyacsek Júlia, Szenes Zoltán, Kaiser Ferenc, Gazdag Ferenc, Resperger István, Kovács László, Rácz András, Teknős László.<sup>15</sup>

Napjainkban a biztonság fogalmának egységes, általánosan elfogadott értelmezése lehetetlen, annak tartalma egyre bővül, egyre komplexebbé válik. Ahogy arra a kutatások rámutattak, a veszélyeztető tényezők megváltozott jellege mellett további nehézségeket okoz, hogy a kihívások gyakran egyidejűleg jelentkeznek. Emellett a biztonság fogalmának vonatkozásában nemcsak vertikális, hanem horizontális síkon is bővülés figyelhető meg a nemzetközi élet szereplői számának növekedésével. Ezáltal napjainkban a biztonság komplex, átfogó jellegű, valamennyi veszélyhelyzetre kiterjedő értelmezése meghatározóvá vált.<sup>16</sup>

Biztonsági környezetünk dinamikus változásait számos tényező együttesen okozza. Ezek közé sorolható a veszélyeztető tényezők számának növekedése, a már korábban létezők jellegének megváltozása és egyéb folyamatok, tendenciák, jellemzők megjelenése. Így például az összetettség, a váratlanság és a változékonyság, a gyakori összekapcsolódás, felgyorsulás és a komplex kihívásokká alakulás képessége. Ide sorolhatjuk az államok közötti kölcsönös függőség további növekedését, a globalizáció egyéb negatív hatásait, a következmények kiszámíthatatlanságát és a társadalmak technológiai fejlődésből eredő sebezhetőségét is.

---

<sup>14</sup> RADA 2007: 53-72.

<sup>15</sup> AMBRUSZ József – MUHORAY Árpád (2015): A vörösiszap-katasztrófa következményeinek felszámolása, a keletkezett károk helyreállítása. *Bolyai Szemle*, 2015. 24(4), pp. 67–85.; HALÁSZ László – FÖLDI László (2019): *Az éghajlatváltozás hatása a természeti katasztrófákra*. In: FÖLDI László – HEGEDŰS Hajnalka szerk. (2019): *Adaptációs lehetőségek az éghajlatváltozás következményeihez a közszolgálat területén*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, pp. 386-412. HORNYACSEK Júlia (2017) b): A biztonságunkat veszélyeztető tényezők, és a katasztrófák elleni védekezés átfogó megközelítése. *Hadmérnök*, 2017. XII(1), pp. 84-114.; KOVÁCS László (2018): *Kiberbiztonság- és stratégia*. Budapest: Dialóg Campus; MARJÁN Attila – ORBÁN Anita (2014): *Az Európai Unió globális környezetének változása*. In: MARJÁN Attila szerk. (2014): *Magyarország első évtizede az Európai Unióban 2004-2014*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, pp. 215-238.; RÁ CZ András (2016): A hibrid hadviselés és az ellene való védekezés lehetőségei. *Seregszemle*, 2016(2), pp. 7-20.; SZENES Zoltán (2005): A Katonai kihívások a 21. század elején. *Hadtudomány*, 2005. december, XV(4), „következtetések” fejezet (Magyar Hadtudományi Társaság: A katonai erő anyaga). Online: [https://www.mhht.eu/hadtudomany/2005/4/2005\\_4\\_5.html](https://www.mhht.eu/hadtudomany/2005/4/2005_4_5.html) (letöltve: 2022.11.28.); TÁLAS Péter – CSIKI VARGA Tamás – ETL Alex – BERZSENYI Dániel szerk. (2021): *A Globalizált világ kihívásai*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó; TEKNŐS László (2021): *Térségünk természeti katasztrófák általi veszélyeztetettsége, a 2021. évi viharok mentési, helyreállítási feladatai*. In: BODNÁR László – HEIZLER György szerk. (2021): *Természeti Katasztrófák Csökkentésének Világnapja Nemzetközi Tudományos Konferencia kiadványa*. Budapest: Rádiós Segélyhívó és Infokommunikációs Országos Egyesület, pp. 43-50.; GAZDAG Ferenc (2013): *Biztonsági tanulmányok alapjai*. Budapest: NKE, p. 232.; RESPERGER István (2018): *A válságkezelés és a hibridhadviselés*. p. 5. Budapest: Dialóg Campus.

<sup>16</sup> GAZDAG 2012: 14; GAZDAG – TÁLAS 2008: 3-4; TOKOVICZ – KESZELY – MOLNÁR at al. 2013: 32.

Mindezek hatására a NATO, az Európai Unió (EU) és ezáltal Magyarország számára is az ellenálló képesség és annak fejlesztése egyre jelentősebb szerephez jut.

Egyes kutatások szerint a Krím félsziget bekebelezése, mint a hibrid hadviselés sikeres gyakorlati kivitelezése jelentette azt a mérföldkövet, amely a NATO és az EU számára korszakváltást hozott. Ezt követően 2016-ra mindkét szervezetben kulcsfogalomná vált, kulcsszerepet kapott,<sup>17</sup> majd az orosz-ukrán háború kitörésének és annak következtében bekövetkezett negatív eseményeknek a hatására a reziliencia fejlesztése kiemelt feladattá vált.<sup>18</sup> A kutatások rámutattak, hogy a reziliencia kérdését számos tudományterület vizsgálja, így például a szociológia, az ökológia, a pszichológia, a közgazdaságtan, a fizika és a biztonságstudományok is.<sup>19</sup> Ebből adódóan nincs egységes fogalma, a kutatók számos megközelítésben, más-más jellemzőket kiemelve vizsgálják és értelmezik azt.<sup>20</sup> A kérdéskör szerteágazó vonatkozásai mellett számos megfigyelési szinteken – egyéni, közösségi, állami, államok feletti – is a vizsgálódás tárgyát képezi.<sup>21</sup>

A kutatások kiemelik, hogy elengedhetetlen nemzeti szinten is a magas szintű ellenálló képesség kiépítése. A Kormány stratégiai célkitűzésként kezeli a reziliencia fejlesztését, amely fontos feladat a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerén belül.<sup>22</sup> Napjaink egyik legnagyobb kihívásának tekinthető összkormányzati és osztársadalmi szintű feladat, amelynek a komplex biztonsági környezethez alkalmazkodva, komplex módon kell kiépülnie és működnie.<sup>23</sup> Egyes kutatások a reziliencia egyik alfeladatának tekintik a potenciális kockázatok, fenyegetések,

---

<sup>17</sup> MOLNÁR Ferenc (2021): A reziliencia kérdése és a NATO. p. 8. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021(15), pp. 1-14.; FARKAS Ádám (2021): Gondolatok a védelmi és biztonsági szabályozást és kormányzást meghatározó egyes eurázsiai trendekről. p. 7. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021(10), pp. 1-34.

<sup>18</sup> BODOR Csaba Gergely (2022): Az egyén biztonsági súlya és szerepe a nemzetállami és szövetségi reziliencia viszonylatában. p.13. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022(23), pp. 1-16.; KÁDÁR Pál – KESZELY László (2022): A nemzeti ellenállóképesség megerősítésének keretszabályai, elvi irányok és várható trendek beazonosítása. p. 4.,30. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022(20), pp. 1-37.

<sup>19</sup> FARKAS Ádám – VILICS Tünde (2022): A társadalmi reziliencia és a pszichológia találkozási pontja. p. 11. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022(15), pp. 1-19.

<sup>20</sup> SZOKOLOSZKY Ágnes - V. KOMLÓSI Annamária (2015): A „reziliencia-gondolkodás” felemelkedése – ökológiai és pszichológiai megközelítések. *Alkalmazott Pszichológia*, 2015(1) pp. 11-26.; JUHÁSZ István (2022) b): A NATO országok reziliencia stratégiájának és reziliencia terveinek nemzetközi összehasonlítása – kitekintések és kapcsolódási pontok a nemzeti tervek kidolgozásához. p. 5. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022(34), pp. 1-25.

<sup>21</sup> JUHÁSZ 2022 b): 5.; KESZELY László (2021): A nemzeti ellenállóképesség fejlesztésének trendjei. p. 4. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021(6), pp. 1-13.

<sup>22</sup> JUHÁSZ 2022 b): 8-10.

<sup>23</sup> JUHÁSZ István (2022) a): A nemzeti ellenálló képesség és nemzetbiztonság (A nemzeti reziliencia, a kritikus infokommunikációs infrastruktúrák és a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatrendszerének kapcsolata). p. 6. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022(7), pp. 1-19.; BODOR 2022: 14.; KÁDÁR – KESZELY 2022: 23-24.

sebezhető pontok felmérését is.<sup>24</sup> A kutatások mellett arra is rávilágítanak, hogy hazánkban a reziliencia fejlesztése során az önkormányzatoknak, azok képességei megfelelő kiaknázásának jelentős szerepe lehet bizonyos kihívások kezelésében.<sup>25</sup> Kutatásaimat ebben az irányban kívánom a későbbiekben folytatni.

*A témával kapcsolatos irodalmak másik köre* rámutat az általam vizsgált két nagy terület, a különleges jogrend és a védelmi és biztonsági igazgatás (VBI) rendszerének mibenlétére, legfontosabb jellemzőire, továbbá szabályozásuk változásaira, fejlődésére, bővülésére, valamint azok hiányosságaira és ellentmondásaira.

A különleges jogrend tanulmányozásához, könnyebb megértéséhez jelentős segítséget adtak a legfontosabb fogalmi meghatározások. Kukorelli István szerint: „*A minősített időszakok általános jellemzője, hogy az állam életének rendes működését, az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát külső vagy belső társadalmi, illetve természeti veszély fenyegeti, és ezen veszélyek elhárítására, következményeinek felszámolására a rendkívüli jogrend eszközei vehetők igénybe.*”<sup>26</sup> Kádár Pál a különleges jogrend lényegét és jelentőségét az alábbiak szerint határozta meg. „*... az állam önvédelmi mechanizmusaként egy sajátos és ideiglenes működési szabályrendszer lehetőségét emeli alkotmányos szintre annak érdekében, hogy az ország szuverenitása, működési rendje, az állampolgárok élete és vagyonbiztonsága a szélsőséges fenyegetés vagy veszély esetén is megvédhető legyen.*”<sup>27</sup>

Lakatos László, Jakab András, Till Szabolcs és Farkas Ádám, Hoffman István, valamint Kádár Pál a rendszerváltozás során kialakult különleges jogrendi szabályozást, annak változásait, az esetkörök bővülésének okait vizsgálták írásaikban.<sup>28</sup>

Hazánkban a rendszerváltozást követően bekövetkezett természeti és civilizációs katasztrófákon kívül a 2020-ban Magyarországon is megjelent koronavírus-világjárvány,

---

<sup>24</sup> RAND (2021): Enhancing Defence's Contribution to Societal Resilience in the UK Lessons from International Approaches. RAND Corporation, 2021. pp. 20-23; 50-56. Online: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1027912/RAND\\_RRA1113-1.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1027912/RAND_RRA1113-1.pdf) (letöltve: 2022.11.24.).

<sup>25</sup> KÁDÁR – KESZELY 2022: 32.

<sup>26</sup> KUKORELLI István (1998): *Alkotmánytan*. p. 47. Budapest: Osiris. p. 428.

<sup>27</sup> KÁDÁR 2022 a): 6.

<sup>28</sup> LAKATOS László (2019): *A honvédelmi típusú különleges jogrendek életbeléptetését igénylő helyzetek és azok korszerű gyakorlati megoldása*. In: HORNYACSEK Júlia szerk. (2019): *A védelmi igazgatás működésének gyakorlati tapasztalatai napjaink kihívásainak tükrében*. Budapest: Dialóg Campus, pp. 37-60.; TILL Szabolcs (2018): *Különleges jogrend. Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, pp. 1-21. Online: <https://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend> (letöltve: 2022.06.13.); FARKAS Ádám (2016): *Gondolatok a terrorveszélyhelyzetről. Szakmai Szemle*, 2016(3), pp. 174-189. Online: [http://knbsz.gov.hu/hu/letoltes/szsz/2016\\_3\\_szam.pdf](http://knbsz.gov.hu/hu/letoltes/szsz/2016_3_szam.pdf) (letöltve: 2018.03.21.); JAKAB András – TILL Szabolcs (2016): *A különleges jogrend*. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk. (2016): *Bevezetés az alkotmányjogra: Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest: HVG-ORAC, pp. 485-513.; HOFFMAN István – KÁDÁR Pál (2021): *A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I. p. 21. Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021(2), pp. 1-39.



illetve az annak kezelése során szerzett tapasztalatok állították próbatétel elé a különleges jogrendi szabályrendszert, azon belül is a veszélyhelyzetre vonatkozó szabályozást. Ettől függetlenül azonban számos elméleti kritika fogalmazódott meg. Hoffman István és Kádár Pál közös tanulmányukban megállapították, hogy a különleges jogrendre vonatkozó szabályrendszerünk rugalmatlan volt, a meglévő, legalapvetőbb képességek alkalmazását, példaként a Magyar Honvédség felhasználását sem volt képes lehetővé tenni.<sup>29</sup> Ahogy arra Keszely László is rámutatott, az alkotmányos szinten kialakult bonyolult, összetett rendszer egyszerűsítésének kérdése számos alkalommal – például az Alaptörvény kodifikációs folyamata során, valamint a terrorveszélyhelyzet, mint újabb minősített időszak megalkotásakor is – felmerült a védelmi igazgatás szakemberei, szakértői részéről,<sup>30</sup> ám a rendszerszintű megújítás irányába tett első lépésekre csak 2019-ben került sor.

A hazai VBI jelenlegi rendszerének vizsgálatához elengedhetetlen volt a rendszer kialakulásának, alapvető változásainak, fejlődésének és azok okainak, összefüggéseinek tanulmányozása. Ehhez nyújtott nagy segítséget Keszely Lászlónak a védelmi igazgatás fejlődési irányait vizsgáló tanulmánya, Keszely László és Varga Attila Ferenc közös munkája, amely a védelmi bizottságok feladat- és hatáskörének változásait elemzi, továbbá Lakatos László doktori értekezése, amely a rendszer helyét, szerepét vizsgálja.<sup>31</sup>

Emellett számos egyéb szakmai és tudományos mű szolgált segítségül a témában való alapos elmélyüléshez.<sup>32</sup> A védelmi igazgatás a honvédelem rendszerében alakult ki, később számos tényező együttes hatására a komplexitás irányába mozdult el a rendszer. Ebben a folyamatban meghatározó szerepe volt az integrált katasztrófavédelem létrejöttének, illetve az azt megalapozó szabályrendszer kidolgozásának. Muhoray Árpád ezzel kapcsolatban kiemelte, hogy a katasztrófák elleni védekezés feladatai a védelmi igazgatás feladatrendszerében már

---

<sup>29</sup> HOFFMAN – KÁDÁR 2021: 1-39.

<sup>30</sup> KESZELY László (2017) b): A különleges jogrend a védelmi igazgatás gyakorlati, jogalkalmazói szemszögéből. pp.85-89. *Iustum Aequum Salutare*, XIII(4), pp. 77-89.

<sup>31</sup> KESZELY László (2019): *A védelmi igazgatás fejlődési irányai 1989-től napjainkig és lehetséges fejlesztési irányai az átfogó megközelítés szempontjából*. p. 10. In: HORNYACSEK Júlia szerk. (2019): *A védelmi igazgatás rendszere és a honvédelmi igazgatással való kapcsolatának elméleti és gyakorlati összefüggései*. Budapest: Dialóg Campus, pp. 9-28.; VARGA Attila Ferenc – KESZELY László (2015): *A védelmi bizottságok feladat- és hatáskörének változása a kezdetektől napjainkig*. Budapest: Zrínyi, p. 134.; LAKATOS László (2001) a): *A védelmi igazgatás helye és szerepe a honvédelem rendszerében*. p. 19. Doktori (PhD) értekezés. Budapest: Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Doktori Iskola.

<sup>32</sup> KÖRTVÉLYESSY Zsolt (2004): *A honvédelem helyi igazgatási szerveinek helye és szerepe a védelmi felkészítés és az országmozgósítás rendszerében, megváltoztatásának szükségessége a NATO és az EU elvek figyelembevételével*. Doktori (PhD) értekezés. Budapest: Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Doktori Iskola; BAÁN Mihály – BORS István – CSIFFÁRY Tamás et al. (2014): *Magyarország védelmi igazgatása a közigazgatás új környezetében*. pp. 17-18. Budapest: Zrínyi, p. 382.; VARGA Attila Ferenc (2012): *A védelmi és a honvédelmi igazgatás rendszere, helye, szerepe a közigazgatás rendszerében*. p. 67. In: VÁMOSI Zoltán – BÓDI Stefánia – VARGA Attila et al. (2012): *Magyarország és a védelmi igazgatás rendszere*. Budapest: Zrínyi, pp. 58-97.

korábban is léteztek, de katasztrófavédelmi igazgatásról a hivatásos katasztrófavédelmi szerv létrehozásától kezdődően beszélhetünk.<sup>33</sup>

A rendszerváltozást követően a védelmi igazgatás szervezet- és feladatrendszere folyamatosan bővült, a vonatkozó szabályrendszer egyre kimunkáltabbá vált, kiszélesedett, azonban megmaradt a honvédelem szerepének túlsúlya. A két pilléren – a honvédelmi és katasztrófavédelmi igazgatás – megvalósuló működése alapvetően a koronavírus-világjárvány megjelenéséig megfelelőnek bizonyult. A járványkezelés során szerzett gyakorlati tapasztalatokat a jogalkotó a védelmi és biztonsági reform során beépítette a szabályozásba.

***A tudományos irodalmak harmadik nagy csoportja*** a védelmi és biztonsági szabályozási reform alapvető jellemzőire és legfontosabb újításaira vonatkozó szabályrendszer vizsgálatával, a folyamatot szükségessé tevő tényezőkkel, továbbá a reformnak a válságkezelés hatékonysága fokozására szolgáló szabályozásával és a VBI rendszerére gyakorolt hatásával foglalkozik.

A 2019-ben elkezdődött reformfolyamat első lépcsőjét a különleges jogrendi szabályozás rendszerszintű megújítása jelentette. Az átfogó korszerűsítést az elmúlt évtized számos folyamata, jelensége indokolta, melyeket Hoffman István és Kádár Pál közös tanulmányukban a törvény hivatalos indoklásában megfogalmazottakhoz hasonlóan foglalták össze.<sup>34</sup> Ebben az írásukban számos, a szabályrendszerben bekövetkezett változás okára rámutatnak, így például arra, hogy miért vált a rendkívüli intézkedések bevezetésének jogosultjává mindhárom esetkörben a Kormány, a veszélyhelyzet meghosszabbításához szükséges felhatalmazás miatt igényel nagyobb arányú országgyűlési támogatottságot. Keszely László és Varga Attila Ferenc a különleges jogrend idején bevezethető rendkívüli intézkedések vonatkozásában felhívják a figyelmet a változások jelentőségére és ezzel összefüggésben a reform egyik elvének megvalósulására.<sup>35</sup> *„Elmondható, hogy a különleges jogrend tekintetében maradéktalanul megvalósult a védelmi és biztonsági reform azon elve, hogy a végrehajtó hatalom minél nagyobb mozgásteret és minél rugalmasabb reagálási lehetőséget kapjon az ország védelme szempontjából szükséges intézkedések megtételére.”*

A reform második állomásának a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény (Vbö.) megalkotása tekinthető, amely keretjogszabályként *„egyfajta ernyőt von a védelmi-biztonsági szabályozás egészére, sajátos „mini-alkotmányként” jelenik meg a*

---

<sup>33</sup> MUHORAY Árpád (2019) b): *A katasztrófavédelmi igazgatás rendszere, helye, szerepe a védelmi igazgatási feladatok ellátása során*. In: HORNYACSEK Júlia szerk. (2019): *A védelmi igazgatás rendszere és a honvédelmi igazgatással való kapcsolatának elméleti és gyakorlati összefüggései*. Budapest: Dialóg Campus, pp. 111-132.

<sup>34</sup> HOFFMAN – KÁDÁR 2021: 30.

<sup>35</sup> KESZELY László – VARGA Attila Ferenc (2022) a): A nemzeti és NATO szintű válságkezelés új szabályozási keretrendszerének elemzése. p. 24. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022(27), pp. 1-33.

szakterületen, átívelve a korábban ágazatközi kérdéseket” és „amely zsinórmértékül szolgál a továbbiakban is.”<sup>36</sup>

A Vbö. törvényi indokolása meghatározza azokat a legfontosabb célkitűzéseket, melyeket a jogalkotó a reform keretén belül el kívánt érni a törvény rendelkezéseinek kidolgozásával. Ezeket a célokat erősítette meg a napjaink biztonságát fenyegető kihívásokkal összefüggésben Muhoray Árpád egyik tanulmányában, amelyben rögzíti, hogy alapvető célnak a 21. századi biztonsági környezet sokrétű és összetett kihívásainak és fenyegetéseinek kezelhetősége tekinthető.<sup>37</sup> Kádár Pál a Vbö. általános jellemzése során az előzőekben ismertetettek túl azt is kiemelte, hogy a Vbö. az ágazati szabályozás meghagyása mellett, azt kiegészítve szervezte egységes igazgatási rendszerbe a különböző működési elemeket, és ezzel megerősítette az összkormányzati válságkezelés képességét és intézményi szinten megteremtette a központi koordináció lehetőségét.<sup>38</sup> Ezzel a két új megoldással kívánta tovább erősíteni a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részvevő ágazatok és szervezetek közötti együttműködést.

A Vbö. érdemei között kiemelendő az összehangolt védelmi tevékenység, mint új jogintézmény keretszabályainak a megteremtése is, melynek lényegi vonásaira, valamint a mögötte megjelenő jogalkotói szándéokra Kádár Pál szintén rávilágított. Arra is felhívta a figyelmet, hogy nagy valószínűséggel hazánkban egyre gyakrabban kerül majd sor a normáltól eltérő jog- és működési rend alkalmazására vagy a különleges jogrendszer egyes elemei jelen lesznek majd a mindennapjainkban. A Vbö. ezidáig példa nélküli szintre emelte a VBI szabályozását is. Mindezt komplexitásával és a válságkezeléssel összefüggésben egységesen, az összkormányzati szemléletnek valamennyi ágazatra történő kiterjesztésével valósította meg.<sup>39</sup>

A VBI-vel összefüggő újítása a törvénynek, hogy törvényi szinten meghatározta annak alapvető rendeltetését, melynek eszenciájára Muhoray Árpád mutatott rá egyik tanulmányában.<sup>40</sup> A Vbö. másik jelentős érdeme, hogy létrehozta a VBI központi szervét, a Védelmi Igazgatási Hivatalt (VIH). A VIH szerepét, rendeltetését Kádár Pál összegezte egyik írásában.<sup>41</sup>

---

<sup>36</sup> KÁDÁR 2022 a): 13.

<sup>37</sup> MUHORAY ÁRPÁD (2022): A katasztrófavédelem a védelmi és biztonsági feladatok tükrében. p. 66. *Polgári Védelmi Szemle*, DAREnet projekt, 2022. Különszám, pp. 64-88.

<sup>38</sup> KÁDÁR PÁL (2021): A védelmi-biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdései az Alaptörvényen túl. p. 10. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021(11), pp. 1-17.

<sup>39</sup> KÁDÁR 2021: 6-8, 10.; KÁDÁR 2022 a): 6., 18., 20-21., 26., 29., 32.

<sup>40</sup> MUHORAY 2022: 78.

<sup>41</sup> KÁDÁR 2021: 8.

Kutatásomban a fentebb említett irodalmakat felhasználva a reform folyamatának, legfontosabb újításainak, célkitűzéseinek vizsgálatára vállalkozom, valamint arra, hogy a kitűzött célok hogyan, milyen mértékben valósulnak meg az egyes szabályozási megoldások, valamint a konkrét rendelkezések vonatkozásában. Az új szabályrendszer gyakorlatban való alkalmazhatóságának tapasztalatai még nem állnak rendelkezésre, ezért szükség lehet annak elemzésére és logikai úton következtetések levonására abból a szempontból, hogy vannak-e olyan rendelkezések, amelyek a gyakorlati munkát akadályozhatják.

# **1. A védelmi és biztonsági reform, valamint annak hatása a hazai különleges jogrendi szabályozásra**

Ebben a fejezetben azonosítom és bemutatom a védelmi és biztonsági szabályozási reform alapvető állomásait, főbb jellemzőit, a reform mögött meghúzódó elvi megfontolásokat, továbbá meghatározom az alkotmányos reform cél- és eszközrendszerét. Vizsgálom a reform újításait, szabályozási megoldásait a célok megvalósulása szempontjából. Bemutatom a hazai különleges jogrend alaprendeltetését, jellemzőit, valamint a szabályozásában a rendszerváltozástól 2022-ig bekövetkezett változások okait, folyamatát, alapvető jellemzőit, és vizsgálom a közvetlenül a reformot megelőzően hatályban volt különleges jogrendi szabályozás alkalmazhatóságát abból a célból, hogy feltárjam, milyen tényezők, jellemzők tették szükségessé a szabályozás rendszerszintű megújítását. Ezt követően összehasonlító elemzéssel feltárom a szabályrendszer változásait, és vizsgálom az egyes rendelkezések tekintetében az alkotmányos reform céljainak megvalósulását.

## **1.1. A védelmi és biztonsági reform folyamatának, állomásainak, valamint az alkotmányos reform cél- és eszközrendszerének, legfontosabb újításainak bemutatása**

Az elmúlt évtizedekben lezajlott világszintű folyamatok hatására világrendünk átalakulóban van, valamint a biztonsági környezetünk is egyre komplexebbé válik és dinamikusan változik. A biztonságunkra veszélyt jelentő tényezők, események változása maga után vonta az összveszély-megközelítés szükségességét, amely felvetette egy összehangolt, összkormányzati együttműködést biztosító rendszer megteremtésének igényét a védelem és biztonság szavatolása terén.

*„Abban teljes az egyetértés a szakmában, hogy a jelenleg működő, ágazati alapon megosztott, sokszor inkább konkuráló, mint együttműködő, számtalan esetben ad hoc módon megszervezett krízismenedzsmentünk már megérett valamiféle integrációra egy koordinált, harmonikus kooperáció megteremtése érdekében. „...növelni kell az általános kohéziót, kooperációt, és koordinációt a beavatkozó szervek, szervezetek között. Ugyanakkor csökkenteni kell a szervezetek közötti rivalizációt, a koherencia és koordináció hiányát, valamint az erőfeszítések felesleges duplikációját... érvényesíteni kell az átfogó megközelítés és az összkormányzati megközelítés alapelveit.”<sup>42</sup>*

---

<sup>42</sup> KESZELY László (2017) a): *A védelmi igazgatás szerepe a nemzeti szintű átfogó megközelítés megvalósításában.* p. 213. Doktori (PhD) értekezés. Budapest: Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Doktori Iskola.

A szakmai megfontolások mellett a kormányzatok részéről is egyre erőteljesebb igény mutatkozott egy olyan rendszer kialakítása iránt, amely rugalmasabb és az egyes rendkívüli helyzetek gyors, hatékony kezeléséhez megnövekedett mozgásteret, nagyobb beavatkozási lehetőséget biztosít.<sup>43</sup>

Ahogy azt a későbbiekben részletesen ismertetni fogom, a különleges jogrendi alkotmányos szabályozás bonyolult, összetett rendszere egyszerűsítésének kérdése is számos alkalommal<sup>44</sup> felmerült a védelmi igazgatás szakemberei, szakértői részéről,<sup>45</sup> ám a rendszerszintű megújítás irányába tett első lépésekre csak 2019-ben került sor. A múlt század vége óta bekövetkezett világszintű folyamatok mellett az előző évtized konkrét eseményei, jelenségei tovább fokozták a reform időszerűségét. A 2010-es évek eseményei – a Krím félsziget orosz elcsatolása és az azt megelőzően történt hibrid események, a tömeges migrációs hullám, az Európán végig söprő terrorcselekmények, a kibertérben jelentkező bűnözési lehetőségek – hatására Európa és ezáltal Magyarország biztonsági környezete is jelentősen megváltozott.<sup>46</sup> A reformot szükségessé tevő változásokat hasonlóan foglalták össze Hoffman István és Kádár Pál közös tanulmányukban.<sup>47</sup>

A 2019 második felében megkezdődött védelmi és biztonsági reformnak a koronavírus-világjárvány 2020 tavaszán történt magyarországi megjelenése, továbbá a járványkezelés hazai tapasztalatai további lendületet adtak. A világjárvány rámutatott, hogy a hazai rendszer az új kihívások dinamikus változásaira nem tud megfelelő válaszokat adni. Végző soron a COVID-járvány felgyorsította a szabályozás egyébként is elengedhetetlen rendszerszintű korszerűsítésének szükségességét.<sup>48</sup>

A teljes védelmi és biztonsági szabályozási rendszerre kiterjedő rendszerszintű megújítás – hasonlóan más, korábbi reformfolyamatokhoz – a jogforrási hierarchiát tekintve fentről lefelé történt/történik, és a folyamatnak az alábbi állomásait különböztethetjük meg:

---

<sup>43</sup> KESZELY László – VARGA Attila Ferenc (2022) b): A védelmi és biztonsági igazgatás új szabályrendszerének elemzése. p. 9. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022(28), pp. 1-42.

<sup>44</sup> Például az Alaptörvény kodifikációs folyamata során, valamint a terrorveszélyhelyzet, mint újabb minősített időszak megalkotásakor is.

<sup>45</sup> KESZELY 2017 b): 85-89.

<sup>46</sup> Végző előterjesztői indokolás a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényhez. pp. 1209-1210. *Indokolások Tára*, (2021/83), pp. 1208-1222.

<sup>47</sup> „A hibrid hadviselés, s különösen az információs és a kiberhadviselés, a terrorveszély jelenléte, a migrációs nyomás erősödése és az államközi konfliktusok átalakulása, továbbá a visszatérő világjárványok miatt elhúzódó veszélyeztető helyzetek kialakulásával kell számolni, s ezek között kell biztosítani az állam demokratikus és jogállami működését, valamint a „normál” állapothoz való visszatérés lehetőségeit.” HOFFMAN – KÁDÁR 2021: 30.

<sup>48</sup> LÁSZLÓ Viktória (2021) a): A hatályos magyar szabályozás és a koronavírus-járvány első hulláma idején kihirdetett veszélyhelyzet során bevezetett kormányzati intézkedések vizsgálata. pp. 63-76. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2021(1), pp. 43-76.

- **Alkotmányos szintű reform**, amely az Alaptörvény kilencedik módosításával, a különleges jogrendre vonatkozó szabályanyag átfogó korszerűsítésével ment végbe.
- **Átfogó, ágazatokon átívelő keretjogszabály megalkotása**, amelyet a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbö.) megjelenése jelentett.
- A védelem és biztonság fenntartását, fejlesztését szolgáló, továbbá egyéb kapcsolódó **törvények** módosítása, szükség szerint újak hatályba lépése,<sup>49</sup> ezen törvények végrehajtási rendeleteinek korrekciója és a Vbö. **végrehajtási rendeleteinek** megalkotása.
- **Belső szabályzatok, közjogi szervezetszabályozó eszközök**, a védelmi és biztonsági **tervezés alapidokumentumainak** felülvizsgálata, szükség szerint újak megalkotása.<sup>50</sup>

A reform során az addig átdolgozott, megújított legfontosabb szabályanyag rendelkezései 2022. november 1-jén léptek hatályba. A folyamat első két lépcsőjében valósult meg az Alaptörvény kilencedik módosításának és a Vbö-nek a kidolgozása, amelyek a reform alapját képezik. A reform állomásai közül csak az első és a második lépcsőben megújult szabályanyagnak a különleges jogrendre vonatkozó rendelkezéseit fogom bemutatni és vizsgálni a fejezet bevezető részében megadott szempontok figyelembevételével.

A reform átfogó jellegét, komplexitását támasztja alá, hogy az általa bevezetett változásokat nemcsak vertikálisan, a jogalkotás minden szintjén, hanem horizontálisan, a védelem és biztonság szavatolásában érintett minden ágazatban, szakterületen érvényesíteni kell.<sup>51</sup>

A reformfolyamat első lépéseként, 2020. december 22-én került sor az Alaptörvény kilencedik módosításának kihirdetésére, melynek 11. cikke tartalmazta a különleges jogrendre vonatkozó megújult szabályozást.<sup>52</sup> Az Alaptörvény módosításának hivatalos indokolása

<sup>49</sup> Védelmi és biztonsági tárgyú sarkalatos törvény az új honvédelmi törvény, a 2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről (Hvt.5.), valamint a módosított katasztrófavédelmi törvény, a 2011. CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról (Kat.2.), továbbá a módosított rendőrségi törvény, az 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről. Egyéb, kapcsolódó törvény például a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény.

<sup>50</sup> Kádár Pál ebbe a csoportba sorolja a védelmi-biztonsági rendszer teljes működését biztosító országgyűlési határozatokat, kormányhatározatokat, miniszteri utasításokat, valamint a védelmi és biztonsági tervezés alapidokumentumait képező biztonság- és védelempolitikai alapelveket, nemzeti biztonsági stratégiát, integrált védelmi és biztonsági iránymutatást, továbbá a különböző ágazati, illetve kihívás- vagy fenyegetésközpontú, valamint kockázatelemzésen alapuló stratégiákat. KÁDÁR 2022 a): 17.

<sup>51</sup> KESZELY– VARGA 2022 b): 9-10.

<sup>52</sup> Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása. 11. cikk. *Magyar Közlöny*, 2020(285), pp. 10129-10131.

szerint alkotmányos reformról beszélhetünk, hiszen a különleges jogrendre vonatkozó szabályrendszer korszerűsítése és rendszerszintű megújítása történt. Az alkotmányozó a szabályozást egyszerűbbé, egységesebbé, ezáltal átláthatóbbá tette. Emellett az újítások következtében korszerűbbé, rugalmasabban alkalmazhatóvá vált a szabályrendszer. Továbbá a jogalkotó a fokozatosság elvét és az operativitást szem előtt tartva reformálta meg az alkotmányos szabályanyagot, amely ..... „*korszerűbb, a változó biztonsági környezethez jobban alkalmazkodó és az elmúlt évek válságkezeléseinek tapasztalataira építő, hatékony rendszer jövőbeni kialakítását szolgálja.*”<sup>53</sup>

A témában született mértékadó publikációk, valamint a kilencedik Alaptörvénymódosítás hivatalos indokolása alapján megállapítható, hogy az alkotmányos reform célkitűzései a következők:

- *korszerűsítés* (rugalmasabb alkalmazhatóság biztosítása),
- *hatékonyság fokozása* ((fokozatosság, arányosság, operativitás, azonnali reagálás, megnövekedett kormányzati mozgástér, átláthatóság (egyszerűsítés, egységítés)).

Ezeket a célkitűzéseket az alkotmányozó az alábbi szabályozási megoldásokkal, újításokkal<sup>54</sup> szándékozott elérni:

- az esetkörök számának felére csökkentése,
- letisztult, általánosabban megfogalmazott tényállások meghatározása,
- mindhárom különleges jogrendi esetkörben a döntési centrum egységesen a Kormány,
- az ún. átmeneti időszak szabálykeret megalkotása,
- többletgaranciák beépítése egységesen, mindhárom esetkörre vonatkozóan,
- a köztársasági elnök helyettesítési jogkörének kiterjesztése mindhárom minősített időszakra egységesen, az Országgyűlés akadályoztatása esetén.

A reform általánosan megfogalmazott fő célkitűzéseit, egyes elemeit, valamint az azok megvalósítására szolgáló szabályozási megoldásokat (eszközöket) a 1. számú táblázat szemlélteti.

---

<sup>53</sup> Az Alaptörvényhez és annak módosításaihoz tartozó indokolások. p. 1894. *Indokolások Tára*, (2020/161), pp. 1894-1900.

<sup>54</sup> A szabályozási megoldásokat a reform következtében kialakult és a közvetlenül azt megelőzően hatályban volt alkotmányos szabályrendszer összehasonlító elemzésével azonosítottam.



**1. számú táblázat:** Az alkotmányos reform cél- és eszközrendszere. Készítette: a szerző.

<b>Az alkotmányos reform cél- és eszközrendszere</b>		
<b>Fő célkitűzések</b>	<b>A célkitűzések alapvető elemei</b>	<b>A cél elérését szolgáló eszközök</b>
<b>korszerűsítés</b> a gyorsan változó biztonsági környezethez való jobb alkalmazkodóképesség	<b>rugalmasabb alkalmazhatóság</b> biztosítása	letisztult, általánosabban megfogalmazott tényállások
<b>hatékonyság fokozása</b>	<b>fokozatosság, arányosság</b>	garanciális szabályok
	<b>operativitás, azonnali reagálás</b>	1) döntési centrum minden esetben a Kormány
		2) átmeneti időszaki szabálykeret
	<b>megnövekedett kormányzati mozgástér</b>	1) döntési centrum minden esetben a Kormány
		2) átmeneti időszaki szabálykeret
	<b>átláthatóság</b> (egyszerűsítés, egységesítés)	1) esetkörök számának 6-ról 3-ra csökkentése
		2) döntési centrum minden esetben a Kormány
		3) többletgaranciák meghatározása mindhárom esetkőre egységesen
4) a köztársasági elnök helyettesítési jogkörének kiterjesztése mindhárom minősített időszakra egységesen, az Országgyűlés akadályoztatása esetén		

A fenti táblázatban foglaltak és az előzőekben kifejtettek alapján megállapítható, hogy a jogalkotó az alkotmányos szabályrendszer vonatkozásában rendszerszintű szemléletmóddal határozta meg a legfontosabb célokat és az azok megvalósítására szolgáló szabályozási megoldásokat (eszközöket). A bevezetett új szabályozási megoldások rendszerszintű újításokat valósítottak meg.

A minősített időszakok számának hatról háromra csökkentése a hadiállapot – szükségállapot – veszélyhelyzet esetköreinek meghatározásával valósult meg.<sup>55</sup> A kilencedik módosítással kihirdetett különleges jogrendre vonatkozó alkotmányos szabályrendszer egy alaposan átgondolt és logikus szempontok szerinti elhatárolás mentén alakította ki a különleges jogrendi alakzatok rendszerét, megteremtve egy alapvetően honvédelmi típusú, egy rendészeti típusú, valamint egy élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető katasztrófavédelmi típusú esetkört. A jogalkotó célja az volt, hogy letisztuljon a különleges jogrendi esetkörök belső

<sup>55</sup> Magyarország Alaptörvénye (Alaptörvény) 48-51. cikk.

tartalma, és ezáltal a végrehajtására szolgáló normarendszer kialakítása során mindhárom minősített időszakhoz hozzárendelhető legyen egy-egy válságkezelési mechanizmus, egy működőképes rendszert létrehozva. Ezáltal a három minősített időszak meghatározásával teljesült az átláthatóság (egyszerűsítés) célkitűzése. „Mindez egyértelművé tette, hogy az egyes esetekben mely szakterület lesz a fő beavatkozó, ki lesz a támogatott és kik lesznek a támogatók, hogyan kell működtetni a kormányzati vezetés-irányítás rendszerét.”<sup>56</sup>

A korábbi különleges jogrendi esetkörök számának csökkentésével a váratlan támadás esetkőre megszűnt, a megelőző védelmi helyzet alapvetően a hadiállapotba integrálódott,<sup>57</sup> míg a terrorveszélyhelyzet esetkőre döntően a szükségállapot alakzatába olvadt bele azzal, hogy egyes súlyos esetekben a rendkívüli esemény hadiállapot kihirdetését is megalapozhatja. Az alapvető változások a 2. számú táblázatban láthatók.

**2. számú táblázat:** A különleges jogrendi esetkörök számának alapvető változása.  
Készítette: a szerző.

<b>A különleges jogrendi esetkörök számának alapvető változása</b>	
<b>2022. október 31-ig</b>	<b>2022. november 1-jétől</b>
<b>rendkívüli állapot</b>	<b>hadiállapot</b>
<b>szükségállapot</b>	<b>szükségállapot</b>
<b>megelőző védelmi helyzet</b>	nincs
<b>váratlan támadás</b>	nincs
<b>veszélyhelyzet</b>	<b>veszélyhelyzet</b>
<b>terrorveszélyhelyzet</b>	nincs

Az esetkörök számának előzőekben ismertetett szűkítése felvetette annak a követelményét, hogy a teljes reform megvalósulásához az Alaptörvény szintje alatti teljes szabályrendszer koherens megújításának is meg kell történnie. Ennek hiányában az Alaptörvényből kivezetésre kerülő három különleges jogrendi esetkör megfelelő kezelése, valamint a megmaradó esetkörök tekintetében a hatékony reagálás is kérdésessé válhat.

Ezen túl az egyes esetkörök tekintetében az általánosabban megfogalmazott tényállások, a korábbi idejétmúlt terminológia mellőzésével a rugalmasabb alkalmazhatóság, végső soron a dinamikus változó biztonsági környezethez való jobb alkalmazkodóképesség (korszerűsítés) célkitűzését hivatottak szolgálni.

Fontos kiemelni, hogy különleges jogrend idején továbbra is rendeleti kormányzás valósul meg – rendeleti úton egyes törvények alkalmazása felfüggeszthető, lehetséges a törvényi

<sup>56</sup> KESZELY – VARGA 2022 b): 10.

<sup>57</sup> A váratlan támadásra vonatkozó szabályozást a jogalkotó a 2022. november 1-jén hatályba lépett új honvédelmi törvény, a Hvt.5. 108. §-ában rögzítette, továbbá a megelőző védelmi helyzet egyes tényállási elemei némi változtatással a Hvt.5. 107. § (2) bekezdésében a honvédelmi válsághelyzet szabályai között jelennek meg. Jól látható, hogy a jogalkotó a korábbi különleges jogrendi esetkörök egyes alkotmányos rendelkezéseit a normál jogrend keretében, törvényi szinten, az ágazati (katonai) válságkezelési szabályok között helyezte el.

rendelkezésektől eltérés, valamint egyéb rendkívüli intézkedések vezethetők be –, azonban mindhárom időszakban egységesen a rendkívüli intézkedések bevezetésére jogosult a Kormány lett, gyorsabbá téve a döntéshozatalt. Ezzel a megoldással az alkotmányozó a gyors és hatékony válságkezelés érdekében biztosította a megnövekedett kormányzati mozgástér és az operativitás célkitűzését. A hazai alkotmányos berendezkedésben a Kormány az, amelyik a legoperatívabb döntéshozatalra képes, amelyhez felkészült és tapasztalattal rendelkező, azonnal intézkedni képes apparátussal és megfelelő eljárásrenddel rendelkezik.<sup>58</sup>

A hatalmi koncentráció ellensúlyozására az alkotmányozó a meglévő garanciák mellé további biztosítékokat (többsletgaranciákat) emelt be a rendszerbe egységesen, mindhárom esetkörüre vonatkozóan.<sup>59</sup> Ezzel megvalósította az átláthatóság (egységesítés) célját a hatékonyság fokozása érdekében. Szintén ezeknek a céloknak az elérése érdekében terjesztette ki a köztársasági elnök helyettesítési jogkörét mindhárom minősített időszakra egységesen, az Országgyűlés akadályoztatása esetén.

Az általam „*átmeneti időszaki szabálykeretnek*” nevezett rendelkezések az állam normál jogrendi működésének időszakában valósulnak meg, amikor a Kormány azonnal megkezdheti a veszélyek elhárítására vonatkozó tevékenységét, rendkívüli intézkedéseket vezethet be a hadiállapot és szükségállapot kihirdetésének kezdeményezését követően. Ezzel az új szabályozási megoldással a jogalkotó a megnövekedett kormányzati mozgástér, valamint az azonnali reagálás célkitűzéseit váltotta valóra.

Az alkotmányos reformmal kapcsolatban az Európai Unió is véleményt fogalmazott meg. A Velencei Bizottság pozitívan értékelt a különleges jogrendi esetkörök számának csökkentését, mert az új szabályozás hadiállapot idején átláthatóbbá, alkalmazhatóbbá és értelmezhetőbbé teszi az irányadó rendelkezéseket. Pozitívan értékelt az is, hogy a rendkívüli felhatalmazást igénylő országgyűlési döntések 2/3-os többséghez kötése összhangban van a demokratikus és az emberi jogok tiszteletben tartására vonatkozó ajánlásaikkal. Negatívumként említette meg a Honvédelmi Tanács megszüntetését, mert álláspontja szerint a rendkívüli hatáskörök Kormányra történő telepítése adott esetben a végrehajtó hatalom ellenőrizhetőségét

---

<sup>58</sup> KÁDÁR 2022 a): 7.

<sup>59</sup> A későbbiekben a „többsletgaranciák” és a „további biztosítékok” kifejezéseket szinonimaként fogom használni. Az Alaptörvény 52. cikk (3)-(4) bekezdése, 53. cikk (2)-(3) bekezdése alapján a többsletgaranciák a következők: a Kormány köteles minden olyan intézkedést megtenni, amely az Országgyűlés, valamint az Alkotmánybíróság folyamatos működését szavatolja; a Kormány folyamatos tájékoztatási kötelezettsége a megalkotott rendeleteiről a köztársasági elnök, az Országgyűlés Elnöke és az Országgyűlés állandó bizottságai felé; a Kormány rendeleteinek Országgyűlés általi hatályon kívül helyezhetősége.

fogja csökkenteni.<sup>60</sup> Meglátásom szerint a korábbi szabályozás alapján a Honvédelmi Tanácsban – annak összetétele következtében –<sup>61</sup> a döntések tekintetében kormányzati túlsúly érvényesült, így a döntéshozatal szempontjából nincs nagy jelentősége annak, hogy a Kormány vált a döntési centrummá. A hatályos garanciális szabályok pedig alapvetően biztosítják a Kormány feletti kontrollt. Az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság folyamatosan működik, az Országgyűlés a Kormány rendeleteit hatályon kívül helyezheti,<sup>62</sup> továbbá lehetőség van kezdeményezni az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll eljárását.<sup>63</sup> Mindezek mellett osztom azokat az álláspontokat, amelyek az Alkotmánybíróság kontrollszerepének erősítését tartják szükségesnek. Az Alkotmánybíróság ezt a szerepét hatékonyabban tölthetné be soron kívüli, gyorsított – néhány napos – eljárásban, valamint az Alkotmánybírósághoz fordulás egyszerűsítésével, az eljárásának kezdeményezésére jogosultak körének kiterjesztésével.<sup>64</sup>

A hatályos különleges jogrendi szabályrendszer egyes rendelkezéseinek változásait összehasonlító elemzéssel a 1.2.4. alfejezetben fogom részletesen vizsgálni.

## **1.2. A hazai különleges jogrend alaprendeltetése, a szabályozásában bekövetkezett változások okai, folyamata, alapvető jellemzői a rendszerváltozástól 2022-ig**

Ebben az alfejezetben vizsgálom a különleges jogrend alaprendeltetését, főbb jellemzőit, melynek keretében összehasonlító elemzést végzek a normál jogrend és a rendkívüli jogrend között, továbbá vizsgálom a különleges jogrend és a védelmi és biztonsági igazgatás kapcsolatát. Áttekintem a különleges jogrendi szabályozás kialakulásának folyamatát, valamint az elmúlt évtizedekben végbement változásait, annak okait, alapvető jellemzőit a rendszerváltozástól a reform által kialakított jelenlegi szabályrendszer hatályba lépéséig.

### **1.2.1. A különleges jogrend intézményének alaprendeltetése, jellemzői, működési mechanizmusa, valamint a védelmi (és biztonsági) igazgatással való kapcsolata**

A különleges jogrend az állam, a társadalom legfontosabb védendő értékeit – az állam működését, területi épségét, az állampolgárok élet- vagyonbiztonságát – fenyegető rendkívüli helyzetekben a normál, mindennapi működéstől eltérő keretek között biztosít lehetőséget ezeknek az értékeknek a védelme érdekében az adott helyzet hatékony és gyors kezelésére. A

---

<sup>60</sup> *Opinion 1035/2021*. Strasbourg: Európai Unió Velencei Bizottság, 2 July 2021. Online: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)029-e). (letöltve: 2023.02.11.).

<sup>61</sup> Alaptörvény 49. cikk (1) bekezdés (2022. november 1-jét megelőzően).

<sup>62</sup> Alaptörvény 52. cikk (3)-(4) bekezdés, 53. cikk (3) bekezdés.

<sup>63</sup> 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról 24. §.

<sup>64</sup> *HÁTTÉRANYAG a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény kapcsán*. Online: [https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/MHB\\_hatteranyag\\_a\\_felhatalmazasi\\_torvenyhez\\_20200331.pdf](https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/MHB_hatteranyag_a_felhatalmazasi_torvenyhez_20200331.pdf) (letöltve: 2020.10.08.).

rendkívüli jogrend, a kivételes hatalom, a minősített időszakok megnevezés, a mai terminológiát követve a **különleges jogrend:**<sup>65</sup> „... az állam önvédelmi mechanizmusaként egy sajátos és ideiglenes működési szabályrendszer lehetőségét emeli alkotmányos szintre annak érdekében, hogy az ország szuverenitása, működési rendje, az állampolgárok élete és vagyonbiztonsága a szélsőséges fenyegetés vagy veszély esetén is megvédhető legyen.”<sup>66</sup>

Egy másik meghatározás szerint: „A minősített időszakok általános jellemzője, hogy az állam életének rendes működését, az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát külső vagy belső társadalmi, illetve természeti veszély fenyegeti, és ezen veszélyek elhárítására, következményeinek felszámolására a rendkívüli jogrend eszközei vehetők igénybe.”<sup>67</sup> Lex speciálisként értékelhető a normál, mindennapi működés szabályaihoz képest.<sup>68</sup>

A különleges jogrenden alapuló kivételes hatalom gyakorlása rendeleti úton bevezetett rendkívüli intézkedésekkel valósul meg. Az ilyen hatalomgyakorlás az állam általános (normál) működésétől való ideiglenes és részleges eltérést jelent, amely a kormányzati, közigazgatási szervek felépítésének, működésének, valamint feladat- és hatáskörének átrendeződésével, az alapvető jogok gyakorlásának felfüggeszthetőségével és korlátozhatóságával, az alkotmányos kötelezettségek bevezethetőségével, továbbá a piacgazdaság folyamataiba történő esetleges állami beavatkozással jár.<sup>69</sup>

A rendkívüli jogrend csak demokratikus jogállami keretek között értelmezhető, hiszen az állami működés alapvető feltétele a fékek és ellensúlyok elvének megfelelően a hatalommegosztás, a hatalmi ágak – a törvényhozás, a végrehajtás, az igazságszolgáltatás – egymástól való szétválasztása és egymásra gyakorolt kontrollszerepe. Rendkívüli helyzetekben azonban a gyors és hatékony döntések meghozatalához, valamint a megfelelő intézkedések végrehajtásához elkerülhetetlen a fentebb említett alkotmányos kötöttségeken lazítani.<sup>70</sup> Ezáltal egy ellentmondásos helyzet áll elő, mert azért van szükség az állam normál, általános működési rendjétől, a közjogi lex generálistól való eltérésre, hogy ahhoz a rendkívüli helyzet kezelését

---

<sup>65</sup> Dolgozatomban a hatályos szabályanyag alapján használatos „különleges jogrend” és a korábbiakban a téma kiemelkedő képviselői által használt „minősített időszak” és „rendkívüli jogrend” kifejezéseket szinonimaként használom.

<sup>66</sup> KÁDÁR 2022 a): 6.

<sup>67</sup> KUKORELLI 1998: 47.

<sup>68</sup> VÖRÖS Imre (2020): *A felhatalmazási törvénytől az egészségügyi válsághelyzetig és tovább.* p. 17. In: GÁRDOS – OROSZ Fruzsina – LŐRINCZ Viktor Olivér: *Jogi diagnózisok. A COVID-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre.* Budapest: TK JTI – L'Harmattan, 1. fejezet, pp. 17-43.

<sup>69</sup> LAKATOS László (2001) b): *Védelmi Igazgatás.* p. 87. Budapest: Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, pp. 162.

<sup>70</sup> MÓGOR Judit – HORVÁTH László (2009): Alkotmányos korlátok (garanciák) a minősített időszakokról szóló szabályozásban. pp. 35-36. *Védelmi igazgatás,* [k. n.], 35-46. Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/handle/20.500.12944/13140> (letöltve: 2023.03.17.).

követően minél rövidebb idő alatt vissza lehessen térni.<sup>71</sup> Ez az eltérés a szükségesség és arányosság követelményének<sup>72</sup> szem előtt tartásával olyan módon és mértékben vehető igénybe, valósulhat meg, amely egyben garanciákat biztosít a lazítások következtében előállt lehetőségekkel való visszaélésekkel, a hatalmi koncentráció és az önkény kialakításával szemben.

Az egyik legfontosabb kritérium (kihívás) az alapvető értékek, érdekek védelme és a védelemhez szükséges eszközök között, azok mértékében és időbeliségében a legmegfelelőbb egyensúly megtalálása. Csak a veszély elhárításához feltétlenül szükséges mértékű hatalomkoncentráció jöhet létre – amennyiben a konkrét veszély bekövetkezése egy bizonyos valószínűségi fokot elért –, és csupán átmenetileg, a veszélyek okozta rendkívüli helyzet megszűnéséig, illetve a következmények felszámolásáig tartható fenn.<sup>73</sup> A különleges jogrendi működés kizárólag átmeneti és részleges lehet, a lex speciális kereteinek tekintetében alapvető követelmény, hogy előzetesen, az adott rendkívüli helyzet bekövetkezése előtti normál működés idején szükséges a kivételes hatalom alkotmányos és törvényi kereteinek meghatározása. Lényegi vonása a fentieken túl a célhoz kötöttség, az alkotmányos garanciák megléte, továbbá kizárólag akkor alkalmazható, ha a normál idejű védelmi szabályozás nem elegendő az adott válsághelyzet megfelelő kezelésére.<sup>74</sup> A rendkívüli jogrend együtt jár egyrészt az államszervezeti működés átalakításával, alapvetően a hatalmi ágak közötti hatalmi egyensúly eltolódásával – a végrehajtó hatalmat képviselő szervek megerősödésével a törvényhozással szemben –, valamint a végrehajtó hatalmon belül az egyszemélyi vezetésnek a testületekkel szembeni előtérbe kerülésével. Másrészt a minősített időszakokban lehetőség van az alapvető jogok gyakorlásának felfüggesztésére, illetve korlátozására is átmeneti jelleggel.<sup>75</sup> Fontos megjegyezni, hogy az abszolút, korlátozhatatlan jogok kivételt képeznek, azok semmilyen körülmények között nem függeszthetők fel, ezeket az alapjogokat az ország nemzetközi kötelezettségei, valamint az Alaptörvény is meghatározzák.<sup>76</sup> A kivételes hatalom

---

<sup>71</sup> VÖRÖS 2020:18.

<sup>72</sup> PETRÉTEI József (2006): *A minősített időszakokra vonatkozó alkotmányi (törvényi) szabályozás sajátosságai*. p. 308. In: ÁDÁM Antal – CSERESNYÉS Ferenc – KAJTÁR István szerk. (2006): *Tanulmányok az 1956. évi forradalom és szabadságharc 50. évfordulójára*. Pécs: Pécsi Tudományegyetem ÁJK, pp. 307-319.

<sup>73</sup> JAKAB – TILL 2016: 486-487.

<sup>74</sup> FARKAS Ádám (2017): *A jogállamon túl, a jogállam megmentéséért: Avagy gondolatok a különleges jogrend természetéről, jelentőségéről és helyéről a modern jogállamban*. pp. 28-29. *Iustum Aequum Salutare*, 2017. 13(4), pp. 17-29. Online: [http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20174sz/02\\_FarkasA\\_IAS\\_2017\\_4.pdf](http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20174sz/02_FarkasA_IAS_2017_4.pdf) (2018.04.13.).

<sup>75</sup> VÖRÖS 2020:19.

<sup>76</sup> Az Alaptörvény II. cikke, III. cikke, valamint a XXVIII. cikk (2)-(6) bekezdései alapján abszolút jogok: az élethez és az emberi méltósághoz való jog; a kínzás, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalma; a szolgaság, emberkereskedelem tilalma; az önkéntes hozzájárulás nélküli orvosi vagy tudományos kísérlet tilalma; az emberi fajnemesítés, az emberi test és testrészek hasznoszerzési célú felhasználása, az emberi egyedmásolás tilalma; az ártatlanság védelme; a védelemhez való jog; a nullum crimen sine lege; a többszöri elítélés tilalma.

gyakorlására jogosult szerv részéről az esetleges hatalmi visszaélések megakadályozására szolgáló alkotmányos garanciák közé tartozik a korlátozhatatlan jogok alkotmányos szintű rögzítésén túl az Alaptörvény alkalmazása felfüggeszhetőségének tilalma, valamint az Alkotmánybíróság működésének korlátozhatatlansága is.<sup>77</sup>

Egy olyan jogintézményről beszélhetünk, amelynek alapvető rendeltetése, hogy a normál jogrendi működés keretei között valamely oknál fogva kezelhetetlen rendkívüli helyzetek elleni hatékony és gyors fellépés feltételeit megteremtse előre meghatározott alkotmányos és törvényi keretek között. Ennek érdekében a törvényhozó és a végrehajtó hatalom jogköreinek részleges koncentrációja révén, a törvényhozás hagyományos időigényes folyamatát mellőzve, a lehető leggyorsabb döntéshozatallal, rendeleti kormányzás útján lehetőség van a törvényektől való eltérésre, az alapjogok korlátozására.<sup>78</sup> A kivételes hatalom kereteinek tehát alkotmányos szinten előre meghatározottnak, gyakorlásának pedig célhoz kötöttnek kell lennie, melynek ellensúlyozására alkotmányos garanciák beépítése szükséges a szabályrendszerbe, továbbá ezen hatalomgyakorlásra csak abban az esetben kerülhet sor, ha a rendkívüli helyzet kezeléséhez a normál idejű szabályozás nem elegendő.<sup>79</sup>

A fentiekből megállapítható, hogy a különleges jogrend az ország életében egy kivételes időszaknak tekinthető, melynek során meghatározott alkotmányos szinten rögzített feltételek teljesülése esetén kivételes hatalom gyakorlására kerül sor, rendeleti úton bevezetett rendkívüli intézkedések formájában. Ennek célja, hogy az egyes különleges helyzetekben rendkívüli intézkedések rendeleti úton történő bevezetésével az ország rendelkezésére álló valamennyi személyi és dologi erőforrás maximálisan felhasználható legyen Magyarország területi épségének, szuverenitásának, alkotmányos rendjének, az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságának szavatolása érdekében.<sup>80</sup>

Az 3. számú táblázatban azonosítottam a rendkívüli jogrend bevezetésének és alkalmazásának legfontosabb szempontjait, és ennek figyelembevételével a *különleges* és a *normál* (válságmentes) időszaki jogrend alapvető különbségeit.

---

<sup>77</sup> Alaptörvény 52. cikk (1) bekezdés, (4) bekezdés.

<sup>78</sup> FARKAS Ádám (2020): Gondolatok a koronavírus-járvány és a védelmi, biztonsági szabályozás kölcsönhatásairól. p. 13. *Belügyi Szemle*, 2020. 68(5), pp. 9-22.

<sup>79</sup> FARKAS 2017: 28-29.

<sup>80</sup> LAKATOS László (2014): A különleges jogrend és a honvédelem szabályzása. pp. 2-3. *MTA Law Working Papers*, 2014(49), pp. 1-10.

**3. számú táblázat:** A különleges és a normál időszaki jogrend összehasonlítása.  
Készítette: a szerző.

<b>A különleges és a normál (válságmentes) időszaki jogrend összehasonlítása</b>		
<b>Szemponatok</b>	<b>Normál (válságmentes)</b>	<b>Különleges jogrend</b>
<b>állami működés, jogrend</b>	normál, közjogi lex generális	normáltól eltérő, lex speciális
<b>időszak jellemzője</b>	folyamatosság	ideiglenes, átmeneti
<b>hatalmi ágak közötti egyensúly</b>	megvalósul	csorbul, a végrehajtó hatalom megerősödése a törvényhozással szemben
<b>az állam, a társadalom alapvető értékeit fenyegető rendkívüli helyzet</b>	nincs	van
<b>döntéshozatalnál jelentkező időkénszer</b>	nincs	van
<b>hatalomkoncentráció</b>	nincs	van, de számos feltételhez kötötten, alkotmányos garanciák beiktatásával
<b>jogforrási hierarchia</b>	normál időszaki	különleges jogrendi, rendeleti úton bevezetett rendkívüli intézkedések
<b>feladat- hatáskör gyakorlása</b>	gyakran testületi formában	az egyszemélyi jogkörgyakorlás megerősödése a testületi formával szemben
<b>alapvető jogok korlátozása, felfüggesztése</b>	alapvetően nem lehetséges (csak az Alaptörvényben meghatározott feltételek teljesülése esetén, kivételesen)	lehetséges (kivéve: abszolút jogok)
<b>alkotmányos kötelezettségek bevezetése</b>	kivételes esetben, egyes kötelezettségek	általánosságban bevezethetők
<b>állam beavatkozása a gazdasági folyamatokba</b>	korlátozottan lehetséges	a rendkívüli helyzet kezeléséhez szükséges kapacitások biztosítása érdekében lehetséges

*A különleges jogrend, valamint a védelmi (és biztonsági) igazgatás<sup>81</sup> kapcsolatát vizsgálva megállapítható, hogy az utóbbi magában foglalja azt a szervezet- és tevékenységi rendszert, amelynek alaprendeltetése a védelmi feladatokat végrehajtó, a végrehajtás irányítását, koordinálását végző állami szervek szükségleteinek kiszolgálása. A különleges jogrend időszaka egyrészt biztosítja azt az időbeli keretet a védelmi igazgatás szervezetrendszer számára, hogy rendeltetésszerű tevékenységét végezze, másrészt jelenti a normál jogrendtől*

<sup>81</sup> Értekezésemben a hatályos szabályozás alapján a „védelmi és biztonsági igazgatás” kifejezést alkalmazom, azonban a korábbi, 2022. november 1-jét megelőző időszakok esetében az akkori elnevezésnek megfelelően a „védelmi igazgatás” kifejezés fog szerepelni.



eltérő jogi szabályrendszert. Két, egymás meglétét feltételező, egymással szoros kölcsönhatásban álló fogalomról beszélhetünk.<sup>82</sup>

A védelmi és biztonsági igazgatás (VBI) törvényi definíciója alapján a hazánkat és a lakosságot veszélyeztető mindenféle támadással és fenyegetéssel szembeni fellépésre szolgáló szervezet- és feladatrendszer alaprendeltetése közé sorolható a különleges jogrendre történő felkészülés, továbbá a különleges jogrend idején történő működés, a végrehajtási feladatok ellátása is.<sup>83</sup> Különböző funkcionális területein – külső védelem/honvédelem, belső védelem/rendvédelem, polgári védelem, gazdaságmozgósítás, lakosságellátás – igénybe veszi a különleges jogrendben alkalmazható rendkívüli intézkedéseket. Rendkívüli jogrend bevezetését követően a védelmi és biztonsági szervezetrendszer a normál jogrendtől eltérő államszervezeti rendet, alapjog-korlátozást, alkotmányos kötelezettségeket meghatározó jogszabályokat, közjogi szervezetszabályozó eszközöket, rendkívüli intézkedéseket alkalmazhat.

A biztonsági környezet változásait meghatározó veszélyforrások szintén összekapcsolják a rendkívüli jogrendet, valamint a VBI rendszerét, hiszen a biztonságot veszélyeztető tényezők által előállt rendkívüli helyzetek megalapozhatják a különleges jogrend kihirdetését, továbbá a VBI aktiválását.<sup>84</sup> A különleges jogrend kihirdetését elidéző helyzetek megoldása megköveteli az erre rendelt szervek, szervezetek és a közigazgatás (védelmi és biztonsági igazgatási szerepkörben történő) összehangolt együttműködését. Ezt biztosítja a VBI, amely feladatrendszerén keresztül kapcsolódik a különleges jogrendhez. Ebben a megközelítésben a rendkívüli jogrend a VBI részének tekinthető.

### **1.2.2. A különleges jogrendi szabályrendszer kialakulásának folyamata, a szabályozásában bekövetkezett változások okai, alapvető jellemzői 2022. november 1-jéig**

Annak érdekében, hogy a jelenleg hatályos különleges jogrendi szabályrendszert megértsük, vizsgálnunk kell annak változásait, fejlődésének főbb pontjait. Ennek folyamán azonosítottam a változások okait, irányát, valamint azt, hogy a változások milyen problémákat vetettek fel. A vizsgálatot olyan időszakok szerinti bontásban végeztem el, amelyekben a különleges jogrendi szabályozásban bekövetkezett módosulások mérföldkönek tekinthetők, és hatással voltak a jelen formájára.

---

<sup>82</sup> LAKATOS 2019: 38-39.

<sup>83</sup> Vbö. 5. § 16. pont.

<sup>84</sup> LAKATOS 2019: 39.

### 1.2.2.1. A különleges jogrendi szabályozás változásának folyamata, okai a kezdetektől a rendszerváltozásig

Magyarországon a különleges jogrendre vonatkozó szabályozás szükségessége elsőként az 1867-es kiegyezést követően merült fel, de csak 1912. év óta létezik jogilag szabályozott védelmi kategóriaként.<sup>85</sup> A kivételes hatalomról szóló törvény elsőként teremtette meg a rendkívüli jogrendi szabályozás átfogó jogszabályi kereteit. A kivételes hatalom gyakorlására jogosult szervként a Kormányt jelölte meg, és lehetőséget biztosított – többek között – a rendeleti kormányzásra. Két honvédelmi típusú kivételes időszakot, a *háborút* és a *háborúval fenyegető veszély előkészületi időszakát* különböztette meg. A kivételes hatalom ellensúlyozására garanciákat is beemelt a szabályrendszerbe.<sup>86</sup>

A II. világháborút követően a szocialista alkotmány<sup>87</sup> csak a *háború* és az *egyéb rendkívüli körülmény* fogalmát ismerte, a különleges jogrend vonatkozásában – az Országgyűlést megillető hadiállapot kinyilvánításának és a békekötésnek a jogát kivéve – nem tartalmazott más, figyelemre méltó rendelkezéseket. Az 1960-as honvédelmi törvény azonban a háborús időszakra vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazását lehetővé tette a *belbiztonsági veszély* esetére is.<sup>88</sup>

Az Alkotmány 1972-ben történt módosítását követően került alkotmányos szinten rögzítésre az a szabályrendszer, amely alapján a rendkívüli helyzetek kezelésére az Elnöki Tanács rendelkezett a kivételes hatalomgyakorláshoz kapcsolódó legfontosabb jogkörökkel, így például háborús helyzetben jogosult volt a Honvédelmi Tanács létrehozására.

A Honvédelmi Tanács, mint a háborús időszakban az országot vezető döntési centrum, átruházott jogkörben gyakorolhatta a Minisztertanács és az Elnöki Tanács jog- és hatáskörét. Alkotmányos garanciák azonban nem épültek be a szabályozásba.<sup>89</sup> A Honvédelmi Tanácsnak a rendkívüli helyzetek kezelésére szolgáló széleskörű jogosítványai – amelyek a belbiztonsági veszélyek elleni fellépésre is kiterjedtek – a rendszerváltozásig fennmaradtak.<sup>90</sup> Annak ellenére, hogy a II. világháborút követően Magyarországon nem beszélhettünk demokratikus jogállami működésről, amely létfeltétele a különleges jogrend intézményének, a rendkívüli jogrendre vonatkozó szabályozás kezdetleges keretei kialakultak.

---

<sup>85</sup> FARKAS 2016: 176., 180.

<sup>86</sup> 1912. évi LXIII. törvénycikk a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről (kivételes hatalomról szóló törvény) 1-17. §.

<sup>87</sup> 1949. évi XX. törvény a Magyar Népköztársaság Alkotmánya.

<sup>88</sup> 1960. évi IV. törvény a honvédelemről 8. § (1) bekezdés.

<sup>89</sup> 1949. évi XX. törvény 31. § (1972. április 26-tól).

<sup>90</sup> LAKATOS 2019: 46.

### 1.2.2.2. A különleges jogrendi szabályozás változásának folyamata, okai a rendszerváltozástól 2012-ig

A rendszerváltozás idején, az 1989-ben hatályba lépett alkotmánymódosító törvény<sup>91</sup> megteremtette a különleges jogrendre vonatkozó alkotmányos szabályozás alapjait. Három minősített időszakot különböztetett meg: a *rendkívüli állapotot*,<sup>92</sup> a *szükségállapotot*,<sup>93</sup> valamint a *veszélyhelyzetet*.<sup>94</sup> Kinyilatkozta az alapvető emberi jogok elismerését, védelmét, továbbá rögzítette az abszolút jogokat, amelyek még minősített időszakokban sem korlátozhatók, nem függeszthetők fel.<sup>95</sup> Meghatározta a kivételes hatalom gyakorlására jogosultak körét, a hatalomgyakorlás tartalmát, továbbá annak ellensúlyozására számos garanciát épített be a szabályozásba. Döntési centrumként jelent meg rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács, szükségállapot idején a köztársasági elnök, veszélyhelyzet idején a Minisztertanács. Az alkotmányozó biztosítékként rögzítette az Alkotmánybíróság működésének korlátozhatatlanságát, az Alkotmány felfüggesztésének tilalmát, továbbá azt is, hogy a minősített időszakokban alkalmazandó részletes szabályozást alkotmányerejű törvényi szinten kell meghatározni.<sup>96</sup>

Annak ellenére, hogy a jogalkotó egy előremutató rendszer alapjait fektette le, a szabályozás több esetben kezdetleges, kimunkálatlan volt, és nem képezett koherenciát. Hiányzott például a Honvédelmi Tanács, valamint a Minisztertanács rendeleti úton történő kormányzása esetén az Országgyűlés kontrollszerepe, veszélyhelyzetben a Minisztertanács által alkotott rendeletek időbeli hatálya nem tartalmazott időkorlátot, továbbá nem került rögzítésre a veszélyhelyzet Minisztertanács általi kihirdetésének követelménye sem. Véleményem szerint célszerű lett volna a kihirdetés jogát a Minisztertanácshoz telepíteni a rendkívüli állapotban és szükségállapotban az Országgyűlés akadályoztatása esetére kidolgozott és alkotmányos szinten rögzített szabályozás mintájára. Ennek alapján az Országgyűlés a minősített időszak kihirdetését követő első ülésén felülvizsgálta volna annak

---

<sup>91</sup> 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról.

<sup>92</sup> A Magyar Köztársaság Alkotmánya (Alkotmány) 19. § (3) bekezdés h) pontja alapján az Országgyűlés hadiállapot vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély) esetén kihirdeti a rendkívüli állapotot, és Honvédelmi Tanácsot hoz létre.

<sup>93</sup> Az Alkotmány 19. § (3) bekezdés i) pontja alapján az Országgyűlés az alkotmányos rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekmények, elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén (a továbbiakban együtt: szükséghelyzet) szükségállapotot hirdet ki.

<sup>94</sup> Az Alkotmány 35. § (1) bekezdés i) pontja alapján a Minisztertanács az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás, illetőleg következményeinek az elhárítása (a továbbiakban: veszélyhelyzet), valamint a közrend és a közbiztonság védelme érdekében megteszi a szükséges intézkedéseket.

<sup>95</sup> Alkotmány 8. § (1), (4) bekezdés.

<sup>96</sup> Alkotmány 19. § (1) bekezdés h)-i) pont, 19/B. §, 19/C. §, 19/D. §, 35. § (1) bekezdés i) pont, 35. § (3) bekezdés.

indokoltságát, és döntött volna az addig eltelt időben alkalmazott intézkedések jogszerűségéről.<sup>97</sup>

Később, az Alkotmány 1990. június 25-én hatályba lépett módosításával<sup>98</sup> az alkotmányozó a veszélyhelyzettel összefüggő jogköröket a Minisztertanácstól a Kormányhoz telepítette, azonban a három minősített időszak közül a szükségállapot és a veszélyhelyzet bevezetését megalapozó események jellege és szövegezése továbbra is összemósódott, megnehezítve azok egymástól való elhatárolását. A szükségállapot és a veszélyhelyzet tényállása is tartalmazott egyrészt belbiztonsági, rendészeti típusú, másrészt katasztrófa típusú kihívásokat, amelyek alapján sor kerülhetett két különböző különleges jogrendi esetkör kihirdetésére. A katasztrófa típusú kiváltó esemény – az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség – vonatkozásában ugyanazt a szófordulatot alkalmazta mindkét minősített időszak esetében az Alkotmány, csupán a veszélyeztetés tömeges mérete határozta el a két kiváltó eseményt egymástól.<sup>99</sup>

A rendszerváltozás idején kialakított különleges jogrendi szabályozás első jelentős próbáját az 1991-1992. évi délszláv válság és az azzal összefüggésben Magyarországon előállt rendkívüli helyzetek – fegyveres csoportok átsodródása hazánk területére, az 1991. október 27-én bekövetkezett barcsi bombafenyegetettség – jelentették, melyek felvetették a közeljövőben esetlegesen bekövetkező hasonló események kezeléséhez az alkotmányos megalapozottság szükségességét.<sup>100</sup>

Mindezek hatására az 1994. január 1-jén hatályba lépett Alkotmánymódosítás egy újabb minősített időszakkal egészítette ki a különleges jogrendi szabályrendszert, amelyet az időszak megnevezése nélkül, az Alkotmány 19/E. §-a rögzített. A később hatályba lépő Alaptörvényben ugyanezen tényállás a *váratlan támadás* esetkörként került rögzítésre. A rendelkezésből<sup>101</sup> kitűnik a váratlan jelleg dominanciája, és ezzel magyarázható, hogy a Kormányt azonnali intézkedési kötelezettség terhelte külső fegyveres csoportoknak hazánk területére történő váratlan betörése esetén. Egy évtizeddel később, a minősített időszakok újabb esetkörrel bővültek, amely nem volt más, mint a *megelőző védelmi helyzet*, amelynek a 2005. január 01-jei Alkotmányba történt beemeléseivel a minősített időszakok száma ötre emelkedett.

A bővítést két fontos tényező indokolta. Az egyik, hogy a hadkötelezettség békeidőszaki megszüntetésével szükségessé vált egy megelőző felkészülési időszak beiktatása egy

---

<sup>97</sup> Alkotmány 19/A. § (1), (4) bekezdés, 19/B. §, 35. § (1) bekezdés i) pont, (3) bekezdés.

<sup>98</sup> 1990. évi XL. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról.

<sup>99</sup> Alkotmány 19. § (3) bekezdés i) pont, 35. § (1) bekezdés i) pont.

<sup>100</sup> LAKATOS 2019: 47.

<sup>101</sup> Alkotmány 19/E. § (1) bekezdés.

esetlegesen kialakuló közvetlen háborús veszély vagy hadiállapotot esetére. A másik, a NATO tagságunkból adódó szövetségi kötelezettségek teljesítésének követelménye. Az új minősített időszak a rendkívüli állapot „előszobájának” volt tekinthető, mert megfelelő időt és lehetőséget biztosított külső fegyveres támadás esetén a felkészülésre, a védelmi képességek kiszélesítésére, továbbá megteremtette az alapját a hadkötelezettség bevezetésének is.<sup>102</sup>

Az 4. számú táblázatban a rendszerváltozástól az Alaptörvény hatályba lépéséig azonosítottam a különleges jogrendi esetkörök (minősített időszakok) tényállásainak a veszély irányával, az alkotmányos minősítéssel és a döntési centrummal való összefüggéseit.

**4. számú táblázat:** A különleges jogrendi esetkörök tényállásainak összefüggései a rendszerváltozástól az Alaptörvény hatályba lépéséig. Készítette: a szerző.<sup>103</sup>

Alkotmányos tényállás (veszélyeztető tényezők)	Veszély iránya	Alkotmányos minősítés	Döntési centrum
hadiállapot	külső veszély	rendkívüli állapot Alk. 19. § (3) h)	Honvédelmi Tanács
háborús veszély			
az alkotmányos rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények	belső társadalmi konfliktus, katasztrófa	szükségállapot Alk. 19. § (3) i)	köztársasági elnök
az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekmények, elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség			
külső fegyveres támadás veszélye vagy szövetségi kötelezettség teljesítése	külső veszély	megelőző védelmi helyzet Alk. 19. § (3) n)	Kormány
külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése	külső veszély	váratlan támadás Alk. 19/E. §	Kormány
az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás, ill. következményeinek az elhárítása, polgári védelmi törvény <sup>104</sup> szerinti veszélyforrások	katasztrófa	veszélyhelyzet Alk. 35. § (1) i), Pvtv. 2. § (2)	Kormány

<sup>102</sup> HOFFMAN – KÁDÁR 2021: 21.

<sup>103</sup> A táblázat forrásul TOKOVICZ József – KESZELY László (2008): Nem csak katonadolog, p. 4. *Polgári Védelmi Szemle*, 2008(2), pp. 3-9., valamint KÁDÁR Pál (2014): A kivételes hatalomtól a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekig, pp. 45-46. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2(1), pp. 5-46. szolgált.

<sup>104</sup> Az 1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről (Pvtv.) (2) bekezdése alapján veszélyhelyzet az Alkotmányban meghatározott szükséghelyzetet el nem érő mértékű, az élet- és vagyonbiztonságot vagy a környezetet veszélyeztető természeti csapás, illetőleg ipari baleset okozta állapot, amelyet a Pvtv-ben tételesen felsorolt események válthatnak ki.

1.2.2.3. A különleges jogrendi szabályozás változásának folyamata, okai 2012-től 2022. november 1-jéig

A 2012. január 1-jén hatályba lépett *Alaptörvény* a különleges jogrend Alkotmányban rögzített szabályrendszerét – néhány kivételtől eltekintve – érdemi változtatások nélkül emelte át. Ennek ellenére a törvény több fontos módosítást is hozott. Ilyen változás volt a szükségállapot és a veszélyhelyzet kihirdetésével kapcsolatos egyértelmű elhatárolás, melynek következtében a szükségállapot belbiztonsági/rendészeti, míg a veszélyhelyzet tisztán katasztrófavédelmi típusú esetkörre vált.<sup>105</sup> Ennek keretében a szükségállapot kihirdetését megalapozó események köréből az alkotmányozó elhagyta „az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát tömeges méretekben veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség” esetét, ezáltal biztosítva a szükségállapot tisztán rendészeti típusú jellegét, amely a polgárháborús események és a lázadás eseteinek kezelésére biztosította a fellépés lehetőségét.

A veszélyhelyzet esetében a „közrend és a közbiztonság védelme érdekében” történő kihirdethetőség lehetőségének megszüntetésével, valamint „az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát veszélyeztető elemi csapás” mellé „az ipari szerencsétlenség” esetének beemelésével a veszélyhelyzet kizárólag a katasztrófák kezelésére szolgáló időszakká alakult. Az Alaptörvény nem csupán azt rögzítette, hogy veszélyhelyzet idején a Kormány jogosult a kivételes hatalom gyakorlására – rendeleti úton bevezetett rendkívüli intézkedésekkel –, hanem azt is, hogy a Kormány hirdeti ki a minősített időszakot.

Nem értékelhető alapvető változtatásnak, de az Alaptörvény érdemei közé sorolható, hogy a rendkívüli jogrendre vonatkozó rendelkezéseket az alkotmányozó egy helyen, egy önálló fejezetben helyezte el, továbbá egy helyen, sőt önálló cím alatt szabályozta a valamennyi esetkörre vonatkozó közös rendelkezéseket. Nem utolsó sorban említésre érdemes, hogy az Alaptörvény a különleges jogrend terminológiát alkalmazva, alkotmányos szinten rögzítette a jogintézmény megnevezését. Mindezekkel a módosításokkal a szabályozás egységesebbé vált. Az Alaptörvény bizonyos részletszabályokat sarkalatos törvényi szintre utalt, amely alapvetően érintette a honvédelmi és a katasztrófavédelmi törvényt,<sup>106</sup> valamint a hozzájuk kapcsolódó jogi szabályozást.

---

<sup>105</sup> Alaptörvény 50. cikk (1) bekezdés, 51. cikk (1) bekezdés.

<sup>106</sup> Az Alaptörvény hatályba lépésével párhuzamosan új honvédelmi törvény, a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (Hvt.4.), valamint új katasztrófavédelmi törvény, a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (Kat.2.) lépett hatályba.

Tovább vizsgálva ebben az időszakban a változások folyamatát, látható, hogy a minősített időszakok száma néhány évvel később ismét bővült. Az Országgyűlés 2016. június 14-én elfogadta az Alaptörvény hatodik módosítását, és a különleges jogrendi esetkörök közé „51/A. cikk” alatt, önálló, hatodik esetkörként beemelte a *terrorveszélyhelyzetet*.<sup>107</sup> Terrortámadás vagy annak jelentős és közvetlen veszélye esetén az Országgyűlés által kihirdetett terrorveszélyhelyzet idején, parlamenti felhatalmazás alapján a Kormány vált jogosulttá a kivételes hatalom gyakorlására. Ezt a döntést a biztonsági környezet negatív irányú változásai, a terrorcselekmények világszerte – így Európában is – történő elszaporodása indokolta. A terrorveszélyhelyzetre vonatkozó rendelkezéseket az alkotmányozó a megelőző védelmi helyzettel analóg módon határozta meg, a két esetkör struktúrájában, eszközrendszerében mutatkozott meg leginkább a hasonlóság. Ugyanakkor alapvető különbségek voltak a két minősített időszak kihirdetését megalapozó események között, valamint a hadkötelezettség bevezethetőségének kérdésében is.

*A fentiek alapján megállapítható, hogy a rendszerváltozást követő szűk három évtizedben az esetkörök száma megduplázódott. Az 1989-ben rögzített három minősített időszak kiegészült két honvédelmi típusú és egy rendészeti típusú esetkörrel, és mindhárom új minősített időszak vonatkozásában a rendkívüli intézkedések bevezetésére jogosult szerv a Kormány lett. Ez különösen a rendészeti típusú terrorveszélyhelyzet esetében vet fel kérdéseket, amennyiben figyelembe vesszük, hogy a másik rendészeti típusú minősített időszak, a szükségállapot vonatkozásában az alkotmányozó a rendszerváltozás idején döntési centrumként a köztársasági elnököt jelölte meg. A terrorveszélyhelyzet esetkörének Alaptörvénybe való beemelésére 2016-ban került sor. Véleményem szerint a biztonsági környezet jelentős változása miatt az alkotmányozó ekkor már az operativitás szem előtt tartásával határozta meg a döntési centrumot. Az Alaptörvény különleges jogrendi esetkörei (minősített időszakok) tényállásainak összefüggéseit az 5. számú táblázatban szemléltetem.*<sup>108</sup>

A táblázatban foglaltak alapján jól látható, hogy 2016-ra, a terrorveszélyhelyzet esetkörének az Alaptörvénybe történt beiktatásával mennyire bonyolult, átláthatatlan szabályrendszer alakult ki. A rendszerváltozást követően folyamatosan bővült az esetkörök száma, 2016-ra hat esetkörből – és azon belül tizenkét, a minősített időszakok kihirdetését megalapozó eseményből – álló szerteágazó, átláthatatlan alkotmányos szintű szabályozás jött létre, amely annak alkalmazhatóságával kapcsolatban kérdéseket vetett fel.

---

<sup>107</sup> FARKAS 2016: 181-183.

<sup>108</sup> Alaptörvény 48-54. cikk.

**5. számú táblázat:** Az Alaptörvény különleges jogrendi esetkörei tényállásainak összefüggései a 6. módosítás után. Készítette: a szerző.<sup>109</sup>

Alkotmányos tényállás (kiváltó okok vagy veszélyeztető tényezők)	Veszély iránya	Alkotmányos minősítés	Elrendelés Döntési centrum	
hadiállapot kinyilvánítása	külső veszély	rendkívüli állapot Alaptörvény 48. cikk (1) a), 49. cikk	OGY 2/3-a	Honvéd. Tanács
háborús veszély (idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye)				
a törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények	belső társadalmi konfliktus	szükségállapot Alaptörvény 48. cikk (1) b), 50. cikk	OGY 2/3-a	köztársasági elnök
az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények				
külső fegyveres támadás veszélye vagy szövetségi kötelezettség teljesítése	külső veszély	megelőző védelmi helyzet Alaptörvény 51. cikk	OGY 2/3 (jelenlévők)	Kormány
külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése	külső veszély	váratlan támadás Alaptörvény 52. cikk	-	
terrortámadás jelentős és közvetlen veszélye vagy terrortámadás	belső veszély	terrorveszély- helyzet Alaptörvény 51/A. cikk	OGY 2/3 (jelenlévők)	
az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség, valamint ezek következményeinek az elhárítása	katasztrófa	veszélyhelyzet Alaptörvény 53. cikk	Kormány	

A különleges jogrend fentebb ismertetett, rendszerváltozást követően folyamatosan bővülő szabályrendszere egészen 2022. november 1-jéig hatályban maradt. A vizsgált fenti időszakok során hazánkban a rendkívüli jogrendi esetkörök közül csak veszélyhelyzet kihirdetésére került sor, és csupán a természeti katasztrófák és ipari szerencsétlenség következtében kialakult rendkívüli helyzetek kezelése érdekében. Ezen kívül a szabályrendszer 2020. évig nem került alkalmazásra, nem álltak rendelkezésre gyakorlati tapasztalatok, így az alkotmányos szintű szabályozás esetleges hiányosságaira tapasztalati úton nem derülhetett fény. 2020 tavaszán azonban Magyarországon is megjelent a koronavírus-világjárvány, és a járvány elleni

<sup>109</sup> A táblázat forrásául TOKOVICZ – KESZELY 2008: 4., valamint KÁDÁR 2014: 45-46. tanulmánya szolgált.



védekezés veszélyhelyzeti időszakának tapasztalatai rávilágítottak arra, hogy a különleges jogrend, valamint a védelem és biztonság hazai szabályozásának megreformálása, korszerűsítése, a változó biztonsági környezethez való igazítása időszerűvé vált.

A változások folyamatának és tendenciáinak elemzését követően áttérek a közvetlenül a hatályos különleges jogrendi szabályrendszert megelőzően hatályban volt szabályozás alkalmazhatóságának vizsgálatára.

### **1.2.3. A reformot közvetlenül megelőzően hatályban volt különleges jogrendi szabályozás alkalmazhatóságának vizsgálata a gyakorlati tapasztalatok és az elméleti kritikai elemzések alapján**

Ebben az alfejezetben a megszerzett tapasztalatok és a megfogalmazott elméleti kritikák alapján a reformot közvetlenül megelőzően hatályban volt különleges jogrendi szabályrendszer alkalmazhatóságának kérdéseit vizsgálom annak érdekében, hogy feltárjam azokat a jellemzőket, hiányosságokat, ellentmondásokat, amelyek szükségessé tették a szabályozás rendszerszintű megújítását. Az ebben az alfejezetben, valamint a következő alfejezetben vizsgált kérdéskörök – a korábbi szabályrendszer alkalmazhatóságának kérdései, valamint a jelenleg hatályos és a közvetlenül azt megelőzően hatályban volt szabályrendszer összehasonlítása – könnyebb és alaposabb megértése érdekében az 1. számú mellékletben összegezve ismertetem a hatályos szabályrendszert közvetlenül megelőzően, 2022. november 1-jéig hatályban volt rendkívüli jogrendi rendelkezéseket az Alaptörvényben foglalt felépítésnek megfelelően.

#### 1.2.3.1. A koronavírus-világjárvány kezelése során szerzett tapasztalatok és az azzal összefüggő jogszabályi háttér elemzése

A rendszerváltozást követően Magyarországon a rendkívüli jogrendi esetkörök közül csak veszélyhelyzet kihirdetésére került sor. Ennek egyik oka volt, hogy esetenként hiányzott a felmerült veszélyek kezelésére szolgáló alkotmányos szintű szabályozás (például a délszláv háború magyarországi kihatásai). Másik fontos tényező volt, hogy ebben az időszakban olyan, az ország külső biztonságát fenyegető háborús helyzet vagy annak veszélye, továbbá belső biztonságot veszélyeztető fegyveres cselekmények nem történtek, amelyek indokolták tették volna a szükséges minősített időszak bevezetését. Az okok között kell továbbá megemlíteni az adott helyzetekben érvényesülő, az operativitást segítő szakmai megfontolást is, amely alapján a felmerült válsághelyzetekben, azok kezelése érdekében minden esetben veszélyhelyzet elrendelése történt a döntéshozók részéről.

A rendszert igazán nagy próbatétel elé a 2020 márciusában Magyarországon is megjelent<sup>110</sup> koronavírus-világjárvány állította. Figyelemmel arra, hogy az emberiség egy eddig nem létezett, újfajta biztonsági kihívással szembesült, nem álltak rendelkezésre a válság hatékony és gyors kezeléséhez korábbi tapasztalatok. A koronavírus-pandémia és annak negatív hatásai, következményei az élet minden területén éreztették hatásukat, kiszámíthatatlan, előre nem látható és tovaryűrűző folyamatokat indítva el, ezért a járvánnyal szembeni fellépés is összetett, sokrétű feladatrendszert és összkormányzati szintű fellépést követelt meg.

A járvány hatékony kezelése érdekében a Kormány 2020. március 11-én kihirdette a veszélyhelyzetet az ország egész területére kiterjedő hatállyal,<sup>111</sup> ezáltal különleges jogrend valósult meg hazánk teljes területén. Erre korábban nem volt példa, hiszen az elmúlt évtizedekben – a döntően árvizek miatt kihirdetett – veszélyhelyzetek területi hatálya az ország egy meghatározott területére, alapvetően maximum néhány megyére korlátozódott. A veszélyhelyzet kihirdetését követően a Kormány rendeleti úton bevezetett rendkívüli intézkedésekkel kezdte meg a járvány kezelését. A Kormány fellépését az új, ismeretlen, valamint kiszámíthatatlan és előre nem látható következményekkel járó helyzetben tovább nehezítették a jogszabályi környezet hiányosságai, ellentmondásai, rugalmatlansága. A veszélyhelyzetre vonatkozó szabályrendszert 2020 tavaszán az Alaptörvény és a katasztrófavédelmi törvény tartalmazta, amelynek alapvető, a járványkezelés során megtapasztalt gyengeségeit, ellentmondásait, hiányosságait az alábbiak szerint kategorizáltam:

1. a veszélyhelyzet kihirdetésének problematikája,
2. az időbeli hatály kérdése és az országgyűlési felhatalmazás alapján történő meghosszabbítás lehetősége,
3. a részletszabályozás döntően ágazati jellege, a bevezethető rendkívüli intézkedések köre,
4. a hatékony fellépéshez elengedhetetlenül szükséges kormányzati koordináció kérdése.

Ezeknek a problémaköröknek a részletes ismertetését az alábbiakban mutatom be.

### ***A veszélyhelyzet kihirdetésének problematikája***

Már a járványkezelés legelején, a veszélyhelyzet kihirdetésének alkotmányos megalapozottsága tekintetében is merültek fel aggályok. A hatályos Alaptörvény egy zárt, tételes felsorolást tartalmazott arra vonatkozóan, hogy a Kormány mely esetekben hirdetheti ki

---

<sup>110</sup> *A koronavírus megjelenése Magyarországon (2020)*. Budapest: Az Országgyűlés Hivatala, Infotablo 2020. 04.27. Online: [https://www.parlament.hu/documents/10181/4483210/Infotablo\\_2020\\_23\\_koronavirus\\_04\\_27-1.pdf/0ea061f2-4af4-be2a-54d8-d078b311ea34?t=1587980295582](https://www.parlament.hu/documents/10181/4483210/Infotablo_2020_23_koronavirus_04_27-1.pdf/0ea061f2-4af4-be2a-54d8-d078b311ea34?t=1587980295582), (letöltve: 2020.11.21.).

<sup>111</sup> 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet veszélyhelyzet kihirdetéséről (veszélyhelyzeti rendelet).

a veszélyhelyzetet: az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében. Az Alaptörvény felhatalmazása alapján a részletszabályozást meghatározó katasztrófavédelmi törvény (Kat.2.), mint sarkalatos törvény az Alaptörvényre hivatkozással, annak rendelkezéseit kiegészítve határozta meg a veszélyhelyzet fogalmát. A definíció az elemi csapások és ipari szerencsétlenségek mellett harmadik kategóriaként megjelölte az egyéb eredetű veszélyek csoportját is. Mindezt példálózó módon tette, azon belül rögzítve – három másik kiváltó esemény mellett, szintén példálózó jelleggel – a tömeges megbetegedést okozó humánjárványt.<sup>112</sup>

Mindebből egyértelműen látható, hogy a katasztrófavédelmi törvény a veszélyhelyzet kihirdetésére lehetőséget adó alkotmányos szintű zárt – tételes felsorolást rögzítő – meghatározást anélkül egészítette ki egy újabb, az „egyéb eredetű veszélyek” kategóriájával, hogy erre az Alaptörvény lehetőséget biztosított volna. Szakmai szempontok alapján indokolt és szükséges volt egy, a természeti és civilizációs katasztrófák kategóriáján túlmutató harmadik csoport létrehozása, ám ez a jogtechnikai megoldás felvetette a 2020 márciusában elrendelt veszélyhelyzet kihirdetésének alkotmányos aggályát, hiszen az Alaptörvény értelmében az csak az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében volt kihirdethető.

Emellett a Kormány kivételes hatalmának ellentételezésére szolgáló speciális alkotmányos biztosítékokat sem rögzített az alkotmányozó.

### ***Az időbeli hatály kérdése és az országgyűlési felhatalmazás alapján történő meghosszabbítás lehetősége***

A 2020 márciusában hatályos alkotmányos szintű szabályozás a veszélyhelyzet, mint különleges jogrendi esetkör időbeni fenntartására vonatkozóan nem határozott meg időbeli korlátot, viszont veszélyhelyzetben a Kormány által megalkotott rendeletek időbeli hatályát 15 napban állapította meg, amelyek országgyűlési felhatalmazás alapján voltak meghosszabbíthatók.<sup>113</sup> Korábbi tapasztalatok ugyan nem álltak rendelkezésre, és a járvány kimenetele, az esetleges hatások és következmények sem voltak előre láthatók, az viszont nagy valószínűséggel prognosztizálható volt, hogy a járvány kezelése és a „normál”, mindennapi működés helyreállása hetekig-hónapokig elhúzódhat, és ez idő alatt számos rendelet megalkotására lesz szükség. A koronavírus-járvány Magyarországon való megjelenése

---

<sup>112</sup> Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése, 54. cikk (4) bekezdése, Kat.2. 44. §.

<sup>113</sup> Alaptörvény 53. cikk (2)-(3) bekezdés.

rávilágított arra, hogy a vonatkozó szabályozás – a 15 naponta történő hosszabbítás gyakorlatával – aránytalan és felesleges terhet ró az Országgyűlésre és a Kormányra is, amely adott esetben a védekezés akadályja lehet.

A fentebb részletezetteken kívül további jelentős alkotmányos szabályozási hiányosságként jelentkezett, hogy nem volt rendelkezés az Országgyűlés akadályoztatásának esetére, amely magában hordozta azt a veszélyt, hogy mindez a veszélyhelyzet során hatályba léptetett rendeletek hatályának meghosszabbíthatóságát ellehetetleníti. Az Alaptörvény csak a rendkívüli állapot és a szükségállapot esetére rendezte a különleges jogrend kihirdetésében akadályozott Országgyűlés helyettesítésének kérdését. Megítélésem szerint indokolt lett volna ezt a kérdéskört a veszélyhelyzet esetkörüire is kiterjeszteni, hiszen a veszélyhelyzet kihirdetését követően hatályba léptetett rendeletek 15 napos időbeli hatályának meghosszabbítása országgyűlési felhatalmazást igényelt. Álláspontom szerint, figyelemmel arra, hogy egy súlyos, gyorsan terjedő világjárvány jelent meg hazánkban, előfordulhatott volna olyan időben elhúzódó helyzet, amikor szükségessé válhatott volna az Országgyűlés helyettesítése.

#### ***A részletszabályozás döntően ágazati jellege, a bevezethető rendkívüli intézkedések köre***

Az Alaptörvény felhatalmazása alapján a katasztrófavédelmi törvény határozta meg tételes felsorolást alkalmazva, hogy veszélyhelyzetben a Kormány rendeleteivel konkrétan milyen rendkívüli szabályok vezethetők be, illetve a Kormány rendeleti felhatalmazása alapján milyen rendkívüli intézkedések alkalmazhatók.<sup>114</sup> Ezeknek a rendelkezéseknek egy része az ország egy meghatározott – és nem az egész – területén bekövetkező, alapvetően természeti vagy civilizációs eredetű katasztrófa esetén alkalmazható intézkedéseket rögzített, ágazati fogalomrendszert, jelleget és zárt felsorolást alkalmazva. Ezáltal csak részben volt lehetséges az egyéb eredetű válságok kezelésére való kiterjesztésük, rugalmas alkalmazhatóságuk.

A Kormány az alapvető értékek védelme érdekében a hatályos szabályozás statikussága folytán arra kényszerült, hogy a veszélyhelyzet kihirdetését követően bevezetett rendkívüli intézkedései (például az ítélezési szünet elrendelése, az üzletek nyitva tartásának szabályozása, a hiteltörlesztési moratórium stb.) értelemszerűen esetenként túllépjék a szabályozás kereteit.

#### ***A hatékony fellépéshez elengedhetetlenül szükséges kormányzati koordináció kérdése***

A koronavírus-pandémia magyarországi megjelenését követően a hatékony válságkezeléshez alapvető jelentőségű kormányzati koordináció tekintetében a vonatkozó szabályozás a rendkívüli intézkedések esetében az előzőekben már kifejtettekkel hasonló

---

<sup>114</sup> Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdés, Kat.2. 47-51. §.

jellemzőket mutatott. A Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság (KKB) látta el a katasztrófavédelemmel összefüggő feladatok kormányzati koordinációját a Kormány javaslattevő, véleményező, tanácsadói tevékenységet végző szerveként. A vonatkozó rendelkezések részletesen rögzítették a KKB feladatait, összetételét, továbbá munkaszerveire és összehívásának, működésének rendjére is részletes szabályozást adtak.<sup>115</sup> Alaprendeltetése és feladatrendszere alapvetően ágazati jelleget mutatott. Ennek következtében a Kormány a veszélyhelyzet kihirdetését követően nem a KKB-t, hanem egy ad hoc módon felállított testületet, a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzsöt<sup>116</sup> jelölte ki a kormányzati koordinációs feladatok ellátására.<sup>117</sup> A kijelölő kormányhatározat rögzítette az Operatív Törzs összetételét, azonban feladat- és hatáskörére, működési rendjére, munkaszerveire, a védekezésben résztvevő szervekkel történő együttműködés rendjére vonatkozóan nem határozott meg részletszabályokat.

A koronavírus-világjárvány kezelése során szerzett tapasztalatok alapján megállapítható, hogy a *veszélyhelyzet vonatkozásban* alkotmányos és törvényi szinten egyes esetekben hiányosságok, ellentmondások, más esetekben a statikus, illetve az ágazati jelleg, a rugalmas alkalmazhatóság hiánya mutatkozott meg a gyakorlati alkalmazás során. *A Covid19-pandémia rámutatott, hogy a különleges jogrendre vonatkozó szabályrendszer az előre nem látható, hirtelen jelentkező, dinamikusan változó, rendkívül összetett és kiszámíthatatlan, tovagyrúzó biztonsági kihívások kezelésére már nem volt képes megfelelő válaszokat adni. A koronavírus-világjárvány felgyorsította a szabályozás egyébként is elengedhetetlen rendszerszintű korszerűsítésének szükségességét.*<sup>118</sup>

---

<sup>115</sup> Kat.2. 7. §, 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról (Kat.2. Vhr.) 8. §, 1150/2012. (V. 15.) Korm. határozat a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról (KKB Korm. határozat).

<sup>116</sup> A Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs felállításáról a Kormány a 2020. január 31-én kihirdetett 1012/2020. (I. 31.) Korm. határozatával döntött a koronavírus-járvány kapcsán az egészségügyi és a járványügyi helyzet alakulásának fokozott figyelemmel kísérése, a szükség szerinti intézkedések hatékony megszervezése, és mindezek érdekében az állami szervek tevékenységének összehangolása érdekében.

<sup>117</sup> Az elmúlt évtizedekben az árvizek miatt az ország meghatározott területén kerültek kihirdetésre a veszélyhelyzetek. Időközben kialakult az a pozitív gyakorlat, amely alapján a védekezés irányításában megjelent egy elem, az ún. Helyszíni Irányító Törzs, melynek vezetője tényleges ráhatással bírt a tevékenységekre, ismerte az erők, eszközök képességeit, a felmerülő igényeket stb. A COVID19- pandémia miatt az ország teljes területére kihirdetett veszélyhelyzet során – figyelemmel a rendkívüli esemény merőben más természetére – a védekezés teljesen más jellegű vezetést-irányítást követelt meg, helyszíni védekezés nem volt szervezve. A védekezés irányításával kapcsolatos operatív feladatokat alapvetően a Belügyminisztériumban ad hoc módon alakult Operatív Törzs végezte. Forrás: VESZÉLYHELYZETEK KEZELÉSE. *Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság*. Online: <https://www.katasztrofavedelem.hu/26424/veszlyhelyzetek-kezelse> (letöltve: 2023.03.10.).

<sup>118</sup> LÁSZLÓ 2021 a): 63-76.

### 1.2.3.2. A különleges jogrendi szabályozás problémáinak feltárása az elméleti kritikák alapján

Ebben az alfejezetben azokat a különleges jogrendi szabályozási problémákat azonosítom és foglalom össze, amelyek nem kötődnek szorosan a fentebb kifejtett eseményekhez, azonban indokolják a szabályrendszer korszerűsítésének, reformjának szükségességét. A vizsgálatot alkotmányos szinten, valamint az Alaptörvény szintje alatti, alacsonyabb szintű szabályozás szerinti csoportosításban végzem el.

#### ***Alkotmányos szinten felmerülő problémák***

Az egyik alapvető probléma az alkotmányos *szabályrendszer túlszabályozottsága, bonyolultsága* volt. Bár a rendszerváltozást követő évtizedekben a szabályrendszer egyre kimunkáltabbá vált, garanciarendszere is egyre nagyobb ellensúlyt képezett a megnövekedett hatalom ellentételezésére, ennek ellenére a különleges jogrendi szabályozás tekintetében sok esetben minőségi átalakulás helyett mennyiségi változás, bővülés történt. Ennek oka az volt, hogy egy-egy új, a biztonságot többnyire negatívan érintő tényező megjelenésére az alkotmányozó ad hoc módon reagált, újabb és újabb esetkörök Alkotmányba, Alaptörvénybe való beemelésével adott választ. Ennek következtében az Alaptörvény 2016-tól 2022. november 1-jéig egy nagyon bonyolult alkotmányos szabályrendszert tartalmazott. Hat különleges jogrendi esetkör – három honvédelmi típusú, két rendészeti és egy katasztrófavédelmi típusú minősített időszak –, azon belül tizenkét, annak kihirdetését megalapozó helyzet, esemény volt rögzítve az Alaptörvényben, melyek egymástól teljesen eltérő válsághelyzeteket határoztak meg. A jogforrási hierarchia legmagasabb szintjén kialakult bonyolult szabályozás a jogforrási hierarchia alacsonyabb szintjein, különösen a végrehajtási szintű normarendszer vonatkozásában, mennyiségileg és minőségileg is átláthatatlan, ezáltal a gyors és hatékony fellépést akadályozó szabályrendszer kialakítását vonta maga után. A nagyszámú, egymástól gyökeresen különböző válsághelyzetek kezelése egymástól jelentősen eltérő válságkezelési módokat, mechanizmusokat, eljárásrendeket – kormányzati vezetési-irányítási rendszer, résztvevők, együttműködők köre, a közöttük megvalósuló információ-áramlás rendje, az utasítások, jelentések rendje – követelt meg.<sup>119</sup> Mindez tehát aggályokat vetett fel a *válságkezelési struktúra és mechanizmus alkalmazhatósága* tekintetében. A letisztultabb, egyszerűbb alkotmányos szintű keretszabályozást indokolta, hogy azokhoz *végrehajtási szabályozás* legyen rendelhető, hiszen a keretszabályok és a végrehajtási szabályok együttesen képesek egy életképes működési rendszert létrehozni. Mindezek jól

---

<sup>119</sup> KESZELY 2017 b): 85.

mutatják a különleges jogrendre vonatkozó alkotmányos szintű rendelkezések vonatkozásában a túlszabályozottság, a bonyolultság problematikáját.

Másik fontos aggályos jellemző volt a *statikus, kazuisztikus jelleg*, amely abban mutatkozott meg, hogy a kihirdetést megalapozó eseményeket az alkotmányozó zárt felsorolással, túlságosan konkrét lehatárolással határozta meg. Figyelemmel a dinamikus változó biztonsági környezetre és az elmúlt évek eseményeire, napjainkban a különleges jogrendi esetkörök bevezetésére szolgáló helyzeteket, eseményeket kellő rugalmassággal, általánosabban megfogalmazott tényállások kidolgozásával célszerű meghatározni, amely megteremti azok alkalmazhatóságát egy esetlegesen ma még ismeretlen rendkívüli helyzet kezeléséhez is.

A statikus, kazuisztikus szabályozási mód mellett meg kell említeni azt is, hogy az egyes esetköröknél alkalmazott megfogalmazások *túlhaladottá, idejélmúlttá* váltak. Rendkívüli állapot a 20. századi terminológia szerinti háború vagy annak veszélye esetén, míg szükségállapot fegyveresen vagy felfegyverkezve, erőszakosan elkövetett cselekmények esetében volt kihirdethető.<sup>120</sup> Megváltozott világunkban a kibertérben megjelenő bűnözési lehetőségek terjedése, továbbá a hibrid hadviselés térnyerése következtében viszont előfordulhatnak olyan események, cselekmények, amelyek fegyveres, erőszakos elkövetés nélkül is a fentiekkel azonos hatást képesek előidézni az állam, a társadalom működésében, és amelyek szükségessé teszik az eseménykezelés érdekében a különleges jogrend bevezetését. Ezek a tényezők indokolták a különleges jogrendi esetkörök esetében az általánosabban megfogalmazott és ezáltal rugalmasabban alkalmazható tényállások kidolgozását.

*A hatékony és gyors válságkezelés megkezdését akadályozó tényezőnek* volt tekinthető, hogy rendkívüli állapot és szükségállapot esetén időigényes eljárási rend előzte meg a döntési centrum általi fellépést.<sup>121</sup> A Kormány kezdeményezte a minősített időszak bevezetését, majd az Országgyűlés kihirdette a rendkívüli állapotot vagy a szükségállapotot. Ezt követően rendkívüli állapot bevezetése esetén az Országgyűlés által létrehozott Honvédelmi Tanácsnak, illetve szükségállapot kihirdetése esetén a köztársasági elnöknek meg kellett kezdenie a működést a megfelelő apparátus felállításával, a különleges jogrendi működésre történő áttéréssel, a jogosítványok átvételével. Érdemben csak ezt követően kerülhetett sor a

---

<sup>120</sup> Alaptörvény 48. cikk (1) bekezdés (2022. november 1-jét megelőzően).

<sup>121</sup> 2022. november 1-jét megelőzően az Alaptörvény 48-54. cikkei alapján *veszélyhelyzet* esetén a Kormány volt jogosult a különleges jogrend kihirdetésére, *váratlan támadás* esetén a szabályozás nem követte meg a minősített időszak elrendelését, így ezekben az esetekben késlekedés nélkül megkezdhető volt a rendkívüli helyzet kezelése. Megelőző védelmi helyzet és terrorveszélyhelyzet esetén a Kormány a különleges jogrend kihirdetésének kezdeményezését követően – meghatározott keretek között, viszonylag szűk mozgástérben – jogosult volt megtenni a szükséges intézkedéseket az azonnali reakálás érdekében.

Honvédelmi Tanács, illetve a köztársasági elnök részéről a válságkezelés megkezdésére. Egy súlyos rendkívüli helyzetben azonban alapvető cél a gyors, hatékony fellépés, amely esetében nem elhanyagolható szempont, hogy a kivételes hatalom gyakorlója mennyi időn belül kezdheti meg intézkedéseivel a helyzet kezelését.<sup>122</sup>

Hiányosságként értékelhető még, hogy az adott döntési centrum által alkotott rendeletekről való tájékoztatási kötelezettség, valamint a kontrollszerepet betöltők részéről a megalkotott rendeletek hatályon kívül helyezésének jogosultsága sem volt rögzítve.

### ***Az Alaptörvény szintje alatti alacsonyabb szintű szabályozásban megjelenő problémák***

Az első, a *részletszabályozás megosztottsága*, melynek problémáját az okozta, hogy a legfontosabb rendelkezések alkotmányos rögzítésén túl a részletszabályozás nem egy helyen történt, azt a honvédelmi és a katasztrófavédelmi törvény megosztottan tartalmazta. A honvédelmi és a rendészeti típusú alakzatok esetében a Hvt.4., a katasztrófa típusú esetkör, a veszélyhelyzet vonatkozásában a Kat.2. rögzítette.<sup>123</sup> Ez a szabályozási megoldás koncepcióját tekintve megkérdőjelezhető, megosztott szabályrendszert teremtett, amely esetében még érvényesült a honvédelmi túlsúly. Ha ugyanis ágazatokhoz kötjük a részletszabályok megjelenítését, akkor a honvédelmi típusú minősített időszakok vonatkozásában a honvédelmi törvényben, valamint a veszélyhelyzet tekintetében a katasztrófavédelmi törvényben való megjelenés indokoltnak volt tekinthető. Ezzel szemben a rendészeti típusú esetkörök – a szükségállapot és a terrorveszélyhelyzet – részletszabályozásának honvédelmi törvényben való megjelenítése a fenti logika mentén nehezen volt magyarázható.

A *szükségállapottal és a terrorveszélyhelyzettel összefüggő hiányosságok* az alacsonyabb szintű szabályozásban szintén megfigyelhetők voltak. *Szükségállapot* idején az alkotmányozó lehetővé tette a Magyar Honvédség felhasználását, amennyiben a rendőri szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem mutatkozott elegendőnek. A katonai erő felhasználásáról az Országgyűlés – illetve annak akadályoztatása esetén a köztársasági elnök – volt jogosult dönteni.<sup>124</sup> Kivételesen nagy súlyú és szenzitív döntést feltételezett az ország területén belül, a magyar állampolgárokkal, civilekkel szembeni katonai erő igénybevétele. Ehhez szükséges és elengedhetetlen lett volna egy kellően megalapozott, előre kimunkált

---

<sup>122</sup> MUHORAY Árpád (2019) a): *A veszélyhelyzetek kihirdetését igénylő helyzetek és azok korszerű megoldása a gyakorlatban*. In: HORNYACSEK Júlia szerk. (2019): *A védelmi igazgatás működésének gyakorlati tapasztalatai napjaink kihívásainak tükrében*. Budapest: Dialóg Campus, pp. 61-85.

<sup>123</sup> A Hvt.4. 30-34., 64-79.§-ai tartalmazták a Honvédelmi Tanácsra vonatkozó részletszabályokat, valamint a veszélyhelyzet kivételével az öt minősített időszakban alkalmazható szabályokat, bevezethető rendkívüli intézkedéseket. A Kat.2. 44-51. §-ai a veszélyhelyzet vonatkozásában határozták meg a részletszabályokat és a bevezethető rendkívüli intézkedéseket, szabályokat.

<sup>124</sup> Alaptörvény 50. cikk (1)-(2) bekezdés.



feltétel- és követelményrendszer, amely mentén a döntéshozó határozni tudott volna, hogy mikor szükséges a Honvédség ilyen célra történő felhasználása. Ez a kérdéskör a *terrorveszélyhelyzet* időszakában még inkább kiélezetten jelentkező problémának volt tekinthető. Ez utóbbi különleges jogrendi esetkörnél is lehetőséget teremtett az alkotmányozó ugyanazon feltételt szabva a Magyar Honvédség felhasználására.<sup>125</sup> A terrorcselekmények alapvető természetéből adódóan az időkénsyszer leginkább egy terrortámadás esetén jelentkezik, ahol azonnal vagy a lehető legrövidebb időn belül meg kell hozni a rendkívüli helyzet kezeléséhez szükséges döntéseket. Már 2016-ban, a terrorveszélyhelyzet különleges jogrendi alakzatának Alaptörvénybe történt beemelése során egyértelművé vált, hogy a különleges jogrendre vonatkozó szabályrendszerünk rugalmatlan, a meglévő, legalapvetőbb képességek alkalmazását, példaként a Magyar Honvédség felhasználását sem képes lehetővé tenni.<sup>126</sup>

Szintén problémaként kell megemlíteni, hogy *a rendkívüli intézkedések jogszabálytervezeteinek, valamint egyéb, a végrehajtást szolgáló szabályozásnak* a kimunkálása, aktualizálása során is jelentkeztek hiányosságok. A rendkívüli intézkedések jogszabálytervezeteinek<sup>127</sup> kidolgozása nem teljeskörűen, de megtörtént, azonban azok rendszeres revíziója, aktualizálása nem volt megfelelő. Mindezek mellett a legnagyobb elmaradás az Alaptörvényben meghatározott minősített időszakok végrehajtását szolgáló alacsonyabb szintű szabályanyag – végrehajtási tervek, jogszabályok, egyéb normatív rendelkezések – kellő mértékű meglétében mutatkozott meg. Ennek a szabályrendszernek lett volna a feladata annak részletes meghatározása, hogy az ország különleges jogrend idején az alkotmányos kereteken belül hogyan működjön, a válságkezelésben érintett szervek – a jogalkotás és a jogalkalmazás szintjén – hogyan, milyen formában tevékenykedjenek, illetve működjének együtt.

Rendkívüli állapot idején a kivételes hatalom gyakorlására jogosult Honvédelmi Tanács rendkívül széleskörű, összetett – törvényhozói és egyben végrehajtói jogosítványokat is magába foglaló – feladat- és jogkörökkel rendelkezett.<sup>128</sup> A Hvt.4. 33. § (1) bekezdése alapján a feladatkör ellátásának módját a Honvédelmi Tanács ügyrendjében kellett volna részletesen meghatározni, azonban az ügyrend kimunkálása nem történt meg. A honvédelmi törvény követelményként fogalmazta meg továbbá, hogy a Honvédelmi Tanács kötelezettsége

---

<sup>125</sup> Alaptörvény 51/A. cikk (5) bekezdés.

<sup>126</sup> HOFFMAN – KÁDÁR 2021: 22-23.

<sup>127</sup> A Hvt.4. 64. § (7) bekezdése alapján a Honvédelmi Tanács és a köztársasági elnök rendelet-tervezeteinek Kormány általi kihirdetésre alkalmas állapotban való előkészítése.

<sup>128</sup> Alaptörvény 49. cikk.

rendkívüli állapotban annak kidolgozása, hogy egy ilyen időszakban hogyan működjön a közigazgatás és a kormányzat.<sup>129</sup> A vonatkozó rendelkezések kimunkálására szintén nem került sor.

*A fent kifejtettek alapján látható, hogy a különleges jogrend szabályozása a legmagasabb szinten, alkotmányos szinten túlszabályozott, szerteágazó volt, ugyanakkor a keretszabályozás végrehajtására szolgáló normaanyag vonatkozásában hiányosságok, alulszabályozottság, a koherencia hiánya volt megfigyelhető. Az alkotmányos szinten kialakult bonyolult, összetett rendszer egyszerűsítésének kérdése számos alkalommal – például az Alaptörvény kodifikációs folyamata során, valamint a terrorveszélyhelyzet, mint újabb minősített időszak megalkotásakor is – felmerült a védelmi igazgatás szakemberei, szakértői részéről,<sup>130</sup> ám a rendszerszintű megújítás irányába tett első lépésekre csak 2019-ben került sor.*

#### **1.2.4. A különleges jogrend reform során kialakult, illetve a reformot közvetlenül megelőzően hatályban volt szabályozásának összehasonlító elemzése**

Az 1.2.3. alfejezetben részletesen bemutatam a hatályos különleges jogrendi szabályozást közvetlenül megelőzően hatályban volt szabályrendszernek azokat a főbb jellemzőit és alkalmazhatóságának problémáit, amelyek szükségessé tették a hazai védelmi és biztonsági rendszer reformját. Ebben az alfejezetben összehasonlító elemzéssel vizsgálom a hatályos és a reformot közvetlenül megelőzően hatályban volt különleges jogrendi szabályozás változásait. Az elemzést a reformot megalapozó rendszerszintű megközelítés, valamint a célkitűzések mentén folytatom le. Ennek során vizsgálom, hogy a reform által kitűzött célok az egyes konkrét rendelkezések vonatkozásában megvalósulnak-e.

##### 1.2.4.1. A különleges jogrendi esetkörökre vonatkozó rendelkezések összehasonlító elemzése

Az elemzést a különleges jogrendi esetkörökre vonatkozó hatályos és reformot megelőzően hatályban volt szabályozás összehasonlításával kezdem.

#### ***Hadiállapot***

A hatályos Alaptörvény értelmében az Országgyűlés:

- háborús helyzet kinyilvánítása vagy háborús veszély,
- külső fegyveres támadás, hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű cselekmény, valamint ezek közvetlen veszélye, vagy
- kollektív védelemre irányuló szövetségesi kötelezettség teljesítése

---

<sup>129</sup> Hvt.4. 30. § (1) bekezdés a), e) pont.

<sup>130</sup> KESZELY 2017 b): 85-89.

esetén hirdetheti ki a hadiállapotot.<sup>131</sup>

A fentiekből megállapítható, hogy az alkotmányozó a korábbi rendkívüli állapot helyett hadiállapot elnevezéssel rögzíti az alapvetően honvédelmi típusú különleges jogrendi időszakra vonatkozó rendelkezéseket. Kihirdetését három, tágabban értelmezhető – és ezáltal rugalmas jogalkalmazást lehetővé tevő – esetcsoportban teszi lehetővé. Átveszi a korábbi szabályozásból a rendkívüli állapot kihirdetését megalapozó eseteket: a hadiállapot kinyilvánítását és a háborús veszélyt,<sup>132</sup> továbbá szűkítéssel a megelőző védelmi helyzet esetköréből a szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében történő kihirdetést.<sup>133</sup> A fenti két esetet kiegészíti „a külső fegyveres támadás, hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű cselekmény, valamint ezek közvetlen veszélye” eseteivel. Ez utóbbi esetkör beemelése az alkotmányos szabályozásba meglátásom szerint szükséges és indokolt volt, hiszen napjainkban az egyes országok biztonságát fenyegető veszélyek között kiemelt jelentőséggel bírnak azok a nem fegyveres fenyegetések – például a kiberfenyegetések, -támadások –, amelyek súlyosságuk és jellegük folytán egy fegyveres támadással hasonló súlyúak lehetnek.<sup>134</sup> Ezzel a kitételrel az alkotmányozó napjaink – akár jelenleg még ismeretlen – kihívásainak kezeléséhez megfelelően rugalmas alkalmazhatóságot teremtett.

Ahogy a korábbi, úgy a jelenlegi szabályrendszer sem határoz meg időkorlátot a hadiállapot vonatkozásában, számolva egy elhúzódó állapot lehetőségével. Amíg korábban alapvetően a vonatkozó rendelkezések egy hagyományos fegyveres konfliktus bekövetkezését tartották szem előtt, addig a hatályos szabályanyag már a nem konvencionális események kezelésére is alkalmassá vált. A hadiállapot kihirdetéséhez – a rendkívüli állapotra vonatkozó korábbi rendelkezéssel azonosan – az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges (minősített kétharmados döntés).<sup>135</sup>

A hatályos rendelkezések szerint a rendkívüli intézkedések bevezetésére jogosult szerv a Kormány, míg a korábbi szabályozás alapján rendkívüli állapotban a döntési centrum a Honvédelmi Tanács volt. A Honvédelmi Tanács megszűnésének indokai közé sorolható a Tanács megalakulásának időigénye, döntéshozatali eljárásainak összetett jellege, a működési begyakorlottság hiánya, amely jelentősen rontja az operativitást olyan helyzetekben, amikor az időtényezőnek a gyors döntések meghozatalában, ezáltal a hatékony válságkezelésben

---

<sup>131</sup> Alaptörvény 49. cikk (1) bekezdés.

<sup>132</sup> Alaptörvény 48. cikk (1) bekezdés a) pont (2022. november 1-jét megelőzően).

<sup>133</sup> A 2022. november 1-jét megelőzően az Alaptörvény 51. cikk (1) bekezdése alapján szabályozott kihirdetési esetkörből csak a konkrét kollektív védelmi kötelezettség teljesítését emeli át a reform.

<sup>134</sup> Az Alaptörvényhez és annak módosításaihoz tartozó indokolások. p. 1897. *Indokolások Tára*, (2020/161), pp. 1894-1900.

<sup>135</sup> Alaptörvény 49. cikk (2) bekezdés, 2022. november 01-jét megelőzően: Alaptörvény 48. cikk (2) bekezdés.

kiemelkedő szerepe van.<sup>136</sup> Az előbbi okokon kívül kiemelendő, hogy a reformot követlenül megelőzően hatályban volt rendelkezések szerint a rendkívüli állapot kihirdetését követően a Honvédelmi Tanács létrejöttével megszűnt a Kormány. A Tanács működésére vonatkozó részletszabályok hiánya egy súlyos, rendkívüli helyzetben a kormányzás folytonosságát veszélyeztethette volna. Ez a probléma szintén a Honvédelmi Tanács megszüntetésének szükségességét támasztotta alá.

A Kormány meglehetősen széleskörű jogosítványokkal rendelkezik: a korábbi Honvédelmi Tanáccsal egyezően gyakorolja az Országgyűlés által átruházott jogokat, valamint dönt a csapatmozgások kérdésében.<sup>137</sup> Ezzel szemben a Honvédelmi Tanács jogköreitől eltérően a köztársasági elnök jogainak gyakorlására nem jogosult.<sup>138</sup> A korábbi szabályozás alapján a Honvédelmi Tanács elnöke a köztársasági elnök volt,<sup>139</sup> amely kellő indokot teremtett arra, hogy a Tanács a köztársasági elnök jogait is gyakorolja. A hatályos rendelkezések alapján azonban az új döntési centrum, a Kormány esetében semmi nem indokolja a köztársasági elnöki jogkörgyakorlást.

### ***Szükségállapot***

A szükségállapot tág értelemben vett rendészeti típusú különleges jogrendi esethez tekinthető. Kihirdetésére – a módosítást megelőző rendelkezésekkel egyezően – az Országgyűlés jogosult az országgyűlési képviselők kétharmadának igen szavazatával (minősített kétharmados döntés).<sup>140</sup> A hatályos szabályozás alapján ez a minősített időszak az alábbi esetekben hirdethető ki:

- az alkotmányos rend megdöntésére, felforgatására vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló cselekmény, vagy
- az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető súlyos, jogellenes cselekmény esetén.<sup>141</sup>

Az alkotmányos reformot megelőzően a törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve

---

<sup>136</sup> HOFFMAN – KÁDÁR 2021: 24.

<sup>137</sup> A Magyar Honvédség külföldi vagy magyarországi alkalmazásáról, békefenntartásban való részvételéről, külföldi hadműveleti területen végzett humanitárius tevékenységéről, külföldi állomásozásáról, valamint a külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazásáról és magyarországi állomásozásáról.

<sup>138</sup> Alaptörvény 49. cikk (3) bekezdés, 2022. november 1-jét megelőzően: Alaptörvény 49. cikk (2)-(3) bekezdés.

<sup>139</sup> Alaptörvény 49. cikk (1)-(2) bekezdés (2022. november 1-jét megelőzően).

<sup>140</sup> Alaptörvény 50. cikk (1)-(2) bekezdés, 2022. november 1-jét megelőzően: Alaptörvény 48. cikk (1) bekezdés b) pont, (2) bekezdés.

<sup>141</sup> Alaptörvény 50. cikk (1) bekezdés.

elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények esetén volt helye a szükségállapot kihirdetésének.<sup>142</sup> A korábbi rendelkezésektől eltérően ezen esetkör kihirdetésének ma már nem feltétele a fegyveresen vagy felfegyverkezve, illetve erőszakosan történő elkövetés, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető súlyos cselekmények elkövetése esetén is elegendő a jogellenesség.

A szükségállapot kihirdetésére okot adó esemény továbbá az alkotmányos rend felforgatására – nemcsak annak megdöntésére – irányuló cselekmény is. Ezt a kiváltó okot az Alaptörvény korábban nem tartalmazta. A jogalkotó célja ezzel a rendelkezéssel is „naprakésszé” tenni az alkotmányos szabályrendszert, hiszen napjainkban számtalan módja létezik az egyes országok, kormányok működését, stabilitását veszélyeztető támadásoknak, amelyek veszélyességüket tekintve a fegyveres, felfegyverkezve vagy erőszakosan elkövetett támadásokkal azonos mértékű károkat képesek okozni. Az Alaptörvény kilencedik módosításának indokolása szerint: *„E módosításokat elsődlegesen a létfontosságú infrastruktúrákkal, illetve az információs technológiával összefüggő változások és ezek felforgató, ártó, támadó célra való alkalmazhatóságának nemzetközi példái és potenciális jövőbeli megvalósulásai indokolják.”*<sup>143</sup> Mindezek alapján biztosítottá válik szükségállapot esetén is a hagyományosnak nem tekinthető fenyegetésekkel szemben a fellépés lehetősége.

*A kivételes hatalmat* szükségállapot idején az operativitás lehető legteljesebb biztosítása érdekében a korábbi szabályozástól eltérően már nem a köztársasági elnök, hanem a Kormány gyakorolja.<sup>144</sup> További jelentős újítása az alkotmánymódosításnak, hogy a korábbiaktól<sup>145</sup> eltérően nem a megalkotott rendeletek hatályát köti az alkotmányozó időkorláthoz, hanem a szükségállapot időtartamát határozza meg 30 napban. Az Országgyűlés általi meghosszabbítás lehetőségét mindkét szabályozás – a hatályos és a korábbi is – rögzíti, azonban a hatályos rendelkezések tartalmazzák a meghosszabbítás 30 napos időtartamát, továbbá azt, hogy a szükségállapot meghosszabbításához is az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges (minősített kétharmados döntés).<sup>146</sup> A szükségállapot időtartamának – és nem a szükségállapot idején alkotott rendeletek hatályának – meghatározása, valamint a meghosszabbításra vonatkozó konkrétabb előírások megfogalmazása révén a jogalkotó jóval világosabbá és egyértelműbbé tette a szabályozást.

---

<sup>142</sup> Alaptörvény 48. cikk (1) bekezdés b) pont (2022. november 1-jét megelőzően).

<sup>143</sup> Az Alaptörvényhez és annak módosításaihoz tartozó indokolások. p. 1898. *Indokolások Tára*, (2020/161), pp. 1894-1900.

<sup>144</sup> Alaptörvény 50. cikk (3) bekezdés (2022. november 1-jét megelőzően), Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdés.

<sup>145</sup> Alaptörvény 50. cikk (5) bekezdés (2022. november 1-jét megelőzően).

<sup>146</sup> Alaptörvény 50. cikk (3) bekezdés, 2022. november 1-jét megelőzően: Alaptörvény 50. cikk (5) bekezdés.

## *Veszélyhelyzet*

Ez a különleges jogrendi esetkör az alábbiakban hirdethető ki:

- szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa,
- az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény – különösen elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség – esetén, valamint
- ezek következményeinek az elhárítása érdekében.

A veszélyhelyzetre vonatkozó rendelkezések között két jelentős változást vezetett be a jogalkotó – a koronavírus-járvány kezelése során szerzett tapasztalatokra is figyelemmel –, amelyek szintén megfelelnek a rugalmasság követelményének. Az egyik fontos módosítás a veszélyhelyzet kihirdethetőségének nyitott szabályozása az alapvetően katasztrófa típusú események vonatkozásában.<sup>147</sup> Ez alapján az Alaptörvényben korábban foglaltaktól<sup>148</sup> eltérően veszélyhelyzetet a Kormány már nemcsak az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, hanem az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető bármilyen súlyos esemény esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében hirdethet ki. A hatályos szabályozás szerint a veszélyhelyzet kihirdetésére továbbra is a Kormány jogosult a korábbi rendelkezésekkel egyezően.<sup>149</sup> Attól eltérően<sup>150</sup> azonban a kihirdetésre okot adó körülmény az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető *súlyos esemény* bekövetkezése, valamint a következmények elhárítása. A jogalkotó az elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség eseteit a „különösen” szófordulattal példálózó jelleggel rögzíti, mint a kihirdetést megalapozó súlyos eseményeket, azonban nem kizárólagos jelleggel, nyitott szabályozást alkotva.<sup>151</sup> Következésképpen a szabályozás alkotmányos szinten is messze túlterjed a kizárólag természeti és civilizációs katasztrófák körébe sorolható válsághelyzetek kezelésére való alkalmazhatóság keretein. A jóval szélesebben értelmezhető kihirdethetőségi feltétel megteremtésével rugalmasabbá és ezáltal az előre nem látható rendkívüli helyzetekhez jobban alkalmazkodóvá tette a jogalkotó a szabályozást.

---

<sup>147</sup> Az Alaptörvény tizedik módosításával ez a megállapítás már csak részben igaz, és csak az egyik, a katasztrófavédelmi típusú kihirdetési okra vonatkozik.

<sup>148</sup> Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdés (2022. május 25-ét megelőzően, az Alaptörvény tizedik módosítása előtt).

<sup>149</sup> Az Alaptörvény tizedik módosítása előtt: Alaptörvénytervezet 51. cikk (1) bekezdés, hatályos Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdés.

<sup>150</sup> Az Alaptörvény kilencedik és tizedik módosítását megelőzően az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése szerint a Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében hirdeti ki a veszélyhelyzetet.

<sup>151</sup> Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása. 11. cikk. p.10130. *Magyar Közlöny*, 2020(285), pp. 10129-10131.

Meglátásom szerint a rendelkezés mögött meghúzódó jogalkotói szándék előremutató, hiszen a koronavírus-világjárvány rávilágított arra, hogy a jelenleg még ismeretlen, hirtelen megjelenő válsághelyzeteket csak megváltozott gondolkodásmóddal és flexibilis szabályozással lehet eredményesen kezelni.

A veszélyhelyzetre vonatkozó hatályos szabályrendszer vizsgálata során elengedhetetlen kitérni az *Alaptörvény tizedik módosítására*, amelyre a hazánk szomszédságában kirobbant orosz-ukrán háború következtében 2022 májusában került sor, és amely a különleges jogrendi szabályozásra, azon belül a veszélyhelyzetre vonatkozó rendelkezéseket jelentős mértékben érintette.<sup>152</sup> Megítélésem szerint ez a módosítás nem képezi a reform részét, de a hatályos különleges jogrendi szabályozás megértése érdekében szükséges annak bemutatása. Ezzel a módosítással az alkotmányozó a veszélyhelyzet kihirdethetőségi okai közé beemelte a „szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa” kitélt.<sup>153</sup>

A tizedik módosítás hivatalos indokolása szerint az orosz-ukrán háborúnak a Magyarországra is jelentős hatást gyakorló gazdasági és humanitárius következményei tették szükségessé a veszélyhelyzet esetkörének bővítését. A háború elől menekülők ellátásához és a háború következtében előálló káros gazdasági hatások minimalizálásához a normál jogrend nem biztosított megfelelő eszközrendszert, ezért a hatékony és gyors reagálás érdekében szükséges volt a fenti események különleges jogrendbe történő beemelése.

Az *Alaptörvény tizedik módosítása*<sup>154</sup> folytán a veszélyhelyzet kihirdetésének feltétele ebben az esetben, hogy egy szomszédos országban olyan fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa álljon fenn, amely ténylegesen súlyos – különösen humanitárius, gazdasági – hatással van Magyarországra, illetve e súlyos hatások bekövetkeztének reális veszélye áll fenn.

A tizedik Alaptörvénymódosítás előterjesztői javaslatának indokolása szerint a *háborús helyzet* fogalma alatt a nemzetközi hadijog szerinti értelmezés az irányadó, míg a *fegyveres konfliktus* fogalmát célszerű a nemzetközi hadijog szerinti értelmezésnél szélesebb

---

<sup>152</sup> Magyarország Alaptörvényének tizedik módosítása. *Magyar Közlöny*, 2022 (84), p. 3388.

<sup>153</sup> A Magyar Közlönyben 2022. május 24-én megjelent módosítás az akkor hatályos alaptörvényi veszélyhelyzeti esetkört – a vonatkozó rendelkezések már a kihirdetést követő napon, 2022. május 25-én hatályba léptek –, valamint az Alaptörvény kilencedik módosításával bevezetni tervezett új veszélyhelyzeti alakzatot is kibővítette a fenti kihirdetést megalapozó eseményekkel. Továbbá, az alkotmányos reformtervezet és a reform során felülvizsgált jogszabályok hatályba lépésének idejét is megváltoztatta az eredetileg tervezett 2023. július 1-jéről 2022. november 1-jére. A kilencedik módosítással kihirdetett alkotmányos rendelkezések tervezett hatályba lépése ugyanis 2023. július 1-je volt. Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása. 11. cikk. *Magyar Közlöny*, 2020(285), pp. 10129-10131.

<sup>154</sup> Magyarország Alaptörvényének tizedik módosítása. *Magyar Közlöny*, 2022(84), p. 3388.

kategóriaként értelmezni, beleértve például a polgárháborús, tehát mindenféle fegyveres konfliktust. A humanitárius katasztrófa fogalmi körébe olyan súlyos, az emberi életet tömegesen veszélyeztető élethelyzetek sorolhatók, amelyek bármilyen okból, mint például fegyveres konfliktus vagy háborús helyzet miatt vagy akár természeti katasztrófa miatt is kialakulhatnak. Az alkalmazható intézkedéseket a szükségesség, a halaszthatatlanság, valamint a normál jogrendi eszközök korlátozott vagy elégtelen volta, mint alkotmányos követelmények fennállása esetén vezetheti be a Kormány.<sup>155</sup>

Fontos megjegyezni, hogy a „háborús helyzet” és a „fegyveres konfliktus” fogalma tekintetében az Alaptörvénymódosítás fenti hivatalos indokolásában foglalt fogalomértelmezésektől teljesen eltérő meghatározásokat tartalmaz a Hadtudományi Lexikon.<sup>156</sup> Véleményem szerint, a veszélyhelyzet kihirdethetőségét megalapozó események egységes értelmezése érdekében indokolt lenne a „fegyveres konfliktus”, a „háborús helyzet” és a „humanitárius katasztrófa” fogalmak meghatározása a tételes jogban.

Meglátásom szerint az Alaptörvény tizedik módosításával bevezetett rendelkezések nem illeszkednek a kilencedik módosítással kimunkált rendszerbe, a jogalkotás visszatért a korábbi, rendszerváltozást követően évtizedeken keresztül folytatott szabályozási gyakorlathoz, és ad hoc választ adott egy felmerülő, Magyarország biztonságát befolyásoló konkrét eseményre. A veszélyhelyzet kilencedik Alaptörvénymódosítás következtében letisztult, katasztrófavédelmi típusú esetkörre ezáltal egy katasztrófavédelmi és honvédelmi típusú vegyes alakzattá vált, teljesen ellentmondva az átláthatóság (egyszerűsítés) és a rugalmasabb alkalmazhatóság céljainak, ezáltal a korszerűsítés és a hatékonyság fő célkitűzéseinek.

A kilencedik Alaptörvénymódosítással a jogalkotó létrehozott egy koherens rendszert, amely kedvező helyzetet teremtett a VBI működése szempontjából is. A honvédelmi – rendészeti – katasztrófavédelmi letisztult tényállások kidolgozása megteremtette a lehetőséget, hogy mindhárom esetkörhöz végrehajtási normarendszer legyen rendelhető, egy-egy konkrét

---

<sup>155</sup> T/25. számú javaslat Magyarország Alaptörvényének tizedik módosítása (2022). pp. 2-3. Budapest: Magyarország Kormánya. Online: <https://www.parlament.hu/irom42/00025/00025.pdf> (letöltve: 2022.06.18.).

<sup>156</sup> A Hadtudományi Lexikon szerint a **fegyveres konfliktus** katonai konfliktus. Az államok közötti ellentétek, nézeteltérések megoldásának szélsőségesen éles formája, amelyre a fegyveres erők kétoldalú alkalmazása a jellemző. Nem azonos a háborúval, nála jóval kisebb intenzitású, mind méreteiben, mind tartalmában, mind a benne részt vevő erők tekintetében. A fegyveres konfliktusok államok közötti ellentétek talaján keletkező fegyveres határsértések, katonai provokációk és különböző méretű fegyveres összetűzések (incidensek), az államon belüli katonai puccsok, fegyveres zavargások, amelyek ürügyül szolgálhatnak a háború kirobbantásához. A fegyveres konfliktus közös vonása a háborúval, hogy mindkettő a fegyveres erők segítségével kívánja megoldani az államok közötti ellentmondásokat. A konfliktuskezelés elhúzódása, a nézeteltérések fokozódása, a fegyveres erők egyre nagyobb mérvű bevonása a fegyveres konfliktust háborúvá szélesítheti ki. Belső társadalmi feszültségek szélsőséges esetben fegyveres konfliktusok kialakulásához vezethetnek. Hadtudományi Lexikon (2019). pp. 256-257. Budapest: Dialóg Campus, 2019. pp. 1202. Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/handle/20.500.12944/14688> (letöltve: 2023.04.20.).



kormányzati vezetési-irányítási rendszer, végrehajtási mechanizmusok és eljárási szabályok. Ezt a letisztult és koherens rendszert bontotta meg a tizedik Alaptörvénymódosítás a veszélyhelyzet vegyes – honvédelmi és katasztrófavédelmi – típusú alakzattá formálásával, hiszen ezáltal két teljesen eltérő, honvédelmi és katasztrófavédelmi végrehajtási szabályrendszer kidolgozására és alkalmazására van szükség a veszélyhelyzet különleges jogrendi esetkörén belül. Ezzel *a módosítással tehát az alkotmányozó az orosz-ukrán háború, mint új, biztonságunkat veszélyeztető esemény hatására megbontotta az esetkörök vonatkozásában a reform során alkalmazott logika mentén történt honvédelmi/rendészeti/katasztrófavédelmi típusú elhatárolást, és a veszélyhelyzetet egy vegyes alakzattá tette.*

Emellett kiemelést érdemel, hogy az alkotmányozó visszatért ahhoz a korábban alkalmazott szabályozási megoldáshoz is, amely alapján nem általános módon, hanem túl konkrétan határozta meg a kihirdetést megalapozó eseményt. Ezt a módszert alkalmazva, figyelemmel a jelenlegi biztonsági környezet folyamatos és dinamikus változásaira, újabb és újabb tényállások beemelésére lehet majd szükség a későbbiekben. Ez a tendencia viszont elvezethet a reformot megelőzően az alkotmányos szabályozást jellemző azon helyzethez, hogy átláthatatlanná, bonyolulttá válik a szabályrendszer az Alaptörvény szintjén, akadályt képezve a végrehajtásra szolgáló normarendszer megfelelő kialakításának és ezáltal egy működőképes rendszer kiépítésének. A fentiek alapján a veszélyhelyzet tényállására vonatkozó szabályozás tekintetében megállapítható, hogy nem valósulnak meg a korszerűsítés (rugalmasabb alkalmazhatóság) és a hatékonyság fokozása (átláthatóság, egyszerűsítés) fő célkitűzései.

A veszélyhelyzetre vonatkozó hatályos szabályozásban másik jelentős, az Alaptörvény kilencedik módosításával bevezetett változás, hogy az Alaptörvény, ahogyan a szükségállapot esetén, úgy a veszélyhelyzet vonatkozásában is annak időtartamát határozza meg 30 napban, és nem a veszélyhelyzetben megalkotott rendeletek időbeli hatályát.<sup>157</sup> Véleményem szerint előremutató az alkotmányozónak ez a szükségállapotnál és a veszélyhelyzetnél alkalmazott szabályozási megoldása, amely szintén az átláthatóság (egyszerűsítés) és ezáltal a hatékonyság fokozásának célzatát valósítja meg. Letisztultabb és egyszerűbb helyzet áll elő a hatályos rendelkezések alapján, hiszen a minősített időszak (a szükségállapot vagy a veszélyhelyzet) időtartamának hosszabbítására – amennyiben ezt a rendkívüli helyzet kezelése megköveteli – konkrét időszakonként egy alkalommal van szükség. Ezzel szemben korábban a szükségállapot vagy a veszélyhelyzet kihirdetését követően a bevezetett rendeletek időbeli hatályának

---

<sup>157</sup> Az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdése alapján a Kormány rendelete tizenöt napig marad hatályban. (2022. november 1-jét megelőzően).

meghosszabbítására kerülhetett sor. Ez utóbbi esetben, nagyszámú, eltérő időpontokban hatályba lépett rendeletek esetén az időbeli hatály figyelemmel kísérése jelentős terhet jelenthetett. Fontos még hangsúlyozni, hogy a járványkezelés tapasztalatait figyelembe véve a korábbi 15 napos időkorlátot a veszélyhelyzet esetében felemelte a jogalkotó 30 napra, amely megfontolás mögött szintén a hatékonyság fokozásának szándéka és a járványkezelés során szerzett tapasztalatok álltak.

A korábbi rendelkezésekkel egyezően a reform megteremti az Országgyűlés felhatalmazása alapján történő meghosszabbítás lehetőségét, ám attól részletesebb és ezáltal egyértelműbb rendelkezésekkel. A jogalkotó ugyanis rögzíti, hogy a felhatalmazásról az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával dönt.<sup>158</sup> A meghosszabbítás időtartamát – a szükségállapottal ellentétben – az Alaptörvény nem határozza meg. Az egyértelműbb és teljeskörű szabályozás megteremtése érdekében ezt a hiányosságot a Vbö. pótolta. A jogszabályi rendelkezés szerint a meghosszabbítást lehetővé tevő országgyűlési felhatalmazás alkalmanként legfeljebb 180 napos időtartamra vonatkozhat.<sup>159</sup> Véleményem szerint a különleges jogrendi esetkör meghosszabbítására vonatkozó kérdéskört alkotmányos szinten kell szabályozni, ahogy tette azt az alkotmányozó a szükségállapot esetében. Meglátásom szerint a meghosszabbítás időtartamát is a szükségállapokra vonatkozó rendelkezéssel egyezően, 30 napban lett volna célszerű meghatározni az átláthatóság (egyszerűsítés, egységesítés), végső soron a hatékonyság fokozása célzatának megvalósítása érdekében. Az országgyűlési felhatalmazás országgyűlési képviselők általi támogattságában is változást hozott a reform az erősebb legitimitáció biztosítása érdekében. A hatályos szabályozás alapján a felhatalmazás megadásához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának igen szavazata szükséges (egyszerű kétharmad), míg korábban elegendő volt az egyszerű többségi támogatottság.<sup>160</sup>

A fentiekben kifejtettek alapján alakult ki a különleges jogrendi esetkörökre vonatkozó jelenleg hatályos szabályozás. A három minősített időszak alkotmányos tényállásainak összefüggései a 6. számú táblázatban láthatók.<sup>161</sup>

---

<sup>158</sup> Alaptörvény 51. cikk (3)-(4) bekezdés, 2022. november 01-jét megelőzően: Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdés.

<sup>159</sup> Vbö. 82/A. §.

<sup>160</sup> HOFFMAN – KÁDÁR 2021: 26.

<sup>161</sup> Alaptörvény 49-51. cikk.

**6. számú táblázat:** Az Alaptörvény különleges jogrendi eseteinek tényállásainak összefüggései 2022. november 1-jétől, a hatályos szabályozás alapján. Készítette: a szerző.<sup>162</sup>

Alkotmányos tényállás (kiváltó okok vagy veszélyeztető tényezők)	Veszély iránya	Alkotmányos minősítés	Elrendelés/ Döntési centrum	
háborús helyzet kinyilvánítása vagy háborús veszély	külső veszély, de nem mindig állapítható meg	hadiállapot Alaptörvény 49. cikk (1)	Országgyűlés 2/3-a	Kormány
külső fegyveres támadás, hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű cselekmény, valamint ezek közvetlen veszélye				
kollektív védelemre irányuló szövetségi kötelezettség teljesítése				
az alkotmányos rend megdöntésére, felforgatására vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló cselekmény	belső társadalmi konfliktus, de nem mindig állapítható meg	szükségállapot Alaptörvény 50. cikk (1)	Országgyűlés 2/3-a	Kormány
élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető súlyos, jogellenes cselekmény				
szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa, továbbá élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény – különösen elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség –, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében	külső veszély, katasztrófa	veszélyhelyzet Alaptörvény 51. cikk (1)	Kormány	Kormány

A táblázatban foglaltak alapján is látható, hogy a reform során kialakított három esetkör a tényállások általánosabb megfogalmazásával döntően lefedi a korábbi esetköröket, ugyanakkor ma még ismeretlen rendkívüli helyzetek kezelésére is lehetőséget biztosít. Az így kialakított szabályrendszer korszerűbb, rugalmasabb, átláthatóbb, könnyebben értelmezhető, a kihirdethetőség és az alkalmazás szempontjából letisztultabb állapotot teremt.

#### 1.2.4.2. A valamennyi különleges jogrendi esetre vonatkozó közös szabályok, ezen belül a garanciák rendszerének összehasonlító elemzése

Ebben az alfejezetben a közös szabályok és a garanciák változásait, valamint a változásoknál a reform céljainak megvalósulását fogom vizsgálni.

#### **Alapvető jogok gyakorlásának felfüggeszhetősége, korlátozhatósága**

A különleges jogrend egyik korábbi lényegi vonását a hatályos Alaptörvény is rögzíti: az alapvető jogok gyakorlása – az abszolút jogok kivételével – *felfüggeszhető* vagy az

<sup>162</sup> A táblázat forrásául TOKOVICZ – KESZELY 2008: 4., valamint KÁDÁR 2014: 45-46. tanulmánya szolgált.

Alaptörvényben meghatározott mértéken túl *korlátozható*.<sup>163</sup> A döntési centrum számára ugyanis ennek a jogkorlátozó eszköznek az alkalmazása elengedhetetlenül szükségessé válhat a hatékony és gyors válságkezelés megvalósításához.

### ***Rendeleti úton bevezetett rendkívüli intézkedések***

Különleges jogrend idején továbbra is *rendeleti kormányzás* valósul meg: rendeletekkel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazása felfüggeszthető, lehetőség van a törvényi rendelkezésektől való eltérésre, valamint egyéb rendkívüli intézkedések meghozatalára.<sup>164</sup> A rendkívüli intézkedések bevezetésére jogosult döntési centrum – amely a hatályos szabályozás alapján most már mindhárom különleges jogrendi esetkörben a Kormány – az Alaptörvény és a jogalkotási törvény<sup>165</sup> szerinti törvényalkotási tárgyokban rendeleti úton szabályozhat. A döntési centrum számára ez egy fontos eszköz az adott rendkívüli helyzet hatékony és gyors kezeléséhez, figyelemmel arra, hogy a rendeletalkotás folyamata<sup>166</sup> gyorsabb, kevésbé időigényes, mint az Országgyűlés törvényalkotási rendje. Ez utóbbi esetben elsőként az arra jogosult törvényjavaslatot nyújt be, majd sor kerül a javaslatnak előbb az általános vitájára a plenáris ülésen, majd a részletes vitájára a tárgyaló bizottságokban. Ezt követi a törvényalkotási bizottság eljárása, majd egy újabb plenáris vita. Ezután következik az Országgyűlés részéről az összegző módosító javaslatról való döntés, majd ezt a folyamatot zárja le a zárószavazás.<sup>167</sup> Mindebből jól látható, hogy mennyire összetett, bonyolult és hosszadalmas a törvényalkotás folyamata, amely egy rendkívüli helyzetben a gyors és hatékony fellépésnek akadályát képezheti. Ugyanakkor a választott országgyűlési képviselők útján történő döntéshozatal szélesebb társadalmi támogatottságot feltételez. Azonban megítélésem szerint egy súlyos válsághelyzetben – a koronavírus-pandémia elleni fellépés során tapasztaltakra figyelemmel – a társadalom sokkal elfogadóbb a szigorítások, akár az alapjog-korlátozó intézkedések tekintetében a személyes érintettség vagy annak lehetősége miatt, mint egy válságmentes időszakban.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a fentebb ismertetett két kérdéskörre vonatkozó rendelkezések tekintetében a reform nem hozott változást.

---

<sup>163</sup> Alaptörvény 52. cikk (2) bekezdés, 2022. november 1-jét megelőzően: Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdés.

<sup>164</sup> Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdés, 2022. november 1-jét megelőzően: Alaptörvény 49. cikk (4) bekezdés, 50. cikk (3) bekezdés, 51. cikk (4) bekezdés, 51/A. cikk (4) bekezdés, 52. cikk (3) bekezdés, 53. cikk (2) bekezdés.

<sup>165</sup> 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról.

<sup>166</sup> 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről.

<sup>167</sup> *A törvényalkotás folyamata.* Online: <https://www.parlament.hu/documents/10181/62157/T%C3%B6rv%C3%A9nyalkot%C3%A1si+folymat%C3%A1bra+0509javitott/1600b677-8e26-4362-b1a0-b3f8ea8d92de?version=1.0&inheritRedirect=true> (letöltve: 2023.03.22.).

### ***Döntési centrum***

Változás történt azonban a kivételes felhatalmazás jogosultja tekintetében. Eltérően az Alaptörvény korábbi rendelkezéseitől,<sup>168</sup> a hatályos szabályrendszer alapján mindhárom különleges jogrendi esetkör kihirdetését követően a rendkívüli intézkedések bevezetésére jogosult szerv a *Kormány*.<sup>169</sup> A hivatalos indokolás szerint „*Ennek oka, hogy a különleges jogrend kihirdetését követően gyors, operatív és mind politikai mind jogi értelemben felelős döntéshozatal biztosítása szükséges, amire a magyar alkotmányos rendszerben a Kormány mutatkozik alkalmasnak.*”<sup>170</sup> A mindenkori kormányzat képes a legoperatívabb döntéshozatalra, melyhez megfelelő, azonnal igénybe vehető apparátussal, továbbá eljárásrenddel rendelkezik.<sup>171</sup> A fentiek alapján megállapítható, hogy a Kormány egyszerűbb és gyorsabb döntéshozatalra képes, amelyhez minden szükséges feltétel a rendelkezésére áll. A többi döntési centrum esetében – a reformot megelőző szabályrendszer alapján a köztársasági elnök és a Honvédelmi Tanács – ezek a képességek vagy nem, vagy csak korlátozottan állnak rendelkezésre, továbbá a különleges jogrendi működésre történő áttérés, illetve az ebből adódó idővesztés és bizonytalanság a gyors és hatékony válságkezelést hátráltatná.<sup>172</sup>

### ***Az Országgyűlés akadályoztatásának esete***

Ebben a szabályozási kérdéskörben is történtek változások. A hatályos szabályrendszer – a korábbi előírásokkal egyezően – meghatározza, hogy kik és milyen módon, körülmények között jogosultak az akadályoztatás tényének megállapítására az alábbiak szerint. Az Országgyűlés elnökének, az Alkotmánybíróság elnökének és a miniszterelnöknek egybehangzóan kell megállapítani az Országgyűlés akadályoztatásának tényét, ha az Országgyűlés nem ülésezik, és összehívása elháríthatatlan akadályba ütközik az idő rövidege, továbbá a különleges jogrend kihirdetését megalapozó körülmény miatt.<sup>173</sup> A hatályos rendelkezések azonban – a korábbi alkotmányos szabályozástól eltérően –<sup>174</sup> nem rögzítik, hogy a fenti három közjogi méltóság az akadályoztatás tényének megállapításán túl a bevezetendő intézkedések indokoltságát is köteles egybehangzóan megállapítani. Mindebből következik,

---

<sup>168</sup> Az Alaptörvény korábbi 48-54. cikkei alapján a döntési centrum rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács, szükségállapot idején a köztársasági elnök, továbbá megelőző védelmi helyzet, váratlan támadás, terrorveszélyhelyzet és veszélyhelyzet idején a Kormány volt.

<sup>169</sup> Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdés.

<sup>170</sup> Az Alaptörvényhez és annak módosításaihoz tartozó indokolások. p. 1897. *Indokolások Tára*, (2020/161), pp. 1894-1900.

<sup>171</sup> HOFFMAN – KÁDÁR 2021: 25.

<sup>172</sup> KÁDÁR 2022 a): 7.

<sup>173</sup> Alaptörvény 56. cikk (2) bekezdés.

<sup>174</sup> 2022. november 1-jét megelőzően az Alaptörvény 48. cikk (5) bekezdése szerint az akadályoztatás tényén túl a hadiállapot kinyilvánításának, a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kihirdetésének indokoltságát is egybehangzóan állapította meg az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök.

hogy ez a kötelezettség az Országgyűlést helyettesítő köztársasági elnököt terheli ezentúl, megnövelve helyettesítő szerepét, hiszen neki kell mérlegelési jogkörében a szükséges intézkedések indokoltságáról dönteni.<sup>175</sup>

A jogalkotó – a korábbi rendelkezésekhez hasonlóan –<sup>176</sup> megtartja az Országgyűlésnek az akadályoztatása megszűnését követően meglévő kontrollszerepét. Ez azt jelenti, hogy ha megszűnik az akadályoztatása, az azt követő első ülésén dönt a Parlament a köztársasági elnök által akadályoztatása idején meghozott fenti döntés indokoltságáról és jogszerűségéről, valamint felülvizsgálja a különleges jogrendben alkalmazott rendkívüli intézkedéseket.<sup>177</sup>

Indokolt volt egy további rendelkezés módosítása,<sup>178</sup> hiszen korábban a köztársasági elnök által meghozott döntések, amelyekhez az Országgyűlés felülvizsgálata kapcsolódott, parlamenti akadályoztatás hiányában kivétel nélkül minősített kétharmados döntéseknek<sup>179</sup> minősültek, míg a hatályos szabályozás szerint minősített kétharmados döntést a hadiállapot kihirdetése, valamint a szükségállapot kihirdetése és meghosszabbítása igényel, viszont a Kormány felhatalmazása a veszélyhelyzet meghosszabbítására egyszerű kétharmados döntéshez kötött.<sup>180</sup>

#### ***A köztársasági elnök helyettesítésének jogköre az Országgyűlés akadályoztatása esetén***

Ebben a kérdéskörben is módosulás figyelhető meg. Az Országgyűlést akadályoztatása esetén a köztársasági elnök helyettesíti, a köztársasági elnök jogosult valamennyi országgyűlési jogkör – kivéve a háborús helyzet kinyilvánításának jogkörét – gyakorlására: a hadiállapot kihirdetésére, a szükségállapot kihirdetésére és meghosszabbítására, valamint arra, hogy felhatalmazza a Kormányt a veszélyhelyzet meghosszabbítására.<sup>181</sup> A jogalkotó a fenti rendelkezéssel korábbi hiányosságot pótolva<sup>182</sup> a veszélyhelyzet időszakára is rendezi az Országgyűlés akadályoztatásának, mint rendkívüli helyzetben esetlegesen előálló problémának a kérdését. Ezáltal a helyettesítési jogkör némi eltéréssel, a köztársasági elnök szerepének erősítésével és a veszélyhelyzetre vonatkozó kiterjesztéssel megteremti azokat a kereteket, amelyek között a legfontosabb döntések meghozatala valamennyi különleges jogrendi esetkör

---

<sup>175</sup> A hadiállapot kihirdetéséről, a szükségállapot kihirdetéséről és meghosszabbításáról, valamint a Kormány felhatalmazásáról a veszélyhelyzet meghosszabbítására.

<sup>176</sup> Alaptörvény 48. cikk (6) bekezdés (2022. november 1-jét megelőzően).

<sup>177</sup> Alaptörvény 56. cikk (3) bekezdés.

<sup>178</sup> 2022. november 1-jét megelőzően az Alaptörvény 48. cikk (6) bekezdése szerint az Országgyűlés döntéséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata volt szükséges.

<sup>179</sup> A döntéshez az összes parlamenti képviselő kétharmadának szavazata szükséges.

<sup>180</sup> A döntéshez a jelenlévő parlamenti képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

<sup>181</sup> Alaptörvény 56. cikk (1) bekezdés.

<sup>182</sup> Az alkotmányos reformot megelőzően az Alaptörvény 48. cikk (3) bekezdése az Országgyűlés akadályoztatásának problematikáját csupán a rendkívüli állapot és a szükségállapot időszakára vonatkozóan szabályozta.

esetén garantálható. A hatályos alkotmányos rendelkezések ezáltal az egységességet és az átláthatóságot, végső soron a hatékonyság fokozását szolgálják. A korábbi szabályozás a köztársasági elnök általi helyettesítés kérdését a hat minősített időszak közül csak a rendkívüli állapot és a szükségállapot idejére rendezte.<sup>183</sup>

A fentiekből következik, hogy az átlátható hatályos szabályrendszer mindhárom különleges jogrendi esetkör tekintetében egységesen tisztázza az Országgyűlés akadályoztatása esetén a köztársasági elnök helyettesítési jogkörének spektrumát. Meg kell említeni azonban, hogy egy lényeges, alkotmányos szinten rögzítendő kérdés hiányzik a szabályanyagból, amelyet az Alaptörvény korábban rögzített, más szófordulattal:<sup>184</sup> *a háborús helyzet kinyilvánításának kérdésköre*. A hatályos Alaptörvény azt rögzíti, hogy a háborús helyzet kinyilvánítása országgyűlési jogkör, azonban azt nem, hogy az Országgyűlés akadályoztatása esetén ezt a jogkört is, mint a különleges jogrendhez kapcsolódó valamennyi országgyűlési jogkört, a köztársasági elnök látja el.<sup>185</sup> A hivatalos indokolás alapján:

*„A változtatás indoka, hogy a köztársasági elnök szerepe – az állam működése és a körülmények kezelése szempontjából – a különleges jogrend bevezetésével, meghosszabbításával kapcsolatos hatáskörgyakorlás során lehet jogilag nélkülözhetetlen az Országgyűlés akadályoztatása esetén, a háborús helyzet kinyilvánításával kapcsolatos hatáskörgyakorlást ugyanakkor indokolt minden körülménytől függetlenül az Országgyűlés kizárólagos hatáskörében megtartani, annak ugyanis nincs közvetlen kapcsolata a különleges jogrend kihirdetésére okot adó körülmények kezelésével.”<sup>186</sup>*

*Véleményem szerint, figyelemmel arra, hogy a háborús helyzet kinyilvánítása a hadiállapot kihirdethetőségének egyik előfeltétele lehet, szükség van a helyettesítés szabályozására arra az eshetőségre való felkészülés érdekében, ha az Országgyűlés akadályoztatása miatt nem képes ebben a kérdésben a döntéshozatalra. Ha ugyanis az Országgyűlés akadályoztatása miatt nem tud határozni a háborús helyzet kinyilvánításáról, akkor értelemszerűen ennek a döntésnek a hiányában a hadiállapot sem hirdethető ki.* A fentiek alapján megállapítható, hogy a korábbi szabályozástól eltérően ezt a fontos alkotmányos szintű kérdést, a háborús helyzet kinyilvánításának kérdéskörét nem tisztázta a jogalkotó, azt nem vonta be a köztársasági elnök

---

<sup>183</sup> Alaptörvény 48. cikk (3) bekezdés (2022. november 1-jét megelőzően).

<sup>184</sup> 2022. november 1-jét megelőzően az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés h) pontja, 48. cikk (1) bekezdése a) pontja, valamint (3) bekezdése szerint a hadiállapot kinyilvánítására az Országgyűlés, akadályoztatása esetén a köztársasági elnök volt jogosult.

<sup>185</sup> Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés h) pontja, 49. cikk (1) bekezdés a) pontja, 56. cikk (1) bekezdés.

<sup>186</sup> Az Alaptörvényhez és annak módosításaihoz tartozó indokolások. p. 1899. *Indokolások Tára*, (2020/161), pp. 1894-1900.

helyettesítési jogkörébe. A hiányosság egy rendkívül súlyos honvédelmi típusú helyzetben ellehetetlenítheti a hadiállapot kihirdetését.

### ***A kivételes hatalom ellensúlyozására szolgáló alkotmányos garanciális szabályok rendszere***

Megállapítható, hogy az Alaptörvény megtartja a reformot megelőző szabályrendszer *általános garanciális szabályait*.<sup>187</sup> Továbbá az is megfigyelhető, hogy az alkotmányozó a Kormány kivételes hatalomkoncentrációjának ellentételezésére az általános garanciák mellé további biztosítékokat, *többletgaranciákat* emelt be a szabályanyagba. Az egységességet és az átláthatóságot szolgálja az új szabályozásnak az a megoldása is, amely alapján a biztosítékok rendszere egységesen, „A különleges jogrendre vonatkozó közös szabályok” cím alatt, valamennyi különleges jogrendi időszak vonatkozásában jelenik meg.

A korábbi szabályozásból átvett és megtartott ***általános garanciák*** a következők:<sup>188</sup>

- az Alaptörvény alkalmazása nem függeszthető fel,
- az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható,
- a különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályokat sarkalatos törvényben kell meghatározni,
- a különleges jogrend kihirdetésére jogosult szerv köteles az adott minősített időszakot megszüntetni, ha kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn,
- a különleges jogrend idején alkotott rendeletek a minősített időszak megszűnésekor hatályukat veszítik,
- időbeli korlátok.<sup>189</sup>

A különleges jogrend idején érvényesülő garanciarendszer könnyebb megértése érdekében az általános garanciák között tartom szükségesnek vizsgálni az *Országgyűlés feloszlásával kapcsolatos* kérdéskört. Fontos kiemelni, hogy az erre vonatkozó szabályozást az alkotmányozó nem mindhárom esetkorre, csak *hadiállapot és szükségállapot* idejére fekteti le. Ez az általános garanciális szabály a módosítást megelőzően is része volt az alkotmányos szabályrendszernek, amely alapján a fenti két minősített időszakban az Országgyűlés nem mondhatja ki feloszlását, és nem lehet feloszlalni, továbbá nem tűzhető ki és nem tartható meg országgyűlési választás sem. Ez utóbbi esetben a különleges jogrend megszűnését követő kilencven napon belül kell új

---

<sup>187</sup> Alaptörvény 49. cikk (5) bekezdés, 50. cikk (6) bekezdés, 51. cikk (5) bekezdés, 51/A. cikk (6) bekezdés, 52. cikk (4) bekezdés, 53. cikk (4) bekezdés, 54. cikk (2)-(4) bekezdés (2022. november 1-jét megelőzően), valamint a hatályos Alaptörvény 52. cikk (1), (4)-(5) bekezdés, 53. cikk (4)-(5) bekezdés.

<sup>188</sup> Alaptörvény 52-53. cikk, 50. cikk (3) bekezdés, 51. cikk (2) bekezdés.

<sup>189</sup> Sem a korábbi, sem a hatályos szabályrendszerben az alkotmányozó nem jelenítette meg a közös szabályok között az időbeli korlátot általános garanciális szabályként, ennek ellenére véleményem szerint az általános biztosítékok közé sorolandó.



Országgyűlést választani. Amennyiben a választást már megtartották, de az új Országgyűlés megalakulására még nem került sor, a köztársasági elnök köteles az alakuló ülést a minősített időszak megszűnésétől számított harminc napon belüli időpontra összehívni. Továbbá a köztársasági elnöknek lehetősége van hadiállapot vagy szükségállapot idején a feloszlott vagy feloszlott Országgyűlés összehívására.<sup>190</sup> Ez a szabály is az Országgyűlés folyamatos működésének biztosítására, ezáltal a kivételes hatalom ellentételezésére szolgál. Ennek a logikának a mentén a fentieket is általános garanciának tekintem.

A hatályos szabályozás annyiban tér el a korábbi rendelkezésektől, hogy a feloszlott vagy feloszlott Országgyűlés összehívásának joga nemcsak szükségállapot, hanem hadiállapot idején is a köztársasági elnököt illeti meg.<sup>191</sup> Az alkotmányos reform szabályozási rendszerében hadiállapot és szükségállapot idején a rendkívüli intézkedések bevezetésére jogosult szerv a Kormány, míg korábban a Honvédelmi Tanács és a köztársasági elnök volt. Ebből következően a döntési centrumot illette meg az összehívás joga. A korábbi szabályozási elv alapján a feloszlott vagy feloszlott Országgyűlés összehívásának jogosultsága a Kormányt illetté meg a hatályos rendszerben, azonban a jogalkotó a különleges jogrend idején biztosítékként szolgáló kontrollmechanizmus érvényesülése érdekében a Kormány helyett ezt a jogot a köztársasági elnökhöz telepítette. *Meglátásom szerint ezt az általános garanciát célszerű lenne kiterjeszteni a veszélyhelyzet esetkörüire is, hasonlóan, mint ahogy a köztársasági elnök parlamenti akadályoztatás esetén megvalósuló helyettesítési jogköre kiterjesztésre került.* Ennek indoka az, hogy a veszélyhelyzet élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény esetén hirdethető ki, nemcsak természeti és civilizációs katasztrófák esetén. Előállhat olyan, az ország egész területére kiterjedő súlyos, rendkívüli helyzet, amely elengedhetlenné teszi az Országgyűlés folyamatos működését, és ezáltal a Kormány feletti kontrollszerep megvalósítását. Ezáltal az átláthatóság (egységesítés), végső soron a hatékonyság fokozásának célkitűzése ebben a kérdéskörben nem valósul meg.

Az új, *többletgaranciák* tekintetében fontos továbbá kiemelni, hogy azok alapvetően a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság és az Országgyűlés Kormány felett gyakorolt kontrollszerepének alkotmányos megerősítését szolgálják. A *Kormány* ugyanis a különleges jogrend idején alkotott rendeleteiről folyamatosan *köteles tájékoztatni* a köztársasági elnököt, az Országgyűlés elnökét és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező

---

<sup>190</sup> Alaptörvény 55. cikk (1)-(2) bekezdés, 2022. november 1-jét megelőzően: Alaptörvény 48. cikk (7)-(8) bekezdés.

<sup>191</sup> 2022. november 1-jét megelőzően az Alaptörvény 48. cikk (8) bekezdése alapján a feloszlott vagy feloszlott Országgyűlést rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács, szükségállapot idején a köztársasági elnök is összehívhatta.

állandó bizottságát. Ezen túl az *Országgyűlésnek joga van a Kormány rendeleteit hatályon kívül helyezni*. A hatályon kívül helyezett rendeletet a Kormány azonos tartalommal nem alkothatja meg újra. Kivételes esetben, ha azt a körülmények jelentős változása indokolja, az azonos tartalommal megalkotott rendeletről és megalkotásának indokairól a Kormánynek haladéktalanul tájékoztatnia kell az előzőekben megnevezett három közjogi méltóságot.<sup>192</sup>

A 2022. november 1-jét megelőző szabályozás alapján *rendkívüli állapot idején* a kivételes hatalom letéteményesét, a Honvédelmi Tanácsot a fenti tájékoztatási kötelezettség nem terhelte, továbbá az Országgyűlés sem rendelkezett a Honvédelmi Tanács által alkotott rendeletek hatályon kívül helyezésének jogával. Az Országgyűlés Honvédelmi Tanács felett gyakorolt kontrollszerepe kizárólag abban mutatkozott meg, hogy a rendkívüli állapot megszűnésekor a Honvédelmi Tanács különleges jogrend idején alkotott rendeleteinek hatályát jogosult volt meghosszabbítani.<sup>193</sup> Egyéb alkotmányos biztosíték nem létezett a megnövekedett jog- és hatáskörök ellentételezésére. Figyelemmel a Honvédelmi Tanács összetételére – elnöke a köztársasági elnök, tagjai az Országgyűlés elnöke, az országgyűlési képviselőcsoportok vezetői, a miniszterelnök, a miniszterek – és hatásköreire – gyakorolja az Országgyűlés által rá átruházott jogokat, a köztársasági elnök jogait, a Kormány jogait –,<sup>194</sup> a megnövekedett hatalma ellensúlyozása érdekében a külső kontroll egyrészt megvalósulhatott volna úgy, hogy az Országgyűlés jogosult lett volna a Honvédelmi Tanács által alkotott rendeletek hatályon kívül helyezésére. Másrészt az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll eljárás keretében – gyorsított eljárásban, az eljárás kezdeményezésére jogosultak körének kiterjesztésével – végezhetett volna a rendeletek alkotmányos vizsgálatát.

*Szükségállapot idején* – az alkotmányos reformot megelőzően – a kivételes hatalmat gyakorló köztársasági elnök a bevezetett rendkívüli intézkedéseiről haladéktalanul köteles volt tájékoztatni az Országgyűlés elnökét, továbbá az Országgyűlésnek – akadályoztatása esetén az Országgyűlés honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottságának – joga volt a köztársasági elnök által bevezetett rendkívüli intézkedések alkalmazását felfüggeszteni.<sup>195</sup> A köztársasági elnököt terhelő tájékoztatási kötelezettség és az Országgyűlés jogosultsága a köztársasági elnöki rendkívüli intézkedések alkalmazásának felfüggesztésére ellensúlyt képezett a megnövekedett hatalom gyakorlásával szemben, de nem értékelhető a felfüggesztési jogosultság a hatályos szabályozás szerinti hatályon kívül helyezés jogával azonos erősségűnek.

---

<sup>192</sup> Alaptörvény 52. cikk (3)-(4) bekezdés, 53. cikk (2)-(3) bekezdés.

<sup>193</sup> Alaptörvény 48-49. cikk (2022. november 1-jét megelőzően).

<sup>194</sup> Alaptörvény 49. cikk (1)-(2) bekezdés (2022. november 1-jét megelőzően).

<sup>195</sup> Alaptörvény 50. cikk (4) bekezdés (2022. november 1-jét megelőzően).

Fontos továbbá megjegyezni, hogy a köztársasági elnök által bevezetett rendkívüli intézkedések alkalmazásának felfüggesztési joga az Országgyűlés akadályoztatása esetén annak honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottságát illette meg. Ez utóbbi rendelkezés meglátásom szerint – a Magyar Honvédség felhasználásáról szóló döntés kivételével –<sup>196</sup> a különleges jogrendi szabályozás honvédelmi jellegének túlsúlyát támasztotta alá, továbbá szakmai vonatkozásban is nehezen volt indokolható, hiszen szükségállapot idején alapvetően rendészeti típusú állami feladatok ellátására van szükség.

*Veszélyhelyzetben* a kivételes hatalmat gyakorló szerv a Kormány volt, azonban megnövekedett hatalmának ellentételezésére a korábbi alkotmányos szabályanyag nem rögzített konkrét ellensúlyokat. Sem az Országgyűlés, sem a köztársasági elnök nem rendelkezett felette kontrollfunkciókkal, a Kormány által alkotott rendeletek hatályának országgyűlési felhatalmazás alapján történő meghosszabbítás esetét kivéve.<sup>197</sup>

Mindezek alapján megállapítható, hogy az Alaptörvény 2022. november 1-jét megelőző rendelkezései a három különleges jogrendi esetkör közül csupán szükségállapot idején, a köztársasági elnöki megnövekedett hatalom ellensúlyozására szavatoltak bizonyos mértékű biztosítékot. Ezzel szemben a hatályos szabályozás *a Kormány kivételes hatalmának ellentételezése érdekében valamennyi különleges jogrendi időszakra vonatkozó egységes, jóval szélesebb körű és erősebb garanciarendszert alakított ki, megnövelve elsősorban a köztársasági elnök és az Országgyűlés Kormány felett betöltött kontrollszerepét.*

További új garanciális szabályként jelenik meg a hatályos szabályozás keretében a Kormányt terhelő azon kötelezettség, amely szerint különleges jogrend idején köteles minden olyan intézkedést megtenni, amely az Alkotmánybíróság és az Országgyűlés folyamatos működését szavatolja.<sup>198</sup> Ez a rendelkezés ugyan némileg erősíti az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság különleges jogrendben betöltött szerepét, és működésük biztosításának szavatolására szolgál, de *a garanciális struktúrát tovább fejleszthette volna az alkotmányozó azáltal – a minél szélesebb spektrumú biztosítérendszer kialakítása érdekében –, hogy az Alkotmánybíróság számára is telepít konkrét speciális kontrollfunkciót.* A különleges jogrend általános és többletgaranciáit a 7. számú táblázatban foglaltam össze.

---

<sup>196</sup> Alaptörvény 50. cikk (1)-(2) bekezdés (2022. november 1-jét megelőzően).

<sup>197</sup> Alaptörvény 53. cikk (2022. november 1-jét megelőzően).

<sup>198</sup> Alaptörvény 52. cikk (3)-(4) bekezdés.

7. számú táblázat: A különleges jogrendre vonatkozó közös garanciák. Készítette: a szerző.

A különleges jogrendre vonatkozó általános és többletgaranciák			
Típus	Garancia megnevezése	2022. október 31-ig	2022. november 1-jétől
Általános garanciák	az Alaptörvény alkalmazása nem függeszthető fel	van	van
	az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható	van	van
	a különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg	van	van
	a különleges jogrendet a különleges jogrend kihirdetésére jogosult szerv megszünteti, ha kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn	van	van
	a különleges jogrend idején alkotott rendelet a különleges jogrend megszűnésekor hatályát veszti	van	van
	az Országgyűlés nem mondhatja ki feloszlását, és nem osztható fel, az országgyűlési képviselők általános választását <i>rendkívüli állapot és szükségállapot idején</i> nem lehet kitűzni, és nem lehet megtartani <sup>199</sup>	van	van
	időbeli korlát (rendeletek időbeli hatálya/különleges jogrend időtartama) <sup>200</sup>	rendkívüli/hadiállapot	nincs
szükségállapot		30 nap	30 nap
veszélyhelyzet		15 nap	30 nap
Többletgaranciák	a Kormány köteles minden olyan intézkedést megtenni, amely az Országgyűlés folyamatos működését szavatolja	nincs	van
	a Kormány köteles minden olyan intézkedést megtenni, amely az Alkotmánybíróság folyamatos működését szavatolja	nincs	van
	a Kormány folyamatos <i>tájékoztatási kötelezettsége</i> a megalkotott rendeleteiről a köztársasági elnök, az Országgyűlés elnöke és az Országgyűlés állandó bizottságai felé	nincs	van
	a Kormány rendeleteinek Országgyűlés általi hatályon kívül helyezhetősége	nincs	van

1.2.4.3. Az átmeneti időszaki szabálykeret vizsgálata, elemzése

Ebben az alfejezetben ismertetem az átmeneti időszaki szabálykeret rendelkezéseit és a vonatkozó garanciális megoldásokat, szabályokat. Ezek a rendelkezések az Alaptörvényben a

<sup>199</sup> Ez a garanciális szabály csak hadiállapot és szükségállapot idején érvényesül, veszélyhelyzet idején nem.

<sup>200</sup> Megjegyzés: A jogalkotó az időbeli korlátot a szabályozásban 2022. október 31-ig a rendeletek időbeli hatályához kötötte, ezt követően a minősített időszakok időtartamához rendelte.

*hadiállapotra és a szükségállapotra vonatkozó közös szabályok között* jelennek meg. Fontos hangsúlyozni, hogy ez az intézmény *normál jogrend idején valósulhat meg*, a hadiállapot és szükségállapot kihirdetésének kezdeményezését követően, de még a parlamenti kihirdetés előtti időszakban értelmezendő, *átmeneti időszakként*.<sup>201</sup>

A hadiállapot és szükségállapot tekintetében a jogalkotó *új megoldást* vezetett be, amellyel az alkotmányos szintű szabályozás a jelenlegi körülményekhez könnyebben képes igazodni, és amely megteremti az azonnali fellépés és a szabályozás rugalmasabb alkalmazásának lehetőségét. Ezáltal megvalósítva a rugalmasabb alkalmazhatóság, az azonnali reagálás és végső soron a hatékonyság fokozása és a korszerűsítés célkitűzését. A hatályos szabályozás alapján átmeneti időszakban a Kormány jogosult rendeleti úton bevezetni minden, a rendkívüli helyzet azonnali kezelésére szolgáló, szükséges mértékű intézkedést.<sup>202</sup> Ez a rendelkezés igen erős felhatalmazást, megnövekedett mozgásteret biztosít a Kormány részére a válságkezelés azonnali megkezdése érdekében, hiszen a Kormány jogosult bármilyen rendkívüli intézkedés bevezetésére normál jogrendi működés mellett. Megvalósul tehát a megnövekedett kormányzati mozgáster célkitűzése is.

Tekintettel arra, hogy még nem beszélhetünk különleges jogrendi időszakról – annak kihirdetése hiányában –, a szabályozás különösen nagy hangsúlyt fektet a kivételes hatalomgyakorlás ellensúlyozására szolgáló biztosítékok rendszerére. A különleges jogrendi *általános garanciák* közül három megjelenik az átmeneti időszakhoz kapcsolódóan is. Ezek a következők: *az Alkotmánybíróság működésének korlátozhatatlansága, az átmeneti időszakra vonatkozó részletes szabályok sarkalatos törvényben való meghatározásának követelménye és az időbeli korlát*.<sup>203</sup>

A hatályos szabályanyag különleges jogrendi *többletgaranciái* is megjelennek ebben az időszakban a következők szerint:

- *Tájékoztatási kötelezettség*: a Kormányt megalkotott rendeleteiről ebben az időszakban is folyamatos tájékoztatási kötelezettség terheli.

---

<sup>201</sup> A jogalkotó ezt az időszakot a Kormány minősített időszak kihirdetésére vonatkozó kezdeményezését követően az azonnali fellépés érdekében megalkotott rendeletei hatályának időkorlátokhoz kötésével határozza meg. Az Alaptörvény 54. cikk (3) bekezdés alapján a Kormány által megalkotott rendelet hatálya a hadiállapot vagy a szükségállapot kihirdetésére vonatkozó döntésig, de legfeljebb a kihirdetés Kormány általi kezdeményezésétől számított hatvan napig, hadiállapot vagy szükségállapot kihirdetése esetén legfeljebb a hadiállapot vagy a szükségállapot megszűnéséig tart.

<sup>202</sup> Az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése alapján hadiállapot vagy szükségállapot kihirdetésének Kormány általi kezdeményezését követően a Kormány rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – a kihirdetésre okot adó körülmény azonnali kezeléséhez szükséges mértékben egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

<sup>203</sup> Alaptörvény 54. cikk (2)-(8) bekezdés.

- Az Országgyűlés ellensúlyozó funkciót tölt be azáltal is, hogy a *Kormány rendeleteit hatályon kívül helyezheti.*<sup>204</sup>
- A Kormány ebben az időszakban is köteles minden olyan intézkedést megtenni, amely az *Országgyűlés és az Alkotmánybíróság folyamatos működését szavatolja.*

A fenti garanciák alapvetően az Országgyűlés kontrollszerepének megvalósulását szolgálják. A Parlament kontrollt gyakorol továbbá a Kormány kivételes hatalma felett azáltal is, hogy országgyűlési hatáskör annak eldöntése, hogy kihirdeti-e a hadiállapotot/szükségállapotot. Ez utóbbi jogosultság, valamint a Kormány által alkotott rendeletek hatályon kívül helyezésének a joga erős biztosítékot jelent a Kormány megnövekedett hatalmának ellensúlyozására.

***Kifejezetten az átmeneti időszakra vonatkozó további garanciák:***

- *Arányosság követelménye:* a Kormány rendeleteivel bevezetett rendkívüli intézkedéseknek meg kell felelniük az arányosság követelményének, csak a rendkívüli helyzet azonnali kezeléséhez szükséges mértékű intézkedéseket vezethet be.
- Fontos további garanciális szabály, hogy ha nem kerül sor a hadiállapot vagy a szükségállapot kihirdetésére, az *Országgyűlés törvényt alkot* a kormányrendeletekben hozott rendkívüli intézkedésekkel összefüggő *szabályozási átmenetről*. A hivatalos indokolás szerint a jogbiztonságot és a kiszámíthatóságot segíti elő ez a rendelkezés, amely „közjogi értelemben törvényhozási kötelezettséget állapít meg az Országgyűlés részére, amely során az Országgyűlés a jogbiztonság követelményére tekintettel mérlegelheti a Kormány rendeleteinek tartalmát, azok továbbhatásával kapcsolatos szabályokat állapíthat meg, megtörtént alapjog-korlátozást reparálhat stb.”<sup>205</sup>

Ahhoz, hogy a hatályos szabályrendszert megértsük, szükséges ismernünk annak előzményeit. Az azonnali reagálás lehetőségét a reformot megelőzően egyrészt biztosította a váratlan támadás esetköre, amely esetén a Kormány köteles volt azonnal intézkedni.<sup>206</sup> Különleges jogrendi esetkörként rögzítette az Alaptörvény, ezáltal a Kormány az azonnali intézkedések megtételére a különleges jogrendi működés keretein belül volt jogosult.<sup>207</sup> Ezzel

<sup>204</sup> A részletszabályokat az alkotmányozó a különleges jogrendre vonatkozóan kifejtett rendelkezésekkel egyezően határozta meg. Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdés, 54. cikk (6) bekezdés.

<sup>205</sup> Az Alaptörvényhez és annak módosításaihoz tartozó indokolások. p. 1899. *Indokolások Tára*, (2020/161), pp. 1894-1900.

<sup>206</sup> Alaptörvény 52. cikk 2022. november 1-jét megelőzően, 2022. november 1-jétől a váratlan támadás különleges jogrendi esetkör kikerült az alkotmányos szabályrendszerből, és a Hvt.5. 108. §-a alapján törvényi szintű ágazati (katonai) válságkezelési típusként jelenik meg.

<sup>207</sup> A vonatkozó szabályrendszer azonban alkotmányos aggályokat vetett fel, hiszen egyetlen minősített időszakként nem volt szükség az esetkör kihirdetésére.

szemben az átmeneti időszak szabálykeret a Kormány számára az azonnali intézkedés lehetőségét normál jogrendi működés mellett biztosítja.<sup>208</sup> A másik alapvető különbség a két szabályrendszer vonatkozásában, hogy míg korábban a Kormány kizárólag külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén volt köteles azonnal intézkedni, addig a hatályos szabályrendszer alapján bármilyen, a hadiállapot vagy szükségállapot kihirdetését megalapozó esemény esetén – amennyiben kezdeményezte a hadiállapot vagy a szükségállapot kihirdetését – jogosult azonnal intézkedni. Ezek alapján megállapítható, hogy a hatályos szabályozás jóval nagyobb mozgásteret biztosít a Kormány számára.

Másrészt az azonnali reagálást lehetővé tevő újítás az Alaptörvényben 2022. november 1-je előtt a megelőző védelmi helyzet és a terrorveszélyhelyzet minősített időszakok rendelkezései között már hasonló, de kevésbé szabályozott formában megtalálható volt. A Kormány intézkedési lehetőségei is sokkal szűkebb mozgásteret biztosítottak. Megelőző védelmi helyzet és terrorveszélyhelyzet kihirdetésének kezdeményezését követően a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, a közigazgatás, valamint terrorveszélyhelyzetben a nemzetbiztonsági szolgálatok vonatkozásában rendeleti úton a normál jogrendi működéstől eltérő intézkedéseket, valamint az állami, társadalmi, gazdasági működés tekintetében a honvédelmi törvényben tételesen meghatározott rendkívüli intézkedéseket – járműforgalom korlátozása, kitelepítés, kijárási tilalom, speciális tartalékképzés stb. – vezethetett be a Kormány. Ez igen erős biztosítékot jelentett, hiszen a Kormány bármilyen rendkívüli intézkedést nem, csak néhány konkrétan meghatározott intézkedést hozhatott.

A korábbi szabályozás is tartalmazott garanciális szabályokat – a rendeletek hatályának időbeli korlátai, illetve a kihirdetésre vonatkozó országgyűlési döntéstől való függősége, a Kormány tájékoztatási kötelezettsége az általa bevezetett intézkedésekről –, de a hatályos Alaptörvényhez képest szűkebb körben. Ezek a rendelkezések csak egyes katonai jellegű, valamint közrendet veszélyeztető események szűk köre – és nem a válsághelyzetek széles köre – esetében tették lehetővé a Kormány részére az azonnali reagálást. Külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében, valamint terrortámadás, illetve annak jelentős és közvetlen veszélye esetén volt lehetőség rendkívüli intézkedések bevezetésére.<sup>209</sup>

---

<sup>208</sup> Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdés (2022. november 1-jét követően).

<sup>209</sup> Alaptörvény 51. cikk (3) bekezdés, 51/A. cikk (3) bekezdés, Hvt.4. 69. § (1) bekezdés, 70. § (4)-(6) bekezdés, 79. § (2022. november 1-jét megelőzően).

A hatályos szabályozás vizsgálata alapján megállapítható, hogy az ún. „átmeneti időszak” intézményének alkotmányos szintű megteremtése, mint a szabályozott keretek között az azonnali beavatkozást szükség esetén lehetővé tevő jogintézmény, a hadiállapottal és a szükségállapottal összefüggésben megvalósította a reformfolyamat alapvető célkitűzéseit.

#### 1.2.4.4. A különleges jogrendre vonatkozó törvényi szabályozás összehasonlító elemzése

A különleges jogrendre vonatkozó szabályrendszer ismertetése során elengedhetetlen kitérni a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbö.) vonatkozó rendelkezéseire.<sup>210</sup> A Vbö. XIII. fejezete az Alaptörvény kilencedik módosításában foglalt alkotmányos rendelkezések részletszabályait rögzíti. A jogalkotó a különleges jogrendre vonatkozó szabályozáson belül egy önálló, „A különleges jogrendi felkészülés keretei” cím alatt egy *felkészülési időszakot* biztosít, amely a fokozatosság elvének megfelelően a normál jogrendi válságkezelés és a különleges jogrend közötti korábbi éles elhatárolást kívánja áthidalni, de még a normál jogrend keretei között. Kiemelendő, hogy a Vbö. a felkészülés lehetőségét valamennyi minősített időszak vonatkozásában biztosítja, egységesen. Ezen időszak a hadiállapot és szükségállapot kihirdetésének kezdeményezésére, illetve a veszélyhelyzet kihirdetésére irányuló kormányülés megkezdését közvetlenül megelőző időszak. A Vbö. hatályos rendelkezései szerint a Kormány ekkor elrendelheti az állami szereplők – a védelmi és biztonsági szervezetek,<sup>211</sup> a védelmi és biztonsági igazgatás, továbbá a jogszabályban különleges jogrendi feladatok ellátására kijelölt kormányzati igazgatási szervek – fokozott készenlétét, valamint intézkedhet az ehhez szükséges mértékben a rendkívüli munkavégzés azonnali elrendelésére.<sup>212</sup>

Álláspontom szerint azokban az esetekben, amikor egy konkrét rendkívüli helyzet kezelése a fokozatosság elvét követve három válságkezelési állomáson – normál jogrendi működés mellett ágazati válságkezeléssel, normál jogrendi működés mellett összkormányzati válságkezeléssel (összehangolt védelmi tevékenység), különleges jogrendi működés mellett, szintén összkormányzati válságkezeléssel – keresztül történik, a felkészülésre vonatkozó rendelkezések okafogyottá válnak. Ebben az esetben ugyanis a különleges jogrendi feladatok ellátására már a második állomás során van idő és lehetőség az állami szereplőknek felkészülni. Váratlan támadás esetén, figyelemmel arra, hogy a Kormány már a szükségállapot vagy a hadiállapot kihirdetésének kezdeményezését megelőzően is köteles intézkedni, az időtényező

---

<sup>210</sup> Vbö. 79-82. §.

<sup>211</sup> A Vbö. 5. § 18. pontja alapján védelmi és biztonsági szervezetek: a Honvédség, a rendvédelmi szervek, a nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint az Országgyűlési Őrség.

<sup>212</sup> Vbö. 79. §.



következtében a felkészülési szabályoknak szintén nincs jelentősége. Az azonnali reagálást igénylő egyéb helyzetekben viszont, tehát átmeneti időszakban és kiterjedt káresemény esetén<sup>213</sup> lehetővé teszi a felkészülést arra a rövid időszakra, amíg a Kormány összeül a hadiállapot és szükségállapot kihirdetésének kezdeményezése, avagy a veszélyhelyzet kihirdetése érdekében. Ezekben az esetekben a hidat – ugyan korlátozott időtartamban és korlátozott személyi körre vonatkozóan – a felkészülési időszak képezi a normál jogrendi és a(z) különleges jogrendi/átmeneti időszaki működés között.

A jogszabály ezen túl meghatározza a hadiállapot és a szükségállapot Kormány általi kezdeményezését követő ún. *átmeneti időszakban és különleges jogrend idején* a kivételes hatalomgyakorlás alapvető szabályait. A Kormány a legfontosabb védendő értékek megóvása érdekében, az állampolgárok élet-, egészség-, személyi, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében jogosult rendeleti úton egyes törvények alkalmazását felfüggeszteni, törvényi rendelkezésektől eltérni, továbbá egyéb rendkívüli intézkedéseket hozni.<sup>214</sup>

A korábbi szabályrendszerrel eltérően, a jogalkotó már nem konkrét intézkedések felsorolásával, zárt szabályozással határozza meg a *bevezethető rendkívüli intézkedések körét*, hanem egy nyílt felsorolással, amely rugalmas jogalkalmazást biztosító szabályozási megoldást teremt. *Szabályozási tárgyköröket* nevesít, és egy egyéb kategóriát – a rendkívüli helyzet kezelésével közvetlenül összefüggő tárgykört – teremt meg. Ennek megfelelően a Kormány kivételes hatalmát az alábbi tárgykörökben gyakorolhatja:

- a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő,
- a gazdaság- és ellátásbiztonsággal összefüggő,
- a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő,
- az állami és önkormányzati működéssel összefüggő,
- a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő,
- az országvédelemmel és országmozgósítással összefüggő,
- a fentebb nem szereplő egyéb, a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzésével, kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak

---

<sup>213</sup> A váratlan támadás esetének kivételével.

<sup>214</sup> Vbö. 80. § (1) bekezdés.

megelőzésével, illetve elhárításával közvetlenül összefüggő szabályozási tárgykörökben.<sup>215</sup>

A fentiekből jól látható, hogy a bevezethető rendkívüli intézkedésekre vonatkozó rendelkezések megvalósítják a rugalmasabb alkalmazhatóság, az átláthatóság (egyszerűsítés), a megnövekedett kormányzati mozgástér, végső soron a hatékonyság fokozása és a korszerűsítés célkitűzéseket.

A törvény a megnövekedett hatalom gyakorlásának ellensúlyozására *biztosítékokat* épít be a szabályrendszerbe: a Kormány hatáskörét csak célhoz kötötten, a szükséges mértékben és az elérni kívánt céllal arányosan gyakorolhatja. *Az átmeneti időszakban* – tekintettel arra, hogy ekkor még normál jogrendi és nem különleges jogrendi működés során valósul meg a megnövekedett hatalom gyakorlása – a Kormány hatáskörének gyakorlását további garanciális szabályhoz köti a Vbö.: kizárólag az azonnali reagálás érdekében, a kezelendő fenyegetéshez igazodó mértékben szükséges és arányos intézkedéseket vezethet be.<sup>216</sup> Ezeknek a rendelkezéseknek a törvényi szintű rögzítését az indokolta, hogy jelentős mozgástere van a Kormánynak egyrészt a konkrét rendkívüli intézkedések bevezetése vonatkozásában azáltal, hogy azokat a törvényalkotó általános módon, szabályozási tárgykörönként határozta meg. Másrészt azáltal, hogy rendkívüli intézkedések átmeneti időszakban, tehát normál jogrendi működés mellett is bevezethetők.

Ezek nagyon fontos biztosítékok, azonban csak saját belső kontrollt jelentenek, hiszen a Kormány saját mérlegelésén alapul intézkedései szükségességének, arányosságának, valamint célhoz kötöttségének a megítélése. Indokolt lenne erősíteni ezt a garanciát olyan módon, hogy egy tételes, a szükségességi és arányossági tesztek elvégzésére kidolgozott eljárásrend alapján minden egyes intézkedés bevezetése előtt sor kerülne a teszt végrehajtására.

*A hatályos és a reformot közvetlenül megelőzően hatályban volt szabályrendszer összehasonlító vizsgálata alapján a megnövekedett hatalomgyakorlás ellensúlyozására szolgáló biztosítékokkal kapcsolatban megállapítható, hogy a korábbi szabályozás alapján a rendkívüli helyzetek hatékony és gyors kezeléséhez a Kormánynak jóval szűkebb jogkörei és mozgástere volt, és ennek ellentételezésére kevesebb garanciális szabály létezett. A hatályos rendelkezések alapján azonban a Kormánynak jóval szélesebb jogkörei és megnövekedett mozgástere van, melyek ellensúlyozására többletgaranciákat épített be a jogalkotó a rendszerbe.*

---

<sup>215</sup> Vbö. 80. § (2) bekezdés.

<sup>216</sup> Vbö. 80. § (3)-(4) bekezdés.

A kivételes hatalomgyakorlás fentebb részletezett garanciarendszerének meghatározásán túl további újítása a Vbö-nek, hogy az *alapvető jogok* különleges jogrend idején történő *korlátozásának és felfüggesztésének feltételrendszerét* is törvényi szinten rögzített biztosítékokhoz köti. Alapvető jogok korlátozására csak a törvényben meghatározott célok elérése érdekében – a különleges jogrendet kiváltó esemény megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából – és a szükségesség, arányosság követelményének szem előtt tartásával kerülhet sor. Az alapvető jogok felfüggesztésére pedig kizárólag abban az esetben van lehetőség, ha azok korlátozása nem elégséges, és a rendkívüli helyzet kezelése más módon nem garantálható. További garanciális szabályként rögzíti a törvény, hogy ezektől a követelményektől nem lehet eltérni, azok érvényesülését köteles a Kormány folyamatosan biztosítani. A Kormányt terheli annak kötelezettsége is, hogy ha az alapvető jog korlátozásának vagy felfüggesztésének feltételei nem állnak fenn, haladéktalanul gondoskodnia kell a korlátozás vagy a felfüggesztés megszüntetéséről.<sup>217</sup>

A jogszabály a *társadalom széleskörű tájékoztatása* érdekében meghatározza a rendkívüli intézkedésekről megalkotott rendeletek kihirdetésének körülményeit is: a rendeleteket az aláírás napján ki lehet hirdetni. A kihirdetésnek a lineáris műsorszolgáltatók hírműsoraiban, a napilapokban, az internetes hírmegosztó portálokon, valamint hirdetmény útján térítésmentesen kell megvalósulnia, bármilyen akadályozó tényező felmerülése esetén pedig a rendvédelmi szervek és a Honvédség technikai eszközeinek igénybevételével kell a lehetséges mértékben megtörténnie.<sup>218</sup>

A *korábbi szabályozásban*, 2022. november 1-jét megelőzően a különleges jogrendben bevezethető rendkívüli intézkedések körét megosztva, a honvédelmi törvény és a katasztrófavédelmi törvény tartalmazta.<sup>219</sup> A Kat.2. a veszélyhelyzet tekintetében, míg a Hvt.4. a honvédelmi és a rendészeti típusú különleges jogrendi esetkörök vonatkozásában rögzítette a szabályrendszert, amelyek között számos esetben átfedések voltak. Továbbá, a túlzóan részletes szabályozás egyes rendelkezéseinél mindkét törvény esetében megfigyelhető volt az *ágazati jelleg* és a hagyományos rendkívüli események – külső fegyveres támadás, továbbá a természeti és a civilizációs katasztrófák – kezelésére fókuszáló megközelítés. A két törvényi szabályozás nagyon részletes, zárt felsorolást alkalmazott, meghatározva, hogy az egyes minősített időszakokban a rendkívüli intézkedések bevezetésére jogosult szerv – a Honvédelmi Tanács, a

---

<sup>217</sup> Vbö. 81. §.

<sup>218</sup> Vbö. 82. §.

<sup>219</sup> 2022. november 1-jét megelőzően: Hvt.4. 64-79. §, Kat.2. 45.§, 47-51/A. §.

köztársasági elnök, a Kormány – konkrétan milyen intézkedéseket vezethet be. Ezzel szemben a jogalkotó a *hatályos szabályozásban a részletszabályokat az átfogó megközelítés jegyében a korábbi ágazati jogszabályok helyett egy ágazatokon átívelő törvényben, a Vbő-ben rögzítette, ezzel a különleges jogrend szabályozása is bekerült annak ágazatokon túlmutató közös „ernyője” alá, amely rendszerszintű változást hozott.*

*Összességében elmondható, hogy a korábbi törvényi szabályrendszer túlzóan részletező, kiterjedt, sok esetben ágazati jegyeket mutató, szétagolt volt. Ezzel szemben a Vbő. – az ágazati törvények felett álló keretjogszabályként – konkrét, részletes felsorolás helyett egy nyitott szabályozási megoldással, átfogó szabályozási tárgykörök meghatározásával és egy egyéb kategória beiktatásával megteremti a szabályozás rugalmas alkalmazásának lehetőségét. Mindezt megfelelő garanciáknak a szabályrendszerbe történő beiktatásával teszi. Fontos újítás, hogy a korábbi megosztottság helyett a rendkívüli intézkedések egy ágazatokon átívelő törvényben, egyetlen fejezet alatt kerültek rögzítésre.*

A Vbő. a COVID19-járvány tapasztalataiból okulva, a korábbi szabályrendszerrel eltérően lehetőséget biztosít valamennyi intézkedés alkalmazására mindhárom különleges jogrendi időszakban. Kiemelendő továbbá, hogy míg a korábbi rendelkezések alapján – néhány kivételtől eltekintve<sup>220</sup> – a rendkívüli intézkedések bevezetésére a különleges jogrend kihirdetését követően volt lehetőség, addig a Vbő. alapján a Kormány jóval szélesebb körben, már a hadiállapot és a szükségállapot kihirdetésének kezdeményezését követő átmeneti időszakban is jogosulttá válik az azonnali reagálást igénylő helyzetekben intézkedni.

## **Részkövetkeztetések**

A több lépcsőben megvalósuló *védelmi és biztonsági szabályozási reformmal* a jogalkotó egy összehangolt, összkormányzati koordinációt és együttműködést megvalósítani képes védelmi és biztonsági rendszer alapjait kívánta megvalósítani. A reform alapvető célja egy olyan összkormányzati együttműködési forma létrehozása volt, amely az ágazati meghatározottság helyett egy ágazatok fölötti, azokat összefogó, koordináló „ernyőt” alakít ki. A reform átfogó jellegét igazolja, hogy a változások vertikálisan és horizontálisan is – a jogalkotás minden szintje, továbbá minden érintett ágazat, szakterület vonatkozásában – teljes spektrumban megvalósulnak. A reform első állomásaként került sor az Alaptörvény kilencedik módosításával a *különleges jogrendi alkotmányos szabályrendszer megújítására*. Az

---

<sup>220</sup> Megelőző védelmi helyzet és terrorveszélyhelyzet esetén, azok kihirdetésének kezdeményezését követően volt lehetősége a Kormánynak rendkívüli intézkedések bevezetésére.

alkotmányozó által bevezetett új szabályozási megoldások<sup>221</sup> a reform fő célkitűzéseinek, tehát a hatékonyság fokozásának, valamint a korszerűsítésnek, a biztonsági környezet dinamikus változásaihoz való jobb alkalmazkodóképességnek a megteremtését szolgálják. A célok és a célok elérését szolgáló szabályozási megoldások (eszközök) elemzése alapján megállapítható, hogy azokat a jogalkotó rendszerszintű szemléletmóddal határozta meg.

A különleges jogrend **alaprendeltetése**, hogy az állam, a társadalom legfontosabb értékeit fenyegető helyzetekben, illetve ezek veszélye esetén – előre meghatározott alkotmányos és törvényi keretek között – átmenetileg lehetőséget biztosítson az előállt rendkívüli helyzetek gyors és hatékony kezelésére a normál jogrendtől eltérő, rendkívüli eszközrendszerrel, amennyiben a normál jogrendi szabályozás erre nem elegendő.

**A rendkívüli jogrend, valamint a védelmi és biztonsági igazgatás közötti összefüggések** vizsgálata alapján megállapítottam, hogy a különleges jogrend és a VBI között igazolható kapcsolat van. A VBI feladatrendszerén keresztül kapcsolódik a különleges jogrendhez. A minősített időszakok kihirdetését megalapozó rendkívüli helyzetek hatékony és gyors kezeléséhez szükség van az illetékes szervek, szervezetek és a közigazgatás összehangolt együttműködésére. Ezt a funkciót látja el a VBI, melynek alaprendeltetése közé tartozik a különleges jogrendre történő felkészülés, továbbá a különleges jogrend idején történő működés, a végrehajtási feladatok ellátása is.

**A különleges jogrendi szabályrendszernek** a rendszerváltozástól a hatályos szabályozás hatályba lépéséig (2022. november 1-jéig) bekövetkezett **változásait** elemezve megállapítható, hogy a szabályozás folyamatosan bővült, egyre kimunkáltabbá vált, azonban a változások fő irányát a mennyiségi bővülés és nem a minőségi átalakulások jellemezték. Ezt a tendenciát támasztja alá, hogy a jogalkotó a rendszerváltozást követő évtizedekben ugyanazt a gyakorlatot követve eszközölt módosításokat a szabályrendszerben. Egy-egy, hazánk biztonságát befolyásoló tényező megjelenésére ad hoc választ adott, újabb és újabb esetköröket emelt be az Alkotmányba és az Alaptörvénybe, amelynek következtében egy átláthatatlan, rendkívül bonyolult szabályrendszer alakult ki alkotmányos szinten.

---

<sup>221</sup> Az alkotmányos reform során bevezetett új szabályozási megoldások: az esetkörök számának felére csökkentése, letisztult, általánosabban megfogalmazott tényállások meghatározása, mindhárom különleges jogrendi esetkörben a döntési centrum egységesen a Kormány, az ún. átmeneti időszaki szabálykeret megalkotása, többletgaranciák beépítése egységesen, mindhárom esetkőre vonatkozóan, a köztársasági elnök helyettesítési jogkörének kiterjesztése mindhárom minősített időszakra egységesen, az Országgyűlés akadályoztatása esetén.

*A közvetlenül a reformot megelőzően hatályban volt különleges jogrendi szabályozás alkalmazhatóságát a koronavírus-világjárvány kezelése során szerzett tapasztalatok alapján* megvizsgálva kiemelhető, hogy négy kérdéskörben – a veszélyhelyzet kihirdethetősége, a rendeletek időbeli hatálya és meghosszabbítása, a bevezethető rendkívüli intézkedések köre, jellege, a kormányzati koordináció – merültek fel alkotmányos aggályok a veszélyhelyzetre vonatkozó rendelkezések alkalmazhatóságával összefüggésben, amelyek megnehezítették a Kormány számára a járványkezelést.

*A szabályozás alkalmazhatóságát az elméleti kritikák alapján* elemezve kijelenthetjük, hogy egyrészt alkotmányos szinten a szabályrendszer túlszabályozottsága, bonyolultsága – ezzel összefüggésben a válságkezelési struktúra és mechanizmus alkalmazhatósága –, a statikus, kazuisztikus jelleg, egyes esetekben az idejétmúlt megfogalmazások, valamint a hatékony és gyors válságkezelés megkezdését hátráltató tényező akadályát képezhette a hatékony válságkezelésnek. Másrészt az Alaptörvény szintje alatti alacsonyabb szintű szabályozást vizsgálva az akadályozó tényezők közé sorolhatók a részletszabályozás megosztottsága, a szükségállapottal és a terrorveszélyhelyzettel összefüggő szabályozási hiányosságok, valamint a rendkívüli intézkedések jogszabálytervezeteinek hiányosságai és a végrehajtást szolgáló szabályozás kidolgozatlansága, koherenciájának hiánya.

*A hatályos alkotmányos szabályrendszer összehasonlító elemzéssel történt részletes vizsgálata* alapján a különleges jogrendi esetkörök rendelkezései tekintetében megállapítottam, hogy a kihirdetést megalapozó tényállások általánosabb megfogalmazása lehetőséget biztosít a későbbiekben a nem konvencionális fenyegetések, valamint a ma még ismeretlen helyzetek kezelésére is. Ezzel a vonatkozó rendelkezések megvalósítják a rugalmasabb alkalmazhatóság és végső soron a korszerűsítés célkitűzését. Ez alól viszont kivételt jelent az Alaptörvény tizedik módosításával bevezetett változtatás, amely a veszélyhelyzet kihirdethetőségét megalapozó események körét egy biztonságunkat negatívan érintő esemény hatására kibővítette egy túl konkrétan meghatározott, alapvetően honvédelmi típusú esetkörrel, megbontva a korábban kialakított, letisztult és általánosan megfogalmazott tényállásokat tartalmazó rendszer koherenciáját. Ez utóbbi megoldás ellentmond a reform célkitűzéseinek – az átláthatóság (egyszerűsítés) és a rugalmasabb alkalmazhatóság céljainak, ezáltal a korszerűsítés és a hatékonyság fő célkitűzéseinek –, megnehezítve a végrehajtásra szolgáló normarendszer kialakítását.

A veszélyhelyzet és a szükségállapot vonatkozásában szintén rendszerszintű újítást jelent, hogy az időkorlátot az alkotmányozó a minősített időszak tartamához kötötte, egységesen 30 napban határozta meg. Ezzel a megoldással megvalósul az átláthatóság (egyszerűsítés,

egységesítés), végső soron a hatékonyság fokozásának célja. A fenti két esetkör meghosszabbítása esetében azonban az előbbi célkitűzések már nem teljesülnek.

*A különleges jogrendi esetkörökre vonatkozó közös szabályok* elemzése alapján fontos változás, hogy a köztársasági elnöknek az Országgyűlés akadályoztatása esetén fennálló helyettesítési jogkörét az alkotmányozó kiterjesztette a veszélyhelyzet esetkére is, ezzel megvalósítva az átláthatóság (egységesítés), végső soron a hatékonyság fokozása célkitűzését, azonban a háborús helyzet kinyilvánításának kérdéskörét nem tisztázta a jogalkotó, ezáltal hiányosság is megfigyelhető a szabályozásban.

A reform által bevezetett *többletgaranciák* rendszerét vizsgálva megállapítható, hogy azok a Kormány megnövekedett hatalmának ellensúlyozására a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság és az Országgyűlés Kormány felett gyakorolt kontrollszerepének alkotmányos megerősítését szolgálják. Az új biztosítékok bevezetésével az alkotmányozó valamennyi különleges jogrendi időszakra vonatkozó egységes, jóval szélesebb körű és erősebb garanciarendszert hozott létre.

Az *átmeneti időszaki szabálykeret* alkotmányos szintű rendelkezéseivel a jogalkotó egy új jogintézményt hozott létre, amely a hadiállapot vagy a szükségállapot kihirdetésének kezdeményezését követően ezen két minősített időszak parlamenti kihirdetéséig, de maximum 60 napig, normál jogrendi működés mellett biztosít a Kormány számára megnövekedett mozgásteret a honvédelmi vagy rendészeti típusú rendkívüli helyzettel szembeni azonnali fellépésre. Megállapítható, hogy a vonatkozó rendelkezések megvalósítják a rugalmasabb alkalmazhatóság, az azonnali reagálás, a megnövekedett kormányzati mozgástér és végső soron a hatékonyság fokozása és a korszerűsítés célkitűzését. A normál jogrendi működés mellett megvalósuló megnövekedett kormányzati mozgástér ellensúlyozására az alkotmányozó megfelelő garanciarendszert is beépített a szabályozásba.

*A különleges jogrendre vonatkozó törvényi szabályozás összehasonlító elemzése* alapján megállapítható, hogy a bevezethető rendkívüli intézkedésekre vonatkozó korábbi megosztott, ágazati szinten rögzített – a Hvt.4. és a Kat. 2. tartalmazta –, túl konkrét és részletes, esetenként átfedéseket tartalmazó szabályozást a jogalkotó bevonta a Vbö. ágazatokon átívelő ernyője alá.

A Vbö. nyitott szabályozási megoldással, átfogó szabályozási tárgykörök meghatározásával megvalósította az átláthatóság (egyszerűsítés), a megnövekedett kormányzati mozgástér, a rugalmasabb alkalmazhatóság, végső soron a korszerűsítés és a hatékonyság fokozásának célkitűzését. A megnövekedett kormányzati mozgástér ellensúlyozására széleskörű garanciarendszert épített be a szabályozásba.

További újítása a Vbő-nek, hogy megteremtette az állami szereplők részére mindhárom különleges jogrendi esetkör vonatkozásában a különleges jogrendi felkészülés keretszabályait, amely normál jogrendi működés mellett hidat teremt a normál és a különleges jogrendi működés között, ezzel megvalósítva a fokozatosság, az átláthatóság (egységesítés), végső soron a hatékonyság fokozása és a korszerűsítés célkitűzését.



## **2. A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény és az összehangolt védelmi tevékenység elemző bemutatása, valamint a normál jogrendi válságkezelés hatékonyságát növelő szabályrendszer vizsgálata**

Ebben a fejezetben azonosítom a Vbö. lényegi ismérveit, szabályrendszere kialakításának legfőbb célkitűzéseit, valamint az azok megvalósítására szolgáló szabályozási megoldásokat, újításokat (cél- és eszközrendszerét). Vizsgálom továbbá a Vbö. alapvető rendelkezéseit, újításait a célok megvalósulása szempontjából. Ezt követően elemzem az összehangolt védelmi tevékenység (ÖVT) alaprendeltetését, legfontosabb jellemzőit, kapcsolódását az ágazati válságkezelés szabályozásához, továbbá a normál jogrendi válságkezelés hatékonyságát növelő, azonnali reakálás lehetőségét biztosító szabályrendszert.

### **2.1. A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény általános bemutatása, legfontosabb jellemzői, cél- és eszközrendszere, alapvető rendelkezései**

Az 1.1. alfejezetben a védelmi és biztonsági reform folyamatának bemutatása során megállapítottam, hogy a Vbö. a reform egyik alapját képező, ágazatokon átívelő keretjogszabály, amely „ernyőt” von a védelem és biztonság területe fölé. Az alkotmányos reform szellemiségét és célkitűzéseit követve hozzájárul egy összehangolt védelmi és biztonsági rendszer alapjainak megteremtéséhez. Ebben az alfejezetben a Vbö. általános bemutatása mellett ismertetem annak legfontosabb jellemzőit, alapvető rendelkezéseit, célkitűzéseit és a célok elérését szolgáló szabályozási megoldásait (cél- és eszközrendszerét), továbbá vizsgálom a célok megvalósulását.

#### **2.1.1. A Vbö. általános bemutatása, legfontosabb jellemzői, cél- és eszközrendszere**

A védelmi és biztonsági szabályozási reform második stációjának a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény tekinthető, amelynek kihirdetésére 2021. június 25-én került sor, az alaptörvényi és egyéb jogszabályi változásokkal együtt 2022. november 1-jén lépett hatályba. A Vbö. egy ágazatokon átívelő keretjogszabály, amely a korábbi ágazatközpontú megközelítéssel szakítva a védelmi és biztonsági szféra teljes spektrumára kiterjedően a „legkisebb közös többszörös” funkcióját betöltő szabályrendszer kereteit teremti meg. Keretjogszabályként *„egyfajta ernyőt von a védelmi-biztonsági*

szabályozás egészére, sajátos „mini-alkotmányként” jelenik meg a szakterületen, átívelve a korábban ágazatközi kérdéseket”, és „amely zsinórmértékül szolgál a továbbiakban is.”<sup>222</sup>

A törvény végső előterjesztői indokolása szerint a törvényalkotó célja egy összehangolt védelmi és biztonsági rendszer kialakítása volt az addigi ágazati működést meghagyva, az azt kiegészítő összkormányzati koordináció és az ágazati elhatárolást felváltó hatékony együttműködés kereteinek megteremtésével. „Kiemelt területté téve a társadalom felkészültségének és biztonságtudatosságának erősítését, továbbá a normál jogrendi válságkezelés és a különleges jogrendi szabályozás hatékonyabbá tételét.”<sup>223</sup>

A fentiek alapján is jól látható, hogy a jogalkotói cél az Alaptörvény kilencedik módosításával elindult szemléletváltást követve, annak szellemiségével összhangban, az átfogó megközelítés és az összkormányzati szemlélet mentén a hatékony válságkezelés megteremtése és ezáltal a biztonság megerősítése volt. Ezen fő célkitűzések érdekében, annak elemeiként pedig a válsághelyzeti szabályozás korszerűsítése, a válságok kezelésére történő felkészülés és a válsághelyzeti működés koordinációjának fokozása, továbbá a nem állami szereplők felkészültségének és biztonságtudatosságának erősítése.<sup>224</sup>

A Vbö. törvényi indokolásában megfogalmazott célkitűzéseket erősíti meg Muhoray Árpád egyik tanulmányában napjaink biztonságát fenyegető kihívásokkal összefüggésben az alábbiak szerint. „A törvény megalkotásának célja volt még a 21. századi biztonsági környezet sokrétű és összetett kihívásainak és fenyegetéseinek kezelhetősége, a természeti, a civilizációs eseményekkel, továbbá az emberi cselekményen alapuló fenyegető, ártó, befolyásoló, támadó magatartásokkal szembeni összehangolt felkészülés és védekezés, valamint a válságkezelés és a különleges jogrend idejével összefüggő feladatok átfogó megközelítésének erősítése.”<sup>225</sup>

Fontos kiemelnünk a Vbö. általános bemutatása során annak egyik legfontosabb ismervét, a törvény *komplexitását*. A Vbö. összetettségét, sokrétűségét egyértelműen bizonyítja, hogy egységes szabályozási keretet biztosít valamennyi ágazatra kiterjedően, a védelem és biztonság szavatolásának valamennyi szegmensét érintve, az alkotmányos szabályozás alatti legmagasabb jogszabályi szinten. Az átláthatóság (egységesítés) érdekében a jogalkotó rögzítette a védelem- és biztonságszavatolás alapjait, meghatározta a legfontosabb ágazatokon átívelő, követendő alapelveket. Ezen túl az egységes értelmezhetőség biztosítására a Vbö. értelmező

---

<sup>222</sup> KÁDÁR 2022 a): 13.

<sup>223</sup> Végső előterjesztői indokolás a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényhez. p. 1210. *Indokolások Tára*, (2021/83), pp. 1208-1222.

<sup>224</sup> Végső előterjesztői indokolás a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényhez. p. 1210. *Indokolások Tára*, (2021/83), pp. 1208-1222.

<sup>225</sup> MUHORAY 2022: 66.

rendelkezéseivel *egységes fogalomrendszert* épített ki, valamint lefektette a kötelezettségek rendszerének, továbbá a válságkezelés – ideértve a reagálást és a felkészülést is – minden szegmensének alapjait. Mindezt úgy valósította meg, hogy valamennyi szabályozott területet a „védelmi és biztonsági” jelzővel látta el.<sup>226</sup>

A Vbö. az ágazati szabályozás meghagyása mellett, azt kiegészítve szervezte egységes igazgatási rendszerbe a különböző működési elemeket, erősítve az összkormányzati válságkezelés képességét és intézményi szinten megteremtve a központi koordináció lehetőségét.<sup>227</sup> Ezzel a két új – intézményi és szervezeti formában megjelenő – megoldással kívánta tovább erősíteni a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részvevő ágazatok és szervezetek közötti együttműködést.<sup>228</sup>

Az átláthatóságot (egységesítést) szolgálta továbbá a *párhuzamok felszámolása* több olyan ágazatközi intézmény esetében, amelyekre vonatkozóan az ágazatközpontú személetnek köszönhetően a szabályrendszer kialakítása korábban ágazati jogszabályokban párhuzamosan, számos esetben átfedésekkel történt. Ennek megfelelően a Vbö. megszüntette a reformot megelőzően a honvédelem és a katasztrófavédelem rendszerében<sup>229</sup> meglévő párhuzamos szabályozást. Ennek keretében a két alkotmányos kötelezettség, a *polgári védelmi*, illetve a *gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség*, továbbá a védelmi igazgatás szereplői – a védelmi bizottságok, azok elnökei, a polgármesterek –, valamint a különleges jogrendben bevezethető rendkívüli intézkedések vonatkozásában a duplikáció megszűnt, és egyúttal a Vbö. az ágazati szintről felemelve egységes rendszerbe foglalta az ezen intézményekre vonatkozó szabályrendszer alapjait.<sup>230</sup>

Szintén az egységesség megteremtése céljából történt a védelmi és biztonsági rendszer központi szintű, összehangolt irányítására jogosultak körének tételes meghatározása,<sup>231</sup> rögzítve alapvető feladat- és hatásköreiket is.

Kiemelést érdemel továbbá, hogy a jogalkotó a fentebb meghatározott célok elérése érdekében *új jogintézményeket és szerveket* is létrehozott. A Vbö. rögzítette egy új, korábban nem létezett jogintézmény, az „*összehangolt védelmi tevékenység*” (ÖVT) intézményének

---

<sup>226</sup> A szabályozott területek: védelmi és biztonsági célú tervezés, a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítése és mozgósítása, tartalékolása, védelmi és biztonsági tevékenységek irányítása, a védelmi és biztonsági igazgatás rendszere, a védelmi és biztonsági célú riasztás rendszere, védelmi és biztonsági célú ellenőrzések és gyakorlatok.

<sup>227</sup> KÁDÁR 2021: 10.

<sup>228</sup> KÁDÁR 2022 a): 18.

<sup>229</sup> Hvt.4., 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról (Hvt.4. Vhr.), Kat.2., Kat.2. Vhr.

<sup>230</sup> Vbö. 8-18. §, 53-59. §, 80-82. §.

<sup>231</sup> Vbö. 44-47. §.

alapvető szabályait az összkormányzati válságkezelés megerősítése érdekében, a fokozatosság elvére is figyelemmel.<sup>232</sup> Az összkormányzati koordináció fokozása érdekében a *védelmi és biztonsági igazgatás* (VBI) rendszerében egy új központi szervet hozott létre, a *Védelmi Igazgatási Hivatalt* (VIH), és meghatározta annak alapvető feladatrendszerét is.<sup>233</sup> Ehhez kapcsolódóan ki kell emelni, hogy a Vbö. ezidáig példa nélküli szintre emelte a VBI szabályozását. Mindezt komplexitásával és a válságkezeléssel összefüggésben egységesen, az összkormányzati szemléletnek valamennyi ágazatra történő kiterjesztésével valósította meg.<sup>234</sup>

Az újítások között fontos még kiemelni a *nemzeti ellenálló képesség* rendszerére, illetve annak megerősítésére vonatkozó szabályrendszert, amely kiemelt területként önálló fejezetben jelenik meg a törvényben.<sup>235</sup> A kérdéskör a Vbö. hatályba lépésével elsőként jelenik meg a tételes jogban, amelynek a fejlesztésével összefüggő koordinációs feladatokat a VBI rendszerében jeleníti meg a jogalkotó, a VBI központi szervéhez telepítve azt.<sup>236</sup>

A törvény indokolása a jogalkotó három fő célkitűzését emeli ki: a *társadalom felkészültségének és biztonságtudatosságának erősítését*, továbbá a *normál jogrendi válságkezelés és a különleges jogrendi szabályozás hatékonyabbá tételét*. Véleményem szerint a társadalom felkészültségének és biztonságtudatosságának erősítése a normál és a különleges jogrendi válságkezelés hatékonyságának fokozását szolgálja, függetlenül attól, hogy a biztonságtudatosság kialakítása és fokozása a válságkezeléstől függetlenül is megvalósítható. Ebből következik, hogy ez a cél egyaránt megjelenik a normál jogrendi válságkezelés és a különleges jogrendi szabályozás és működés hatékonyságát fokozó célkitűzések alapvető elemei között. Ezt támasztja alá a Vbö., amikor a védelem- és biztonságszavatolás alapjait meghatározza. Ennek keretében rögzíti, hogy a védelem és biztonság garantálásában érintett állami szervek feladataik ellátása során, több egyéb tényező mellett, az állampolgárok elhivatottságára és kötelezettségeik teljesítésére is támaszkodnak.<sup>237</sup>

A fentebb leírtak alapján azonosítottam a Vbö. fő célkitűzéseit és az azok elemeit képező célokat, valamint a célok megvalósítására szolgáló szabályozási megoldásokat (eszközöket). A Vbö-nek a normál jogrendi válságkezelés és a különleges jogrendi működés hatékonyságát fokozó cél- és eszközrendszerét a 8. számú táblázatban foglaltam össze.

---

<sup>232</sup> Vbö. 74-76. §.

<sup>233</sup> Vbö. 52. §.

<sup>234</sup> KÁDÁR 2021: 6-7.

<sup>235</sup> Vbö. 42-43. §.

<sup>236</sup> Vbö. 52. § f) pont.

<sup>237</sup> Vbö. 3.§ (3) bekezdés.

8. számú táblázat: A Vbő. cél- és eszközrendszere. Készítette: a szerző.

A Vbő. cél- és eszközrendszere		
Fő célkitűzések	A célkitűzés alapvető elemei	A cél elérését szolgáló eszközök
A normál jogrendi válságkezelés hatékonyságának növelése	<b>átláthatóság</b> (egyszerűsítés, egységesítés) <b>rugalmasabb alkalmazhatóság</b>	egységes fogalomrendszer kialakítása
		keretszabályozás megteremtése a védelem és biztonságot érintő minden területen
		párhuzamok felszámolása a VBI szereplőire, két alkotmányos kötelezettségre és a rendkívüli intézkedésekre vonatkozó szabályozás esetén
		rendkívüli intézkedések bevezetésének lehetősége átmeneti időszakban is
	<b>a társadalom felkészültségének és biztonság tudatosságának erősítése</b>	nemzeti ellenálló képességre vonatkozó szabályrendszer megteremtése
		a védelem- és biztonság szavatolásban résztvevő további szervezetekre vonatkozó keretszabályozás lefektetése
	<b>összkormányzati koordináció megteremtése, hatékony együttműködés</b>	összehangolt védelmi tevékenység
		VBI központi szervének létrehozása
	<b>megnövekedett kormányzati mozgástér fokozatosság</b>	összehangolt védelmi tevékenység
A különleges jogrendi működés hatékonyságának növelése	<b>átláthatóság</b> (egyszerűsítés, egységesítés) <b>rugalmasabb alkalmazhatóság</b>	egységes fogalomrendszer kialakítása
		keretszabályozás megteremtése a védelem és biztonságot érintő minden területen
		párhuzamok felszámolása a VBI szereplőire, két alkotmányos kötelezettségre és a rendkívüli intézkedésekre vonatkozó szabályozás esetén
		a rendkívüli intézkedések szabályozási tárgykör szerinti meghatározása
	<b>a társadalom felkészültségének és biztonság tudatosságának erősítése</b>	nemzeti ellenálló képességre vonatkozó szabályrendszer megteremtése
		a védelem- és biztonság szavatolásban résztvevő további szervezetekre vonatkozó keretszabályozás lefektetése
	<b>összkormányzati koordináció megteremtése, hatékony együttműködés</b>	VBI központi szervének létrehozása
		a rendkívüli intézkedések szabályozási tárgykör szerinti meghatározása
	<b>megnövekedett kormányzati mozgástér fokozatosság</b>	különleges jogrendi felkészülés kereteinek megteremtése

A táblázatban foglaltak alapján jól látható, hogy *Vbö. fő célkitűzései és az azok elemeit képező célok* a következők: *a normál jogrendi válságkezelés és a különleges jogrendi működés hatékonyságának növelése* ((átláthatóság (egyszerűsítés, egységesítés), rugalmasabb alkalmazhatóság biztosítása, a társadalom felkészültségének és biztonság tudatosságának erősítése, az összkormányzati koordináció megteremtése, hatékony együttműködés, megnövekedett kormányzati mozgástér, fokozatosság)).

*A célok elérését szolgáló újítások, szabályozási megoldások (eszközök) az alábbiak:*

- egységes fogalomrendszer kialakítása,
- keretszabályozás megteremtése a védelem és biztonságot érintő minden területen,
- párhuzamok felszámolása a VBI szereplőire, két alkotmányos kötelezettségre és a rendkívüli intézkedésekre vonatkozó szabályozás esetén,
- a nemzeti ellenálló képességre vonatkozó szabályrendszer megteremtése,
- a védelem- és biztonság szavatolásban résztvevő további szervezetekre vonatkozó keretszabályozás lefektetése,
- a VBI központi szervének létrehozása.

A fentiekben kívül a normál jogrendi válságkezelés hatékonyságának növelését szolgálja a rendkívüli intézkedések bevezetésének lehetősége átmeneti időszakban is és az összehangolt védelmi tevékenység, továbbá a különleges jogrendi működés hatékonyságának növelését hivatott megvalósítani a különleges jogrendi felkészülés kereteinek megteremtése, valamint a rendkívüli intézkedések szabályozási tárgykör szerinti meghatározása.

A továbbiakban a célok megvalósulását vizsgálom a *Vbö. alapvető rendelkezései és legfontosabb szabályozási megoldásai* tekintetében.

### **2.1.2. A *Vbö. alapvető rendelkezéseinek értelmezése, jogszabályi elemzése, a célok megvalósulásának vizsgálata***

A fentiekben ismertetett legfontosabb megállapításokon kívül a törvény általános bemutatásához elengedhetetlenül szükségesnek tartom ismertetni annak alapvető rendelkezéseit az alábbiak szerint.

**A)** A törvény elején, annak első részében rögzítette a jogalkotó a ***védelem- és biztonság szavatolás alapjait.***

Az ország védelmét és biztonságát a törvény nemzeti ügyként deklarálja, amelynek fenntartásával és fejlesztésével kapcsolatos egységes irányítás, valamint koordináció az állam feladata. A *Vbö.* az ország védelme és a biztonsága szavatolásának – továbbá szükség esetén fegyveres védelmének – három pilléréként a *honvédelem rendszerét* és a Magyar Honvédséget,

a rendvédelmet és a rendvédelmi szerveket, valamint a nemzetbiztonsági szolgálatokat nevesíti, melyekkel a közigazgatás szerveinek együtt kell működniük.<sup>238</sup> Mindebből levezethető a törvény egyik alapkövetelményeként, „a közigazgatási szervek együttműködésén alapuló, átfogó személetű és központilag összehangolt állami feladatellátás”, mint elvárás a védelem és biztonság területén. Ebből következik, hogy a védelem és biztonság garantálása a jogszabály által erre kötelezett állami szervezetek elsődleges feladata és felelőssége, de nem kizárólagosan, hiszen az az egész társadalomnak, illetve valamennyi tagjának, tehát a nem állami szereplőknek is közös érdeke és ezáltal közös ügye.<sup>239</sup>

Véleményem szerint a törvény végső előterjesztői indokolásában megfogalmazottak, valamint a törvényben rögzített rendelkezések némileg ellentmondásosak. A védelem és biztonság garantálását a jogalkotó nemzeti ügyként kezeli, amely az állami szervezetek elsődleges feladata és felelőssége mellett a társadalom valamennyi tagjának közös ügye. Ezzel a törvényalkotó az összkormányzati megközelítést messze meghaladó, össznemzeti megközelítés követelményét rögzítette, amely alapján a közigazgatási szerveket, a résztvevő további szervezeteket<sup>240</sup> és a társadalom minden tagját indokolt lett volna a védelem és biztonság szavatolásának pilléreiként meghatározni. Ezzel szemben a törvény csupán a Magyar Honvédséget, a rendvédelmi szerveket és a nemzetbiztonsági szolgálatokat jelöli meg három pilléerként, ellentmondva az átfogó, össznemzeti megközelítésnek.

Kiemelést érdemel, hogy a jogalkotó a Vbő. alapvető rendelkezései között rögzíti, hogy, „..... a magyar nemzet védelmével és biztonságának fenntartásával és fejlesztésével összefüggő jogszabályi rendelkezéseket e törvényre figyelemmel kell meghatározni.”<sup>241</sup> A jogforrási hierarchiában az azonos szinten elhelyezkedő egyes törvények között nincs alá-fölé rendeltség, ez a rendelkezés mégis, éppen a védelem és biztonság területét érintő szabályrendszerben esetlegesen megjelenő ellenmondások feloldása érdekében rögzíti a kapcsolódó jogszabályok

---

<sup>238</sup> Vbő. 1-3. §.

<sup>239</sup> Végső előterjesztői indokolás a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényhez. pp. 1210-1211. *Indokolások Tára*, (2021/83), pp. 1208-1222.

<sup>240</sup> A törvényalkotó a Vbő. 49. § (1) bekezdésében tételesen felsorolja a résztvevő további szervezeteket: a kormányzati igazgatási szervek, a helyi önkormányzatok és az irányításuk alatt álló szervek, a bírósági és az ügyészi szervezet, az egészségügyi szolgáltatók és gyógyszerellátást végző szervek, az oktatási, kulturális, tudományos intézmények, a nemzeti hírügynökség, a Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap, a közlekedési, szállítási, elektronikus hírközlési, informatikai szervek és a posta szervei, a Magyar Nemzeti Bank, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal, a közellátást, illetve a közüzemi szolgáltatást végző szervek, a fentiekben túl a társadalom alapvető szükségleteinek ellátásában nélkülözhetetlen létfontosságú rendszerek üzemeltetői, továbbá minden olyan szerv, amely jogszabály alapján védelmi és biztonsági feladat ellátására vagy védelmi és biztonsági kötelezettség teljesítésében való közreműködésre köteles.

<sup>241</sup> Vbő. 1. §.

Vbő-nek való megfeleltethetőségét. Ez a rendelkezés megítélésem szerint előremutató, és az átláthatóság (egységesítés) célkitűzését szolgálja.

**B)** A jogszabály értelmező rendelkezései között a *legfontosabb fogalmak* meghatározását is rögzíti.

Az egységes fogalomrendszer kialakítása az összkormányzati szemléletnek megfelelően az átláthatóság, egységes értelmezhetőség célzatát hivatott megvalósítani. Ezek közül ki kell emelni a védelmi és biztonsági szervezetek, valamint a védelmi és biztonsági esemény definícióját.<sup>242</sup>

Védelmi és biztonsági szervezetnek minősül:

- a Honvédség,
- a rendvédelmi szervek,
- a nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint
- az Országgyűlési Őrség.

A fentiek alapján látható, hogy Magyarország védelem és biztonság szavatolásának elsődleges felelősei a védelmi és biztonsági szervezetek, az Országgyűlési Őrség kivételével. *Ezt a szervezetet a jogalkotó védelmi és biztonsági szervezetnek minősítette anélkül, hogy a védelem- és biztonságsvavatolás felelősei közé sorolta volna, amely véleményem szerint a szabályozás egyik ellentmondásának tekinthető, és nem szolgálja az átláthatóság (egységesítés) célkitűzését.* A jogalkotó a védelmi és biztonsági szervezet fogalmának bevezetésén és a szervezetbe tartozó szervek tételes felsorolásán túl meghatározta ezen szervek részére az azonnali reagálás érdekében végrehajtandó feladatok keretszabályait is, melyek a következők:<sup>243</sup>

- folyamatos működésű ügyeleti és készenléti szolgálatok fenntartása,
- más védelmi és biztonsági szervezetekkel való együttműködés,
- a szükséges készenléti erők rendelkezésre állásának és bevethetőségének biztosítása,
- felkészülés a szükséges feladatok végrehajtására a védelmi és biztonsági kötelezettségekkel, az ÖVT-vel, a NATO válságreakálási rendszerében bevezethető intézkedésekkel, a védelmi és biztonsági célú riasztás rendszerével, valamint a különleges jogrendi működésre történő azonnali átállással összefüggésben,
- részvétel a védelmi és biztonsági tervezés rendszerével összefüggő feladatellátásban, a tervezéshez szükséges információk biztosítása,

---

<sup>242</sup> Vbő. 5. §.

<sup>243</sup> Vbő. 48. §.



- a jogszabály által számukra meghatározott VBI feladatellátás személyi, képzési és tárgyi feltételeinek biztosítása,
- a jogszabályban meghatározott további védelmi és biztonsági feladataik ellátása.

A Vbő. egyik alapvető célkitűzése a társadalom felkészültségének és biztonság tudatosságának erősítése, ezért a védelem és biztonság szavatolásában elsődlegesen érintett állami szereplők körén túl fontosnak tartom ismertetni az egyéb szereplőkre vonatkozó alapvető szabályokat is. A Vbő. meghatározza a résztvevő további szervezetek körét, valamint rögzíti a legfontosabb feladataikat is. A „résztvevő további szervezetek” elnevezés azonban ellentmond az össznemzeti megközelítésnek, tekintettel arra, hogy összkormányzati szintű együttműködés esetén ezek a szervezetek nem további résztvevői a rendszernek, hanem annak alapvető pillérei, ahogy azt már fentebb részletesen kifejtettem.

Megállapítható, hogy a résztvevők körének meghatározása alapjaiban – a Vbő-ben lefektetett új fogalomrendszerhez illeszkedve – a honvédelmi törvény 2022. november 1-jét megelőző szabályozásában rögzített honvédelmi felkészülési feladatellátásban résztvevők körén alapul.<sup>244</sup> A résztvevők között a központi államigazgatási szervek szűkebb köre szerepel, viszont a kormányzati igazgatási szervek központi és területi szinten is a résztvevők közé kerültek. Kiemelendő, hogy fontos új résztvevők a *nélkülözhetetlen létfontosságú rendszerek üzemeltetői* a társadalom alapvető szükségleteinek ellátása vonatkozásában. A fentiekben ismertetett rendelkezések alapján látható, hogy a további résztvevők köre az átfogó megközelítés követelményének megfelelően a lehető legszélesebb spektrumban lefedi az állam, a társadalom folyamatos működéséhez elengedhetetlen funkciókat ellátó szereplőket.

A további résztvevők vonatkozásában a törvény azok körének meghatározásán túl legfontosabb feladataikat is meghatározza. A feladatok keretjelleggel történt megállapítása szintén a korábbi rendelkezések átvételével történt, azoknak a Vbő. szellemiségéhez, fogalomrendszeréhez való igazításával.<sup>245</sup> Ezek között szerepelnek felkészülési feladatok, továbbá konkrét válságkezelési feladatok.<sup>246</sup> Új feladatként jelenik meg a személyi állomány VBI továbbképzéséről való gondoskodásának kötelezettsége, valamint a VBI tisztviselő

---

<sup>244</sup> Hvt.4. 18. § (2) bekezdés.

<sup>245</sup> Hvt.4. 18. § (3) bekezdés.

<sup>246</sup> A Vbő. 49. § (2) bekezdése alapján felkészülési feladatok: személyi állomány VBI továbbképzéséről, a működési feltételekről gondoskodás, VBI tisztviselő kijelölése a VBI szerveivel való hatékony együttműködés érdekében, nemzeti ellenálló képesség erősítését szolgáló feladatellátásban részvétel, az ÖVT-vel összefüggő intézkedések kidolgozásában közreműködés. Konkrét válságkezelési feladatok: fegyveres összeütközés esetén lakosságvédelem, lakosság ellátása, a nélkülözhetetlen közüzemi, elektronikus hírközlési szolgáltatások fenntartása, polgári védelmi feladatok ellátása, továbbá a lakosság tájékoztatásában, riasztásában közreműködés, az ÖVT-vel összefüggő és a különleges jogrendi intézkedések végrehajtásában közreműködés, gazdasági, anyagi szolgáltatási kötelezettségek teljesítése.

kijelölése a VBI szerveivel való hatékony együttműködés érdekében. Megállapítható, hogy mindkét kötelezettség rögzítése a hatékonyság fokozását szolgálja.

Az önkéntes alapon résztvevő szerveződések – civil szervezetek, vallási közösségek, karitatív szervezetek – a törvény önkéntességük okán a további résztvevők egy elkülönült csoportjaként rögzíti, amelyek a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában a VBI szervei által koordináltan vehetnek részt.<sup>247</sup>

A technológiai fejlődés következtében az elektronikus hírközlési szolgáltatások jelentősége a mai modern társadalmak életében megkérdőjelezhetetlen, ezért a jogalkotó a további résztvevők feladatává tette fegyveres összeütközések időszakában jogszabályi rendelkezés esetén az elektronikus hírközlési szolgáltatások fenntartásáról való gondoskodást is. Az ÖVT jogintézményének létrehozása következtében új feladatként rögzítette a törvényalkotó az ÖVT-vel összefüggésben szükséges intézkedések kidolgozásában és végrehajtásában való közreműködést. Emellett a korábbi polgári felkészültség követelménye helyett a Vbö. a *nemzeti ellenálló képesség* erősítését szolgáló feladatellátásban való részvételi kötelezettséget is megállapított.<sup>248</sup> A jogalkotó a Vbö-ben lefektette a nemzeti ellenálló képességre, valamint a védelem és biztonság szavatolásában résztvevő további szervezetekre vonatkozó alapvető szabályokat. Ezzel a nem kormányzati irányítás alá tartozó szereplők jelentőségét hangsúlyozó védelmi és biztonsági szemléletváltásnak a két fő pillérét teremtette meg.<sup>249</sup> Ez a szemléletváltás azonban az ország védelme és a biztonsága szavatolását képező pillérek meghatározásánál nem jelenik meg sajnálatos módon.

*Véleményem szerint azonban a fenti kötelezettségek egy részét – lakosság védelme, ellátása, nélkülözhetetlen közüzemi, valamint elektronikus hírközlési szolgáltatások fenntartásáról gondoskodás, polgári védelmi feladatok ellátása – célszerű lenne az átfogó megközelítés követelményének megfelelően szélesebb spektrumban meghatározni, azokat a védelmi és biztonsági események bekövetkezéséhez kötni, és nem korlátozni ezeknek a kötelezettségeknek a teljesítését a fegyveres összeütközések idejére.*

A későbbiekben kifejtésre kerülő ismeretanyag megértéséhez elengedhetetlen, hogy a Vbö. által létrehozott új fogalmat, a védelmi és biztonsági esemény fogalmát és annak tartalmát megismerjük. A törvény a legfontosabb definíciók körében határozza meg olyan módon, hogy tételesen felsorolja, mely események minősülnek védelmi és biztonsági eseménynek.

---

<sup>247</sup> Vbö. 49. § (3) bekezdés.

<sup>248</sup> Vbö. 49. § (2) bekezdés, Hvt.4. 18. § (3) bekezdés h) pont.

<sup>249</sup> Végső előterjesztői indokolás a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényhez. p. 1217. *Indokolások Tára*, (2021/83), pp. 1208-1222.

A védelmi és biztonsági események közé az alábbiak tartoznak:

- törvényben meghatározott ágazati üzemzavar, válsághelyzet vagy különleges jogrendnek nem minősülő veszélyhelyzet, illetve a lakosság ellátását, annak biztonságát vagy folytonosságát érintő súlyos esemény,
- katasztrófa vagy annak veszélye,
- az államhatár rendjét és annak megóvását érintő súlyos esemény,
- a törvényes rendet, a közrendet és közbiztonságot súlyosan fenyegető esemény,
- az államműködés folytonosságát sértő vagy veszélyeztető súlyos esemény,
- Magyarországot jelentősen érintő katonai fenyegetés,
- szövetségi kötelezettség teljesítésére okot adó esemény,
- terrortámadás bekövetkezése, illetve annak jelentős veszélye.

A felsorolás alapján megállapítható, hogy ennél a fogalommeghatározásnál is érzékelhető az átfogó megközelítés és az átláthatóság (egységesítés) célzata. Ennek érdekében pedig – az Alaptörvény kilencedik módosításában érvényesülő és a Vbő-ben más esetekben is alkalmazott –<sup>250</sup> olyan szabályozási megoldást dolgozott ki a törvényalkotó, amely alapján a védelmi és biztonsági eseménynek minősülő különböző történéseket általános, ágazatokon átívelő jelleggel fogalmazza meg. Ezzel a megoldással megteremti a szabályozás rugalmas alkalmazásának lehetőségét, és lehetővé teszi a jelenleg még nem ismert, biztonságot veszélyeztető új eseményekkel szembeni fellépést is.

*Ezen túl – véleményem szerint – szükség lenne a „védelmi és biztonsági tevékenységek” definíciójának átfogó, keretjellegű megalkotására is. Ezt indokolja egyfelől az, hogy számos helyen jelenik meg a kifejezés a törvényben. Másfelől a fogalom megalkotásának szükségességét támasztja alá az is, hogy „A védelmi és biztonsági tevékenységek irányítása” fejezetcím alatt kerültek rögzítésre a védelem-biztonság területének központi irányítási szervei és azok feladatrendszere is.<sup>251</sup>*

További jelentős nívója a Vbő-nek, hogy a törvényalkotó az átláthatóság (egységesítés) megteremtésének célzatával létrehozta *a védelemmel és biztonsággal összefüggő kötelezettségek rendszerét*. A korábban szétszórtan, ágazati – honvédelmi és katasztrófavédelmi – törvényekben található szabályrendszert<sup>252</sup> átfogó megközelítéssel, ágazatokon átívelő

---

<sup>250</sup> Az Alaptörvény kilencedik módosítása a fenti szabályozási megoldást alkalmazza a különleges jogrendi esetkörök tényállásainak meghatározásakor, továbbá a Vbő-ben a különleges jogrendben, illetve az átmeneti időszakban bevezethető rendkívüli intézkedések szabályozási tárgykör szerinti megadása szintén ezt a megoldást követi.

<sup>251</sup> Vbő. 44-47. §.

<sup>252</sup> Hvt.4. 2-4. §, 11-17., Kat.2. 20. §, 53-58. §, 67-70. § (2022. november 1-jét megelőzően).

rendszerbe rendezte. A jogalkotó ezen túl a kötelezettségekre vonatkozó alapvető rendelkezéseket is rögzítette. Mindezt azzal a kitéttel, hogy ezen kötelezettségekkel összefüggésben ágazati törvény sajátos ágazati szabályokat határozhat meg. Összesen öt kötelezettséget állapított meg: a hadiállapot idején bevezethető *katonai szolgálatot* és *honvédelmi munkakötelezettséget*, továbbá a korábban a honvédelem és a katasztrófavédelem rendszerében párhuzamosan, gyakran átfedésekkel megjelenő *polgári védelmi*, illetve *gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettséget*, valamint a védelmi és biztonsági célú *bejelentési kötelezettséget*.<sup>253</sup> A vonatkozó alapvető szabályok közül kiemelendő az a szintén az átláthatóság megteremtését szolgáló rendelkezés, amely a személyesen teljesítendő kötelezettségek – katonai szolgálat, honvédelmi munkakötelezettség, polgári védelmi kötelezettség – párhuzamos elrendelését kizárja.<sup>254</sup>

A kötelezettségek közül csak azokat fogom vizsgálni, amelyek korábban párhuzamosan léteztek az ágazati jogszabályokban, és esetükben a jogalkotó a duplikációt megszüntetve, a vonatkozó alapvető szabályokat egységesen átemelte a Vbő-be.

A *polgári védelmi kötelezettségre* vonatkozó alapvető szabályozás tekintetében megállapítható, hogy a korábbi rendelkezésekhez hasonlóan – alkalmanként 15 napot meg nem haladó időtartamban – ideiglenes polgári védelmi szolgálat, valamint időkorlát nélkül a polgári védelmi szolgálat folyamatos ellátása is elrendelhető.<sup>255</sup> Újítása a Vbő-nek, hogy jóval szélesebb alkalmazási körben teszi lehetővé a szolgálat elrendelésének lehetőségét. Annak folyamatos ellátására már nemcsak rendkívüli állapot és szükségállapot idején – a korábbi szabályozás szerint –, hanem valamennyi különleges jogrendi időszakban, tehát veszélyhelyzet idején is lehetőség van. Emellett az ideiglenes polgári védelmi szolgálat elrendelése tekintetében az új szabályozás nem állapít meg konkrét alkalmazási feltételt, eltérően a korábbi rendelkezésektől. Korábban csupán két konkrét esetben, katasztrófa megelőzése érdekében szükséges beavatkozás céljából, valamint veszélyhelyzetben volt elrendelhető ideiglenes jelleggel a polgári védelmi szolgálat.

Fontos hangsúlyozni, hogy a fenti, szélesebb alkalmazási lehetőséget biztosító hatályos szabályozásnak ellentmondóan, a törvényalkotó a polgári védelmi kötelezettség tartalmának meghatározása során<sup>256</sup> a kötelezettséget két nagyon szűken lehatárolt időszakhoz, a fegyveres

---

<sup>253</sup> Vbő. 6-7. §, Hvt.4. 11.§, 13-17. §, Kat.2. 53-72. § (2022. november 1-jét megelőzően).

<sup>254</sup> Vbő. 7. § (1) bekezdés; Végső előterjesztői indokolás a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényhez. p. 1211. *Indokolások Tára*, (2021/83), pp. 1208-1222.

<sup>255</sup> Vbő. 12. § (1)-(3) bekezdés, Kat.2. 57. § (1)-(3) bekezdés (2022. november 1-jét megelőzően).

<sup>256</sup> A polgári védelmi kötelezettség tartalma alatt az emberi élet védelmét, az emberi létfenntartáshoz szükséges anyagi javak védelmét, a vagyonbiztonság megóvásának jogszabályban meghatározottak szerinti előmozdítását, valamint a humanitárius feladatok ellátása érdekében elrendelt személyes kötelezettséget értem.

összeütközések és a katasztrófa időszakához kötötte.<sup>257</sup> Véleményem szerint célszerű lenne a szabályrendszerben megteremteni annak a lehetőségét, hogy a polgári védelmi szolgálat ne csak fegyveres összeütközések és katasztrófa időszakában, hanem valamennyi védelmi és biztonsági esemény kezelése során elrendelhető legyen. Ennek indokoltságát a biztonsági környezet dinamikus változásai, a reform alapvető célkitűzései – a rugalmasabb alkalmazhatóság biztosítása, végső soron a normál jogrendi válságkezelés és a különleges jogrendi működés hatékonyabbá tétele –, valamint a különleges jogrendi esetkörök szélesebb spektrumban való kihirdethetősége is alátámasztják.

A gazdasági és anyagi szolgáltatásra vonatkozó rendelkezések tekintetében is szükséges ismertetni néhány jelentős változást. A Vbö. meghatározza a szolgáltatás célját, amely az anyagi és szolgáltatási feltételek nem állami forrásokból történő biztosítása az ország védelmével és biztonságával közvetlenül összefüggő, törvényben meghatározott feladatok ellátásához, amennyiben azok más módon nem biztosíthatók.<sup>258</sup> A reformot megelőző szabályozás ágazati megközelítéssel katasztrófavédelmi és honvédelmi érdekre hivatkozva, a katasztrófavédelmi és a honvédelmi feladatok ellátásához kötötte a szolgáltatás igénybe vételét.<sup>259</sup> Az új szabályozás ettől eltérően átfogó megközelítéssel, jóval szélesebb körben, az ország védelmével, biztonságával közvetlenül összefüggő feladatellátás érdekében biztosítja ezt a lehetőséget. Véleményem szerint, *figyelemmel napjaink biztonságot fenyegető tényezőinek jellegére és az elmúlt évek tapasztalataira, az átfogó megközelítés követelménye alapján indokolt lenne a polgári védelmi kötelezettségen túl a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségnek is a védelmi és biztonsági események bekövetkezéséhez kötése*. A hatékonyság további fokozása érdekében ennek szükségszerűségét abban látom, hogy a polgári védelmi szervezetek bevonásának és a szolgáltatások igénybe vételének lehetősége a különböző típusú válsághelyzetekben minél szélesebb körben biztosított legyen. Ez a változtatás azonban szükségessé tenné az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek módosítását is.<sup>260</sup>

Meglátásom szerint a fentiekben ismertetett rendelkezésekkel a Vbö. a védelmi és biztonsági rendszer átfogó, ágazatokon átívelő keretszabályozását teremtette meg, lefektetve a rendszer alapjait, azonban célszerűnek mutatkozik a vonatkozó rendelkezésekben megjelenő néhány ellentmondás feloldása.

---

<sup>257</sup> Vbö. 8. § (1) bekezdés.

<sup>258</sup> Vbö. 14. § (1) bekezdés.

<sup>259</sup> Hvt.4. 13. § (2) bekezdés, Kat.2. 67. § (1) bekezdés, 68. § (1) bekezdés (2022. november 1-jét megelőzően).

<sup>260</sup> Alaptörvény XXXI. cikk (5)-(6) bekezdés.

## 2.2. Az összehangolt védelmi tevékenység alaprendeltetése, legfontosabb jellemzői, szabályozása

Ebben az alfejezetben vizsgálom a Vbö. egyik legfontosabb új szabályozási megoldására, az összehangolt védelmi tevékenységre (ÖVT) vonatkozó szabályozást. Vizsgálom az ÖVT alaprendeltetését, legfontosabb jellemzőit, jelentőségét a reform céljai tükrében.

A Vbö. új jogintézményként önálló cím alatt rögzíti az összehangolt védelmi tevékenységre (ÖVT) vonatkozó legfontosabb rendelkezéseket, amelyek *normál jogrend* keretében valósulnak meg. A törvényalkotó célja a vonatkozó szabályok lefektetésével az összkormányzati válságkezelés erősítése volt. A Kormány súlyos vagy elhúzódó védelmi és biztonsági esemény esetén rendeletben jogosult elrendelni az ÖVT-t két feltétel együttes fennállásakor:

- ha az adott esemény kezeléséhez ágazatokon átívelő fellépésre van szükség – több védelmi és biztonsági szervezet, közigazgatási szerv hatáskörét együttesen érintő eseménykezelés esetén – és
- ha a Vbö-ben rögzített, az ÖVT keretében bevezethető vagy a NATO Válságreakálási Rendszerében meghatározott intézkedések alkalmazása válik szükségessé.

Az ÖVT-vel a normál jogrendi működés mellett megvalósuló válságkezelés intézményét teremtette meg a Vbö. arra az esetre, ha az adott esemény súlyossága vagy időbeli elhúzódása miatt ágazatokon átívelő, összkormányzati fellépésre van szükség. Ha Keszely Lászlónak abból a gondolatmenetéből indulunk ki, amely alapján a különleges jogrend a válságkezelés dinamikus folyamatának egy közjogi döntésekkel meghatározott szakasza, ezt elfogadva, az ÖVT-t, mint a válságkezelés egy másik szakaszát a különleges jogrendtől a súlyosság és az elhúzódó jelleg mellett az intenzitás alapján is célszerű lenne elhatárolni.<sup>261</sup> Ezen túl véleményem szerint *indokolt lenne valamennyi védelmi és biztonsági esemény* – különösen törvényben meghatározott ágazati üzemzavar, válsághelyzet vagy különleges jogrendnek nem minősülő veszélyhelyzet – tekintetében az *ÖVT végrehajtására vonatkozó szabályozásban a súlyosság, az elhúzódó jelleg, valamint az intenzitás szempontjai alapján kidolgozni azt a szakmai szempontrendszert, amely segítséget nyújthat a Kormánynak az ÖVT elrendelésére vonatkozó döntésének megalapozott mérlegeléséhez.*

Ki kell emelnünk, hogy a Vbö. az ÖVT elrendelésének jogosultságán kívül az elrendeléshez kapcsolódó követelményt is támaszt a Kormány felé. Köteles ugyanis az irányítása alatt álló állami szervek ÖVT elrendelésével összefüggő konkrét együttműködésének részletes szabályait is meghatározni. Továbbá, lehetősége van a hatékony eseménykezelés

---

<sup>261</sup> KESZELY 2017 b): 81-83, 88.

érdekében az irányítása alá tartozó központi államigazgatási szervek részére ideiglenesen egyedi hatásköri és illetékességi szabályokat megállapítani. Az egyedi rendelkezéseket azonban úgy köteles a Kormány meghatározni, hogy azok az adott szerv alapfeladatainak ellátását, valamint a szakszerű, megfelelő, hatékony feladatvégzést nem veszélyeztethetik.<sup>262</sup>

A megnövekedett hatalom ellentételezésére szolgáló biztosítékként a Vbö. *széleskörű tájékoztatási kötelezettséget* ír elő a Kormány számára. Egyfelől tájékoztatnia kell a köztársasági elnököt és az Országgyűlés illetékes bizottságát. Ez a kötelezettsége nemcsak az ÖVT elrendelésére, hanem az elrendelés – és a meghosszabbítás – okaira is vonatkozik. Kiterjed továbbá a Kormány által tervezett fontosabb döntésekre is. Meglátásom szerint ez a követelmény az Országgyűlés kontrollszerepét jelentősen erősíti, ami szükséges is, hiszen normál jogrendi megnövekedett hatalomgyakorlás történik. Ezen túlmenően a Kormány a lakosságot is köteles azonnal tájékoztatni az elrendelésről és ezt követően folyamatosan.<sup>263</sup>

A fentieken túl, alapvető jelentősége van a Kormány által *bevezethető intézkedések* körének. A Vbö. tételesen felsorolja, hogy ÖVT elrendelése esetén rendeleti úton a Kormány milyen intézkedéseket vezethet be,<sup>264</sup> melyek az alábbiak:

- a közlekedés időszakos korlátozása egyes útvonalakon,
- az államhatár rendjének fokozott ellenőrzése,
- az államhatáron történő átlépés fokozott ellenőrzése, időszakos korlátozása,
- a személyforgalom és szállítási tevékenység korlátozása az ország egyes területeit érintően,
- egyes – a védelmi és biztonsági esemény jellegével összefüggő – intézmény, létesítmény, rendezvény látogatásának és szervezésének korlátozása,
- megközelítés-korlátozási, ellenőrzési és védelmi rendszabályok alkalmazása a kijelölt közterületek és intézmények biztonságának fokozása érdekében,
- a védelmi és biztonsági szervek erre kijelölt erőinek közös igénybevétele a védelmi és biztonsági eseményekhez kapcsolódó, különösen veszélyes személyek elfogása érdekében,
- kiegészítő szabályok alkalmazása a köznevelésre, felsőoktatásra, szakképzésre és felnőttképzésre vonatkozóan,

---

<sup>262</sup> Vbö. 74. § (1)-(2) bekezdés.

<sup>263</sup> Vbö. 74. § (3)-(4) bekezdés.

<sup>264</sup> Vbö. 76. § (1) bekezdés.

- egyéb, törvényben meghatározott intézkedés bevezetése, amely a védelmi és biztonsági esemény kezelésével, felszámolásával, káros hatásainak megelőzésével, elhárításával közvetlenül összefüggő és nem korlátoz alapjogot.

A bevezethető intézkedések körének meghatározásával összefüggésben megállapítható, hogy azokat a jogalkotó az átfogó megközelítés követelményének megfelelően, általános megfogalmazásban, a lehető legszélesebb szabályozási területet lefedve, rugalmasan állapította meg, felhasználva a koronavírus-világjárvány kezelésének legfontosabb tapasztalatait. A konkrétan megfogalmazott intézkedéseken kívül nyitott végű szabályozási megoldást alkalmazva rögzített egy „*egyéb intézkedés*” kategóriát is. Ennek elrendelését azonban szigorú feltételekhez kötötte. Kizárólag törvényben meghatározott, alapjogot nem korlátozó, célhoz kötött intézkedést vezethet be a Kormány. A Vbö. rögzítette továbbá a fentebb ismertetett intézkedések vonatkozásában a Kormánynak azt a jogosultságát, amely szerint a kapcsolódó rendőrségi feladatok ellátásában *elrendelheti a Honvédség közreműködését*, azonban az erre vonatkozó részletes szabályok lefektetését törvényi szintű szabályozottsághoz kötötte.<sup>265</sup>

Az elrendelhető intézkedések vonatkozásában hármass garanciarendszert vezetett be a jogalkotó, amelyek a tájékoztatási kötelezettség mellett szintén a Kormány megnövekedett hatalmának ellensúlyozására szolgálnak. Ezek a *célhoz kötöttség*, a *szükségesség* és az *arányosság* követelményei. Ezek figyelembevételével az intézkedésnek az ÖVT keretében történő eseménykezeléssel közvetlenül összefüggőnek, ahhoz elengedhetetlenül szükséges mértékűnek és az elérendő céllal – az adott esemény kezelésével, felszámolásával, káros hatásainak megelőzésével, elhárításával – arányosnak kell lennie. Garanciális ellensúlynak tekinthető még a Kormány normál jogrendbeli megnövekedett hatalomkoncentrációjával szemben az a további kötelezettsége, amely alapján az elrendelt intézkedéseket ellensúlyozandó minden lehetséges intézkedés megtételére köteles a lakosság ellátása és az esetleges károk enyhítése érdekében.<sup>266</sup>

A fentiekén kívül *további korlátokat* is rögzített a jogalkotó azzal, hogy a szükséges intézkedések bevezetése a körülményekhez igazodó módon, csupán az *ország meghatározott földrajzi területére és meghatározott időre* – de legfeljebb három hónapra – történhet. Az elrendelt intézkedések hatálya azonban további három hónappal szükség szerinti alkalommal meghosszabbítható.<sup>267</sup> *Ez utóbbi rendelkezéssel összefüggésben véleményem szerint célszerű*

---

<sup>265</sup> Vbö. 76. § (5) bekezdés.

<sup>266</sup> Vbö. 76. § (2)-(3) bekezdés.

<sup>267</sup> Vbö. 76. § (2)-(3) bekezdés.

<sup>267</sup> Vbö. 76. § (4) bekezdés.



*lenne további garanciális elemek beemelése a szabályozásba egy további feltétel, valamint egy felső időbeli korlát megadásával: a különleges jogrend bevezetéséig, de legfeljebb az ÖVT elrendelésétől számított egy évig lehetővé téve az intézkedések hatályának meghosszabbítását.*

Ennek az új jogintézménynek a lényegi vonásait Kádár Pál a következők szerint foglalta össze. A Kormány számára az ÖVT lehetőséget biztosít súlyos, elhúzódó, kormányzati beavatkozást szükségessé tevő válsághelyzetekben az irányítása alá tartozó védelem- és biztonságzavatozásban érintett erők összehangolt, normál időszaktól eltérő igénybevitelére és egyes korlátozó intézkedések bevezetésére a hatékony válságkezelés érdekében.<sup>268</sup> A jogalkotó ennek a jogintézménynek a megteremtésével is a reform azon alapvetését jelenítette meg, amely szerint csak kivételes esetekben kerüljön sor alapvető jog korlátozására, amennyiben csak lehetséges, a felmerülő válsághelyzetek kezelésének a normál jogrendi működés keretei között kell történnie.<sup>269</sup>

A szabályozásban kardinális tényező továbbá az előbb ismertetett jogosultságokon, kötelezettségeken és garanciarendszeren kívül az *összkormányzati koordináció ellátásának* kérdésköre. A vonatkozó rendelkezések szerint az ÖVT-vel kapcsolatos feladatokat a Kormány erre kijelölt tagja vagy – ügydöntő jogkörrel rendelkező – szerve hangolja össze központi szinten. A kijelölt miniszter vagy szerv alaprendeltetése a VBI központi szervével együttműködve a koordináció megteremtése a Kormány szempontjai alapján.<sup>270</sup> A kijelölt miniszterhez/szervhez a jogalkotó az alábbi hatásköröket, kötelezettségeket telepítette:<sup>271</sup>

- *Koordinációs feladatok*
  - a döntés-előkészítés,
  - a kormányzati kommunikációs feladatok,
  - a műveletek irányításának, valamint
  - a Kormány által bevezetett intézkedések végrehajtásának összehangolása.
- *Javaslatétel* a Kormánynak, illetve a Kormány feladat- hatáskörrel rendelkező tagjának
  - a szükséges intézkedések elrendelésére,
  - a NATO Válságreagálási Rendszerébe tartozó intézkedések bevezetésére,
  - törvényben meghatározott válsághelyzeti intézkedés elrendelésére,
  - további szükséges védelmi és biztonsági erők bevonására.

---

<sup>268</sup> KÁDÁR 2021: 8.

<sup>269</sup> KÁDÁR 2022 a): 29.

<sup>270</sup> Vbö. 75. § (1) bekezdés.

<sup>271</sup> Vbö. 75. § (1)-(3) bekezdés.

- *Azonnali jelentéstételi kötelezettség a Kormány felé,*  
amennyiben megítélése szerint a hatékony válságkezeléshez különleges jogrend kihirdetése lenne indokolt.

Véleményem szerint azzal, hogy a törvényalkotó az ÖVT esetében az összkormányzati koordináció ellátását egy ad hoc módon kijelölt miniszterhez vagy szervhez telepítette, ellentmond a reform célkitűzéseinek, az átláthatóság (egyszerűsítés, egységesítés) célzatának. A VIH alaprendeltetése az ágazatokon átívelő fellépés szükségessége esetén az összkormányzati koordináció ellátása. A fenti rendelkezések alapján viszont ÖVT esetén csak együttműködői szerepet szán a jogalkotó a VIH-nek anélkül, hogy tisztázná a kijelölt személy/szerv és a VIH közötti hatáskörmegoszlást, illetve azt, hogy ilyen esetben hogyan változik a VIH hatásköre. Egy konkrét eseménykezelés esetén, ÖVT elrendelését követően ez a szabályozási hiányosság hatásköri ütközéshez vezethet, amely megnehezítheti a gyors és hatékony fellépést. *Megítélésem szerint ÖVT esetében is a VIH-nek lenne célszerű ellátni az összkormányzati koordinációs feladatokat,* amely megvalósítaná az átláthatóság (egyszerűsítés, egységesítés) és végső soron a normál jogrendi válságkezelés hatékonysága növelésének célkitűzését.

*A fenti rendelkezések vizsgálata alapján összességében megállapítható,* hogy az ÖVT elrendelését követően a Kormánynak törvényes lehetősége van normál jogrendi működés keretein belül, de törvényi garanciákkal ellensúlyozott szélesebb körű jogosítványokkal az ágazatokon átívelő, súlyos vagy elhúzódó válsághelyzetek hatékony kezelésére. Fontos, hogy az adott rendkívüli esemény kezelése során bevezethető intézkedések hatálya meghatározott földrajzi területre és meghatározott időre korlátozódhat, valamint kiemelendő, hogy a normál jogrendi működésre tekintettel alapjogot az intézkedések nem korlátozhatnak. Továbbá, az intézkedéseknek meg kell felelniük a célhoz kötöttség, a szükségesség és az arányosság követelményének. *Mindebből jól látható, hogy az ÖVT sajátossága folytán hidat képez a normál jogrendi működés és a különleges jogrendi működés között, biztosítja a Kormány számára a megnövekedett mozgásteret a fokozatosság elvének megfelelően, megteremtve a hatékony válságkezelés alapjait egy adott válság kevésbé intenzív szakaszában, vagy a „szürke zónás” rendkívüli helyzetek elleni fellépés esetén, amikor a különleges jogrend elrendelése elkerülhető.*

Megállapítható továbbá, hogy ennek a szabályozási megoldásnak a megteremtésével egy konkrét rendkívüli helyzet kezelése a fokozatosság elvét követve három válságkezelési

állomáson keresztül valósulhat meg.<sup>272</sup> Normál jogrendi működés mellett ágazati válságkezeléssel, normál jogrendi működés mellett összkormányzati válságkezeléssel (ÖVT), továbbá különleges jogrendi működés mellett, szintén összkormányzati válságkezeléssel.

Ahogy azt már fentebb is hangsúlyoztam, a különleges jogrendi esetkörök számának csökkentésével egyes korábbi minősített időszakok – a váratlan támadás, a megelőző védelmi helyzet, a terrorveszélyhelyzet –, illetve a rájuk vonatkozó szabályozás egy része kikerült az alkotmányos szabályrendszerből, amely a teljes reform megvalósulásához szükségessé tette az Alaptörvény szintje alatti teljes szabályrendszer koherens átalakítását a hatékony válságkezelés érdekében. A másik igen jelentős tényező, hogy a biztonsági környezetünk változásaiban megmutatkozó tendenciák alapján valószínűsíthető, hogy egyes különleges jogrendi elemek átkerülnek majd a normál jogrendi működésbe, vagy egyre gyakoribbá válik a jövőben a normáltól eltérő jog- és működési rend alkalmazása.<sup>273</sup> A fenti két megfontolás alapozta meg a normál jogrendi válságkezelés hatékonyságának erősítése érdekében a „szürke zónás” szabályozást, amelyek normál jogrendi működés mellett a különleges jogrend egyes jellemzőivel rendelkeznek. Ebbe a szabályozási körbe tartozónak tekintem az ÖVT-t, valamint a következő alfejezetben bemutatásra kerülő válsághelyzeteket, szabályozási megoldásokat.

### **2.3. A normál jogrendi válságkezelés hatékonyabbá tételét szolgáló szabályrendszer**

Korábban már részletesen kifejtettem, hogy a Vbö. szabályrendszerének és ezáltal a reformnak is egyik fő célkitűzése volt a normál jogrendi válságkezelés hatékonyabbá tétele. Ennek a fő irányvonalnak az egyik elemeként rögzítette a jogalkotó az összkormányzati koordináció és együttműködés megvalósítását lehetővé tevő ÖVT jogintézményét. A 2.3.1. alfejezetben megvizsgálom az ágazati válságkezelésre szolgáló, törvényi szinten rögzített legfontosabb válsághelyzeteket, továbbá elemzem ezek ÖVT-hez való kapcsolódását. Fontos kiemelni, hogy a következőkben kifejtésre kerülő törvényi szinten szabályozott különböző válsághelyzetek normál jogrendi működés keretében biztosítják az ágazati fellépést. Emellett a reform céljai között szerepel a hatékonyság javítása érdekében az azonnali reagálás, amelynek megteremtésére vonatkozó szabályozás ismertetésére és elemzésére a 2.3.2. alfejezetben kerül sor.

---

<sup>272</sup> Az azonnali reagálást igénylő, honvédelmi és rendészeti típusú válsághelyzetek kivételével, amelyeket a későbbiekben fogok ismertetni.

<sup>273</sup> KÁDÁR 2022 a): 6.

### 2.3.1. A hatékonyság fokozását szolgáló összkormányzati koordináció lehetőségének megteremtése az ágazati válságkezelés vonatkozásában

Ebben az alfejezetben elemzem a honvédelmi válsághelyzet, az egészségügyi válsághelyzet és a bevándorlás okozta válsághelyzet alapvető szabályait, továbbá vizsgálom ezek ÖVT-hez való kapcsolódását.

#### *Honvédelmi válsághelyzet*

A katonai (ágazati) válságkezelés két típusát különbözteti meg a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény (Hvt.5.): a *honvédelmi válsághelyzetet* és a *váratlan támadás elhárítását*. Ebből jól látható, hogy ennek a válsághelyzetnek a szabályozása az ágazati (katonai) válságkezelési szabályok között történt meg. A rendelkezések szerint ez a válsághelyzet olyan összehangolt védelmi tevékenység, amely a Kormány által a honvédelmi miniszter javaslatára a törvényben tételesen meghatározott esetekben rendelhető el. Kiegészítő szerepe van, hiszen hadiállapot vagy szükségállapot kihirdetése esetén nincs lehetőség az elrendelésére, továbbá, ha a különleges jogrend bevezetésére sor került, a honvédelmi válsághelyzetet a Kormány köteles haladéktalanul megszüntetni.<sup>274</sup>

A honvédelmi törvény a honvédelmi válsághelyzet elrendelésére okot adó körülmények között nevesíti az alábbiakat:

- szomszédos államban kialakult, katonai kezelést is igénylő és hazánk biztonságát közvetlenül veszélyeztető válság magyarországi hatásait,
- külső fegyveres támadás vagy hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű, részben vagy egészben katonai jellegű cselekménnyel való fenyegetést,
- szövetségi – NATO, EU tagságunkból adódó – katonai kötelezettségek teljesítésére való felkészülést.<sup>275</sup>

Honvédelmi válsághelyzet elrendelése esetén a Vbö. vonatkozó szabályozásához igazodva,<sup>276</sup> az ott meghatározott intézkedéseken túl további tételesen meghatározott

---

<sup>274</sup> Hvt.5. 107. § (1), (3) bekezdés.

<sup>275</sup> Hvt.5. 107. § (2) bekezdés.

<sup>276</sup> A Vbö. vonatkozó szabályozásához történő igazodás azt jelenti, hogy a bevezethető intézkedésekre garanciális szabályok vonatkoznak, továbbá azok alapjogot nem korlátozhatnak, valamint meghatározott időre, az ország meghatározott földrajzi területén vezethetők be.

honvédelmi típusú intézkedések vezethetők be.<sup>277</sup> Ezeket a korábban hatályban lévő rendelkezésekhez képest a jogalkotó az ÖVT rendszerében helyezte el.<sup>278</sup>

Ezen túlmenően, a honvédelmi válsághelyzet elrendelését megalapozó események, körülmények körét jóval szélesebb spektrumban határozta meg, igazodva napjaink biztonsági környezetéhez és az Alaptörvény hadiállapotra vonatkozó rendelkezéseihez. Ennek megfelelően hibrid fenyegetések, kibertámadások közvetlen veszélye esetén, továbbá a NATO-tagságon kívül az EU tagságból adódó katonai kötelezettségek teljesítésére való felkészülés érdekében is lehetőség van annak elrendelésére. A hatékonyság javítása érdekében a törvényi szinten meghatározott elrendelhető intézkedések köre is bővült.

*Megítélésem szerint ennek ellenére célszerű lenne a bevezethető intézkedések közé beemelni a korábbi szabályozásból az ország védelme és biztonsága szempontjából kiemelt jelentőségű létesítmények honvédségi, rendőri erőkkel történő őrzését, és a már őrzés alatt álló létesítmények őrzésének fokozását.*<sup>279</sup>

A fentiek alapján kijelenthető, hogy a jogalkotó alapvetően megteremtette a Vbő. és az új honvédelmi törvény vonatkozó rendelkezéseinek összhangját. A honvédelmi válsághelyzetet összehangolt védelmi tevékenységként határozta meg, ezzel lehetőséget teremtve arra, hogy ha az ágazati fellépés nem elegendő a katonai típusú válság kezelésére annak súlyossága vagy elhúzódása miatt, szabályozott keretek között legyen lehetőség összkormányzati szinten fellépni. Mindez pedig a normál jogrendi válságkezelés hatékonyságának fokozását szolgálja.

### ***Egészségügyi válsághelyzet***

A védelmi és biztonsági reform következtében a jogalkotó az egészségügyi válsághelyzetet is a Kormány által – az országos tisztifőorvos javaslatára, az egészségügyért felelős miniszter előterjesztése alapján – elrendelhető összehangolt védelmi tevékenységnek minősítette.<sup>280</sup> A

---

<sup>277</sup> A Hvt.5. 107. § (4) bekezdése alapján a Kormány bevezetheti a honvédelmi szervezet készenlétének fokozását; a KNBSZ és a Honvédség felderítő, elhárító, valamint kibertér műveleti erői tevékenységének fokozását a fenyegetettség Magyarországra történő áttérjedésének, illetve magyarországi felerősödésének megakadályozása érdekében. Hivatalos állásfoglalások kötelező kiadását a közszolgálati műsorszórók részére; a honvédelem szempontjából fontos termékek, energiahordozók, fogyasztási cikkek készletezését; a közigazgatás, a honvédelmi igazgatás, a Honvédség, a honvédelemben közreműködő szervek működése szempontjából fontos beosztások, munkakörök – egyszerűsített eljárásban történő – feltöltését, túlmunka végzését. A rádióspektrum használatra vonatkozó korlátozó szabályok bevezetését, speciális üzemmódok előkészítését; a magyar légtérben és a repülőtereken a katonai légiforgalmi irányítás szükséges mértékű bevezetését; az állampolgárokat is érintő riasztási fokozatok alkalmazását; a súlyos, erőszakos cselekmények megelőzése vagy elhárítása érdekében a Honvédség és a rendőrség felkészített erőinek összehangolt fellépését egyes közintézmények és közforgalmú helyek megközelíthetőségének korlátozásával vagy kizárásával.

<sup>278</sup> Hvt.4. 21/A. §-a honvédelmi veszélyhelyzetként határozta meg a vonatkozó szabályanyagot.

<sup>279</sup> Hvt.5. 107. § (2), (4) bekezdés, Hvt.4. 21/A. § (1), (6) bekezdés.

<sup>280</sup> 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről (Eütv.) 228. § (1) bekezdés.

vonatkozó rendelkezéseket az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.) tartalmazza.

Egészségügyi válsághelyzet járványügyi szükséghelyzet esetén, továbbá olyan, rendszerint váratlanul bekövetkező esemény során rendelhető el, amely az egészségügyi ellátási szükségletek nem megfelelő mértékű kielégítéséhez vezet, szükségessé téve az egészségügyi államigazgatási szerv, az egészségügyi szolgáltatók, továbbá más állami és önkormányzati szervek együttműködését. Elrendelhető ezen túl meghatározott ellátási területen az egészségügyi ellátást súlyosan és közvetlenül akadályozó körülmény kialakulása esetén is.<sup>281</sup> Az egészségügyi válsághelyzetet elrendelő kormányrendelet legfeljebb hat hónapig marad hatályban, amelynek hatályát a Kormány jogosult meghosszabbítani, erről köteles beszámolni az Országgyűlés egészségüggyel foglalkozó állandó bizottságának.<sup>282</sup> Egészségügyi válsághelyzet az ország meghatározott, illetve annak egész területére is elrendelhető.<sup>283</sup>

Rögzíti a törvény továbbá, hogy egészségügyi válsághelyzet idején – az Eütv. vagy végrehajtási rendelete eltérő rendelkezésének hiányában – a Vbö. rendelkezéseit kell alkalmazni.<sup>284</sup> Ezen időszak alatt – amely normál jogrendi működés mellett valósul meg – a betegellátás az egészségügyi válsághelyzeti ellátás keretében valósul meg. Különleges jogrend bevezetése esetén az egészségügyi válsághelyzeti ellátásra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni, azonban ebben az esetben nem válik szükségessé az egészségügyi válsághelyzet kihirdetése.<sup>285</sup>

Ebben az időszakban a válsághelyzet felszámolásának eredményessége érdekében a betegjogok – az emberi méltósághoz való jog kivételével – korlátozhatók, továbbá az egészségügyi dolgozók jogaira és kötelezettségeire, az egészségügyi szolgáltatás szakmai követelményeire, valamint az egészségügyi ellátórendszerre jogszabály által meghatározott eltérő rendelkezések alkalmazandók. Továbbá, a Kormány rendeleti úton az Eütv.-ben tételesen meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be. Így például üzletek nyitva tartását, rendezvények, intézmények látogatását, egyes területek elhagyását, a személyes érintkezést korlátozhatja, megtilthatja stb.<sup>286</sup>

A jogalkotó az egészségügyi ágazatban is a honvédelmi ágazatnál megfigyelhető megoldást alkalmazta. Az egészségügyi válsághelyzetet összehangolt védelmi tevékenységként

---

<sup>281</sup> Eütv. 228. § (2) bekezdés.

<sup>282</sup> Eütv. 228. § (2b) - (2c) bekezdés.

<sup>283</sup> Eütv. 228. § (4) bekezdés.

<sup>284</sup> Eütv. 228. § (1a) bekezdés.

<sup>285</sup> Eütv. 228. § (1b), (3) bekezdés.

<sup>286</sup> Eütv. 229. § (1)-(2) bekezdés, 232/D. § (1) bekezdés.

határozta meg, ezáltal ebben az ágazatban is megteremtette az összkormányzati válságkezelés lehetőségét a hatékonyság fokozása érdekében.

Az egészségügyi válsághelyzet és az ÖVT kapcsolódását vizsgálva – a koronavírus-világjárvány tapasztalataira figyelemmel – a későbbiekben, egy újabb járvány megjelenése esetén előállhat egy olyan helyzet, amikor a Kormány az ország egész területére elrendeli az egészségügyi válsághelyzetet, majd annak elhúzódása vagy súlyosbodása szükségessé teszi az ÖVT elrendelését. Az ÖVT elrendelését követően a Kormány által bevezetett intézkedések hatálya viszont csak az ország meghatározott földrajzi területére vonatkozhat. Ez az ellentmondás véleményem szerint egy súlyos járványhelyzetben ellehetetlenítheti normál jogrendi működés mellett az összkormányzati fellépés lehetőségét, ezért *indokolt lenne az ÖVT-re vonatkozó szabályozást kiegészíteni azzal, hogy a Kormány intézkedéseit „az ország meghatározott földrajzi területére vagy annak teljes területére” vezetheti be.*

### ***Tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet***

Ez a kérdéskör kiemelést érdemel. A menedékjogi törvény a válsághelyzet elrendelését az országba érkező elismerést kérők számához, a tranzitónában tartózkodók számához, továbbá a schengeni külső magyar határvonal védelmét közvetlenül veszélyeztető vagy annak 60 méteres sávjának, illetve valamely magyarországi településnek a közbiztonságát, közrendjét vagy a közegészségügyet közvetlenül veszélyeztető *migrációs* helyzettel összefüggő körülményekhez köti.<sup>287</sup>

A jogalkotó az egészségügyi válsághelyzethez hasonló szabályokat állapít meg ebben az esetben is. A Kormány rendelheti el rendeletben – az országos rendőrfőkapitány és a menekültügyi hatóság vezetője kezdeményezésére, az idegenrendészetért és menekültügyért felelős miniszter javaslatára – az ország egész, illetve annak meghatározott területére. A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet elrendelő kormányrendelet legfeljebb hat hónapig marad hatályban, annak hatályát a Kormány jogosult meghosszabbítani. Erről köteles beszámolni az Országgyűlés rendészettel foglalkozó állandó bizottságának. Részletesen rögzíti a törvény a válsághelyzet idején alkalmazható sajátos szabályokat – ideiglenes igénybevétel, egyes hatósági rendelkezések, járványügyi intézkedések elrendelésének lehetősége, rendőrség, Honvédség feladatellátásban történő közreműködésének lehetősége, sajátos eljárási szabályok alkalmazása – is.<sup>288</sup>

---

<sup>287</sup> 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról (Met.) 80/A. § (1) bekezdés.

<sup>288</sup> Met. 80/A. § (2), (4)-(5) bekezdés, 80/B.-80/D. §, 80/F.-80/K. §.

*Figyelemmel az elmúlt időszak magyarországi eseményeire, a migrációs hullám idején és az azóta eltelt időben szerzett tapasztalatokra, véleményem szerint a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzeti szabályozás esetében is indokolt lenne rögzíteni annak az ÖVT-hez való kapcsolódását. Ezzel lehetőséget biztosítva az összkormányzati válságkezelésre, ha az ágazati nem bizonyul elégségesnek.*

A fentiek alapján megállapítható, hogy az ágazati válságkezelésre vonatkozó vizsgált szabályrendszer az ágazati rendszerek változatlan formában történő működtetésével továbbra is fennmarad, azonban jogilag szabályozott keretek biztosítják a kormányzat részére azt a lehetőséget, hogy az adott esemény összkormányzati kezeléséről döntsön. Mindez a normál jogrendi válságkezelés hatékonyságának fokozását szolgálja anélkül, hogy különleges jogrend bevezetésére lenne szükség. Az ÖVT, amennyiben az egyes ágazati válságkezelési szabályok nem mutatkoznak elegendőnek, szabályozott formában biztosít válságkezelési keretet, ezáltal a jövőben bizonyos esetekben nem lesz szükség a különleges jogrend kihirdetésére.<sup>289</sup> Meglátásom szerint a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet vonatkozásában is indokolt lenne az összkormányzati válságkezelés lehetőségének a megteremtése.

Véleményem szerint célszerűnek mutatkozik a fentebb vizsgált válsághelyzetek esetében az „olyan összehangolt védelmi tevékenység” helyett az „*olyan védelmi és biztonsági esemény*” kifejezést alkalmazni, ugyanis az adott válsághelyzet összehangolt védelmi tevékenységként való meghatározása jogértelmezési problémát vonhat maga után. Felvetheti annak a kérdésnek az eldöntését, hogy az adott válsághelyzet adott törvény hatálya alá tartozó ágazati vagy a Vbő. hatálya alá tartozó összkormányzati válságtípusnak minősül-e. Figyelemmel arra, hogy a jogalkotó a Vbő-ben meghatározott ÖVT-hez és az ágazati törvényekben meghatározott ágazati válsághelyzetek kezeléséhez más-más eljárási szabályokat rendelt (hatáskörök, határidők stb.), a jogértelmezési aggályok megnehezíthetik a hatékony és gyors fellépést. Abban az esetben viszont, ha védelmi és biztonsági eseményként<sup>290</sup> kerülnek meghatározásra, teljesen egyértelmű helyzetet teremt a jogalkotó. A konkrét válsághelyzet adott ágazati törvény hatálya alá tartozik, annak rendelkezéseit, eljárási szabályait kell alkalmazni. Amennyiben a védelmi és biztonsági esemény elhúzódik vagy súlyosbodik, politikai és szakmai mérlegelést követően a Kormány elrendeli az ÖVT-t. Ettől kezdődően az adott válsághelyzet már a Vbő. hatálya alá tartozó összkormányzati válságtípussá válik. Ahhoz, hogy az ÖVT-vel való kapcsolódást a szabályozás megfelelően megteremtse, indokoltnak tartom rögzíteni a fentebb vizsgált válsághelyzetek

---

<sup>289</sup> KÁDÁR 2022 a): 20-21, 26.

<sup>290</sup> A Vbő. 5. § 15. a) pontja alapján védelmi és biztonsági esemény többek között a törvényben meghatározott válsághelyzet vagy különleges jogrendnek nem minősülő veszélyhelyzet.



szabályrendszerében, hogy „A védelmi és biztonsági esemény súlyosabbá válása vagy elhúzódása esetén a Kormány az illetékes ágazati miniszter javaslatára elrendelheti az összehangolt védelmi tevékenységet.” Ezen túl a nukleáris veszélyhelyzet, a földgázellátási válsághelyzet, a villamosenergia-ellátási válsághelyzet, a kőolaj- és kőolajtermék-ellátási válsághelyzet esetében is indokolt lenne azok védelmi és biztonsági eseményként való meghatározása, továbbá a fentebb említett kitétel rögzítése. Ezzel a megoldással valamennyi törvényben rögzített válsághelyzet vagy veszélyhelyzet esetében biztosítható lenne normál jogrendi működés mellett az összkormányzati válságkezelés lehetősége szükség esetén.<sup>291</sup>

### **2.3.2. A hatékonyság fokozását szolgáló azonnali reagálás lehetőségének megteremtése az Alaptörvényben és az ágazati szabályozásban**

Ebben az alfejezetben azokat a reform által létrehozott új szabályozási megoldásokat vizsgálom, amelyek a hatékonyság fokozása érdekében az azonnali reagálás lehetőségét biztosítják. Ennek keretében három kérdéskört fogok részletesen elemezni, az *átmeneti időszakot*, mint az azonnali reagálás lehetőségét biztosító szabályozást, a *váratlan támadás elhárításának esetét*, valamint a *kiterjedt káreseménnyel* összefüggő szabályozást. Fontos kiemelnem, hogy az ismertetésre kerülő szabályozásokat nem idősíkon, hanem a hatékonyságot fokozó azonnali reagálás lehetőségének szemszögéből vizsgálom. Ennek során ismertetem a rendelkezések pozitívumait, és egyben feltárom a hiányosságokat, ellentmondásokat, amelyek kiküszöbölésére javaslatokat teszek.

#### ***Az átmeneti időszak, mint az azonnali reagálás lehetőségét biztosító szabályozás***

Ez a sajátos, a válságkezelés hatékonyságának fokozására szolgáló szabályozási forma a válsághelyzetekre való azonnali reagálás lehetőségét teremti meg alkotmányos alapokon, amelynek részletszabályait a Vb. rögzíti. Ez a maximum 60 napig tartó időszak a hadiállapot vagy szükségállapot kihirdetésének Kormány általi kezdeményezésével kezdődik, és az Országgyűlés kihirdetésre vonatkozó döntéséig tart, amelyet az Alaptörvény a Kormány által alkotott rendeletek hatályához köt. Ebben az időszakban a Kormány rendeleti úton kizárólag olyan – a Vb.-ben szabályozási tárgykör szerint rögzített, a különleges jogrend idején elrendelhető – intézkedéseket vezethet be, amelyek az azonnali reagálás érdekében feltétlenül szükségesek és arányosak. Figyelemmel arra, hogy normál jogrendi működés mellett megvalósuló hatalomkoncentrációról beszélhetünk, az alapvető jogok korlátozására, felfüggesztésére nem kerülhet sor, továbbá a jogalkotó a különleges jogrendi biztosítékokon túl

---

<sup>291</sup> Vb. 5. § 15. a) pontja alapján a védelmi és biztonsági események közé tartozik a törvényben meghatározott ágazati üzemzavar, válsághelyzetet vagy különleges jogrendnek nem minősülő veszélyhelyzet, illetve a lakosság ellátását, annak biztonságát vagy folytonosságát érintő súlyos esemény.

további ellensúlyokat is rögzített a megnövekedett hatalom ellentételezésére.<sup>292</sup> A veszélyhelyzet esetében ez a szabályozási megoldás fel sem vetődhet, hiszen annak kihirdetése a Kormány hatáskörébe tartozik. A Kormány késelem nélkül bevezetheti a különleges jogrendet, ezáltal az időtényező szerepe kevésbé fajsúlyos, mint a hadiállapot és szükségállapot esetén, ahol a Kormány általi kezdeményezéstől az országgyűlési kihirdetésre vonatkozó döntésig terjedő idő késelemet okozhat az azonnali reagálás megkezdése és ezáltal a hatékony fellépés szempontjából.

Az azonnali hatékony reagálás esetében kulcsfontosságú szerepe van tehát az időtényezőnek. A hadiállapot és szükségállapot bevezetéséhez parlamenti támogatottságra van szükség, az Országgyűlésnek kell kihirdetnie ezt a két különleges jogrendi esetkört, ami időigényes. Ennek a késelemmel járó, azonnali beavatkozást akadályozó tényezőnek az esetleges negatív hatásait küszöböli ki a jogalkotó az átmeneti időszak intézményének megteremtésével.<sup>293</sup> A korábbi szabályozás csak szűk körben, egyes katonai típusú és a közrendet veszélyeztető, különleges jogrendet megalapozó események esetén biztosította az azonnali reagálás lehetőségét. Mindezt viszonylag szűk, konkrétan meghatározott keretek között. Ettől eltérően a jelenleg hatályos szabályozás a biztonsági környezet változásaihoz igazodva a különleges jogrendet megalapozó események rugalmasabb meghatározásával jóval szélesebb körben teszi lehetővé a Kormány számára az azonnali fellépést. Emellett a bevezethető intézkedések körének tárgykör szerinti rugalmas megalkotásával jelentősen nagyobb mozgásteret is biztosít számára. Hangsúlyoznunk kell, hogy erre normál jogrendi működés mellett kerülhet sor, de különleges jogrendi eszközök alkalmazásával.

#### ***A váratlan támadás elhárításának*** kérdésköre

Ez funkcióját tekintve szorosan összefügg az azonnali reagálást lehetővé tevő átmeneti időszak intézményével. Az új szabályrendszert megelőzően az Alaptörvény némiképp szokatlan megoldással – a különleges jogrend kihirdetése nélkül – minősített időszakként rögzítette a váratlan támadást. A Kormány köteles volt meghozni a szükséges intézkedéseket külső fegyveres csoportoknak az ország területére történő váratlan betörése esetén, azaz az arra felkészített erőkkel arányos azonnali fellépést biztosítani a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig.<sup>294</sup> A honvédelmi törvény tételesen rögzítette, hogy ilyen esetben a Kormány milyen rendkívüli intézkedéseket vezethetett be.<sup>295</sup> Az Alaptörvény

---

<sup>292</sup> Alaptörvény 54. cikk, Vbö. 80. § (1)-(4) bekezdés.

<sup>293</sup> HOFFMAN – KÁDÁR 2021: 26.

<sup>294</sup> Alaptörvény 52. cikk (2022. november 1-jét megelőzően).

<sup>295</sup> Hvt.4. 65-66. §, 67. § (1) bekezdés, 68. § (4)-(5) bekezdés, 69-70. §, 72. §, 76. § (2) bekezdés, 78. § (2)-(5) bekezdés, 79. §.

ugyan nem rögzítette, de az alkotmányos megfogalmazásból az a következtetés volt levonható, hogy az azonnali fellépésnek nem volt előfeltétele a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésének kezdeményezése, mint ahogy ezt a feltételt az átmeneti időszaknál a szabályozás rögzíti.

A hatályos szabályrendszer alapján a váratlan támadás kikerült a különleges jogrendi esetkörök közül. Normál jogrendi ágazati (katonai) válságkezelési rendelkezések rögzítik az adott eseményre vonatkozó szabályozást, „A váratlan támadás elhárítása” fejezetcím alatt. Az új honvédelmi törvény<sup>296</sup> váratlan támadás alatt már nemcsak külső fegyveres csoportnak az ország területére történő váratlan betörését, hanem azoknak hazánk területén végrehajtott fegyveres cselekményét is érti. Továbbá feltételként szerepel a definícióban ezeknek a csoportoknak a katonai felszereléssel való ellátottsága is.<sup>297</sup> Váratlan támadás esetén a korábbiakhoz hasonlóan szabályozza a jogalkotó a Kormány azonnali intézkedési kötelezettségét azzal az eltéréssel, hogy rögzíti – pótolva a korábbi hiányosságot –, hogy szükségállapot vagy hadiállapot kihirdetésének kezdeményezését megelőzően is köteles ennek a kötelezettségének eleget tenni.<sup>298</sup> Ezekon a rendelkezéseken kívül a Hvt.5. tartalmazza az ország területén jogellenesen tartózkodó külső fegyveres csoportokkal szembeni fegyverhasználat szabályait is.<sup>299</sup>

Meglátásom szerint eszkaláció esetén a Kormány ezirányú azonnali intézkedési kötelezettsége a hadiállapot/szükségállapot kihirdetésének kezdeményezését megelőző rövid, néhány órás, esetleg 1-2 napos időszakra vonatkozik. Ugyanis a különleges jogrend – hadiállapot/szükségállapot – kihirdetésének kezdeményezését követően már az általam átmeneti időszaknak nevezett szabályozás alapján áll fenn ugyanaz az azonnali intézkedési kötelezettség.<sup>300</sup> Ezzel a jelentősen rövidebb időintervallummal magyarázható a további szabályozottság hiánya, hiszen a rendkívüli jogrend kihirdetésének kezdeményezését követően már érvényesülnek az átmeneti időszak szabályai, a Kormánynak – megfelelő ellensúlyokkal ellentételezett – az azonnali reagálás érdekében feltétlenül szükséges megnövekedett hatalomgyakorlása biztosított. A fentiekből kitűnik, hogy váratlan támadás esetén a rendkívüli

---

<sup>296</sup> Hvt.5.

<sup>297</sup> Hvt.5. 3. § 29. pont.

<sup>298</sup> A Hvt.5. 108. § (1) bekezdése alapján a Kormány váratlan támadás esetén a támadás elhárítására, Magyarország területének oltalmazására, a törvényes rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében – az ország fegyveres védelmi terve szerint – a szükségállapot vagy a hadiállapot kihirdetésének kezdeményezését megelőzően is a támadással arányos és arra felkészített erőkkel azonnal intézkedni köteles.

<sup>299</sup> Hvt.5. 108. § (2) bekezdés.

<sup>300</sup> Alaptörvény 52. cikk (1) bekezdés (2022. november 1-jét megelőzően), Hvt.5. 108. § (1) bekezdés.

jogrend kihirdetéséig, normál jogrendi működés mellett a Kormánynak egy kétfázisú azonnali reagálást biztosító időszak áll rendelkezésére a hatékony válságkezeléshez.

*Mindezek ellenére célszerű lenne annak a korábbi alkotmányos biztosítéknak a rendelkezések közé történő átemelése, amely ebben a rövid időszakban is a Kormány kötelezettségévé teszi az azonnal megtett intézkedéseiről az Országgyűlés és a köztársasági elnök haladéktalan tájékoztatását.*<sup>301</sup>

### **A kiterjedt káresemény**

Az azonnali reagálás lehetőségét a jogalkotó a katasztrófavédelmi törvényben is biztosította a hatékonyság erősítése érdekében a „kiterjedt káresemény” jogintézményének megalkotásával. A hatályos Kat.2. az értelmező rendelkezései között rögzítette annak fogalmát az alábbiak szerint:

*„olyan védelmi és biztonsági esemény, amelynek kezelése során elengedhetetlen az élet- és vagyonbiztonság megóvása érdekében a katasztrófavédelem, mint elsődleges beavatkozó irányításával az eseménykezelésben érintett szervezetek azonnali, összehangolt reagálása a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének koordinációs tevékenysége megkezdéséig.”*<sup>302</sup>

A definíció alapján megállapítható, hogy katasztrófa típusú védelmi és biztonsági eseményekre alkotta meg a jogalkotó ezt az azonnali, összehangolt fellépés kereteit megteremtő új jogintézményt. A Vbő-ben meghatározott események közül tipikusan a *katasztrófa vagy annak veszélye, továbbá törvényben meghatározott ágazati üzemzavar, válsághelyzet vagy különleges jogrendnek nem minősülő veszélyhelyzet, illetve a lakosság ellátását, annak biztonságát vagy folytonosságát érintő súlyos esemény* sorolható ide.<sup>303</sup>

Kiemelést érdemel továbbá, hogy a Vbő. nemcsak a katasztrófát, hanem annak veszélyét is besorolta a védelmi és biztonsági események körébe. Ezzel szemben a katasztrófavédelmi törvény változatlanul hagyta a katasztrófaveszély fogalmát,<sup>304</sup> viszont a korábbi szabályozásnak a katasztrófaveszély intézményére vonatkozó részletes szabályait a teljesen más, bővebb tartalommal rendelkező kiterjedt káresemény rendelkezései közé emelte át.<sup>305</sup>

---

<sup>301</sup> Alaptörvény 52. cikk (2) bekezdés (2022. november 1-jét megelőzően).

<sup>302</sup> Kat.2. 3. § 11. pont.

<sup>303</sup> Vbő. 5. § 15. a), b) pont.

<sup>304</sup> A Kat.2. jelenleg hatályos és 2022. november 1-jét megelőzően hatályban volt rendelkezései alapján a katasztrófaveszély: olyan folyamat vagy állapot, amelynek következményeként okszerűen lehet számolni a katasztrófa bekövetkezésének valószínűségével, és amely ezáltal veszélyezteti az emberi egészséget, környezetet, az élet- és vagyonbiztonságot.

<sup>305</sup> Kat.2. 43. § (1)-(4) bekezdés.

A kiterjedt káreseményre vonatkozó részletszabályok rögzítik, hogy a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság főigazgatóját (BM OKF főigazgató) terheli az előzetesen jóváhagyott központi veszélyelhárítási terv alapján történő azonnali intézkedési kötelezettség, amelynek a legjelentősebb értékek védelmére kell irányulnia. Az emberi élet, a létfenntartáshoz szükséges anyagi javak, a kritikus infrastruktúrák védelme, a lakosság alapvető ellátásának biztosítása, valamint a katasztrófa következményeinek lehető legkisebbre csökkentése érdekében köteles azonnal intézkedni. Az új rendelkezések hatályba lépését megelőző rendelkezésekhez képest a főigazgatót terhelő intézkedési kötelezettség spektruma bővült. A hatályos Kat.2. alapján a katasztrófavédelmi feladatok ellátásán túl azok koordinálása keretében is köteles intézkedni.<sup>306</sup>

A korábbi szabályozással egyezően a válságkezeléshez a szükséges mértékben elrendelhető a honvédségi erők igénybevétele is. A BM OKF főigazgató továbbra is köteles haladéktalanul tájékoztatni a megtett intézkedésekről a katasztrófák elleni védekezésért felelős minisztert, valamint változatlanul kötelezettsége a kiterjedt káresemény kezdeti és megszűnési időpontjának, helyének a BM OKF honlapján történő közzététele is.<sup>307</sup>

Ahogy arra már az előzőekben utalást tettem, a katasztrófavédelmi törvény változatlanul meghagyta a katasztrófaveszély fogalmát, továbbá a katasztrófa definícióját is megtartotta változtatás nélkül, az alábbiak szerint:<sup>308</sup>

**„Katasztrófa:** a veszélyhelyzet kihirdetésére alkalmas, illetve e helyzet kihirdetését el nem érő mértékű olyan állapot vagy helyzet, amely emberek életét, egészségét, anyagi értékeiket, a lakosság alapvető ellátását, a természeti környezetet, a természeti értékeket olyan módon vagy mértékben veszélyezteti, károsítja, hogy a kár megelőzése, elhárítása vagy a következmények felszámolása meghaladja az erre rendelt szervezetek előírt együttműködési rendben történő védekezési lehetőségeit, és különleges intézkedések bevezetését, valamint az önkormányzatok és az állami szervek folyamatos és szigorúan összehangolt együttműködését, illetve nemzetközi segítség igénybevételét igényli.”

**„Katasztrófaveszély:** olyan folyamat vagy állapot, amelynek következményeként okszerűen lehet számolni a katasztrófa bekövetkezésének valószínűségével, és amely ezáltal veszélyezteti az emberi egészséget, környezetet, az élet- és vagyonbiztonságot.”

---

<sup>306</sup> Kat.2. 43. § (1) bekezdés.

<sup>307</sup> Kat.2. 43. § (2)-(4) bekezdés.

<sup>308</sup> Kat.2. 3. § 5., 9. pont (2022. november 1-jét megelőzően), Kat.2. 3. § 5., 9. pont (2022. november 1-jét követően).

Az előzőekből látható, hogy a katasztrófaveszélyre vonatkozó részletszabályozásnak egy jelentősen eltérő, bővebb tartalommal bíró eseményre vonatkozó átültetése történt. A korábbi szabályozás alapján ugyanis a BM OKF főigazgatót kizárólag katasztrófa bekövetkezésének veszélye esetén terhelte intézkedési kötelezettség. Ezzel szemben a hatályos szabályozás szerint ez a kötelezettség a bekövetkezett kiterjedt katasztrófák, ágazati üzemzavarok esetén is fennáll olyan esetekben, amikor összehangolt fellépésre és különleges intézkedések bevezetésére van szükség.

A fentiekből kitűnik, hogy a BM OKF főigazgatót terheli az azonnali intézkedési kötelezettség, és azon belül elsődleges beavatkozóként az eseménykezelésben érintett szervezetek azonnali, összehangolt reagálásának irányítása a VIH koordinációs tevékenységének megkezdéséig. Meglátásom szerint a jogalkotó ezzel az utóbbi feltétellel túlzóan konkrét szabályt fektetett le egy még kimunkálatlan területen. Ha ugyanis az eseményt elegendő lesz ágazati keretek között kezelni, úgy központi szinten a koordinációt a KKB operatív szerve fogja ellátni. Amennyiben azonban *ágazati kereteket meghaladó, ágazatokon átvívelő* válságkezelésre lesz szükség, úgy ÖVT-t kellene elrendelni, amely esetén a Kormány kijelölt tagja vagy szerve és a VIH operatív szerve látná el ezt a feladatot, ma még szintén ismeretlen formában.

*Ennek következtében véleményem szerint indokolt lenne lehatárolás és konkrétum nélkül, a központi koordinációs tevékenység megkezdésének feltételéhez kötni a katasztrófavédelem irányítási jogkörét a szakmai koordináció jogának meghagyása mellett. Emellett a kiterjedt káresemény fogalmának tartalmát vizsgálva célszerű lenne biztosítani az ÖVT elrendelésének lehetőségét is az általam korábban már javasolt szabályozási megoldással.*<sup>309</sup> Ezáltal a vonatkozó rendelkezések megfelelő összehangolásával a veszélyhelyzet szintjét el nem érő, küszöb alatti katasztrófa típusú események kezelése során is szabályozott keretek között lenne biztosított az ágazatokon átvívelő fellépés lehetősége a Kormány megnövekedett intézkedési mozgástere által.

A fentiek alapján elmondható, hogy kiemelt jelentőséggel bír az egyes válsághelyzeti szabályok – ideértve a normál, a különleges jogrend és az ÖVT szabályrendszerét is – megfelelő összhangjának megteremtése, az egyértelmű, világos és átlátható szabályozás kidolgozása. Figyelemmel az elmúlt évek és a jelen eseményeire, a klímaváltozás okozta várható jövőbeni negatív következményekre, nagy valószínűséggel hazánkban egyre gyakrabban kerül majd sor

---

<sup>309</sup> Célszerű lenne a Kat.2-ben annak rögzítése, hogy „A védelmi és biztonsági esemény súlyosabbá válása vagy elhúzódása esetén a Kormány a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter javaslatára elrendelheti az összehangolt védelmi tevékenységet.”.

a normáltól eltérő jog- és működési rend alkalmazására vagy a különleges jogrendszer egyes elemei – a normál időszaki működésbe való átkerüléssel, beágyazódással – jelen lesznek majd a mindennapjainkban.<sup>310</sup>

## Részkövetkeztetések

A reform második lépcsőjében kidolgozott *Vbö.* a megújult különleges jogrendi alkotmányos szabályrendszerrel együtt a reform alapját képezi. A *Vbö.* az átfogó szemléletet megvalósító, ágazatokon átívelő keretjogszabály. Komplexitását támasztja alá, hogy a védelem és biztonság szavatolásában érintett valamennyi ágazat, szakterület minden szegmensét érintve teremti meg az ágazatokon átívelő egységes szabályozási keretet. Összkormányzati megközelítéssel, átfogó módon dolgozta ki a törvényalkotó a *Vbö.*-nek azokat a szabályozási megoldásait,<sup>311</sup> amelyek a normál jogrendi válságkezelés, valamint a különleges jogrendi működés hatékonyságának növelését szolgálják.

*A Vbö. alapvető rendelkezéseinek* vizsgálata alapján megállapítottam, hogy az átfogó megközelítéssel történt fogalommeghatározások – védelmi és biztonsági esemény, védelmi és biztonsági szervezetek, védelmi és biztonsági kötelezettségek rendszere – alapvetően megvalósították az átláthatóság (egységesítés) célkitűzését, azonban a védelmi és biztonsági szervezetekre és a védelmi és biztonsági kötelezettségekre vonatkozó rendelkezésekben megfigyelhetők ellentmondások. Ezen túl a védelem és biztonság szavatolás alapjaira vonatkozó szabályozás tekintetében az össznemzeti megközelítésnek ellentmondóan kerültek meghatározásra a védelem és biztonság garantálásának pillérei.

A *Vbö.* által bevezetett új jogintézmény, az *ÖVT* szabályrendszerének kidolgozásával a jogalkotó átfogó megközelítéssel az összkormányzati koordináció és együttműködés intézményesített kereteit teremtette meg. Figyelemmel a biztonsági környezetünk változásaira, az *ÖVT* a normál jogrendi és a különleges jogrendi működés közötti – a korábbi szabályrendszerben éles – határvonalat hidalja át, és a fokozatosság elvének megfelelően egy „összekötő kapocs” szerepét tölti be. Normál jogrendi működés mellett valósul meg, azonban tartalmát tekintve a különleges jogrend egyes elemeit foglalja magába. A bevezethető

---

<sup>310</sup> KÁDÁR 2022 a): 6.

<sup>311</sup> A *Vbö.* szabályozási megoldásai a következők: egységes fogalomrendszer kialakítása, keretszabályozás megteremtése a védelem és biztonságot érintő minden területen, párhuzamok felszámolása a VBI szereplőire, két alkotmányos kötelezettségre és a rendkívüli intézkedésekre vonatkozó szabályozás esetén, a nemzeti ellenálló képességre vonatkozó szabályrendszer megteremtése, a védelem- és biztonságsvavatolásban résztvevő további szervezetekre vonatkozó keretszabályozás lefektetése, az összehangolt védelmi tevékenység, a VBI központi szervének létrehozása. A fentiekén kívül a normál jogrendi válságkezelés hatékonyságának növelését szolgálja a rendkívüli intézkedések bevezetésének lehetősége átmeneti időszakban is, továbbá a különleges jogrendi működés hatékonyságának növelését hivatott megvalósítani a különleges jogrendi felkészülés kereteinek megteremtése és a különleges jogrend idején bevezethető intézkedések szabályozási tárgykör szerinti meghatározása.

intézkedések köre, a központi államigazgatási szervek részére ideiglenesen egyedi hatásköri és illetékességi szabályok megállapítása megnövekedett mozgásteret biztosít a Kormány számára a hatékony válságkezeléshez azokban az esetekben, amikor az ágazati működés kevésnek bizonyul, viszont a különleges jogrend bevezetése elkerülhető.

Az ÖVT-re vonatkozó rendelkezések vizsgálata alapján megállapítottam, hogy azok egy kivétellel a Vbö. valamennyi célkitűzését – átláthatóság (egyszerűsítés, egységesítés), rugalmasabb alkalmazhatóság biztosítása, az összkormányzati koordináció megteremtése, hatékony együttműködés, a megnövekedett kormányzati mozgástér biztosítása, fokozatosság – megvalósítják, és végső soron a normál jogrendi válságkezelés hatékonyságának növelését szolgálják. Véleményem szerint azonban a szabályozás egy esetben korrekcióra szorul. Az összkormányzati koordináció ellátására jogosult ad hoc módon kijelölt miniszter vagy szerv – aki/amely ezt a feladatát a VBI központi szervével együttműködve köteles ellátni – helyett indokolt lenne ezt a hatáskört is a VIH-hez telepíteni, tekintettel arra, hogy ennek a szervnek az alaprendeltetése az összkormányzati koordináció megvalósítása ágazatokon átívelő válságkezelés esetén. Továbbá indokolt lenne az ÖVT elrendelésének szakmai szempontrendszerét valamennyi védelmi és biztonsági eseménytípushoz kötötten kidolgozni az ÖVT végrehajtására szolgáló szabályozásban.

Az *összkormányzati koordináció lehetősége* megteremtésének célzatát vizsgálva megállapítottam, hogy az egyes ágazati szabályozásban rögzített válsághelyzetek közül a honvédelmi és az egészségügyi válsághelyzet kapcsolódást mutat az ÖVT-vel, míg a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet nem kapcsolódik ahhoz. Ezáltal az általam elemzett három ágazati válságtípusból kettő biztosítja az összkormányzati koordináció megteremtésének lehetőségét és végső soron a normál jogrendi válságkezelés hatékonyságának fokozását. Indokolt lenne a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet esetén is biztosítani ezt a lehetőséget, továbbá célszerűnek mutatkozik mindhárom általam vizsgált ágazati válságtípus vonatkozásában az ÖTV-hez való kapcsolódást biztosító rendelkezések egyértelműbbé tétele a jogértelmezési problémák elkerülése érdekében. Emellett az általam javasolt továbbfejlesztett szabályozást indokolt lenne valamennyi törvényben rögzített ágazati üzemzavar, valamint válság- és veszélyhelyzetre is kiterjeszteni az összkormányzati megközelítés alapján.

Az *azonnali reagálás célzatának* vizsgálata során megállapítottam, hogy a vonatkozó szabályrendszer normál jogrendi működés mellett biztosítja ezt a lehetőséget, hiszen az azonnali fellépést igénylő helyzetekben kiemelt jelentősége van az időtényezőnek. Váratlan támadás esetén törvényi szinten, az ágazati (katonai) válságkezelési szabályok már a hadiállapot/szükségállapot kihirdetésének kezdeményezését megelőzően is, míg honvédelmi és



rendészeti típusú rendkívüli helyzetekben, alkotmányos szinten az átmeneti időszak szabálykeret rendelkezései a hadiállapot/szükségállapot kihirdetésének kezdeményezését követően teszik lehetővé a Kormány számára az azonnali fellépést. Katasztrófavédelmi típusú védelmi és biztonsági esemény esetén ezt a lehetőséget ágazati törvény (Kat.2.) biztosítja a BM OKF főigazgató számára. A kiterjedt káreseményre vonatkozó szabályozást vizsgálva azonban a BM OKF főigazgató intézkedési kötelezettségének időtartama tekintetében, valamint a szabályrendszer ÖVT-hez való kapcsolódásának megteremtése érdekében indokolt a rendelkezések felülvizsgálata.

Összességében megállapítható, hogy az általam vizsgált fenti szabályrendszer mindhárom esetben biztosítja az azonnali reagálás lehetőségét, és végső soron a normál jogrendi válságkezelés hatékonyabbá tételét.

### **3. A védelmi és biztonsági reform hatása a védelmi igazgatás rendszerére**

Ebben a fejezetben a hazai védelmi igazgatás rendszerváltozást követően bekövetkezett fejlődését, a szabályozásában végbement változások irányát, tendenciáit elemzem, továbbá összehasonlító elemzéssel vizsgálom a VBI hatályos szabályozását, a reform által kimunkált új szabályozási megoldásokat, valamint a szervezeti kialakítására, működésére, feladatrendszerére vonatkozó konkrét rendelkezéseket a reform mögött meghúzódó elvi megfontolások és a célok megvalósulása szempontjából.

#### **3.1. A hazai védelmi igazgatási rendszer kialakulásának előzményei, fejlődésének főbb szakaszai, azok jellemzői, jogszabályi háttere**

Ebben az alfejezetben vizsgálom és ismertetem a védelmi igazgatási rendszer kialakulásának előzményeit, majd annak fejlődését három időintervallumra bontva elemzem, a honvédelmi rendszerrel való kapcsolódás, a jogszabályokban való megjelenés, a szervezeti kialakítás, a feladat- és hatáskörök, a központi koordináció, a változások főbb okai és tendenciái szempontjából. Mindezt annak érdekében, hogy a hatályos szabályozás alapján létrejött védelmi és biztonsági igazgatási rendszer jelenlegi helyzetét mélyrehatóbban vizsgálhassam, és annak alaposabb megértése érdekében feltárjam a reformot szükségessé tevő tényezőket és problémákat.

##### **3.1.1. A hazai védelmi igazgatási rendszer kialakulásának előzményei, valamint fejlődése a rendszerváltozástól 2000-ig**

###### *3.1.1.1. A védelmi igazgatás kialakulásának előzményei*

A védelmi igazgatás rendszerének kialakulása az 1960-as, 70-es évekre vezethető vissza. Pontos időpont nem jelölhető meg, amelynek egyik leglényegesebb oka, hogy a védelmi igazgatás első, jogszabályban meghatározott definíciója csak 2006-ban született meg.<sup>312</sup> Ezt megelőzően a tudományos életben már voltak erre vonatkozóan fogalommeghatározások.<sup>313</sup> A gyökerek egészen az 50-es évekig, a tanácsrendszer kialakulásáig nyúlnak vissza. A tanácsokról szóló törvény ugyanis azok feladataként határozta meg az állami és társadalmi rend

---

<sup>312</sup> 71/2006. (IV. 3.) Korm.rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény végrehajtásáról (Hvt.3. Vhr.) 2. § e) pont.

<sup>313</sup> A 90-es évek egyik tudományosan meghatározott definíciója szerint a védelmi igazgatás az állam és a közigazgatás működését háborúban, valamint rendkívüli időszakokban irányító közigazgatási szervezet, amely hierarchikus struktúrájú: központi - területi - helyi védelmi igazgatási szervek alkotják. A békeidejű állami és közigazgatási szervrendszerre épült, amelyet a Kormány, illetve a Honvédelmi Tanács (rendkívüli állapot idején) irányított. Hadtudományi Lexikon (1995). p. 1409. Budapest: Hadtudományi Társaság.

biztosításában, az ország védelmi képességeinek fejlesztésében és megszilárdításában való közreműködést.<sup>314</sup> Számos szerző<sup>315</sup> azonban az 1976-os honvédelmi törvény (Hvt.1.) hatályba lépéséhez köti a jelenlegi rendszer alapjainak megjelenését.

A Hvt.1. fontos mérföldkőnek tekinthető, hiszen – többek között – létrehozta a honvédelmi igazgatás területi szerveiként a megyei és fővárosi honvédelmi bizottságokat, amelyek a Minisztertanács Honvédelmi Bizottsága irányítása alatt álltak.<sup>316</sup> Helyi szinten fővárosi kerületi, valamint városi és városi jogú nagyközségi védelmi bizottságok látták el a honvédelmi feladatok végrehajtását, melyeket a fővárosi és a megyei honvédelmi bizottságoknak kellett létrehozniuk.<sup>317</sup> A törvény a bizottságok számára határozott meg feladatokat – honvédelmi politika érvényesítése, honvédelmi feladatok szervezése – a honvédelem területén, azonban a honvédelmi (igazgatási) feladatok végrehajtásában elsődleges szervként a tanácsi szerveket jelölte ki.<sup>318</sup> Fontos újítása volt ennek a jogszabálynak, hogy a honvédelem kérdésére osztársadalmi ügyként tekintett, és a honvédelmi feladatokat a társadalom valamennyi területére kiterjesztette.<sup>319</sup>

### 3.1.1.2. A védelmi igazgatás a rendszerváltozástól 2000-ig

A múlt század végén a világban lezajlott eseményekkel párhuzamosan és részben azokkal szoros összefüggésben, Magyarországon végbement a rendszerváltozás. Ezt követően hazánkban számos jelentős politikai, társadalmi, gazdasági folyamat indult meg, amely alapvető átalakulást hozott az ország és a társadalom életében egyaránt.<sup>320</sup> A nemzetközi és a hazai folyamatok, események, valamint a 90-es években megjelent és az ezredfordulót követő alkotmánymódosítások, egyéb jogszabályváltozások, hazánk NATO-hoz való csatlakozása, valamint az Európai Unióhoz (EU) való csatlakozási folyamat követelményrendszere új elvárásokat, követelményeket támasztottak a védelmi igazgatás rendszerével szemben. Egy olyan rendszer kialakítása vált szükségessé, amely egységes, egymásra épül, hatékony, koncentrált együttműködéssel és új megközelítéssel, eszközökkel, megoldásokkal a lehető

---

<sup>314</sup> 1954. évi X. törvény a tanácsokról 6.§ (3) bekezdés d) pont.

<sup>315</sup> KESZELY 2019: 10.

<sup>316</sup> 1976. évi I. törvény a honvédelemről (Hvt1.) 12. § (1) bekezdés.

<sup>317</sup> Hvt.1. 12.§ (3) bekezdés.

<sup>318</sup> VARGA – KESZELY 2015: 134.

<sup>319</sup> LAKATOS 2001 a): 19.

<sup>320</sup> A világban lezajlott események a következők voltak: a Szovjetunió és a szocialista tömb, és ezáltal a kétpólusú világrend felbomlása, a hidegháború befejeződése, a globalizáció térnyerése, az infokommunikációs forradalom kibontakozása. A hazai legfontosabb változások az alábbiak: a demokratikus jogállam intézményeinek és egyéb feltételrendszerének kialakítása és ezáltal a pártirányítás megszüntetése, a gazdaság privatizációja, a magántulajdon megjelenése, a piacgazdaságra történő áttérés, a közigazgatási rendszer átalakítása és az önkormányzati rendszer kiépítése, a Magyar Honvédség átalakítása, az 1989-es alkotmánymódosítás.

legszélesebb spektrumban képes a bővülő és egyre összetettebbé váló kihívásoknak megfelelni, mindezt demokratikus jogállami működési keretek között.

Az új védelmi igazgatási rendszer kialakításában a megváltozott körülmények között az első fontos állomásnak volt tekinthető a Honvédelmi Minisztérium (HM) szervezeti egységeként működő *Védelmi Koordinációs Iroda* 1990. szeptember 1-jei létrehozása. Az Iroda feladatai közé tartozott az országmozgósítással és a védelmi felkészítéssel kapcsolatban – némileg ellentmondásosan – a kormányzati, a minisztériumi, a minisztériumok közötti koordináció, valamint a megyei honvédelmi bizottságok kormányzati irányítása, munkájának koordinálása, törvényességi felügyelete.<sup>321</sup> Fontos változást hozott a védelem területén az Alkotmány 1989-es módosítása is, amely a különleges jogrendi szabályozást megreformálta három minősített időszak létrehozásával.<sup>322</sup>

Az új rendszer kialakításában a következő fontos lépcsőfok 1991. január 1-jétől kezdődően a *köztársasági megbízotti rendszer* kialakítása volt. A köztársasági megbízottak a miniszterelnök által kinevezett, közvetlenül a Kormánynak alárendelt címzetes államtitkárok voltak. A védelmi igazgatás területi szintjén – az akkorra kialakított régiókban, mint közigazgatási egységekben – a régiók illetékességi területén működő megyei honvédelmi bizottságok elnöki funkcióját töltötték be.<sup>323</sup> Fontos még kiemelni, hogy a vízügyi törvény és végrehajtási rendeletének 1991. júliusi és 1992. februári módosításai a korábban a községi tanácsokhoz telepített árvíz-belvízvédekezéssel, továbbá helyi vízkárelhárítással kapcsolatos államigazgatási feladat- és hatásköröket a közigazgatás átszervezése következtében a köztársasági megbízotthoz, továbbá a jegyzőhöz és a polgármesterhez utalták.<sup>324</sup> Mindezekből jól látható, hogy a köztársasági megbízott a védelmi igazgatás területi szervének elnökeként alapvetően a honvédelmi igazgatási feladatok ellátásáért tartozott felelősséggel, azonban a jogalkotó fokozatosan különböző feladat- és hatásköröket – téli hóakadályokkal kapcsolatos, árvíz-belvízvédekezéssel összefüggő feladatok, polgári védelmi feladatok – utalt a megbízottakhoz, amely már a védelmi bizottságok kettős, honvédelmi és a katasztrófavédelmi felelősségi körének kialakulását vetítette előre.<sup>325</sup>

---

<sup>321</sup> KÖRTVÉLYESSY 2004: 25.

<sup>322</sup> A Magyar Népköztársaság Alkotmánya, az 1949. évi XX. törvény és az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény alapján a szocialista Alkotmány egy minősített időszakához képest – háború vagy egyéb rendkívüli körülmény – az 1989-es alkotmánymódosítás már három esetkört különböztetett meg: a rendkívüli állapotot, a szükségállapotot, valamint a veszélyhelyzetet. Az új Alkotmány szabályozta az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Honvédelmi Tanács és a Kormány minősített időszakokkal kapcsolatos feladat- és hatásköreit.

<sup>323</sup> BAÁN – BORS – CSIFFÁRY et al. 2014: 17.

<sup>324</sup> 1964. évi IV. törvény a vízügyről, 32/1964. (XII. 13.) Korm. rendelet a vízügyről szóló 1964. évi IV. törvény végrehajtásáról.

<sup>325</sup> KESZELY 2019: 11.

A 1990-es évek első éveinek jellegzetességei között kiemelendő, hogy a védelmi igazgatás rendszerének működésére a szétagoltság volt jellemző, ami a rendszert korábban, a rendszerváltozást megelőzően is jellemezte. Továbbra is vertikálisan kiépített, egymástól elkülönült alrendszerek működtek „szigetszerűen” egymás mellett, mint például a honvédelmi bizottság, a nukleáris balesetelhárítási kormánybizottság, az árvízi munkacsoport.<sup>326</sup>

A védelmi igazgatási rendszer kialakulásának történetében fontos állomást jelentett az 1994. január 1-jén hatályba lépett honvédelmi törvény (Hvt.2.) és annak végrehajtási rendelete.<sup>327</sup> Az új törvény kibővítette a védelmi felkészítés és az országmozgósítás feladatrendszerét, valamint felhatalmazást biztosított a védelmi igazgatás rendkívüli jogrend keretében történő tevékenységéhez. A törvényi szabályozás alapján a megyei honvédelmi bizottságok megnevezése megyei védelmi bizottságra (MVB) változott. Az elnevezés módosítása mögött a bizottságok által megoldandó feladatok, kihívások megváltozása, kibővülése, összetettebbé válása állt.<sup>328</sup>

Időközben sor került a délszláv háború eseményeinek hatására az Alkotmány módosítására is,<sup>329</sup> amely a *váratlan fegyveres támadás* esetére a 19/E. §-al újabb esetkört épített be a szabályozásba, ezzel a minősített időszakok számát háromról négyre bővítve. A fenti alkotmánymódosítás alapján a Hvt.2. a Kormányhoz és a védelmi igazgatás területi szerveihez többletjogosultságokat és kötelezettségeket telepített, valamint változott a működési rend is.<sup>330</sup> Emellett változást hozott az új szabályrendszer a bizottságok összetételében is. A tagok körének bővítése lehetőséget teremtett az alapvető katonai és civil képességek képviselőire, amely a feladatrendszer bővülése mellett megteremtette a komplex válságkezelésre való alkalmasság lehetőségét. A központi irányítás tekintetében kiemelendő, hogy a bizottságok tevékenységét a Kormány közvetlenül vagy a feladatkör szerint illetékes miniszter útján irányította.<sup>331</sup> Az irányítás területén is megfigyelhető volt, hogy a védelem kérdése már nemcsak egy, hanem több minisztérium hatáskörébe tartozó kérdéssé vált.

---

<sup>326</sup> BAÁN – BORS – CSIFFÁRY et al. 2014: 1-20.

<sup>327</sup> 1993. évi CX. törvény a honvédelemről (Hvt.2.), egységes szerkezetben a végrehajtásáról szóló 178/1993. (XII. 27.) Korm. rendelettel (Hvt.2. Vhr.).

<sup>328</sup> KÖRTVÉLYESSY 2004: 29.; BAÁN – BORS – CSIFFÁRY et al. 2014: 34-35. A védelmi bizottságok komplex feladatrendszere kiterjedt többek között a lakosság ellátásával, a gazdaság minősített időszakos működésével kapcsolatos feladatokban történő közreműködésre, a hatáskörükbe telepített polgári védelmi feladatok végrehajtására, a fegyveres erők és a rendvédelmi szervek meghatározott működési feltételeinek biztosítására, valamint a közigazgatás honvédelmi tevékenységének irányításával összefüggő és a rendkívüli intézkedésekkel hatáskörükbe utalt feladatok ellátására.

<sup>329</sup> 1993. évi CVII. törvény az Alkotmány módosításáról.

<sup>330</sup> KÖRTVÉLYESSY 2004: 29.

<sup>331</sup> Hvt.2. 15. § (2) bekezdés, Hvt.2. Vhr. 9. § (1) bekezdés.

Hasonló tendenciák voltak megfigyelhetők a helyi védelmi bizottságok (HVB) vonatkozásában is. Az MVB-k irányításával látták el illetékességi területükön, az adott honvédelmi körzetben az országmozgósítás és a honvédelmi felkészítés helyi feladatainak végrehajtásával kapcsolatos irányítási és koordinációs feladataikat.<sup>332</sup> Összetételüket tekintve szintén tetten érhető volt a civil közigazgatás és a rendvédelmi szervek széles körű képviselete.<sup>333</sup>

A polgármestereknek is fontos szerepük volt a védelmi igazgatás rendszerében, hiszen egyrészt az MVB-ben (tag a megyei jogú város polgármestere, fővárosban a főpolgármester), és a HVB-ben (elnök a megyei jogú város, város, fővárosi kerület polgármestere, tag a honvédelmi körzethez tartozó polgármesterek által megválasztott polgármester) képviselték az önkormányzati érdekeket. Másrészt települési szinten a honvédelmi felkészítéssel és az országmozgósítással kapcsolatos helyi szintű feladatvégrehajtás irányításának és koordinálásának letéteményesei voltak.<sup>334</sup> A fentiekből látható, hogy az új szabályrendszer változásokat hozott a testületek elnevezésében, működési rendjében, irányításában, továbbá lényegesen bővítette azok feladatrendszerét, valamint összetételét, amelyek a védelmi igazgatáson belül a biztonság átfogó értelmezésének kezdeti jeleit tükrözték.

1994-1995. évben az önkormányzati törvényt módosító törvény<sup>335</sup> megszüntette a köztársasági megbízott intézményét. A köztársasági megbízottak védelmi igazgatással kapcsolatos hatás- és jogkörei, így az MVB-k elnöki tisztsége is, a választás útján betölthető tisztséget jelentő megyei közgyűlések elnökeihez, valamint a fővárosban a főpolgármesterhez kerültek.<sup>336</sup>

Ezt követően a Honvédelmi Minisztérium (HM) szervezeti átalakítása keretében létrejött a HM önálló háttérintézményi szervezeteként a *HM Védelmi Hivatal*, amely ellátta többek között a védelmi bizottságok és azok elnökei hatáskörébe tartozó védelmi igazgatási feladatok szakmai koordinációját. A Hivatal védelmi felkészítéssel és országmozgósítással kapcsolatos védelmi igazgatási feladatai 1999-2000. évben Magyarország NATO-taggá válásával jelentősen bővültek a szabályozás, a védelmi felkészítés, a válságreakálás területén.<sup>337</sup>

Előremutató, ám rövid életű mérföldkőnek számított a védelmi igazgatás történetében a Miniszterelnöki Hivatalban a *Biztonság- és Védelempolitikai Koordinációs Államtitkárság* és

---

<sup>332</sup> Hvt.2. 16. § (1) bekezdés, 18. § (1)-(2) bekezdés.

<sup>333</sup> Hvt.2. 17. § (4) bekezdés, Hvt.2. Vhr. 16. § (1) bekezdés.

<sup>334</sup> Hvt.1. 15. § (4) bekezdés c) - d) pont, 17. § (4) bekezdés, 19. § (1) bekezdés.

<sup>335</sup> 1994. évi LXIII. törvény a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról.

<sup>336</sup> KÖRTVÉLYESSY 2004: 30.

<sup>337</sup> BAÁN – BORS – CSIFFÁRY et al. 2014: 22-26.

azon belül új szervezetként a Miniszterelnöki Hivatal Védelmi Koordinációs Titkárságának létrehozása 1998. év végén. Személyi állományát a HM Védelmi Hivatal, valamint a belügyi és a pénzügyi tárca korábbi vezetői és szakértői alkották. Feladatait tekintve a korábban HM Védelmi Hivatal hatáskörébe tartozó kormányzati szintű honvédelmi igazgatási döntések előkészítése, valamint a végrehajtás koordinációja az államtitkár felelősségi körébe került. Ez utóbbi vonatkozásában az új szervezeti forma ugyan még nem hozott előrelépést, hiszen alapvetően a honvédelmi feladatrendszerre terjedt ki, nagyvonalakban a védelmi igazgatás honvédelmi területét fedte le, nem annak teljes spektrumát. Struktúráját tekintve viszont új szemléletmódot hozott, az átfogó megközelítés alapvető feltételének számító ágazatok feletti, azokat összefogó, integráltabb védelmi igazgatási szervezetrendszer kialakításának lehetőségét jelentette. Ezt támasztja alá, hogy a Miniszterelnöki Hivatalon belül került kialakításra, amely általánosságban felelős volt a kormányzati koordinációért. Az új államtitkárság 1999. év végén megszűnt, a biztonság- és védelempolitikai koordinációs államtitkárhoz utalt feladat- és hatáskörök a honvédelmi feladatokért felelős ágazatokhoz kerültek, illetve a HM Védelmi Hivatalhoz kerültek vissza. Ezzel „*visszaállt az ágazati szegmensek mentén tagolt, megosztott hatáskörű védelmi igazgatás, nagyszámú állandó vagy ad hoc módon létrehozott kormányzati koordinációs struktúrával és mechanizmussal ...*”<sup>338</sup>

Az MVB-k összetételét, hatáskörét illetően is történtek változások a 90-es évek második felétől kezdődően. Hatáskörük fokozatosan bővült – például nukleáris balesetelhárítási feladatokkal<sup>339</sup> –, tagságukat tekintve a területileg illetékes vízügyi igazgató az MVB-k tagjává vált.<sup>340</sup> A hatáskör kiszélesedése egyben azt is jelentette, hogy az addig a különböző szerveknél felállított bizottságokhoz tartozó, szétszórva meglévő feladatok a testületek felelősségi körébe kerültek. Ekkorra a bizottságok elnökei már minimális mértékben rendelkeztek a területi-helyi szintű rendkívüli helyzet kezeléséhez, valamint a minősített időszakos működéshez szükséges jogokkal.<sup>341</sup> Ebben az időszakban meghatározó felfogás volt, hogy a védelmi igazgatást a honvédelem részeként annak alrendszerének tekintették, amelynek alapvető rendeltetése a honvédelmi feladatokra történő felkészülés és felkészítés, valamint a honvédelmi feladatok végrehajtása.<sup>342</sup>

---

<sup>338</sup> KESZELY 2019: 12-13.

<sup>339</sup> 81/1995. (VII. 6.) Korm. rendelet az Országos Nukleárisbaleset-elhárítási Rendszer létrehozásáról szóló 135/1989. (XII. 22.) MT rendelet módosításáról 3. §.

<sup>340</sup> 232/1996. (XII. 26.) Korm. rendelet a vizek kátétélei elleni védekezés szabályairól 7. § (6) bekezdés.

<sup>341</sup> BAÁN – BORS – CSIFFÁRY et al. 2014: 35.

<sup>342</sup> VARGA 2012: 67.

Összességében megállapítható, hogy a védelmi igazgatás a honvédelem rendszerében alakult ki az 1960-as, 1970-es években, a hidegháború időszakában. Struktúrájának és feladatrendszerének alakulását a 20. század végén a világban zajló események, folyamatok és az ezekkel szoros összefüggésben Magyarországon bekövetkezett politikai, társadalmi és gazdasági változások határozták meg.

A rendszerváltozást követő első időszakban (1989-2000.) a védelmi igazgatást a honvédelem egyik alrendszerének tekintették. A honvédelem központúságát támasztja alá az, hogy a rendszerre vonatkozó szabályozást alapvetően a honvédelmi törvények és azok végrehajtási rendeletei tartalmazták, valamint a feladatok rendszere döntően honvédelmi feladatokhoz kapcsolódott. Az évezred végére azonban, főként a védelmi igazgatás területi szintjén, a struktúra és a feladatrendszer is egyre inkább bővült, a komplexitás irányába mozdult el, azonban központi szinten nem alakult ki a kormányzati koordináció. Ez a feladat minisztériumi szinten valósult meg a tárcák között.

### **3.1.2. A hazai védelmi igazgatás fejlődése a 21. század első évtizedében (2000-2012. között)**

A 2000. év a védelmi igazgatás rendszere szempontjából több területen is jelentős változásokat hozott. Az egyik fontos mérföldkő a katasztrófavédelmi törvénynek<sup>343</sup> és végrehajtási rendeletének<sup>344</sup> 2000. január 1-jén történt hatályba lépése volt. A fenti jogszabályok lefektették a mai integrált katasztrófavédelem alapjait. Létrejötték a hivatásos katasztrófavédelmi szervezet keretei. Országos hatáskörű központi szervként az állami tűzoltóság és a polgári védelem országos hatáskörű szerveinek<sup>345</sup> összevonásával létrejött a BM OKF. Az új szervezet területi szerveit a Fővárosi Polgári Védelmi Igazgatóság, valamint a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok, helyi szerveit a polgári védelmi kirendeltségek képezték. Az integrált hivatásos szervezeti struktúra megteremtése egyben a védelmi igazgatás egy igen jelentős új szereplőjének megjelenését is jelentette. „A katasztrófák, árvizek, ipari szerencsétlenségek káros következményeinek csökkentésével a védelmi igazgatás az integrált katasztrófavédelem létrejötte előtt is foglalkozott, azonban ez az időszak a katasztrófavédelmi igazgatás szempontjából a hivatásos katasztrófavédelmi szerv léte nélkül nehezen vagy áttételesen értelmezhető.” A törvény preambulumban megfogalmazott célok – a katasztrófák elleni védekezés egységes irányítási, igazgatási rendszerének kialakítása, a veszélyhelyzetben,

---

<sup>343</sup> 1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéstről (Kat.1.).

<sup>344</sup> 179/1999. (XII. 10.) Korm. rendelet a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéstről szóló 1999. évi LXXIV. törvény végrehajtásáról (Kat.1. Vhr.).

<sup>345</sup> Tűzoltóság Országos Parancsnoksága, valamint a Polgári Védelem Országos Parancsnoksága.



valamint a katasztrófa sújtotta területeken bevezethető szabályok megalkotása – a védelmi igazgatás rendszerében valósulhattak meg.<sup>346</sup>

Kiemelendő az új kormányzati koordinációs szerv, a Kormányzati Koordinációs Bizottság (KKB) létrehozása, amely a Kormány munkáját a katasztrófavédelemmel összefüggő döntéseinek előkészítéséért és a döntések koordinációjáért felelős szervként segítette.<sup>347</sup> A KKB a korábban felállított Nukleárisbaleset-elhárítási Kormánybizottság mintájára jött létre, viszont a Kormánybizottságtól eltérően, az átfogó megközelítés követelményének megfelelően már valamennyi katasztrófatípus kezelésére alkalmas koordinációs szervként.<sup>348</sup>

Ha a területi és helyi szintű védelmi igazgatás katasztrófavédelemmel összefüggő kapcsolódásait vizsgáljuk, megállapítható, hogy a MVB-okhoz a katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladatok ellátása, valamint az azokra történő felkészülés vonatkozásában alapvetően koordinációs és irányítási feladatok kerültek, a HVB-okhoz pedig koordinációs hatáskörök lettek telepítve.<sup>349</sup> Az új szabályozás az MVB-k összetételében is megmutatkozott azáltal, hogy a megyei katasztrófavédelmi igazgató tagja lett a testületnek. A Kat.1. és végrehajtási rendelete részletesen meghatározta a védelmi igazgatás szereplőinek<sup>350</sup> feladatait, mindezt a katasztrófák elleni védekezés három időszakához, a felkészüléshez, a védekezéshez és a helyreállításhoz kapcsolódóan. Ennek következtében a védelmi igazgatás szereplőinek feladat- és hatásköre jelentősen kibővült. Mindezek alapján megállapítható, hogy a katasztrófavédelmi törvény és annak végrehajtási rendelete lefektette a védelmi igazgatás rendszerén belül a honvédelmi igazgatás mellett a másik meghatározó igazgatási rendszer, a katasztrófavédelmi igazgatás alapjait. Ennek következtében a közigazgatás rendszerében elhelyezkedő védelmi igazgatás kétpilléres szerkezetűvé vált.

A következő fontos állomást az új honvédelmi törvény hatályba lépése jelentette 2005. január 1-jén,<sup>351</sup> amely egyértelműen rögzítette, hogy a honvédelem területi és helyi igazgatási szervei részei a közigazgatásnak, amelyek alapvető rendeltetése a honvédelem hatékonysága érdekében a társadalom erőinek összefogása és a területi, helyi szintű honvédelmi feladatok végrehajtásának biztosítása.<sup>352</sup> A jogszabály ezzel az általa rendszerbe foglalt védelmi

---

<sup>346</sup> MUHORAY 2019 b): 111-112.

<sup>347</sup> Kat.1. 15-18. §, Kat.1. Vhr. 13.§.

<sup>348</sup> MUHORAY 2019 b): 114.

<sup>349</sup> Kat.1. 17. §, Kat.1. Vhr. 13. § (3) bekezdés.

<sup>350</sup> A védelmi igazgatás szereplői a Honvédelmi Tanácson, az Országgyűlésen és a köztársasági elnökön kívül: a Kormány, a Kormányzati Koordinációs Bizottság, a belügyminiszter, az illetékes miniszter, az országos hatáskörű szervek vezetői, a fővárosi, megyei, helyi védelmi bizottságok, illetve az MVB-k elnökei, valamint a polgármesterek.

<sup>351</sup> Hvt.3.

<sup>352</sup> Hvt.3. 54. § (2) bekezdés.

igazgatást a közigazgatás rendszerén belül helyezte el. Az időközben végbement NATO csatlakozásunk eredményeképpen a védelmi igazgatás feladatrendszerében megjelentek a törvény által rögzítetten a NATO szövetségi feladatok, melyek között kiemelt szerepet kaptak a civil-katonai együttműködés elemei. Az új törvény végrehajtási rendelete<sup>353</sup> is említést érdemel azáltal, hogy elsőként rögzítette a védelmi igazgatás definícióját.<sup>354</sup> Ezzel jogszabályi szinten meghatározásra került, hogy a közigazgatás részét képező védelmi igazgatás szervezetrendszere az állam komplex védelmi feladatainak ellátására szolgál.

Az „*átfogó védelmi igazgatás*” definíció hazánk megváltozott biztonságfelfogását tükrözte, amelyet az ország NATO-hoz és EU-hoz történt csatlakozása is befolyásolt. Újszerűsége megmutatkozott abban, hogy egyrészt kiemelte a komplex védelmi feladatokat, másrészt nemcsak a minősített időszakokra, hanem az azokat esetlegesen kiváltó helyzetekre való felkészülést is feladatként jelölte meg. A komplexitás megjelent továbbá abban, hogy a védelmi igazgatást a rendkívüli helyzetek kiterjedtebb köre elleni fellépésre szolgáló feladatokat is magába foglaló rendszerként határozta meg.<sup>355</sup> Ebben az időszakban a védelmi igazgatás feladatrendszere is folyamatosan bővült a gazdaságfelkészítési, a befogadó nemzeti támogatási, a meghagyással kapcsolatos feladatokkal, továbbá a NATO Válságreagálási Rendszerével összhangban álló nemzeti intézkedési rendszer kialakításával és a kritikus infrastruktúra védelemmel összefüggő feladatokkal.<sup>356</sup> A feladatrendszer folyamatos gyarapodása mellett, a feladatok jellegét tekintve továbbra is megmaradt a honvédelmi túlsúly. Ez megfigyelhető a szabályozás sajátosságaiban is, a területi és a helyi védelmi igazgatási szervekre vonatkozó rendelkezéseket – a feladatokat meghatározó szabályrendszer kivételével – továbbra is a honvédelmi törvények és végrehajtási rendeleteik rögzítették. A védelmi bizottságokat a Hvt.2. a honvédelem területi és helyi igazgatási szerveiként határozta meg.<sup>357</sup>

*A fentiek alapján megállapítható, hogy a vizsgált időszakban a NATO szövetségi feladatoknak való megfelelés, az EU-hoz való csatlakozásunkkal összefüggő követelmények, az országban időközben bekövetkezett természeti és ipari katasztrófák, valamint a hivatásos katasztrófavédelmi szerv létrehozása befolyásolták a védelmi igazgatás rendszerének*

---

<sup>353</sup> A Hvt.3. Vhr. 2. § e) pontja alapján a védelmi igazgatás: a közigazgatás részét képező feladat- és szervezeti rendszer. Az állam komplex védelmi feladatainak megvalósítására létrehozott, valamint e feladatra kijelölt közigazgatási szervek által végzett végrehajtó, rendelkező tevékenység, amely magában foglalja az Alkotmányban szabályozott minősített időszakokra és az azokat kiváltható helyzetekre történő felkészülést, továbbá az említett időszakok és helyzetek honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófavédelmi, védelemgazdasági, lakosság-ellátási feladatainak tervezésére, szervezésére, a feladatok végrehajtására irányuló állami tevékenységek összességét.

<sup>354</sup> KESZELY 2019: 13-14.

<sup>355</sup> VARGA 2012: 67-68.

<sup>356</sup> VARGA – KESZELY 2015: 49-77.

<sup>357</sup> Hvt.2. 54. § (1) bekezdés.

változásait. Az alapvető szabályrendszer már nemcsak a honvédelmi törvényekben és azok végrehajtási rendeletében jelent meg, hanem a 2000-ben hatályba lépett katasztrófavédelmi törvényben és annak végrehajtási rendeletében is, amely lefektette a védelmi igazgatás rendszerén belül a honvédelmi igazgatás mellett a másik meghatározó igazgatási rendszer, a katasztrófavédelmi igazgatás alapjait. Ennek következtében a közigazgatás rendszerében elhelyezkedő védelmi igazgatás kétpilléres szerkezetűvé vált. A szervezeti rendszer tekintetében lényeges változások nem történtek, kivételt képez ez alól a KKB létrehozása, amely a Kormány valamennyi katasztrófatípus kezelésére alkalmas döntéselőkészítő és végrehajtást koordináló szerve lett, megteremtve ágazati vonatkozásban a központi koordinációt.

Kiemelendő továbbá, hogy a védelmi bizottságok összetételében, továbbá a bizottságok és a polgármesterek feladat- és hatáskörében a komplexitás irányába történő elmozdulás volt tapasztalható. Területi, helyi és települési szinten egy adott testület, illetve személy kezében összpontosultak a feladatok, ezáltal ezeken a szinteken megfigyelhető volt a valamennyi válságtípus kezelésére való képesség megjelenése. Központi szinten, az irányítás szintjén viszont az ágazati felelősség elvének megfelelően ágazatok szerinti elkülönültség volt a jellemző, hiányzott az ágazatokon átívelő összkormányzati koordináció. A védelmi igazgatás feladatrendszerét vizsgálva megállapítottam, hogy a változások, a bővülés ellenére továbbra is megmaradt a honvédelmi túlsúly. Ennek az időszaknak fontos vívmánya, hogy ekkor, 2006-ban került először rögzítésre jogszabályi szinten a védelmi igazgatás meghatározása. A definíció alapján a védelmi igazgatás az állam komplex védelmi feladatainak megvalósítására szolgáló, a közigazgatás részét képező feladat- és szervezeti rendszer.

### **3.1.3. A védelmi igazgatás fejlődése 2012 és 2022 között**

Az utolsó fontos mérföldkőnek a 2012-2013. évben elindult folyamatok tekinthetők. Ekkor a közigazgatás reformjával párhuzamosan kialakult a védelmi igazgatás 2022. november 1-jéig hatályos rendszere. A változások jogszabályi háttérét a 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény, az új honvédelmi<sup>358</sup> és katasztrófavédelmi törvény,<sup>359</sup> ez utóbbi két sarkalatos törvény végrehajtási rendelete,<sup>360</sup> valamint a fenti jogszabályok módosításai, kiegészítései

---

<sup>358</sup> 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről (Hvt.4.).

<sup>359</sup> 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról (Kat.2.).

<sup>360</sup> 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról (Hvt.4. Vhr.), 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról (Kat.2. Vhr.).

képezték. Az új szabályozás az ún. „profiltisztítás” jegyében élesebben szétválasztotta a védelmi igazgatás két fontos területét, a honvédelmi és a katasztrófavédelmi igazgatást. A fenti jogalkotói szándék megjelent többek között abban, hogy az igazgatási rendszer és két alapvető alrendszere egyértelműbbé tétele érdekében, a védelmi igazgatás fogalmát bővítésével a Hvt.4. Vhr. megjelenítette a honvédelmi igazgatás fogalmát.<sup>361</sup> A védelmi bizottságok tekintetében továbbra is – a feladat- és hatáskörök kivételével, amelyeket a Hvt.4. és a Kat.2., valamint az azok végrehajtásáról szóló kormányrendeletek tartalmaztak – az alapvető szabályokat a honvédelmi jogszabályok rögzítették.<sup>362</sup> A Hvt.4. változatlanul a honvédelem területi és helyi igazgatására vonatkozó szabályozásban helyezte el az egyébként a katasztrófavédelmi igazgatáshoz is kapcsolódó testületeket.<sup>363</sup>

A közigazgatás átszervezésével összefüggésben jelentősen átalakult az MVB-k összetétele is. A Kormány általános hatáskörű szervének, a fővárosi és a megyei kormányhivatalnak a vezetője, a kormány megbízott lett az MVB elnöke. A változások között kiemelendő, hogy az önkormányzatok képviselője és annak jelentősége a testületen belül háttérbe szorult, az államigazgatási szerveket képviselő tagok kerültek túlsúlyba.<sup>364</sup> Alapvető jelentőségű újítást jelentett az MVB-k vezetése vonatkozásában az elnökhelyettesi rendszer kialakítása, amelynek célja a szakmai szempontok érvényesülésének biztosítása volt. Az elnök munkáját két szakmai – honvédelmi és katasztrófavédelmi – helyettese segítette.<sup>365</sup> A szakmai indokokon kívül ezek a rendelkezések is a védelmi igazgatás kétpilléres szerkezetét erősítették, mint ahogy az MVB titkári tisztség betöltésének feltételei is.<sup>366</sup> Az MVB-k tagjainak szakmai összetételét megvizsgálva viszont megállapítható az is, hogy a testület képessé vált a megyei szintű komplex védelmi igazgatási feladatok ellátására.

A Hvt.4. Vhr. által az MVB munkaszervezeteként létrehozott, az MVB elnökének közvetlenül alárendelt titkárságnak<sup>367</sup> a kormányhivatalokban történt elhelyezése, továbbá a titkárságon foglalkoztatottak között a kormányhivatali alkalmazottak megjelenése szintén az

---

<sup>361</sup> A Hvt.4. Vhr. 1. § b) pontja alapján *honvédelmi igazgatás*: a védelmi igazgatás részét képező feladat- és szervezetrendszer, amelynek keretében az ország védelmére létrehozott, valamint e feladatra kijelölt közigazgatási szervek, továbbá a honvédelemben közreműködő más szervek ellátják a Hvt.4. 1. § (3) bekezdésében meghatározottak honvédelemre való felkészítésével, az országvédelemmel, és a honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos feladatokat.

<sup>362</sup> Hvt.4. 24. § - 28. §, Hvt.3. Vhr. 23. § - 32. §.

<sup>363</sup> Hvt.3. 54. §, Hvt.4. 24. §.

<sup>364</sup> Hvt.3. 55. § (4) bekezdés, Hvt.4. 25. § (4) bekezdés.

<sup>365</sup> Hvt.4. 25. § (4) bekezdés, Hvt.4. Vhr. 23. § (4) bekezdés.

<sup>366</sup> A Hvt.3. Vhr. 54. §, Hvt.4. Vhr. 27. § alapján az MVB titkári tisztség betöltésének feltétele lett a korábbiaktól eltérően a legalább főtisztii állománycsoportba, továbbá a HM Védelmi Hivatal vagy a hivatásos katasztrófavédelmi szerv állományába tartozás.

<sup>367</sup> Hvt.4. Vhr. 28. §.

államigazgatási alrendszer szerepének fokozását célozta, újabb szállal összekötve az MVB működését a kormányhivatalokkal. Emellett funkcionális indokként megjegyzendő, hogy az MVB elnöke, a kormány megbízott, egyszemélyben a kormányhivatal vezetője is volt, ami célszerűvé tette ezt a megoldást. Fontos megjegyezni, hogy a HVB-k összetételében is megjelent az MVB-k esetében már ismertetett szakmai – honvédelmi és katasztrófavédelmi – elnökhelyettesi tisztség.<sup>368</sup>

A központi koordináció vonatkozásában kiemelést érdemel, hogy a korábbi KKB jogutódjaként a Kormány határozattal létrehozta a *Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottságot*,<sup>369</sup> továbbá 2013. év augusztusában a Kormány részéről sor került a *Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport* (HIKOM) létrehozására, a Kormány javaslattevő, véleményező, tanácsadói tevékenységet végző szerveként.<sup>370</sup> Ezáltal a honvédelmi ágazat területén is létrejöttek a kormányzati koordináció alapjai.

A közigazgatási reform következő szakaszában, 2013. január 1-jével létrejöttek a járások. Ez az átalakítás elsősorban a védelmi igazgatás helyi szerveinek, a HVB-oknak az illetékességére, valamint feladat- és hatáskörére gyakorolt jelentős hatást. A közigazgatás átszervezése következtében a HVB-k illetékességi területe a fővárosi kerületekhez és a járásokhoz igazodott.<sup>371</sup> A HVB elnöki tisztségét a megyei (fővárosi) kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatal (járási hivatal) vezetője töltötte be.<sup>372</sup> Ez a változás számos egyéb módosítással együtt a közigazgatás rendszerén belül az önkormányzatokkal szemben szintén az államigazgatás szerepének erősítését szolgálta.<sup>373</sup>

A védelmi igazgatás 2010-es évek elején kialakult rendszerében a következő években a jogszabálmódosítások számos változást eredményeztek. Ezek közé sorolhatók a védelmi igazgatás fogalmának megújítása 2019. január 1-jével, valamint 2020. január 1-jével a védelmi igazgatás szerveihez telepített új feladat- és hatáskörök,<sup>374</sup> továbbá a védelmi bizottságok összetételében bekövetkezett átalakítások. A védelmi igazgatás fogalma a folyamatosan és

---

<sup>368</sup> Hvt.4. 27. § (4) bekezdés.

<sup>369</sup> KKB Korm. határozat.

<sup>370</sup> 1525/2013. (VIII. 12.) Korm. határozat a Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról (HIKOM Korm. határozat).

<sup>371</sup> Hvt.4. 27. § (1) bekezdés.

<sup>372</sup> Hvt.4. 27. § (4) bekezdés (2013. január 1. előtt és után).

<sup>373</sup> Hvt.4. 28. § (3) bekezdés (2013. január 1. előtt és után), Hvt.4. Vhr. 20. (1) bekezdés e) pont, (5) bekezdés, 31. § c), e) pont; VARGA – KESZELY 2015: 113-114., Hvt.4. Vhr. 32. § (1)-(3) bekezdés, 32/B. §.

<sup>374</sup> A Hvt.4. védelmi igazgatást érintő, 2020. január 1-jével hatályba lépett módosításaival új feladatok kerültek a védelmi igazgatás szerveihez központi és területi szinten, így például a hibrid fenyegetésekkel szembeni fellépésből adódó feladatok megjelentek az MVB-k hatáskörében. LÁSZLÓ Viktória (2021) b): A honvédelmi törvény védelmi igazgatást érintő, 2020. január 01-jén hatályba lépett módosításai, különös tekintettel a védelmi bizottságokat érintő módosításokra. p 4-5., 7., 12-13., 17. *Hadtudományi Szemle*, 2021. 14(1), pp. 155-172.

egyre gyorsabban változó biztonsági környezet hatásainak következtében jóval szélesebb körű rendeltetést határozott meg, amely alapján a védelmi igazgatás rendszere már valamennyi, hazánkat veszélyeztető fenyegetéssel és támadással szembeni fellépésre hivatottá vált. A definícióból kikerült a különleges jogrend szerepének korábbi túlzott előtérbe helyezése, amely a különleges jogrendi esetkörökre történő felkészülésre és a minősített időszaki helyzetek kezelésére fektette a hangsúlyt, ha nem is kizárólagos jelleggel, de aránytalanul kiemelve azt. Az új fogalom az irányítási rendszer tekintetében az új szemléletmóddal ellentétesen rögzítette, hogy a Kormány védelmi igazgatás felett gyakorolt irányítási jogkörét a honvédelmi miniszter útján gyakorolja.<sup>375</sup> Ez a rendelkezés az alapvetően kétpilléres – honvédelmi és katasztrófavédelmi – szerkezetű igazgatási rendszerben nem értékelhető előremutató szabályozási iránynak.

*Összességében, a 2012. és 2022. év közötti időszakot megvizsgálva megállapítottam, hogy a hazánkban bekövetkezett természeti katasztrófák elleni fellépés során szerzett tapasztalatokon és a biztonsági környezet változásaiból adódó kihívásokon kívül a védelmi igazgatás rendszerében bekövetkezett változásokat a hazánk közigazgatásában végbement reformfolyamat idézte elő. A közigazgatás 2012-2013-as átalakításával párhuzamosan hatályba lépett és folyamatosan módosuló honvédelmi és katasztrófavédelmi szabályozás lényegi vonása volt a védelmi igazgatás két alrendszere, a honvédelmi és a katasztrófavédelmi igazgatás területén a profiltisztításra való törekvés, a feladat- és hatáskörök élesebb elhatárolása. A közigazgatás átszervezésével párhuzamosan a védelmi igazgatás területi és helyi szerveinél bekövetkezett átalakítások eredményeképpen a testület vezetésében, összetételében, valamint működésében az önkormányzatok képviselőinek háttérbe szorulásával egyidejűleg előtérbe került az államigazgatási szervek szerepe.*

Területi és helyi szinten a szabályozást vizsgálva kijelenthető, hogy továbbra is megmaradt a honvédelmi jelleg túlsúlyos szerepe, hiszen továbbra is a honvédelmi jogszabályok rögzítették a bizottságok összetételével, működésével kapcsolatos legfontosabb rendelkezéseket, valamint az MVB-ket és a HVB-ket a honvédelem igazgatása rendszerében helyezték el. Meghatározó változásként értékelhető, hogy a bizottságok vezetési rendszerének átalakításával létrejött a szakmai elnökhelyettesi rendszer, amely fokozta a döntések honvédelmi és katasztrófavédelmi megalapozottságát. A kormányzati koordináció területén a katasztrófavédelem rendszerében

---

<sup>375</sup> A Hvt.4. 80. § 32. pontja alapján 2019. január 1-jétől a védelmi igazgatás: a közigazgatás részét képező feladat- és szervezeti rendszer, amely a Kormány – a honvédelemért felelős miniszter útján gyakorolt – irányítása mellett a Magyarországot veszélyeztető fenyegetésekkel és támadásokkal szemben az állam feladatainak megvalósítására létrehozott, valamint egyes védelmi feladatok ellátására kijelölt közigazgatási szervek által végzett tervező, végrehajtó, rendelkező tevékenység.

korábban létrehozott kormányzati koordinációs szerv (KKB) mellett a honvédelem területén is kialakításra került egy hasonló szerv (HIKOM), azonban mindkettő az adott ágazat vonatkozásában látta el a kormányzati koordinációs tevékenységét, ágazatok feletti, összkormányzati koordináció továbbra sem valósult meg.

Kiemelendő továbbá, hogy a védelmi igazgatás feladatrendszerében új feladat- és hatáskörök jelentek meg, továbbá a biztonság átfogó értelmezéséből következően a védelmi igazgatás definíciója is megújult, amely alapján a rendszer már valamennyi, hazánkat veszélyeztető fenyegetéssel és támadással szembeni fellépésre hivatottá vált. Számos előremutató változás mellett azonban néhány kevésbé pozitív módosítás is megfigyelhető volt a szabályrendszerben, így például az, hogy a védelmi igazgatás összveszély-megközelítésen alapuló meghatározásának ellentmondóan, a Kormány a védelmi igazgatás felett gyakorolt irányítási jogkörét egy ágazathoz kötötte, a honvédelmi miniszter útján gyakorolta.

A védelmi igazgatás rendszerének 1989 utáni változásait, összefüggésben a különleges jogrendi szabályrendszer fő változásaival, négy szempont alapján, a fentebb vizsgált három időszak – 1989-2000.,<sup>376</sup> 2000-2012.<sup>377</sup> és 2012-2022. közötti időszak<sup>378</sup> – szerinti bontásban a 9. számú táblázatban foglaltam össze.

---

<sup>376</sup> **1989-2000 közötti időszakban fontos jogszabályok:** Alkotmány, Hvt.2., Hvt.2.Vhr.; *meghatározó folyamatok, események:* pártirányítás megszüntetése, demokratikus jogállam kiépítése, piacgazdaságra történő áttérés, közigazgatás átalakítása, önkormányzati rendszer kiépülése, NATO csatlakozás, EU csatlakozási folyamat; *a védelmi igazgatási szervek által kezelt főbb események:* délszláv válság (1991-95), Várpalota-Székesfehérvár közötti tőzezláp tűz (1993), Szajol vasúti tömegszerencsétlenség (1994), tiszai árvíz (1998, 1999).

<sup>377</sup> **2000-2012 közötti időszakban fontos jogszabályok:** Alkotmány, Hvt.2.,3., Hvt.2.,3.Vhr., Kat.1., Kat.1. Vhr.; *meghatározó folyamatok, események:* hivatásos katasztrófavédelmi szerv létrejötte, USA ellen végrehajtott terrortámadás (2001), EU csatlakozás (2004), nemzeti biztonsági stratégiák (2002, 2004), terrortámadások Nyugat-Európában (2004, 2005), gazdasági-pénzügyi világválság (2008-2009); *a védelmi igazgatási szervek által kezelt főbb események:* tiszai ciánszennyezés (2000), tiszai árvíz (2000-2001), állatjárvány veszélye (2001), Mátrafém Lőszergyár robbanás (2004), dunai és tiszai árvizek (2006), madárinfluenza (2006), vörösiszap-katasztrófa (2010).

<sup>378</sup> **2012-2022. közötti időszakban fontos jogszabályok:** Alaptörvény, Hvt.4., Hvt.4. Vhr., Kat.2., Kat.2. Vhr.; *meghatározó folyamatok, események:* hazai közigazgatás reformja (2012-2013), orosz-ukrán válság (2014), európai terrortámadások (2014-2016), európai migrációs hullám (2015-2016), a technológiai fejlődés következtében a kibertérben megjelenő új veszélyforrások; *a védelmi igazgatási szervek által kezelt főbb események:* rendkívüli hóhelyzet (2013), dunai árvíz (2013), migránsválság (2015-2016), koronavírus-világjárvány (2020-2021).

**9. számú táblázat:** A védelmi igazgatási rendszer változásai 1989-2022-ig, összefüggésben a különleges jogrendi szabályrendszer fő váltoásaival. Készítette: a szerző.

<b>A védelmi igazgatási rendszer változásai a rendszerváltozástól 2022-ig</b>			
<b>Szempont</b>	<b>1989-2000.</b>	<b>2000-2012.</b>	<b>2012-2022.</b>
<b>Honvédelmi kapcsolódás</b>	honvédelem alrendszere	2 pilléres szerkezet kialakulása az integrált katasztrófavédelem megjelenésével, de honvédelmi túlsúly	a 2 pillér élesebb elhatárolása, de honvédelmi túlsúly
<b>Feladatrendszer struktúra</b>	<i>feladatok:</i> bővülő honvédelmi feladatok, de folyamatosan kiegészülve egyéb feladatokkal <i>bizottsági összetétel:</i> bővülő	<i>feladatok, bizottsági összetétel:</i> bővülő, komplexitás területi, helyi, települési szinten	<i>feladatok:</i> bővülő <i>bizottsági összetétel:</i> önkormányzatok súlya csökken, államigazgatásé nő <i>vezetés:</i> bővülő, komplexitás
<b>Központi koordináció</b>	kormányzati koordináció nincs, a koordináció minisztériumi szinten, tárcák között megosztva	kormányzati koordináció csak a katasztrófavédelem területén, összkormányzati koordináció nincs	kormányzati koordináció: honvédelem és katasztrófavédelem területén, összkormányzati koordináció nincs
<b>Különleges jogrendi szabályozás fő változásai</b>	<i>az esetekörök száma négyre bővül</i> (a rendkívüli állapot, szükségállapot, veszélyhelyzet mellé bekerül a váratlan támadás)	<i>az esetekörök száma ötre bővül</i> (az előző négy esetekör mellé bekerül a megelőző védelmi helyzet)	<i>az esetekörök száma hatra bővül</i> (az előző öt esetekör mellé bekerül a terrorveszélyhelyzet)

### **3.2. A védelmi és biztonsági igazgatási rendszer fogalma, rendeltetése, szervezeti felépítése, működése és feladatai a hatályos szabályozás alapján**

A védelmi és biztonsági reform nemcsak a különleges jogrend intézményét érintette, jelentős hatással volt a védelmi igazgatás rendszerére is. Ebben az alfejezetben összehasonlító jogforrási elemzéssel, a reform céljainak, valamint az összkormányzati megközelítés, az ágazatokon átívelő jelleg megvalósulásának figyelembevételével megvizsgálom a VBI rendszerében bevezetett új szabályozási megoldásokat, a különböző szervezeti szintekre vonatkozó szabályozás változásait, feltárom azok előnyeit és hátrányait, valamint javaslatot teszek a feltárt hiányosságok, ellentmondások korrekcióira.



### **3.2.1. A védelmi és biztonsági igazgatásra vonatkozó szabályozás megújításának okai, a védelmi és biztonsági igazgatás fogalma, rendeltetése, szervezeti rendszerének változásai**

Ebben az alfejezetben azonosítom a rendszer megújításának okait, bemutatom az új, „védelmi és biztonsági igazgatás” fogalmát, rendeltetését, a szervezetrendszerében bekövetkezett változást.

A Vbö. legfontosabb újításai közé tartozik, hogy a jogalkotó az egyes ágazatokon átívelő kérdéskörökre vonatkozó eddigi párhuzamos, fragmentált szabályozást megszüntette, és azok alapvető szabályrendszerét keretjelleggel rögzítette a törvényben. Ezen kérdéskörök közé sorolható a védelmi igazgatás is. Szervezet- és feladatrendszerének, valamint működésének szabályanyaga korábban ágazati szinten, a honvédelmi és a katasztrófavédelmi törvényben, valamint azok végrehajtási rendeleteiben volt rögzítve.<sup>379</sup> Figyelemmel arra, hogy egy ágazatokon átnyúló intézmény szabályozására két ágazat négy jogszabályában került sor, az ágazatközpontú szemléletből és a fragmentáltságból adódóan számos ellentmondás volt megfigyelhető.

A megosztott szabályozás úgy valósult meg, hogy a Hvt.4. tartalmazta a védelmi igazgatás definícióját, az MVB-k és a HVB-k összetételére – csak az elnök, az elnökhelyettesek és a tagok vonatkozásában –, működésére, valamint a honvédelmi igazgatással összefüggő feladataikra vonatkozó rendelkezéseket, továbbá a polgármester feladatait. Ezen túl a Hvt.4. Vhr. az MVB-k, HVB-k működésére, az MVB-k titkárságára, az MVB-k tekintetében a felügyeleti és ellenőrzési jogkörökre, a HVB-k titkárára, a bizottságok honvédelmi elnökhelyettesére, az elnök feladataira, az ülésre állandó jelleggel meghívottak körére, az eseti jelleggel meghívottakra, valamint a bizottságok egyedi határozatára vonatkozó további részletszabályokat rögzítette.

*A katasztrófavédelem vonatkozásában* a Kat.2. a bizottságok katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladatrendszerét határozta meg, tételesen felsorolva a bizottságoknak a katasztrófák elleni védekezésre történő felkészülés érdekében meghatározott feladatait, az MVB elnökének a felkészüléssel, továbbá a védekezés irányítása terén megszabott feladatait, valamint a védekezés közvetlen irányításáért felelős vezető kijelölésének szabályait. Továbbá a HVB elnökének védekezéssel összefüggő feladatait, valamint a polgármesternek a felkészülés és a védekezés időszakában végrehajtandó feladatait szabályozta. Emellett a Kat.2. Vhr. az MVB, az MVB és a HVB elnökének, a megyei közgyűlés elnökének, valamint a

---

<sup>379</sup> Hvt.4. 24-29. §, 80. § 32. pont, Hvt.4. Vhr. 23-32/E. §, Kat.2. 10-16. §, Kat.2. Vhr. 9-13. §.

polgármesternek és a főpolgármesternek a katasztrófák elleni védekezéssel összefüggő részletes feladatairól rendelkezett.

A két ágazat, a honvédelem és a katasztrófavédelem rendszerében történt szabályozottságból adódó egyik ellentmondás a védelmi igazgatás definíciójában mutatkozott meg. A megfogalmazás szerint a védelmi igazgatás a közigazgatás részeként működő olyan szervezeti és feladatrendszer, amely a hazánkat veszélyeztető mindenféle fenyegetéssel, támadással szemben az állam feladatainak megvalósítására létrehozott és az egyes védelmi feladatok ellátására kijelölt közigazgatási szervek által, a Kormány irányítása mellett végzett tevékenység. A definícióból következik, hogy Magyarország biztonságát veszélyeztető *valamennyi esemény elleni fellépésre hivatott, ágazatokon átívelő rendszerről beszélhetünk. Ennek ellentmondóan azonban a definícióban rögzítésre került, hogy a Kormány a védelmi igazgatás irányítását a honvédelemért felelős miniszter útján gyakorolja. Ez utóbbi rendelkezéssel a jogalkotó egy ágazatokon átívelő intézmény kormányzati irányításának közvetítését egyetlen ágazathoz, a honvédelemhez kötötte.*<sup>380</sup>

Szintén az ágazatközpontú szemlélet és a széttördelt szabályrendszer kialakulásának következménye volt, hogy a védelmi igazgatás területi és helyi szervei, a megyei és a helyi védelmi bizottságok a honvédelmi törvényben, a honvédelem területi és helyi igazgatása tárgykörben kerültek meghatározásra annak ellenére, hogy a katasztrófavédelmi törvény és annak végrehajtási rendelete is telepített a katasztrófák elleni védekezéssel kapcsolatos feladatokat ezekhez a szervekhez. Ez a jellegzetesség ellentétben állt azzal is, hogy a fogalom meghatározás szerint egy ágazatokon átívelő, az ország biztonságát veszélyeztető mindenféle esemény kezelésére szolgáló rendszer szervei a védelmi bizottságok.<sup>381</sup> A törvényben ugyanezen jogszabályhely alatt, ugyanazzal a rendeltetéssel – a honvédelmi feladatok végrehajtásának irányítása – kerültek rögzítésre a polgármesterek is, a védelmi igazgatás települési szereplőiként, ezáltal a fenti aggályok a védelmi bizottságok vonatkozásában kifejtettekkel egyezően a polgármesterek tekintetében is felmerültek.<sup>382</sup>

A fentiekén túl a védelmi bizottságokra és a polgármesterekre vonatkozó szabályozás a két ágazat, a honvédelem és a katasztrófavédelem terminológiáját, fogalom meghatározását, ágazati szemléletmódját és szellemiségét tükrözte. Az előbbieken részletezett ellentmondások és az ágazatközpontú szemlélet kiküszöbölése, valamint az egységes, ezáltal átlátható szabályozás megteremtése érdekében a Vbő. önálló fejezetben, védelmi és biztonsági igazgatás elnevezéssel

---

<sup>380</sup> Hvt.4. 80. § 32. pont.

<sup>381</sup> Hvt. 4. 24. § (3) bekezdés, 80. § 32. pont, Kat.2. 10-14. §, Kat.2. Vhr. 9-9/A. §, 11. §.

<sup>382</sup> Hvt. 4. 24. § (3) bekezdés, 80. § 32. pont, Kat.2. 15-16. §, Kat.2. Vhr. 12-13. §.

rögzítette ennek a rendszernek a keretszabályait, továbbá az értelmező rendelkezések között annak definícióját is megadta. A törvényi fogalom szerint a **védelmi és biztonsági igazgatás**:

*„a közigazgatás részét képező feladat- és szervezetrendszer, amely a Kormány irányítása mellett a Magyarországot és annak lakosságát veszélyeztető fenyegetésekkel és támadásokkal szembeni fellépésre létrehozott, illetve jogszabályban ilyen feladatra kijelölt állami szervek központilag összehangolt tervező, végrehajtó és rendelkező tevékenysége, különös tekintettel a válsághelyzetek kezelésére, a különleges jogrend kihirdetésére, valamint a védelem- és biztonság tudatosság polgári és állami fokozásával összefüggő feladatokra és az ezekre való felkészülésre, beleértve a honvédelmi igazgatást és az annak részét képező katonai igazgatást, továbbá a kapcsolódó rendvédelmi szervek által ellátott igazgatást”.*<sup>383</sup>

A törvény fogalommeghatározása a rendszer ágazatokon átívelő jellegéhez illeszkedik, tükrözi az átfogó megközelítést, és megvalósítja a rugalmasabb alkalmazhatóság, az összkormányzati koordináció megteremtése, a társadalom felkészültségének és biztonság tudatosságának erősítése, végső soron a normál jogrendi válságkezelés és a különleges jogrendi működés hatékonyságának növelése célkitűzéseit. A Kormány irányítása mellett, a közigazgatás részeként működő, az ország biztonságát veszélyeztető valamennyi esemény kezelésére alkalmas, a válságkezelésre hivatott állami szervek központilag összehangolt tevékenységével megvalósuló rendszerről beszélhetünk, amely magában foglalja a honvédelmi és a rendvédelmi igazgatást. A jogalkotó nyitott végű felsorolást alkalmazva – „különös tekintettel” szófordulattal – kiemeli a VBI legfontosabb tevékenységi területeit, melyek az alábbiak: a *válsághelyzetek kezelése, a különleges jogrend kihirdetése*, valamint a társadalom állami és nem állami szereplőire egyaránt kiterjedően a *védelem- és biztonság tudatosság fokozása*, továbbá az ezekre a feladatokra történő *felkészülés*.

A törvény VBI-vel kapcsolatos rendelkezései közül kiemelendő két fontos újítás. Az egyik, hogy korábbi hiányosságot pótolva a Vb. törvényi szinten meghatározta az *ágazatokon átívelő rendszer rendeltetését*. A másik jelentős novum, hogy létrehozta annak központi szervét az ágazatokon átívelő összkormányzati koordináció hatékony megvalósítása érdekében. A VBI rendeltetése alapvetően négy főcsoportba sorolható, ezek az alábbiak:

*koordináció:*

- a védelem- és biztonság szavatolásban érintett valamennyi szerv, szervezet tevékenységének és fejlesztésének összehangolása,

---

<sup>383</sup> Vb. 5. § 16. pont.

- az ágazatokon átívelő feladatellátásra történő felkészülés, továbbá ezek gyakorlásának összehangolása,

*kormányzati irányítás közvetítése* a feladatkörrel érintett szervek felé:

- az ÖVT-re való felkészüléssel összefüggésben,
- a különleges jogrendi működésre való felkészüléssel összefüggésben,

*szakmai irányítás*: az egyes ágazatokon átívelő tevékenységek szakmai irányítása,

*ellenőrzés*: a védelmi és biztonsági célú tevékenységekkel és az ezekre való felkészüléssel összefüggésben.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a VBI alaprendeltetése a védelem és biztonság szavatolásában érintett valamennyi szerv tevékenységének összefogása, koordinálása.<sup>384</sup> A törvény végső előterjesztői indokolása szerint a VBI rendszer rendeltetésének meghatározásával a jogalkotó célja annak a rendszerszerű tagozódásnak a törvényi szintű megszilárdítása volt, amelynek következtében a VBI alapvető rendeltetése a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolt irányításának igazgatási támogatása.<sup>385</sup> Fontos azonban megjegyezni, hogy a „kormányzati irányítás közvetítése”, mint a VBI egyik alapfunkciója, értelmezési problémát vet fel. Annak ellenére, hogy a VBI közvetítő szerepet tölt be a kormányzat és a feladatkörrel rendelkező szervek között, az irányítás, mint jogkör közvetítése nem lehetséges. Véleményem szerint célszerűbb lenne a „kormányzati követelménytámasztás közvetítése” kifejezést rögzíteni a Vbő-ben.

A Vbő. másik kiemelkedően fontos újítása a VBI központi szervének létrehozása,<sup>386</sup> amelyet a jogalkotó a központi államigazgatási szervek rendszerében helyezett el.<sup>387</sup> Az új szerv létrehozásával a Vbő. megteremtette az ágazati – honvédelmi, katasztrófavédelmi – vonatkozású kormányzati koordináció mellett az ágazatokon átívelő összkormányzati koordináció megvalósulásának szervezeti feltételeit.

### **3.2.2. A védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve, a Védelmi Igazgatási Hivatal szervezeti felépítése, működése, feladatrendszere, valamint az ágazati vonatkozású központi koordináció megvalósulása**

Ebben az alfejezetben vizsgálom és ismertetem a VBI központi szerve, a Védelmi Igazgatási Hivatal (VIH) alaprendeltetését, szervezeti kialakítását, működési jellemzőit és

<sup>384</sup> MUHORAY 2022: 14.

<sup>385</sup> Végső előterjesztői indokolás a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényhez. p. 1217. *Indokolások Tára*, (2021/83), pp. 1208-1222.

<sup>386</sup> 337/2022. (IX. 7.) Korm. rendelet a Védelmi Igazgatási Hivatalról (Vbő. Vhr.2.) 3. §.

<sup>387</sup> 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról 1. § (2) bekezdés.

feladatrendszerét a fentebb megjelölt szempontok alapján, valamint megvizsgálom az ágazati vonatkozású központi koordináció megvalósulásának szervezeti rendszerét, jogszabályi hátterét. Továbbá javaslatot teszek a Védelmi Igazgatási Hivatalnak a központi államigazgatási szervezetrendszerben való elhelyezkedésére, és a Nemzeti Eseménykezelő Központ (NEK) kialakítására, működésére.

### 3.2.2.1. A központi szerv alaprendeltetése, jogállása, szervezeti felépítése, működése

A Vbö. egyik fontos újítása, hogy a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerében létrehozott egy új szervet, az igazgatás központi szervét. Ezzel a nívummal a jogalkotó az ágazatokon átívelő összkormányzati koordináció kereteit kívánta megteremteni a normál jogrendi válságkezelés és a különleges jogrendi működés hatékonyságának növelése érdekében.

A törvény a központi szerv felépítése, működése vonatkozásában nem határoz meg keretszabályokat, nem határozza meg a fogalmát sem, csupán annak legfontosabb feladatait rögzíti. Ezeket a szabályozási tárgyköröket a Vbö. egyik végrehajtási rendelete, a Védelmi Igazgatási Hivatalról szóló 337/2022. (IX. 7.) Korm. rendelet (Vbö. Vhr.2.) és a központi szerv szervezeti és működési szabályzata (VIH SZMSZ)<sup>388</sup> határozza meg. A Vbö. végrehajtási rendelete a központi szervezetre vonatkozó részletszabályok között rögzíti, hogy a VBI központi szerve a Védelmi Igazgatási Hivatal. A VIH országos illetékességű központi költségvetési szerv, amely a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter irányítása alatt központi hivatalként működik. A főigazgató vezeti, akit feladatai ellátásában egy főigazgató-helyettes segít.<sup>389</sup>

A VIH 2022. október 1-jei alapítását követően 2022. november 10-én hatályba lépett annak szervezeti és működési szabályzata. A VIH SZMSZ alapján a hivatal jogállását tekintve kormányzati igazgatási szervnek minősül. A hivattal kapcsolatban a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter irányítási hatásköreit – a főigazgató és annak helyettese feletti meghatározott munkáltatói jogok gyakorlása kivételével – megosztott módon gyakorolja. Egyfelől a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára útján a kormányzati igazgatási tevékenységek tekintetében, másfelől a Miniszterelnöki Kabinetiroda nemzeti információs államtitkára útján a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásával kapcsolatos tevékenység vonatkozásában. A hivatalt vezető főigazgatót, valamint – a pénzügyi és személyügyi kérdések kivételével – teljes jogkörű helyettesét, a főigazgató-helyettesét a két

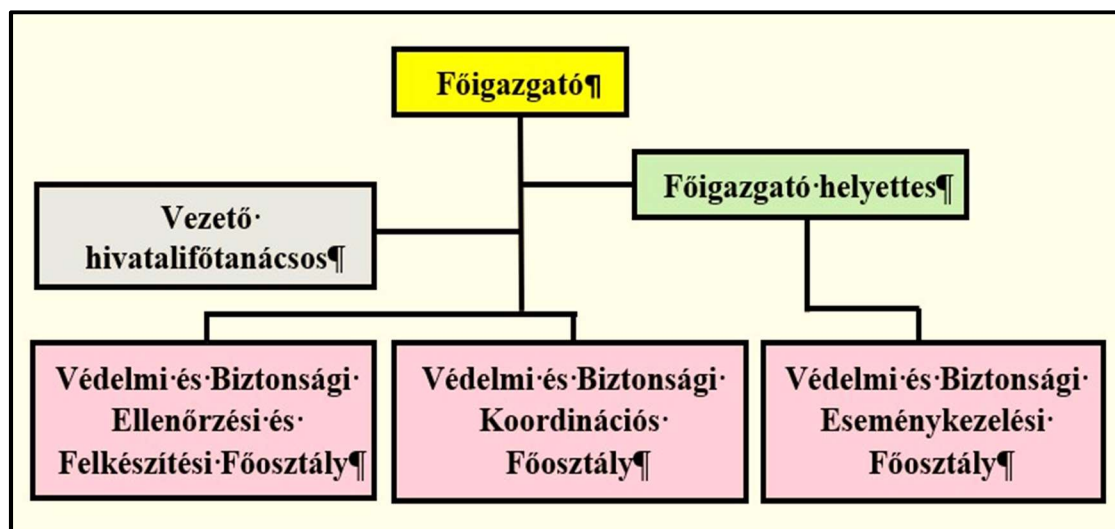
---

<sup>388</sup> 10/2022. (XI. 9.) MK utasítás a Védelmi Igazgatási Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatáról (VIH SZMSZ) 1. melléklet 1. §.

<sup>389</sup> Vbö. Vhr.2. 1-3. §.

fenti államtitkár együttes javaslatára a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter nevezi ki és menti fel.<sup>390</sup> A főigazgató a nem szabályozott kérdésekben főigazgatói utasítás kiadására jogosult.<sup>391</sup>

A VIH szervezeti felépítését tekintve főigazgatóból, főigazgató-helyettesből, a főigazgató közvetlen alárendeltségébe tartozó vezető-hivatalifőtanácsosból és három önálló szervezeti egységből, a Védelmi és Biztonsági *Koordinációs Főosztályból*, a Védelmi és Biztonsági *Ellenőrzési és Felkészítési Főosztályból*, valamint a Védelmi és Biztonsági *Eseménykezelési Főosztályból áll.*<sup>392</sup> A VIH munkatársai kormányzati szolgálati jogviszonyban, hivatásos vagy szerződéses szolgálati jogviszonyban, valamint munkaviszonyban végzik munkájukat.<sup>393</sup> A VIH szervezeti felépítését a 1. számú ábra szemlélteti.



**1. számú ábra:** A Védelmi Igazgatási Hivatal szervezeti kialakítása. Az ábrát átszerkesztette: a szerző.<sup>394</sup>

Kiemelendő, hogy a VIH SZMSZ kétféle, általános és speciális munkacsoport felállításáról is rendelkezik. Egyfelől, a főigazgató jogosult eseti munkacsoportként több önálló szervezeti egység feladatkörét érintő feladat végrehajtására a Hivatal feladatkör szerint érintett munkatársaiból *általános munkacsoportot* létrehozni a komplex megközelítésen és a szakterületek kiemelt együttműködésén alapuló hatékony feladatmegoldás érdekében.<sup>395</sup> Másfelől, maga az SZMSZ rögzíti egy állandó munkacsoportként működő speciális munkacsoport, a *Nemzeti Eseménykezelő Központ Előkészítő Törzs* (Előkészítő Törzs) létrehozását. A VIH főigazgató-helyettes által közvetlenül vezetett Előkészítő Törzs a Hivatal

<sup>390</sup> VIH SZMSZ 3. § (1)-(2) bekezdés, 6. § (1)-(2) bekezdés, 8. § (1)-(2) bekezdés.

<sup>391</sup> VIH SZMSZ 2. § (3) bekezdés.

<sup>392</sup> 10/2022. (XI. 9.) MK utasítás 5. §, 1. függelék.

<sup>393</sup> VIH SZMSZ 13. §.

<sup>394</sup> 10/2022 (XI. 9.) MK utasítás 1. függelék.

<sup>395</sup> VIH SZMSZ 24. § (1)-(2) bekezdés.

kijelölt munkatársaiból, valamint más minisztériumi szerv állományából kijelölt szakértőkből áll. Alaprendeltetése a Nemzeti Eseménykezelő Központ (NEK) és az annak részét képező Modellező és Szimulációs Központ megalakításához szükséges alapok megteremtése az összkormányzati válságkezelés és a különleges jogrendi működés esetén az operatív feladatellátás hatékonyságának javítása érdekében, a KKB Nemzeti Veszélyhelyzet-kezelési Központ (KKB NVK) meglévő képességeinek fenntartásával.<sup>396</sup>

Az SZMSZ részletesen szabályozza a működéssel kapcsolatos kérdésköröket. Ennek megfelelően tartalmazza a kiadmányozásra, a képviselőre, a sajtóval való kapcsolattartásra, az ügyintézési határidőre, a munkatársi és a vezetői értekezletre, valamint a munkavégzésre vonatkozó rendelkezéseket.<sup>397</sup> A VIH vállalkozási tevékenységet nem folytat, önálló gazdasági szervezettel nem rendelkezik. Nem rendelkezik továbbá önálló személyügyi, gazdasági, biztonsági és iratkezelési szervezeti egységgel, valamint belső ellenőrrel sem, a Hivatalnak ezeket a feladatait a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter által vezetett minisztérium látja el.<sup>398</sup>

*Véleményem szerint a VIH jogállására, irányítására, illetékességére, vezetésére, működésére vonatkozó alapvető rendelkezéseket keretjelleggel a Vbö-ben lenne indokolt rögzíteni az átláthatóság (egységesítés), mint a reform által kitűzött cél megvalósulása érdekében, ahogy az a VBI többi szintjén megfigyelhető. Az alapvető szabályozást kibontó részletszabályoknak pedig célszerű lenne a Vbö. Vhr.2-ben és a VIH SZMSZ-ében megjelenni. Ennek megfelelően indokolt lenne a Vbö-ben meghatározni az alábbiakat, amelyeket jelenleg az alacsonyabb szintű szabályozás tartalmaz.<sup>399</sup> „A VBI központi szerve központi hivatalként működő központi költségvetési szerv, amely a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter irányítása alá tartozik. Kormányzati igazgatási szerv, amely feladatát az ország egész területére kiterjedő illetékességgel látja el. A főigazgató vezeti, akit munkájában egy főigazgató-helyettes segít. Gazdasági szervezetének feladatait a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter által vezetett minisztérium végzi. Szervezeti és működési szabályzatát az irányítását ellátó miniszter állapítja meg.”*

A fent ismertetett szabályozási megoldással a VBI mind a négy szintjén az alapvető szabályok egységesen, egy helyen, alapvetően egységes szempontrendszer alapján lennének meghatározva. Továbbá az alapvető rendelkezések Vbö-ben történő meghatározását indokolja

---

<sup>396</sup> VIH SZMSZ 25. §.

<sup>397</sup> VIH SZMSZ 23. §, 26-35. §.

<sup>398</sup> VIH SZMSZ 1. § 25., 27. pont, 3. § (4) bekezdés.

<sup>399</sup> Vbö. Vhr.2. 1-2. §, VIH SZMSZ 3. § (1) bekezdés, 10/2022. (XI. 9.) MK utasítás 1. §.

a VIH alaprendeltetése is. Egy ágazatokon átívelő, összkormányzati koordinációt megvalósító szervre vonatkozó alapvető szabályrendszert meglátásom szerint indokolt magas szintű jogszabályban, törvényben rögzíteni.

### 3.2.2.2. A Védelmi Igazgatási Hivatal feladatrendszere, a feladatok csoportosítása, szabályozási háttéré

A feladatrendszert elemezve megállapítható, hogy a Hivatal alapvető feladatait a Vbő. keretjelleggel rögzíti.<sup>400</sup> Végrehajtási rendelete, a Vbő. Vhr.2. ugyan tartalmaz egy erre vonatkozó címet, azonban ennek ellenére „A Hivatal feladatai” cím alatt egyetlen feladat sem került meghatározásra. A részletes szabályozást a VIH SZMSZ és annak 3. függeléke tartalmazza, részletesen rögzítve a főigazgató, a főigazgató-helyettes és a három főosztály feladatait.<sup>401</sup>

*A Vbő-ben meghatározott feladatok esetében fontos kiemelni, hogy a jogalkotó a VBI többi szereplőjénél egységesen alkalmazott csoportosítási módot, azaz a feladatok felkészüléshez és válságkezeléshez köthető csoportosítását a központi szerv esetében nem alkalmazta. Véleményem szerint központi szinten is célszerű lenne a feladatok ilyen módon történő bontása az egységesség és átláthatóság érdekében. Ebben a vonatkozásban ugyanis az átláthatóság (egységesség) célkitűzése nem valósult meg.*

Megállapítható, hogy a feladatok döntő többsége a Kormány irányítói jogkörével összefüggő koordinációs feladat,<sup>402</sup> továbbá megjelennek ezen feladatokhoz kapcsolódó ellenőrzési feladatok, valamint a nemzeti ellenálló képesség fejlesztésével, illetve a védelem és biztonság területét érintő tudományos kutatásokkal összefüggő és egyéb feladatok is, amelyeket a 10. számú táblázatban mutatok be. A táblázatból is látható, hogy a jogalkotó a központi szervhez a védelem és biztonság területén jelentkező, ágazatokon átívelő jellegű, alapvetően koordinációs feladatokat telepített átfogó módon, általános megfogalmazásban, keretjelleggel. Ezzel megvalósította az összkormányzati koordináció megteremtése, a hatékony együttműködés, végső soron a normál jogrendi válságkezelés és a különleges jogrendi működés hatékonyságának növelése célkitűzéseit.

---

<sup>400</sup> Vbő. 52. §.

<sup>401</sup> VIH SZMSZ 7. § (2)-(4) bekezdés, 8. § (6)-(7) bekezdés, 10/2022. (XI. 9.) MK utasítás 3. függelék.

<sup>402</sup> Végső előterjesztői indokolás a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényhez. p. 1217. *Indokolások Tára*, (2021/83), pp. 1208-1222.



**10. számú táblázat:** A Védelmi Igazgatási Hivatal feladatai a Vbö. alapján. Készítette: a szerző.

<b>A Védelmi Igazgatási Hivatal feladatai</b>
<b>A Kormány irányítói jogkörével összefüggő koordinációs feladatok</b>
az ország biztonsági és védelmi érdekeivel összefüggő igazgatási feladatok és azok ellátásának összehangolása
Nemzeti Eseménykezelő Központ (NEK) működtetése <sup>403</sup>
a Kormány irányítói jogkörének érvényesítése érdekében a Vbö-ben meghatározott védelmi és biztonsági tervezés feladatainak koordinációja
az ÖVT-re történő összkormányzati felkészülés koordinációja
a különleges jogrendi felkészülés ágazati feladatai ellátásának koordinációja
a védelmi és biztonsági szervezetek, valamint a közigazgatás állománya védelmi és biztonsági célú felkészítési követelményeinek előkészítése
a Kormány válsághelyzeti és különleges jogrendi működéséhez szükséges speciális feltételek kialakításának és fenntartásának koordinációja kormányrendeletben meghatározottak szerint, továbbá az e célra szükséges költségvetési forrásokra történő javaslatlattétel
<b>Ellenőrzési feladat</b>
a védelmi és biztonsági célú feladatellátás és az arra való felkészülés ellenőrzése a minisztériumok, kormányzati főhivatalok és központi hivatalok tekintetében
<b>A nemzeti ellenálló képesség fejlesztésével kapcsolatos feladat</b>
a nemzeti ellenálló képesség előmozdításával és fejlesztésével összefüggő feladatok tervezésének és ellátásának összehangolása
<b>A védelem és biztonság területét érintő tudományos kutatásokkal összefüggő feladat</b>
a védelmi és biztonsági érdekek érvényesítését, illetve az ezekkel összefüggő fejlesztéseket segítő, valamint a biztonsági és védelmi összefüggésű technológiai, illetve társadalmi kihívások beazonosításához hozzájáruló tudományos kutatások figyelemmel kísérése és feladatkörét érintő támogatása
<b>Egyéb feladatok</b>
a jogszabályban részére meghatározott további feladatok ellátása

Az SZMSZ már nem maga a központi szerv, hanem a főigazgató, annak helyettese, valamint a három főosztály feladat- és hatáskörét határozza meg nagy részletességgel. A jogalkotó az általános vezetői feladatokon túl számos VBI-vel, valamint válságkezeléssel összefüggő feladatkört telepít a *főigazgatóhoz*, amelyek az alábbiak:

- az ország biztonsági és védelmi érdekeivel összefüggő igazgatási feladatok és azok ellátásának összehangolása,
- a Kormány különleges jogrendi és válsághelyzeti működéséhez szükséges speciális feltételek kialakításának, fenntartásának biztosítása,
- a válságkezeléssel kapcsolatos jogszabálytervezetek, szakmai javaslatok előkészítése,

<sup>403</sup> A Vbö. 52. § c) pontja alapján a Kormány erre irányuló döntése esetén, az eseménykezelés érdekében, a központ legfontosabb feladata felkészülési időszakban, valamint védelmi és biztonsági esemény idején: az összkormányzati válságkezelés, illetve a különleges jogrendi feladatellátás szakmai koordinációja és összehangolása.

- a védelmi és biztonsági feladatellátásban részt vevő további szervezetek védelmi és biztonsági igazgatási tevékenységének koordinálása,
- a TVB-k irányítása – kivéve az ágazati védekezési és felkészülési feladatokat –, kapcsolattartás azok elnökeivel, tagjaival.<sup>404</sup>

A főigazgató-helyetteshez telepített ezirányú feladatkör a válságkezelési gyakorlatokra, valamint az összkormányzati válságkezelésre történő felkészülés koordinálása.<sup>405</sup>

A három főosztályra ruházott feladatokat a jogalkotó négy-négy csoportba sorolva határozta meg, megkülönböztetve a kodifikációs, a koordinációs, a funkcionális, valamint az egyéb feladatcsoportot. Ezeket a feladatokat az 1. számú függelékben összesítettem. Az SZMSZ-ben a főosztályokhoz telepített feladatok a Vbő-ben meghatározott alapvető feladatokat részletezik, konkrét feladatszabást tartalmaznak.

*Összességében megállapítható*, hogy az ágazatokon átívelő összkormányzati koordináció megvalósítását szolgáló új szerv a reformot megelőzően jellemző ad hoc munkacsoportok helyett a központi államigazgatás szervezetrendszerében elhelyezkedő, állandó jelleggel, meghatározott szervezeti struktúrában működő szervként került felállításra. Jól látható, hogy a jogalkotó nem a KKB, a HIKOM mintájára felállított, összetételében ágazatközi jellegű, javaslattevő, döntéselőkészítő testületet és nem a védelmi bizottságok mintájára, az előbbiekhöz hasonló összetételben és rendszerességgel működő testületet állított fel, hanem az államigazgatás rendszerében elhelyezkedő központi kormányzati igazgatási szervet. A VIH szervezeti felépítése ennek megfelelően alapvetően főosztályokból áll, melyek kiegészülhetnek különböző munkacsoportokkal, továbbá a közeljövőben megalakításra kerül az operatív munkaszerve is.

A VIH erős koordinációs jogkörökkel, továbbá ellenőrzési jogkörrel is rendelkezik. Alapvető rendeltetése a válságkezelésben együttműködő szervezetek között a közvetítés a felkészülési, illetve a konkrét válságkezelési időszakban, valamint ágazatokon átívelően a tervezés, a végrehajtás összehangolása, a tevékenységek folyamatos monitoringja és értékelése, az összehangolt riasztási rendszer működtetése. Továbbá, összkormányzati válságkezelés esetén és különleges jogrend idején a döntéshozatal közvetlen támogatása, az operatív irányításhoz szükséges bázis megteremtése.<sup>406</sup>

<sup>404</sup> VIH SZMSZ 7. § (3) bekezdés b)-c) pont, f)-i) pont.

<sup>405</sup> VIH SZMSZ 8. § (6) bekezdés e) pont.

<sup>406</sup> KÁDÁR 2021: 8.

### 3.2.2.3. Az ágazati vonatkozású központi koordinációt megvalósító szervek bemutatása, azok összehasonlító elemzése

A VBI rendszerének megértéséhez az ágazatokon átívelő összkormányzati koordinációt megvalósító VIH-en kívül fontos bemutatni a központi koordináció megvalósulását *ágazati* vonatkozásban is. A katasztrófavédelemmel összefüggésben ezt a feladatot a KKB látja el.

*A KKB alapvető rendeltetése* a Kormány katasztrófavédelemmel kapcsolatos döntéseinek előkészítése, továbbá a katasztrófák elleni felkészüléssel, megelőzéssel, védekezéssel és helyreállítással összefüggő feladatok összehangolása, amely a hatályos szabályozás alapján – figyelemmel a VIH felállítására – katasztrófavédelmi koordinációs szervként működik, míg korábban kormányzati koordinációs szervként látta el a feladatait.<sup>407</sup> A KKB a Kormány javaslattevő, véleményező, tanácsadói tevékenységet végző szerve,<sup>408</sup> amelynek összetételét, munkaszerveit, működését, feladatrendszerét a védelmi és biztonsági szabályozási reform jelentős mértékben nem érintette. Feladatrendszerét tekintve ennek megfelelően ágazati vonatkozásban koordinációs, javaslattevői, kezdeményezési jogosultságokkal rendelkezik.<sup>409</sup> A KKB továbbra is elnökből, elnökhelyettesből, tagokból, valamint az üléseken tanácskozási joggal állandó jelleggel és az elnök döntése alapján eseti jelleggel résztvevőkből áll. A KKB tudományos és operatív munkaszervvel rendelkezik.<sup>410</sup> A KKB rendes ülést – évente legalább két alkalommal – és szükség esetén rendkívüli ülést tart.<sup>411</sup>

*A KKB összetételét tekintve*<sup>412</sup> elnöke a belügyminiszter, elnökhelyettese az elnök által kijelölt tag. A KKB tagjai az egyes minisztériumokat vezető miniszterek<sup>413</sup> által kijelölt politikai vagy szakmai felsővezetők. A tagok közé tartozik továbbá a Belügyminisztérium (BM) rendészeti államtitkára, egészségügyi államtitkára, köznevelési államtitkára, valamint a KKB elnökének meghívása alapján az Országos Atomenergia Hivatal (OAH) elnöke.<sup>414</sup>

A KKB egyéb résztvevői az üléseken tanácskozási joggal vesznek részt. A KKB SZMR-ben tételesen felsorolt egyéb résztvevők egyik csoportját az üléseken *állandó jelleggel résztvevők*,<sup>415</sup> míg a másik csoportját – a KKB elnök döntése és meghívása alapján – *az eseti*

---

<sup>407</sup> Kat.2. 7. § (2022. november 1-jét megelőzően és azt követően hatályos szöveg).

<sup>408</sup> KKB Korm. határozat 1. pont.

<sup>409</sup> Kat.2. Vhr. 8. §.

<sup>410</sup> KKB Korm. határozat I. melléklet a KKB Szervezeti és Működési Rendje (KKB SZMR) 2-25. pont.

<sup>411</sup> KKB SZMR 26-27. pont.

<sup>412</sup> KKB SZMR 2-8. pont.

<sup>413</sup> A KKB Korm. határozat 2022. november 3-tól hatályba lépett módosításai értelemszerűen még nem tudták követni a minisztériumok 2022. év végi és 2023-ban történt átalakítását.

<sup>414</sup> KKB SZMR 4. pont.

<sup>415</sup> A KKB SZMR 5. pontja alapján állandó jelleggel résztvevők: a BM OKF főigazgatója, az országos rendőrfőkapitány, a Magyar Honvédség parancsnoka, a KKB Tudományos Tanácsának elnöke, a KKB Nemzeti Veszélyhelyzet-kezelési Központjának vezetője, a KKB adminisztratív feladatait ellátó szervezeti egység vezetője, a Belügyminisztérium rendészeti államtitkára, egészségügyi államtitkára és köznevelési államtitkára által kijelölt,

*jelleggel résztvevők* alkotják,<sup>416</sup> de ezen túl a KKB elnöke az ülésekre más személyt is meghívhat.<sup>417</sup> Fontos, a reformhoz köthető változás, hogy az állandó résztvevők köre bővült a VBI központi szerve főigazgatójával.

A KKB összetétele is jól mutatja, hogy alapvető rendeltetése, a Kormány döntéseinek előkészítése során milyen széles spektrumú szakterületi, ágazati képviselő alakítja ki a Kormány elé kerülő álláspontokat. A KKB munkája révén a katasztrófák elleni védekezés vonatkozásában képes az összkormányzati érdekek megvalósítására.<sup>418</sup> A KKB-nak és a VIH-nek az összkormányzati koordináció megvalósításában betöltött szerepét vizsgálva megállapítható, hogy a KKB ágazati vonatkozásban, a katasztrófák elleni védekezés tekintetében alkalmas erre a funkcióra, míg a VIH ágazatokon átívelően, komplex módon, valamennyi válságtípus tekintetében. Ezzel a korábbi szabályrendszerben települési, helyi és területi szinten kialakított valamennyi válságtípus kezelésére való képesség a hatályos szabályozás alapján központi szinten is létrejött.

A KKB operatív munkaszerve a *KKB Nemzeti Veszélyhelyzet-kezelési Központja* (KKB NVK),<sup>419</sup> amelynek alapvető rendeltetése a katasztrófák elleni védekezéssel kapcsolatos feladatok összehangolt végrehajtásának támogatása. Feladatait a KKB elnöke, illetve tagjai által a katasztrófák elleni védekezésben részt vevő központi államigazgatási szervek állományából kijelölt szakemberekkel, valamint meghívott szakértőkkel látja el. A KKB NVK-t a KKB elnöke által kinevezett vezetője, általános és szakmai helyettese, az általános munkacsoport és a szakmai feladatok ellátására hivatott védekezési munkabizottságok alkotják.

*Az általános munkacsoport* az általános helyettes vezetésével végzi a valamennyi katasztrófátípus során ellátandó feladatokat az érintett központi államigazgatási szervek állományából kijelölt szakemberekkel. Elrendelés esetén az általános munkacsoport 24 órás folyamatos munkarendben működik a BM OKF bázisán részleges vagy a BM bázisán teljes állománnyal. A KKB NVK a teljes állománnyal való működése esetén a KKB szakmai

---

a Belügyminisztérium állományába tartozó, vezetői munkakört betöltő személy, továbbá a VBI központi szervének főigazgatója.

<sup>416</sup> A KKB SZMR 6. pontja alapján eseti jelleggel résztvevők: az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság főigazgatója, a büntetés-végrehajtás országos parancsnoka, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok főigazgatói, a KKB NVK vezető szakmai helyettese, az országos főállatorvos, az Országos Meteorológiai Szolgálat elnöke, az Országos Mentőszolgálat főigazgatója, az országos tisztifőorvos, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal elnöke, a Terrorelhárítási Központ főigazgatója, az Országos Vízügyi Főigazgatóság főigazgatója, a Pest Megyei Kormányhivatal kormány megbízottja, azon megyei, fővárosi védelmi bizottság elnöke, akit a KKB napirendjén szereplő kérdés érint, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnöke, az Országos Kórházi Főigazgatóság főigazgatója.

<sup>417</sup> KKB SZMR 7. pont.

<sup>418</sup> MUHORAY Árpád (2021): A katasztrófák kezelésének perspektívái és összkormányzati kapcsolódások a 21. században. p. 11. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021(8), pp. 1-22.

<sup>419</sup> KKB SZMR 12-25. pont.

javaslattevő és a feladatok végrehajtásának összehangolásában részt vevő szerveként végzi a feladatait.<sup>420</sup>

A KKB NVK vezetőjének általános helyettese a BM OKF állományába tartozó vezető beosztású személy, akit a BM OKF főigazgatója jelöl ki. Helyettesítés során általános helyettesítési jogkörrel jár el, valamint vezeti az általános munkacsoportot. A szakmai helyettes a szakmai feladatok ellátásáért felelős vezető beosztású személy, aki mindig annak a központi államigazgatási szervnek az állományába tartozik, melynek az adott katasztrófatípus kezelése, elhárítása a jogszabályban meghatározott alapvető feladatait, felelősségi körét elsődlegesen érinti. Ez az elsődlegesen érintett szerv székhelyén az adott katasztrófa típusának megfelelő védekezési munkabizottságot működtet – amely a KKB NVK teljes állománnyal való működésének elrendelése esetén annak részeként működik –, melynek vezetői feladatait a szakmai helyettes látja el.

A fenti rendelkezések alapján megállapítható, hogy az ágazati vonatkozású válságkezeléssel összefüggésben a központi koordinációt ellátó szerv továbbra is a KKB marad, változatlan szervezeti és működési formában. Véleményem szerint a VIH operatív szerve, a NEK vonatkozásában célszerű lenne a szabályozást – természetesen az ágazatokon átívelő jelleg figyelembevételével – a KKB NVK mintájára kialakítani. Működésével, eljárásrendjével kapcsolatban ugyanis gyakorlati tapasztalatok állnak rendelkezésre, hiszen jelentős szerepe volt a 2013. évi dunai árvíz kezelése során.<sup>421</sup> A NEK kialakítására, működésére vonatkozó javaslatomat a későbbiekben, a 3.2.2.4. alfejezetben fogom részletesen ismertetni.

A *Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport* (HIKOM) látja el az ágazati vonatkozású központi koordinációt a honvédelemmel összefüggő kérdésekkel és feladatokkal kapcsolatban. A HIKOM-ra vonatkozó szabályozásnak<sup>422</sup> a védelmi és biztonsági reformhoz történő igazítására a kutatásom lezárásáig, azaz 2023. április 30-ig még nem került sor. Ennek megfelelően a jelenleg hatályos – még nem korszerűsített – szabályozás vizsgálatára kellett hagyatkoznom.

---

<sup>420</sup> A KKB SZMR 16. pontja alapján a KKB NVK feladatai teljes állománnyal történő működése esetén az alábbiak: 1) végzi a szükséges operatív döntések előkészítését, javaslatot tesz a döntések végrehajtására, figyelemmel kíséri a döntések végrehajtását; 2) a KKB döntése alapján részt vesz a védekezésbe, illetve a katasztrófa következményeinek felszámolásába bevont erők és a közreműködő szervezetek tevékenységének összehangolásában; 3) tájékoztatja a KKB elnöke útján a KKB-t a kialakult helyzetről, a megtett intézkedésekről, a bevont erőkről és eszközökről, valamint a katasztrófa elhárításával, a védekezéssel és a következmények felszámolásával kapcsolatos további javaslatokról; 4) elemzi és értékeli a kialakult helyzetet, a központi, területi szintű megelőző intézkedések bevezetésével kapcsolatos információkat.

<sup>421</sup> TAMÁSI Béla (2013): *A Magyar Honvédség Katasztrófavédelmi Operatív Törzs szerepe és tapasztalatai a rendkívüli hóhelyzetben és az árvízi védekezésben*. p. 81. In: ISASZEGI János (2013): *Az átfogó megközelítés és a Magyar Honvédség katasztrófavédelmi rendszere*. Budapest: Zrínyi, pp. 67-84.

<sup>422</sup> HIKOM Korm. határozat.

A védelmi igazgatást is érintő 2010-es évek elején végbement közigazgatási reform következtében a KKB mellett a HIKOM létrehozása is megtörtént, amelyet a jogalkotó a KKB-val egyező módon a Kormány javaslattevő, véleményező, tanácsadói tevékenységet végző szerveként határozott meg.<sup>423</sup> A KKB-t és a HIKOM-ot is ugyanazon jogszabályhely alapján, javaslattevő, véleményező vagy tanácsadói tevékenységet végző testületként hozta létre a Kormány.<sup>424</sup>

*Feladatrendszerét* tekintve a jogalkotó a honvédelmi felkészülés időszakában ellátandó különböző döntéselőkészítő feladatokat, valamint honvédelmi igazgatási feladatokra vonatkozó javaslattételi kötelezettséget telepített a munkacsoporthoz.<sup>425</sup> Ezek a feladatok tárgyakat tekintve a honvédelmi ágazathoz kapcsolódó feladatok. A HIKOM alapvetően a honvédelmi felkészülés időszakához köthető honvédelmi kérdésekre vonatkozó kormányzati döntések előkészítését végzi. Ettől eltérően a KKB – figyelemmel tudományos és operatív munkaszervére – szélesebb spektrumban látja el javaslattevő, véleményező, tanácsadói tevékenységét. A katasztrófavédelmi vonatkozású szakmai kérdéseken kívül a tudományos, kutató, elemző, értékelő tevékenység összehangolása is feladatai közé tartozik.<sup>426</sup>

*Összetételét* tekintve a HIKOM vezetőből, vezető-helyettesből, tagokból és eseti meghívottakból áll. A HIKOM vezetője a honvédelmi miniszter által kijelölt szakmai vagy politikai felsővezető, az általa kijelölt szakmai vezető a helyettese. A testület tagjai a miniszterek, a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára által, továbbá a védelem és biztonság szavatolásáért felelős szervek vezetői<sup>427</sup> által kijelölt, valamint a HIKOM vezetője által felkért szakértők. A tagok a delegáló szervezet állományába tartoznak, legalább főosztályvezetői vagy annak megfelelő kinevezéssel, beosztással rendelkeznek, akik delegáló szervezetük hivatalos álláspontját képviselik. A HIKOM vezetője a tagokon kívül jogosult az adott döntés jellegétől, tárgyától függően más szakértőket is meghívni az ülésekre.<sup>428</sup>

A KKB-nak a HIKOM-tól eltérően vannak a vezetőségen, tagokon és eseti jelleggel résztvevőkön kívül a KKB SZMR-ben tételesen meghatározott, az üléseken állandó jelleggel résztvevői is, azonban a HIKOM szavazati joggal rendelkező tagsága a delegált személyek

---

<sup>423</sup> HIKOM Korm. határozat 1. pont.

<sup>424</sup> 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról 30. § (1) bekezdés.

<sup>425</sup> HIKOM Korm. határozat 1. melléklet HIKOM Szervezeti és Működési Rendje (HIKOM SZMR) 1., 1a. pont.

<sup>426</sup> Kat.2. Vhr. 8. §.

<sup>427</sup> A HIKOM SZMR 4. b)-c) pontja alapján az alábbi szervek vezetői jelölnek ki és delegálnak tagokat: az Információs Hivatal főigazgatója, az Alkotmányvédelmi Hivatal főigazgatója, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat főigazgatója, a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat főigazgatója, a Terrorrelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ főigazgatója, az országos rendőrfőkapitány, a Terrorrelhárítási Központ főigazgatója, az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság főigazgatója, valamint a BM OKF főigazgatója.

<sup>428</sup> HIKOM SZMR 2-5. pont.

révén jóval szélesebb körű szakterület képviselétét fogja át. Így például HIKOM tag az országos rendőrfőkapitány és a BM OKF főigazgatója által kijelölt személy, míg a KKB esetében az állandó jelleggel tanácskozási joggal résztvevők között van jelen a BM OKF főigazgatója és az országos rendőrfőkapitány. Alapvető különbség a két testület között, hogy a KKB tagsága döntően miniszteriális szintű képviselőkből áll, ezzel szemben a HIKOM tagjai között miniszteriális szint alatt, a különböző szakterületeket képviselő szervek szakemberei is jelen vannak.<sup>429</sup> Ez a különbség lényegében abból adódik, hogy a KKB bizottsággént, míg a HIKOM munkacsoportként működik.

A védelmi és biztonsági reform következtében a VIH főigazgatója a KKB üléseken állandó jelleggel résztvevők egyike lett.<sup>430</sup> Szükséges lesz annak tisztázása, hogy a HIKOM esetében a főigazgató által delegált szakértő tagként vagy eseti meghívottként fog-e részt venni az üléseken. Megítélésem szerint az egységesebb és ezáltal átláthatóbb szabályozás megteremtése érdekében indokolt lenne a HIKOM összetételét is a KKB-hoz hasonlóan tagok, állandó és eseti jelleggel résztvevők szerinti csoportokban meghatározni, a jelenlegihez hasonló széles spektrumú szakterületi képvisellett.

A *HIKOM működésében*<sup>431</sup> is eltér a KKB működésétől. A KKB rendszeresen ülésezik – évente legalább két alkalommal –, valamint szükség szerinti esetekben rendkívüli ülést tart.<sup>432</sup> Ettől eltérően a HIKOM konkrétan felmerülő kérdés kapcsán ülésezik. Mindkét testület esetében megállapítható, hogy – az összetételben, működésben, feladatrendszerben mutatkozó eltérések ellenére – ágazati vonatkozású, katasztrófavédelmi, honvédelmi tárgyú kérdésekben tárcaközi egyeztetést lefolytató és ezáltal összkormányzati álláspontot kialakító fórumként segíti a Kormány munkáját.

#### 3.2.2.4. A Védelmi Tanács bemutatása, a Védelmi Igazgatási Hivatal elhelyezkedésének vizsgálata a központi államigazgatási szervezetrendszerben, valamint javaslat a Nemzeti Eseménykezelő Központ kialakítására, működésére

##### ***A Védelmi Igazgatási Hivatal elhelyezkedésének vizsgálata a központi államigazgatási szervezetrendszerben***

A hatályos szabályozás alapján a Védelmi Igazgatási Hivatal (VIH) központi hivatalként működik minisztériumi szinten, a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter irányítása alatt.<sup>433</sup> Feladatrendszerét tekintve viszont ágazatokon átívelő, a kormányzati szándékot

---

<sup>429</sup> HIKOM SZMR 2-5. pont, KKB SZMR 2-7. pont.

<sup>430</sup> KKB SZMR 5. h) pont.

<sup>431</sup> HIKOM SZMR 6-7. pont.

<sup>432</sup> KKB SZMR 26-27. pont.

<sup>433</sup> Vbö. Vhr.2. 1-3. §.

képviselő, minisztériumok feletti koordinációt hajt végre. Megítélésem szerint ezen ellentmondás feloldására *célszerű lenne a VIH-et ágazatok feletti szinten elhelyezni* a központi államigazgatási szervek rendszerében. A VIH miniszteriális szint felé helyezését indokolja *egyrészt* a biztonsági környezet változásai folytán a biztonság szerepének minden korábbiaknál jelentősebb felértékelődése. *Másrészt*, ezt a változtatást alátámasztja a VBI-nek a Vbő-ben rögzített definíciója, amely szerint a VBI a Kormány irányítása mellett működő, a közigazgatás részét képező szervezet- és feladatrendszer. A törvényi meghatározásból egyértelműen látható, hogy egy Kormány irányítása mellett működő rendszerről beszélhetünk, hiszen a jogalkotó – a korábbi szabályozástól eltérően<sup>434</sup> – nem rögzítette, hogy ezt az irányítási jogkört a Kormány a miniszterek egyike útján gyakorolná. *Harmadrészt*, a VIH ágazatok feletti szintre történő pozicionálását alátámasztja a VIH alaprendeltetése is, hiszen átfogó jelleggel, ágazatokon átívelően az összkormányzati koordináció megvalósítása az alapvető feladata. Ez utóbbi feladatát különösen az összkormányzati fellépést igénylő helyzetekben a VIH operatív szerve, a NEK meglátásom szerint abban az esetben tudja teljeskörűen ellátni – számos egyéb feltétel egyidejű teljesülése esetén –, ha a VIH szervezeti elhelyezkedéséből adódó jogosultságai, mozgástere ehhez a funkció ellátásához megfelelő keretet biztosítanak. Ennek a problémának az egyik megoldási alternatívája lehetne az, hogy a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 34. § (1)-(2) bekezdése alapján a VIH kormányzati főhivatalként működne a Kormány irányítása alatt a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) mintájára.<sup>435</sup> Felügyeletét a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter látná el. A VIH-et annak elnöke vezetné, elnökhelyettesei segítségével. A VIH szervezeti felépítését tekintve főosztályokra és osztályokra tagolódna.<sup>436</sup> Meglátásom szerint a Vbő. és a VIH SZMSZ által a Hivatalhoz telepített szerteágazó és sokrétű feladat- és hatáskör ellátása, valamint a feladatok mennyisége nehézséget jelent a VIH jelenlegi struktúrájában a rendelkezésére álló személyi állománnyal, ezért szükségesnek mutatkozik annak bővítése.<sup>437</sup> A VIH különös hatáskörű központi kormányzati igazgatási szervként az összkormányzati koordinációs feladatai végrehajtása érdekében szorosan együttműködne a Védelmi Tanács Védelmi Munkacsoportjával.

A *Védelmi Tanács* a kormányzati döntéshozatal egyik különös hatáskörrel rendelkező politikai döntéshozó fóruma. Alapvető rendeltetése a Kormány döntéseinek előkészítése,

---

<sup>434</sup> A Hvt.4. 80. § 32. pontja szerint a Kormány a védelmi igazgatás irányítását a honvédelemért felelős miniszter útján gyakorolta.

<sup>435</sup> 10/2023. (VI. 23.) MK utasítás a Központi Statisztikai Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatáról (KSH SZMSZ).

<sup>436</sup> 10/2023. (VI. 23.) MK utasítás a Központi Statisztikai Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatáról 1. függelék.

<sup>437</sup> 10/2022. (XI. 9.) MK utasítás 2. függelék.



továbbá a Kormány hatáskörébe tartozó ügyekben való döntés. Üléseit a miniszterelnök nemzetbiztonsági főtanácsadója vezeti, illetve, ha azokon a miniszterelnök is részt vesz, az ülést ő elnöklí. Titkára a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára, tagjai a belügyminiszter, a külgazdasági és külügyminiszter, a honvédelmi miniszter, a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter, valamint a miniszterelnök nemzetbiztonsági főtanácsadója, aki egyben vezetője is a Védelmi Tanácsnak. A Tanács legalább havonta ülésezik, de szükség szerint bármelyik tagjának kezdeményezésére rendkívüli ülést tart. Számos felelősségi körben, így – többek között – a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításáért, a polgári hírszerzési tevékenység irányításáért, a határrendészetért, a közlekedésrendészetért, a rendészetért, a közbiztonságért, a terrorizmus elleni küzdelemért, az idegenrendészetért és menekültügyért, a honvédelemért, az élet- és vagyonbiztonság védelméért, a katasztrófák elleni védekezésért, a védelmi fejlesztésekért, a *védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáért* való felelősségi körökben a Kormány ügydöntő jogkörrel bíró szerve.<sup>438</sup>

A Védelmi Tanács különös hatáskörű szakmai döntéshozó testülete a *Védelmi Munkacsoport (VMCS)*, amely a Védelmi Tanács üléseit, valamint az annak feladat- és hatáskörébe tartozó kormányzati döntéseket készíti elő. Szükség szerint tart ülést, illetve a Védelmi Tanács üléseihez igazodó módon. A VMCS vezetője a miniszterelnök nemzetbiztonsági főtanácsadója által kijelölt személy, aki a VMCS tekintetében a miniszterelnök nemzetbiztonsági főtanácsadója helyetteseként jár el. A Védelmi Tanács döntése alapján a Védelmi Tanács vezetője kéri fel a VMCS további tagjait, valamint az üléseken állandó meghívottként részt vevőket.<sup>439</sup> A VMCS-nek az általános feladatain<sup>440</sup> túl *egyéb feladatokat* is meghatározott a jogalkotó. Az egyéb feladatai között szerepel:

- a késedelem nélküli és szükséges intézkedések végrehajtása érdekében a feladat- és hatáskörrel rendelkező állami szervek (érintett szervek) közötti információcserének az

---

<sup>438</sup> 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről 190. §, 190/A. §, 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről 93-94., 108-110., 112., 115. pont.

<sup>439</sup> 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről 49. (1), 56/A.-56/C. pont.

<sup>440</sup> Az 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről 56/D. pontja alapján a VMCS általános feladatai alatt a Védelmi Tanács üléseinek, valamint a Védelmi Tanács feladat- és hatáskörébe tartozó kormányzati döntéseknek az előkészítésével összefüggő feladatait értem. A VMCS általános feladatai a következők: gondoskodik a Védelmi Tanács ülésére benyújtandó előterjesztések és jelentések döntésre való alkalmasságáról, ennek keretében meghatározza a döntéshozatal megalapozásához szükséges tartalmi és formai feltételeket; állást foglal előterjesztések és jelentések Védelmi Tanács ülésének napirendjére vételéről, a Védelmi Tanács részére javaslatokat tesz; állást foglal a további egyeztetések, valamint az előterjesztés vagy jelentés átdolgozásának, kiegészítésének szükségességéről; az előterjesztőt felhívhatja arra, hogy a Védelmi Tanács ülésére a VMCS állásfoglalásának megfelelő – a VMCS javaslata szerint egyeztetett –, kiegészítő vagy alternatív előterjesztést nyújtson be; figyelemmel kíséri a Védelmi Tanács döntéseinek, valamint a Védelmi Tanács által meghatározott feladatoknak a végrehajtását, jelentés benyújtására hívhatja fel a felelős szervet a Kormány vagy a Védelmi Tanács által hozott döntés vagy feladat végrehajtásáról, a megtett intézkedésről.

összehangolása a haza védelmével, a nemzetbiztonság és a közbiztonság védelmével, valamint a szövetségi kötelezettségek teljesítésével összefüggésben,

- az érintett szervek tevékenységével kapcsolatos szakfeladatok ellátására, azok összehangolására, a felelősség rendjére történő javaslattétel,
- az információk közvetlen, koordinált cseréjének és összegzésének, az operatív együttműködésnek a biztosítása az érintett szervek között,
- a Védelmi Tanács feladatkörébe tartozó ügyben feladatmeghatározás, valamint információs igény megfogalmazása az érintett szerveknek, továbbá a Kormány irányítása alá nem tartozó állami szervek együttműködésre történő felkérése,
- a Védelmi Tanács feladatkörébe tartozó ügyben tájékoztatáskérés az érintett szervek felderítő és műveleti, valamint hatósági intézkedéseiről, valamint a műveleti helyzetnek megfelelően javaslattétel a szükséges intézkedésekre.<sup>441</sup>

A Védelmi Tanácsra, valamint annak szakmai döntéselőkészítő testületére, a Védelmi Munkacsoportra vonatkozó, fentebb ismertetett szabályozás alapján, különösen a VMCS egyéb feladataira vonatkozó rendelkezések figyelembevételével megállapítható, hogy a VIH az alaprendeltetéséből adódó feladatait, az ágazatokon átívelő összkormányzati koordináció megvalósítását ágazatok feletti jogállású szervként a Kormány irányítása mellett, a Védelmi Tanács Védelmi Munkacsoportjával aktív szakmai együttműködésben lenne képes a leghatékonyabban ellátni. Az összkormányzati koordináció megvalósításához elengedhetetlen gyors és hiteles információáramlás biztosítása érdekében – amelynek különösen egy konkrét válsághelyzet kezelése során van kiemelt jelentősége – a VIH elnöke a Védelmi Tanács döntése alapján állandó meghívottként részt venne a VMCS ülésein. Figyelemmel arra, hogy a hatályos szabályozás nem nevesíti a VMCS tagjait és az állandó meghívottakat, az általam fentebb javasolt megoldás abban az esetben mutatkozik megvalósíthatónak, ha a VMCS összetétele minimum szakmai felsővezetői szinten kerül meghatározásra.

### ***A Nemzeti Eseménykezelő Központ kialakítására, működésére vonatkozó javaslat***

Ahogy arról a korábbiakban már említést tettem, megítélésem szerint indokolt lenne a vonatkozó szabályozást a VIH operatív szerve, a NEK vonatkozásában a KKB NVK mintájára kidolgozni. Ennek gyakorlati megvalósítása – egyik lehetséges változatban – történhetne az alábbiak szerint. Elsőként rögzítésre kerülne a VIH operatív munkaszerveként a NEK *alaprendeltetése*, amely a valamennyi válságtípussal szembeni védekezéssel kapcsolatos feladatok központilag összehangolt végrehajtásának támogatása, tehát összkormányzati

---

<sup>441</sup> 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről 56/E. pont.

fellépést igénylő helyzetekben – különleges jogrend, átmeneti időszak idején, ÖVT elrendelését követően – az összkormányzati koordináció megvalósítása. Feladatait minden ágazatnak, szakterületnek a válságkezelésben érintett központi államigazgatási szerve állományából kijelölt szakemberekkel, valamint meghívott szakértőkkel látná el. A NEK-et egy vezető, annak általános és szakmai helyettese, továbbá egy általános munkacsoport és a szakmai feladatok ellátására hivatott, válságtípusonként kialakított védekezési munkabizottságok<sup>442</sup> alkotnák. A NEK vezetője a VIH főigazgató-helyettese,<sup>443</sup> általános helyettese – általános helyettesítési jogkörrel felruházva – az adott válságtípus kezelésében elsődlegesen érintett ágazat, szakterület vezető beosztású képviselője lenne, aki egyben vezetné az általános munkacsoportot. A szakmai helyettesi tisztséget a szakmai feladatok ellátásáért felelős vezető beosztású személy töltené be a válságkezelésben elsődleges érintett központi államigazgatási szerv állományából, aki vezetné a védekezési munkabizottságot. Az *általános munkacsoport* az általános helyettes vezetésével végezné a valamennyi válságtípus során ellátandó feladatokat – például a lakosságtájékoztatási feladatokat – az érintett központi államigazgatási szervek állományából kijelölt szakemberekkel. Az adott válságtípusnak megfelelő *védekezési munkabizottság* pedig a szakmai helyettes vezetésével látná el a szakmai feladatokat. Az általános munkacsoport és a védekezési munkabizottságok aktiválásuk esetén 24 órás folyamatos munkarendben működnének részleges vagy teljes állománnyal, az adott helyzet súlyosságának, intenzitásának függvényében. A NEK megalakításával, feladat- és hatáskörének, valamint működési rendjének meghatározásával egy időben célszerűnek mutatkozik felülvizsgálni a KKB NVK funkcióit, feladat- és hatáskörét annak érdekében, hogy a két kormányzati szintű koordinációt végző operatív szerv közötti viszonyrendszerben ne alakuljanak ki esetleges párhuzamosságok, illetve hatásköri átfedések.

### **3.2.3. A területi védelmi bizottság összetételének, működésének és feladatrendszerének vizsgálata, jogszabályi elemzése**

Ebben az alfejezetben vizsgálom a területi védelmi bizottság (TVB)<sup>444</sup> összetételére, működésére és feladatrendszerére vonatkozó hatályos szabályozást a fentebb megjelölt szempontrendszer alapján.

---

<sup>442</sup> Véleményem szerint a védekezési munkabizottságok kialakításánál célszerű lenne a Vbö. 5. § 15. pontjában felsorolt védelmi és biztonsági események szerinti elhatárolást figyelembe venni, tekintettel az Alaptörvényben meghatározott különleges jogrendi esetkörök kihirdetését megalapozó eseményekre is.

<sup>443</sup> A VIH főigazgató-helyettese irányítja a Védelmi és Biztonsági Eseménykezelési Főosztály vezetőjének tevékenységét.

<sup>444</sup> A TVB-k esetében fontos megemlíteni, hogy a bizottságokra a reformot megelőzően a megyei és fővárosi védelmi bizottságok elnevezés volt használatos, ezt váltotta fel a jelenlegi, egységesen területi védelmi bizottság megnevezés.

### 3.2.3.1. A területi védelmi bizottság fogalmi meghatározása, alaprendeltetése, valamint az összetételére és működésére vonatkozó jogszabályi rendelkezések

A Vbö. az értelmező rendelkezései között rögzíti a TVB fogalmát az alábbiak szerint:  
„területi védelmi bizottság: a főváros és a vármegyék területére kiterjedő illetékességgel, e törvényben meghatározottak szerint létesített, a Kormány irányítása alatt álló, testületi szervként működő területi közigazgatási szerv.”<sup>445</sup>

A Vbö. a TVB-re vonatkozó részletszabályozás során az *irányítás tekintetében* meghatározza, hogy a Kormány ezt a jogkörét a VBI központi szerve útján gyakorolja, azonban ez a jogkör nem terjed ki az ágazati védekezési és felkészülési feladatok irányítására. Előremutató a Kormány irányítási jogkörének a központi szerv útján – és nem a honvédelmi miniszter útján, ahogy azt korábban a Hvt.4. tartalmazta – történő gyakorlása,<sup>446</sup> amely az ágazatokon átívelő jelleget és az összkormányzati koordináció gyakorlati megvalósulását szolgálja az ágazatok szintjét meghaladó kérdésekben, az ágazati működés meghagyása mellett, azt kiegészítve. Ezzel a jogalkotó az irányítás kérdésében megvalósította az összkormányzati koordináció megteremtése, ezáltal a normál jogrendi válságkezelés és a különleges jogrendi működés hatékonyságának növelése célkitűzését. Fontos azonban kiemelni, hogy még kidolgozásra vár annak a szakmai szempontrendszernek a kimunkálása, amely megteremti a határvonalat, és segítségül szolgál annak eldöntésében, hogy mikor nem elegendő az ágazati válságkezelés, mikortól van szükség összkormányzati koordinációra. Ennek az igen jelentős kérdésnek a tisztázásáig ugyanis egy konkrét válsághelyzetben hatásköri ütközésekre kerülhet sor.

*A TVB-k összetételét tekintve* jelentős változást nem vezetett be a jogalkotó, hiszen annak felépítése a reformot megelőzően is tükrözte a bizottság ágazatokon átívelő jellegét, a válságkezelésben érintett valamennyi szakterület képviseletében. A TVB továbbra is szavazati joggal rendelkező elnökből, egy általános és két szakmai elnökhelyettesből, valamint tagokból, illetve tanácskozási joggal az ülésen jelen lévő állandó és eseti meghívottakból tevődik össze.<sup>447</sup> A Vbö. átvette azt a hatályba lépése előtt alkalmazott honvédelmi ágazati szabályozási megoldást, amely nem egy helyen, hanem megosztva tartalmazta a bizottság összetételére vonatkozó szabályokat.<sup>448</sup> Ennek megfelelően a Vbö-ben található a bizottság elnökére, elnökhelyetteseire vonatkozó rendelkezések, továbbá a tagok tételes felsorolása, míg annak

---

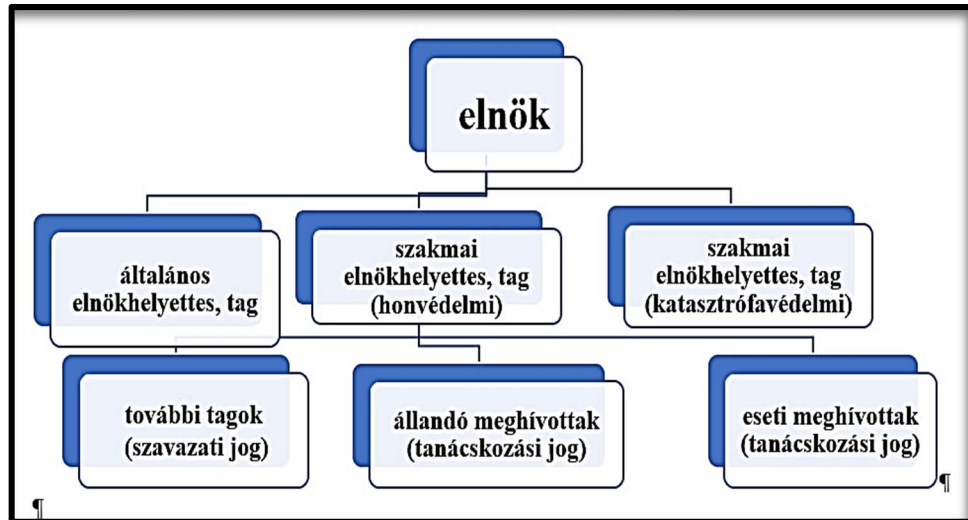
<sup>445</sup> Vbö. 5. § 4. pont.

<sup>446</sup> Hvt.4. 80. § 32. pont, Vbö. 53. § (1) bekezdés.

<sup>447</sup> Vbö. 53. § (2)-(3) bekezdés, 427/2022. (X. 28.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági igazgatás területi és helyi szabályairól (Vbö. Vhr.1.) 10. § (2)-(3) bekezdés.

<sup>448</sup> Hvt.4. 25. § (4)-(5) bekezdés, Hvt.4. Vhr. 29. § (1)-(2) bekezdés.

egyik végrehajtási rendelete<sup>449</sup> rögzíti az állandó meghívottak körét és az eseti meghívottakra vonatkozó szabályokat. Megítélésem szerint ez a megosztott szabályozás ellentétes a törvény célkitűzéseivel, az egységesség és ezáltal az átlátható szabályozás megteremtésének követelményével. A TVB összetételét az 2. számú ábra szemlélteti.



**2. számú ábra:** A TVB összetétele. Készítette: a szerző.

A testület elnöke a főispán, három helyettese közül az általános helyettese a fővárosi, vármegyei kormányhivatal főigazgatója, a honvédelmi szakmai elnökhelyettese a Honvédség tényleges állományú, honvédelmi miniszter által kijelölt tisztje, míg a katasztrófavédelmi szakmai elnökhelyettese a vármegyei katasztrófavédelmi igazgató. A Vbő. a központi szerv létrehozásával és ezáltal a VBI szervezetében megvalósuló hierarchikus irányítási rendszernek megfelelően a szakmai elnökhelyettesi tisztség vonatkozásában egy további követelményt állított, amely szerint a központi szerv vezetőjének egyetértése szükséges a tisztség betöltéséhez. A honvédelmi elnökhelyettes esetében a korábbiaktól eltérően további feltétel az is, hogy a helyettes tiszti állománycsoportba tartozó legyen. Ez utóbbi követelmény ugyan nem sarkalatos törvényi szinten és nem a tiszti állománycsoportba tartozás megfogalmazással, de közvetett módon szerepelt a Hvt.4. Vhr-ben is, hiszen a rendelet rögzítette, hogy a HM védelmi igazgatási feladatokat ellátó szervezeti egységének vezetője vagy az általa kijelölt személy látja el a honvédelmi elnökhelyettesi tisztséget.<sup>450</sup>

Az elnökön és három elnökhelyettesén kívül a testület tagjait és a meghívottakat a 11. számú táblázat tartalmazza.

<sup>449</sup> Vbő. Vhr.1.

<sup>450</sup> Hvt.4. Vhr. 23. § (4) bekezdés.

**11. számú táblázat:** A területi védelmi bizottság összetétele a Vb. és Vbö. Vhr.1. alapján.  
Készítette: a szerző.

A területi védelmi bizottság összetétele (az elnökön és az elnökhelyetteseken kívül)
<b>Tagok</b>
a vármegyei közgyűlés elnöke – a fővárosban a főpolgármester – vagy az általa helyettesítésre kijelölt személy
a megyei jogú város polgármestere vagy az általa helyettesítésre kijelölt személy
a katonai igazgatás területi szervének vezetője
a bizottság szakmai elnökhelyettese kivételével a bizottság illetékességi területén működő, önálló hatáskörrel rendelkező rendvédelmi szerv illetékes vezetője
az egészségügyi államigazgatási szerv képviselője
az árvízi védekezésért felelős szervezet vezetője
a TVB titkára
<b>Állandó meghívottak</b>
a honvédelemért felelős miniszter által kijelölt minisztériumi szervezeti egység vezetője
a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter által kijelölt védelmi és biztonsági igazgatási feladatokat ellátó minisztériumi szervezeti egység vezetője, katasztrófavédelmi feladat tekintetében a BM OKF szervezeti egységének vezetője
a VBI központi szervének vezetője
a TVB illetékességi területén működő rendvédelmi szerv vármegyei vezetői, a nemzetbiztonsági védelem alá eső szerv és létesítmény biztonsági védelméért felelős szerv területi vezetője, kivéve, ha tagja a TVB-nek
az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság területileg illetékes vezetője, kivéve, ha tagja a TVB-nek
a Magyar Honvédség parancsnoka által a TVB-vel együttműködésre kijelölt katonai szervezet parancsnoka
az Országos Mentőszolgálat területileg illetékes vezetője
az országos közút kezelését, üzemeltetését ellátó szerv vagy szervezet területi vezetője
a területi illetékességébe tartozó HVB elnöke
a fentebb meghatározott vezető által kijelölt képviselő
<b>Eseti meghívottak</b>
a meghívás az adott bizottsági ülésen történő jelenlét indokoltságához van kötve, melynek megítélését a rendelet a TVB elnökének döntési jogkörébe utalja

A Vbö. hatályba lépése előtti rendelkezésektől eltérő változás, hogy az önkormányzati igazgatást képviselő tagok – a vármegyei közgyűlés elnöke, a fővárosban a főpolgármester, a megyei jogú város polgármestere – vonatkozásában a gyakorlati tapasztalatok alapján szabályozta a jogalkotó a helyettesítés kérdését, és egységesen az ezen tisztséget betöltő személyek jogkörébe utalta a helyettesítő kijelölését. A Vbö. másik lényeges változása, hogy ismét tagja a testületnek a bizottság titkára.<sup>451</sup>

A bizottság ülésein tanácskozási joggal részt vevő *állandó meghívottak* körét (11. számú táblázat) a Vbö. Vhr.1.<sup>452</sup> tartalmazza, akiket az ülésekre az elnök köteles meghívni. Az állandó

<sup>451</sup> Vbö. 53. § (3) bekezdés.

<sup>452</sup> Vbö. Vhr.1. 10. § (2) bekezdés.

meghívottak körében a reformot megelőző rendelkezésekhez képest alapvetően bővülés figyelhető meg, hiszen a korábbiakhoz képest egy meghívott kikerült a szabályozásból, ugyanakkor további négygel bővült a meghívottak köre.<sup>453</sup>

Kiemelést érdemel a változások között az is, hogy a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter által kijelölt VBI feladatokat ellátó minisztériumi szervezeti egység vezetője már nem a honvédelmi feladatok tekintetében, hanem valamennyi védelmi és biztonsági feladat tekintetében vesz részt állandó jelleggel az üléseken.<sup>454</sup> A bővülés vonatkozásában meg kell még említeni, hogy a jogalkotó egyértelműen rögzítette az „újak” között a HVB elnökét, ugyanis a korábbi szabályozás nem volt konkrét ebben a kérdésben.<sup>455</sup> Az *eseti meghívottakkal* kapcsolatban a Vbö.Vhr.1. a korábbi szabályozáshoz hasonlóan a szükséges személyek meghívását az adott bizottsági ülésen történő jelenlét indokoltságához köti, melynek megítélését a rendelet a TVB elnökének döntési jogkörébe utalja.<sup>456</sup>

*A fentiek alapján megállapítható, hogy a TVB összetételében jelentős változások nem történtek, hiszen annak komplexitása már a reformot megelőzően is képessé tette a bizottságot mindenféle válságtípus hatékony kezelésére. A hatályos szabályozásban megmutatkozó bővítés ezt a képességet erősítette tovább.*

*A TVB működésével kapcsolatban a vonatkozó alapvető rendelkezések változatlanok maradtak, de már nem a honvédelmi ágazat terminológiájához és a honvédelmi, illetve honvédelmi igazgatási feladatokhoz kötöten kerültek a Vbö-ben meghatározásra, hanem átfogó módon, a védelem és biztonság területéhez kapcsolva jelennek meg. A testület továbbra is maga állapítja meg szervezeti és működési rendjét, azonban ehhez a VBI – hierarchikus rendszeréhez igazodó módon – központi szerve vezetőjének egyetértésére van szükség. Szemben azzal a korábbi követelménnyel, amely a honvédelemért és a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter előzetes hozzájárulását tette szükségessé.*

A TVB-k működésének feltételrendszerét ezentúl is a fővárosi és a vármegyei kormányhivatalok biztosítják. A TVB elnöke a kormányhivatal közreműködésével látja el igazgatási feladatait. Továbbá különleges jogrend idején, valamint az ÖVT-vel összefüggésben

---

<sup>453</sup> A további állandó meghívottak: a VBI központi szervének vezetője, a nemzetbiztonsági védelem alá eső szerv és létesítmény biztonsági védelméért felelős szerv területi vezetője, az országos közút kezelését, üzemeltetését ellátó szerv vagy szervezet területi vezetője, valamint a TVB területi illetékességébe tartozó HVB elnöke is bekerült az állandó meghívottak körébe. Már nem állandó meghívott: a katonai igazgatási szervezet vezetője a Vbö. Vhr.1. 10. § (2) bekezdése, Hvt.4. Vhr. 29. § (1) bekezdése alapján.

<sup>454</sup> Vbö. Vhr.1. 10. § (2) bekezdés, Hvt.4. Vhr. 29. § (1) bekezdés.

<sup>455</sup> A Hvt.4. Vhr. 29. § (1a) bekezdése csupán lehetőséget biztosított az MVB elnöke számára, hogy az ülésre a HVB elnökét meghívja, míg a Hvt.4. 25. § (5) bekezdése alapján a HVB elnöke kizárólag a HVB feladatkörét érintő döntésben volt köteles részt venni.

<sup>456</sup> Hvt.4. 25. § (5) bekezdés, Hvt.4. Vhr. 29. § (2) bekezdés, Vbö. Vhr.1. 10. § (3) bekezdés.

bevezetett intézkedések végrehajtásából eredő feladatellátás érdekében, a szükséges mértékben a kormányhivatal valamennyi foglalkoztatottja részére rendkívüli munkavégzés rendelhető el. Megemlítést érdemel még az az előírás is, amely alapján a bizottság költségeinek fedezetére szolgáló állami pénzügyi forrásokat – költségvetési összeg, céltámogatás, állami támogatás – továbbra is a kormányhivatal kezeli.<sup>457</sup>

A TVB működésével kapcsolatos *részletszabályokat* a Vbö. Vhr.1. rögzíti. A reformot megelőző szabályozástól eltérően a TVB elnökét a kormányhivatalon kívül a védelmi és biztonsági feladatellátásban részt vevő szervek, szervezetek is támogatják javaslattétellel, valamint a döntések előkészítésével és azok végrehajtásában való közreműködéssel.<sup>458</sup> *Véleményem szerint a korábbi rendelkezések kibővítése indokolt volt, hiszen lehetővé teszi a döntéshozatal szakmai megalapozottságának és a feladatvégrehajtásnak a szélesebb körű támogatását átfogó módon, az együttműködés fokozásának érdekében.* Ezzel a jogalkotó megvalósította a hatékony együttműködés, végső soron a normál jogrendi válságkezelés és a különleges jogrendi működés hatékonyságának növelése célkitűzését.

A kormányhivatal felelősségi körébe tartozik továbbra is a TVB és munkaszervezete részére a működési feltételek biztosítása, a gazdálkodásukkal kapcsolatos feladatellátás, valamint a működési támogatásukra biztosított központi pénzügyi források elkülönítetten történő kezelése. A pénzügyi forrásokat a bizottság az általa jóváhagyott éves feladat- és pénzügyi terv alapján használhatja fel, az abban foglaltak megvalósításával kapcsolatban a TVB elnökét évente beszámolási kötelezettség terheli. A beszámolás azonban a korábbiaktól eltérően nem kizárólagosan a honvédelem rendszerében valósul meg, hanem a VBI központi szerve felé is. Ezzel a változással a vertikális szervezeti struktúrának megfelelően a beszámolás a TVB-t irányító szerv felé is történik,<sup>459</sup> azonban szükséges egy ellentmondást kiemelni. Korábban a honvédelmi törvény a működési költségek fedezetét a honvédelmi feladatokhoz kötötten határozta meg, ebből adódóan kézenfekvő volt, hogy a beszámolásnak a honvédelem rendszerében kellett történnie. *A hatályos rendelkezések viszont ezt a fedezetet a védelmi és biztonsági feladatokhoz kapcsolják, ennek ellenére a fedezet felhasználásáról a VBI központi szerve vezetőjén kívül a honvédelmi miniszternek kell beszámolni.*<sup>460</sup> *Ebből jól látható, hogy pénzügyi vonatkozásban megmaradt az ágazathoz kötöttség, ezen a területen a szabályozás nem teremtette meg az ágazatokon átívelő jelleget.*

---

<sup>457</sup> Vbö. 53. § (4)-(5), (7) bekezdés, Hvt.4. 25. § (6)-(7) bekezdés, 26. § (2) bekezdés.

<sup>458</sup> Vbö. Vhr.1. 1. § (1) bekezdés, Hvt.4. Vhr. 23. § (1) bekezdés.

<sup>459</sup> Vbö. Vhr.1. 1. § (2)-(3) bekezdés, Hvt.4. Vhr. 23. § (2) bekezdés.

<sup>460</sup> Hvt.4. 25. § (7) bekezdés, Hvt.4. Vhr. 23. § (2) bekezdés, Vbö. 53. § (5) bekezdés, Vbö. Vhr.1. 1. § (3) bekezdés.



Fontos még említést tenni a TVB működése szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bíró titkárságról, amely a bizottság munkaszervezete. A *titkárság* osztály jogállású szervezetként a TVB elnökének közvetlen alárendeltségében a kormányhivatalban működik. Összetételét tekintve titkárból, titkárhelyettesből és a kormányhivatal által foglalkoztatott személyekből áll. A titkárságot vezető titkár a Magyar Honvédség vagy a hivatásos katasztrófavédelmi szerv állományába tartozó, legalább főtiszti állománycsoportba sorolt személy. Továbbra is a honvédelemért felelős miniszter nevezi ki, de kinevezéséhez most már szükséges a TVB elnöke és a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter előzetes egyetértésén kívül a VBI központi szerve vezetőjének előzetes egyetértése is.<sup>461</sup> A kinevezéshez kapcsolódó változás a VBI hierarchikus szervezetrendszerében a TVB feletti szinten az új központi szerv felállításával magyarázható, amely a többi újításhoz hasonlóan a TVB ágazatokon túlmutató jellegét erősíti.

A titkárság további személyei tekintetében a reformot megelőzően hatályban volt jogszabályok nem tartalmaztak rendelkezéseket. A Vbö. Vhr.1. ezzel a gyakorlattal szakítva a titkárhelyettes és a titkárság többi foglalkoztatottja kijelölésének szabályait is lefektette. A titkárhelyettes személyére vonatkozó javaslattétel joga a TVB elnökét illeti meg, azonban mindezt egy széleskörű – a katasztrófák elleni védekezésért és a honvédelemért felelős miniszternek, valamint a VBI központi szerve vezetőjének részvételével megvalósuló – egyeztetésnek és ez alapján kialakuló egyetértésnek kell megelőznie. A Magyar Honvédség állományába tartozó titkárhelyettes a honvédelemért felelős miniszter, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv állományába tartozót a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter, míg a titkárság többi foglalkoztatottját a főispán jelöli ki.<sup>462</sup>

A fentebb ismertetettek alapján megállapítható, hogy a titkári tisztséghez hasonlóan a titkárhelyettesi státusz betöltése is két ágazathoz köthető, ahogyan a reformot megelőzően is, azonban ezeknek a pozícióknak a betöltéséhez már jóval szélesebb konszenzusra van szükség. Meglátásom szerint a titkár kinevezését a titkárhelyettesnél meghatározottaknak megfelelően lenne célszerű szabályozni, hiszen ezt a tisztséget is betöltheti katonán kívül a katasztrófavédelem állományába tartozó személy is.

Kiemelendő a működés vizsgálata körében a TVB operatív munkaszerve, amelyet a bizottság működtet. Ez a munkaszerv a TVB operatív tevékenységének támogatására szolgál. Együttműködési kötelezettség terheli, a TVB illetékességi területén lévő HVB helyi operatív munkaszervével köteles folyamatosan együttműködni.<sup>463</sup>

---

<sup>461</sup> Vbö. Vhr.1. 8. §, 9. § (1)-(2) bekezdés, Hvt.4. Vhr. 27-28. §.

<sup>462</sup> Vbö. Vhr.1. 9. § (3)-(5) bekezdés.

<sup>463</sup> Vbö. Vhr.1. 11. § (1) bekezdés.

*Az ellenőrzési jogkör* gyakorlásával összefüggésben megállapítható a Vbö. Vhr.1. rendelkezése alapján, hogy a területi VBI feladatainak végrehajtása felett az ellenőrzést – a honvédelemért és a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszterek által vezetett minisztériummal együttműködésben – a VBI központi szerve gyakorolja a korábbival megegyező szempontrendszer alapján. Ez a rendelkezés is a VBI hierarchikusan felépülő szervezetrendszeréből egyértelműen levezethető.<sup>464</sup> A korábbi szabályozás alapján az ellenőrzési jogkör a honvédelem rendszerében, a honvédelmi feladatok végrehajtásához kapcsolódóan került rögzítésre.

A *központi szintű ellenőrzési jogkört* a Kormány által kijelölt szerveknél, az általa meghatározott rendben a honvédelemért felelős miniszter gyakorolta egy bizottság útján, amelyet a HM védelmi igazgatási feladatokat ellátó szervezeti egységének vezetője jelölt ki, és amely az ellenőrzésbe bevonta a központi államigazgatási szerveket.<sup>465</sup> Ezzel a változással a központi szintű ellenőrzés tekintetében is megszűnt a honvédelmi túlsúly, és tovább erősödött az ágazatokon túlnyúló jelleg.

A *területi szintű ellenőrzésre* továbbra is a TVB jogosult az illetékességi területén kijelölt szerveknél. Ezt a jogkörét az általa kijelölt bizottság útján hajtja végre a területi államigazgatási szerv bevonásával, a központi szintű ellenőrzéssel megegyező szempontrendszer alapján. A TVB ellenőrzési jogosultsága tekintetében a reformot megelőzően hatályban volt szabályozáshoz képest bővülés figyelhető meg, ugyanis ezt a jogkört korábban az általa kijelölt helyi szerveknél gyakorolhatta, míg a hatályos szabályozás alapján valamennyi illetékességi területén kijelölt szervet ellenőrzése alá vonhatja.<sup>466</sup> A hatályos rendelkezések alapján azonban – a korábbi szabályok egyértelműségével szemben – hiányzik annak konkrét és világos rögzítése, hogy ki jogosult az ellenőrzendő szerv kijelölésére.

Kiemelendő az új szabályrendszerben, hogy a *felügyeleti jogkör gyakorlásának* kérdése nem került meghatározásra. A reformot megelőzően a honvédelem rendszerében, a honvédelmi feladatok tekintetében létezett erre a fontos jogkör gyakorlására vonatkozó szabályozás, amely alapján az arra jogosult megsemmisíthette a védelmi bizottság vagy annak elnökének jogszabálysértő döntéseit, szükség esetén új eljárásra utasíthatta a jogszabálysértőt.<sup>467</sup>

---

<sup>464</sup> Vbö. Vhr.1. 6. § (1)-(2) bekezdés.

<sup>465</sup> Hvt.4. Vhr. 25. § (1)-(2) bekezdés.

<sup>466</sup> Vbö. Vhr.1. 7. §, Hvt.4. Vhr. 31/B. §.

<sup>467</sup> A Hvt.4. Vhr. 24. §-a alapján az MVB (FVB) honvédelmi feladatai tekintetében a honvédelemért felelős miniszter a HM védelmi igazgatási feladatokat ellátó szervezeti egysége útján felügyeletet gyakorolt az MVB (FVB) felett. E jogkörében megsemmisítette az MVB (FVB), vagy annak elnöke jogszabálysértő döntését, szükség esetén új eljárásra utasította az MVB-t (FVB-t), vagy annak elnökét. A 31/A. § alapján az MVB (FVB) a titkársága közreműködésével felügyeletet gyakorolt a HVB felett. E jogkörében egyedi határozattal megsemmisítette a HVB jogszabálysértő döntését, szükség esetén új eljárásra utasította a HVB-t.

Véleményem szerint ezt a szabályozási hiányosságot indokolt lenne pótolni a korábbi rendelkezések alapul vételével. Ennek megfelelően a TVB a titkársága közreműködésével felügyeletet gyakorolna a HVB felett. E jogkörében jogosult lenne megsemmisíteni a HVB jogszabálysértő döntését, szükség esetén új eljárásra utasíthatná a HVB-t. A TVB felett pedig a VIH gyakorolná a felügyeleti jogkört a VBI rendszerében kialakult hierarchiának megfelelően, az érintett ágazatért felelős miniszter által kijelölt szervezeti egység közreműködésével.

Fontos kérdés a *TVB és az elnöke között a döntési jogkör átvételének vizsgálata*. Az új szabályozás hatálybalépését megelőzően a döntési jogkörnek az MVB és annak elnöke közötti megoszlása a két ágazati törvényben, a honvédelmi és a katasztrófavédelmi törvényben ágazatközpontú megközelítésben, eltérően, mégis némiképp hasonló elvi megfontolás alapján került meghatározásra. Ennek megfelelően az állapítható meg, hogy általánosságban az MVB testületileg döntött a hatáskörébe tartozó kérdésekben. Súlyos válsághelyzet esetén viszont a rendkívüli helyzet gyors, hatékony kezelése érdekében az elnök egyszemélyi jogkörgyakorlása valósult meg.

A honvédelmi törvény rögzítette, hogy a honvédelmi feladatok végrehajtásakor – a veszélyhelyzet esetkore kivételével – a különleges jogrend idején bevezetett rendkívüli intézkedések végrehajtása során az MVB teljes jogkörét annak elnöke gyakorolja a honvédelmi elnökhelytesssel egyetértésben.<sup>468</sup> A katasztrófavédelmi törvény az elhatárolást a védekezés időszakaihoz kötötte. A felkészülés és a megelőzés időszakában az MVB elnöke a bizottság testületi döntésének megfelelően gyakorolta a hatáskörébe tartozó feladatokat, míg a védekezés időszakában, annak irányítása során feladatait az MVB közreműködésével, egyszemélyi döntésekkel látta el a hatékony és gyors reagálás érdekében.<sup>469</sup>

A Vbö. teljesen más megközelítésben, a fentiekől eltérően szabályozza a kérdéskört. *A hatáskörgyakorlás és ezáltal a döntési jogkör megoszlásának kérdését* már nem a válságkezelés tényéhez vagy a különleges jogrend bevezetéséhez köti, hanem a *TVB akadályoztatásának esetéhez*. A törvény szerint alapesetben a bizottság hatáskörébe utalt döntési jogkörök tekintetében a TVB elnökének csupán kiadmányozási jogköre van. Ha azonban a TVB a testületi döntéshozatalban bármely oknál fogva akadályoztatott – a bizottsági ülés megtartásának feltételei idő hiányában vagy más okból hiányoznak vagy bármely más okból kifolyólag –, halaszthatatlan esetben a TVB hatáskörébe tartozó döntési jogkört a TVB elnöke gyakorolja egy személyben, az érintett szakmai elnökhelyettes véleményének kikérését

---

<sup>468</sup> Hvt.4. 25. § (3) bekezdés.

<sup>469</sup> Kat.2. 12. § (1)-(2) bekezdés.

követően. Döntéséről az akadályoztatás megszűnését követően köteles haladéktalanul tájékoztatni a TVB-t.<sup>470</sup> Ez utóbbi, az egyszemélyi döntési jogkörgyakorláshoz kapcsolódó kitétel, a szakmai elnökhelyettes véleményének kikérése meglátásom szerint súlytalan eljárási garancia, indokolt lenne a szakmai elnökhelyettes előzetes egyetértéséhez kötni a jogkör gyakorlását. Ezen kívül a törvényi biztosítékok között célszerű lenne egy további kitétel rögzítése, amely szerint az egyszemélyi döntési jogkör gyakorlására csak legvégső esetben kerülhet sor, amennyiben a bizottság ülése infokommunikációs csatornák igénybevételével sem tartható meg.

*Véleményem szerint aggályos az egyszemélyi döntésnek a bizottság akadályoztatásához kötése abból a szempontból is, hogy sem a Vbö., sem a Vbö. Vhr.1. nem tartalmaz konkrét, egyértelmű rendelkezéseket arra vonatkozóan, hogy ki, mikor, milyen esetekben, milyen tényezők figyelembevételével és hogyan, milyen módon jogosult megállapítani az akadályoztatás tényét. A jogalkotó ezt a szabályozási megoldást – a döntési jogkör áthelyezésének az akadályoztatás tényéhez való kötését – különleges jogrend idején az Országgyűlés akadályoztatásának mintájára vette át, de a parlamenti akadályoztatás esetén meghatározásra kerültek a részletszabályok is.<sup>471</sup>*

*A fentiekben megfogalmazott aggályok miatt, valamint az operativitás megvalósulása érdekében éppen ezért az egyszemélyi döntési jogkört a korábbi honvédelmi szabályozás mintájára, a megváltozott körülményekhez és szabályozáshoz igazodóan célszerű lenne a különleges jogrend idejéhez, valamint az azonnali reagálást szükségessé tevő válsághelyzetekhez kötni. További feltétel lenne, hogy az elnök a bizottság teljes jogkörét azzal a bizottsági taggal egyetértésben gyakorolhatná, aki az adott eseménykezelésben elsődlegesen érintett ágazat, szakterület képviselője.*

### 3.2.3.2. A területi védelmi bizottság feladatrendszer, a bizottság elnökének feladatai, a feladatok csoportosítása, jogszabályi háttérének vizsgálata

A TVB-k feladatrendszerének vizsgálata kapcsán fontos kiemelni, hogy részükre a Vbö. és a Vbö. Vhr.1. is határoz meg feladatokat, így annak teljességéhez szükséges mindkét jogszabály vonatkozó rendelkezéseinek bemutatása. A feladatokat a vizsgálat során általam meghatározott szempontok szerint csoportosítottam és táblázatos formában rendszereztem.

---

<sup>470</sup> Vbö. 53. § (6) bekezdés.

<sup>471</sup> Alaptörvény 56. cikk.

### ***A TVB-k feladatrendszerének vizsgálata, a feladatok csoportosítása***

A TVB-k hatáskörébe a Vbö. által utalt feladatok alapvetően két fő kategóriába sorolhatók: a *felkészülési* és a konkrét *válsághelyzet kezelésében* való közreműködési feladatokra.<sup>472</sup> Ezzel az átfogó jellegű csoportosítási mód alkalmazásával a jogalkotó szakított a korábbi ágazatközpontú szemléleten alapuló honvédelmi felkészítéssel és katasztrófavédelmi feladatokkal kapcsolatos kategorizálással.<sup>473</sup> Az új szabályozás alapján, ahogy azt már fentebb kiemeltem, a testülethez telepített feladatok a Vbö-ben és annak végrehajtási rendeletében, a Vbö. Vhr.1-ben jelennek meg.

Korábban a vonatkozó rendelkezések két ágazat, a honvédelem és a katasztrófavédelem négy jogszabályában megosztottan, ágazati jelleggel voltak rögzítve.<sup>474</sup> Kiemelést érdemel, hogy a két fő kategória kibontása során a Vbö. *célkitűzései, az egységesítés, egyszerűsítés és ezáltal átláthatóbb szabályozás megteremtése ágazatokon átívelően, keretjelleggel, a feladatrendszer vonatkozásában már nem érvényesülnek maradéktalanul. Túl részletesen, konkrétan, sok esetben az ágazati jelleg meghagyásával, a korábbi ágazati szabályanyag rendelkezéseit szó szerint átvéve állapította meg a jogalkotó a feladatokat. Ezáltal egy bonyolult és átláthatatlan rendszert hozott létre. A fentiek alapján megállapítható, hogy a TVB-k feladatrendszere tekintetében a reform nem tudta teljeskörűen elhatárolni az összkormányzati és az ágazati jelleget, amely magában hordozza a hatásköri ütközések lehetőségét.* Pozitívuma viszont a szabályozásnak, hogy a felkészülési feladatok átfogóan, a válságkezeléshez kötötten szerepelnek. Ettől eltérően a korábbi szabályozásban a két ágazathoz kötött, általánosságban a bizottság honvédelmi igazgatási jogkörében, valamint a katasztrófák elleni védekezés felkészülési és megelőzési időszakához kötött bizottsági, valamint bizottsági elnöki megosztott feladatrendszer volt a jellemző.<sup>475</sup>

A védelmi és biztonsági tevékenységre való *felkészülési feladatok* részletes, konkrét felsorolásai véleményem szerint két alkategóriára oszthatók, az általános és a speciális feladatokra.

*Általános feladatok* alatt a valamennyi válságtípusra kiterjedő feladatokat értem, amelyeknek a Vbö. keretszabályozásában való megjelenítését indokoltnak tartom. A *speciális feladatok* alkategóriájába azokat a Vbö-ben megállapított feladatokat soroltam, amelyek egy

---

<sup>472</sup> Vbö. 54. § (1) bekezdés.

<sup>473</sup> Hvt.4. 25. § (1) bekezdés.

<sup>474</sup> Vbö. 54. § (2)-(4) bekezdés, Vbö. Vhr.1. 3-4. §, 11. §, Hvt.4. 26. § (1) bekezdés, Hvt.4. Vhr. 26. §, Kat.2. 10-12. §, Kat.2. Vhr. 9. § (1) bekezdés, 9/A. § (3), (5) bekezdés.

<sup>475</sup> Vbö. 54. § (3)-(4) bekezdés, Hvt.4. 26. § (1) bekezdés, Kat.2. 10-11. §, 12. § (1) bekezdés.

konkrét szabályozási körhöz, illetve egy konkrét ágazathoz sorolhatók. A felkészülési feladatok tételes bemutatása az általam alkalmazott bontásban a 12. számú táblázatban látható.

**12. számú táblázat:** A TVB felkészülési feladatai a Vbö. alapján. Készítette: a szerző.

<b>A területi védelmi bizottságok felkészülési feladatai</b>	
<b>Általános feladatok</b>	<b>Speciális feladatok</b>
a HVB-k védelmi és biztonsági felkészítésének irányítása, valamint a főpolgármester, a vármegyei közgyűlés elnöke és a polgármesterek védelmi és biztonsági felkészítésének összehangolása	a polgári védelmi kötelezettségen alapuló területi polgári védelmi szervezetek létrehozásáért való felelősség
a védelmi és biztonsági tevékenységben közreműködő szervek részére a védelmi és biztonsági felkészítés követelményeinek és feladatainak megállapítása, azok végrehajtásának összehangolása	egyetértési jog gyakorlása a területi polgári védelmi szervezetek felépítésére, létszámára vonatkozó – a területileg illetékes hivatásos katasztrófavédelmi szerv által tett – javaslatokkal kapcsolatosan
az illetékességi területén található települések, kerületek, továbbá a lakosság és a védekezésben érintett szervezetek közötti riasztás, kiértesítés és tájékoztatás, valamint kölcsönös segítségnyújtás rendjének megszervezése	a hatáskörébe tartozó katasztrófavédelmi tervező tevékenység irányítása
a közigazgatási szervekkel, a védelmi és biztonsági szervezetekkel, a civil szervezetekkel, valamint más vármegyékkel és a fővárossal történő együttműködés, a kölcsönös segítségnyújtás feltételeinek és rendjének biztosításáról való gondoskodás	a területi veszélyelhárítási terv elkészítéséért való felelősség
a közigazgatási szervekkel, a védelmi és biztonsági szervezetekkel, a civil szervezetekkel, valamint más vármegyékkel és a fővárossal történő együttműködés, a kölcsönös segítségnyújtás feltételeinek és rendjének biztosításáról való gondoskodás	a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter részére az illetékességi területén lévő települések polgármestereinek a települések katasztrófavédelmi besorolására vonatkozó javaslatainak a felterjesztése
a védelmi és biztonsági tevékenység koordinációjához és irányításához szükséges feltételek biztosításáért való felelősség illetékességi területén	
a védelmi és biztonsági felkészítés feladatainak gyakorlása és ellenőrzése céljából a VBI központi szervének tájékoztatásával gyakorlat vezetésének lehetősége a polgármesterek, valamint a védelmi és biztonsági tevékenységben közreműködő szervek közreműködésével	
a védekezésben részt vevő szervek felkészültségéről szóló beszámoló TVB ülésének napirendjére tűzése	
a polgármesterek felkészítésével kapcsolatos feladatok éves feladattervben történő meghatározása	

*A táblázatban foglaltak alapján is jól látható az összkormányzati és az ágazati jelleg összemosódása. Tekintettel arra, hogy a Vbö. keretszabályozást kíván teremteni az alapvető rendelkezések lefektetésével, célszerű lenne az általános feladatokat (a táblázatban utolsóként*

*feltüntetett általános feladat kivételével) a Vbő-ben feltüntetni. A speciális feladatokat (a táblázatban utolsóként feltüntetett általános feladattal együtt) viszont a Vbő. Vhr.1-ben lenne indokolt megjeleníteni. Az általános feladatokhoz keretjelleggel még szükséges lenne egy további általános szabályként rögzíteni azt, hogy a TVB ellátja a polgári védelmi kötelezettséggel, a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettséggel, valamint a védelmi és biztonsági tervezéssel kapcsolatos feladatait.*

A felkészülési feladatok között szerepel az a rendelkezés, amely szerint a TVB gyakorlatot vezethet a védelmi és biztonsági felkészítés feladatainak gyakorlása és ellenőrzése céljából a polgármesterek és a védelmi és biztonsági tevékenységben közreműködő szervek közreműködésével. Ezt a feladatot a testület a korábbi szabályozás alapján is ellátta, ám korábban csak a honvédelmi felkészítés feladatainak gyakorlása és ellenőrzése céljából volt erre lehetőség. A jogalkotó ezzel a rendelkezéssel is erősítette az ágazatokon átívelő jelleget a felkészítés területén. Emellett a tervezett gyakorlat vezetéséhez korábban a Kormány jóváhagyására volt szükség, míg a hatályos szabályozás szerint a VBI központi szervének tájékoztatása elegendő.<sup>476</sup>

A fentiekben ismertetett elvi megfontolások alapján a felkészülési feladatokhoz hasonlóan a konkrét *válságkezelési feladatokat is* két alkategóriába soroltam: az *általános* és a *speciális* feladatok alkategóriába. Ezek részletes ismertetését a 13. számú táblázatban összegeztem.

*Az általános feladatoknál* felsoroltak között szerepel a vezetési infrastruktúráról, valamint az infokommunikációs rendszer folyamatos működőképességéről való gondoskodás is. Ez a feladat véleményem szerint alapvetően a felkészülési feladatok közé sorolható, amely a felkészülés általános feladatai között, átfogóbb megfogalmazásban már rögzítésre került. Ezáltal a válságkezelés általános feladatai között ennek megfogalmazása a Vbő-ben okafoyottá vált. A feladat konkretizálása a Vbő. Vhr.1-ben indokolt. A speciális feladatok tekintetében megfigyelhető, hogy egy kivétellel – a táblázatban elsőként feltüntetett feladat kivételével – katasztrófavédelmi feladatokat határozott meg a jogalkotó, honvédelmi feladatok nem kerültek rögzítésre.

*A TVB válságkezelési feladatait megvizsgálva* ugyanazt állapítottam meg, mint a felkészülési feladatok esetén. *A feladatok meghatározása túl részletező, sok esetben ellentmond a törvény szellemiségének, és nem szolgálja az egységesítés, egyszerűsítés és ezáltal az átláthatóbb szabályozás megteremtésének, valamint az átfogó megközelítésnek a követelményét.* Emellett ebben a fő feladatcsoportban is megjelennek konkrét ágazathoz

---

<sup>476</sup> Vbő. 54. § (3) bekezdés g) pont, Hvt.4. 26. § (1) bekezdés h) pont.

köthető, ágazati terminológiát tükröző feladatok. Célszerű lenne az általános feladatok Vbő-ben való meghagyása az utolsó feladat kivételével. Emellett keretjelleggel szükségesnek tartom rögzíteni, hogy az általános feladatain túl a *TVB ellátja a hatáskörébe tartozó polgári védelmi kötelezettséggel, lakosságvédelemmel, gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettséggel összefüggő, valamint a katasztrófavédelmi feladatokat*. Ezen általános megállapítás alapján a Vbő. Vhr.1-ben sor kerülhetne ezek konkrét és részletes kifejtésére.

**13. számú táblázat:** A TVB válságkezelési feladatai a Vbő. alapján. Készítette: a szerző.

<b>A területi védelmi bizottságok válságkezelési feladatai</b>	
<b>Általános feladatok</b>	<b>Speciális feladatok</b>
a HVB-k irányítása	a szükséges feltételek fennállása esetén a védelmi és biztonsági szervezetek és a védelmi és biztonsági tevékenységben közreműködő egyéb szervek számára szükséges ingó, ingatlan, szolgáltatás igénybevétele, a területi gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségek elrendelése, erről gazdasági és anyagi szolgáltatási nyilvántartás vezetése, és az elrendelésről a polgármester értesítése
a főpolgármester, a vármegyei közgyűlés elnöke és a polgármesterek, HVB-k VBI feladataiban együttműködő szervezetek tevékenységének összehangolása	
a VBI szervek működési feltételeinek biztosítása, és a rendkívüli intézkedésekkel hatáskörébe utalt feladatok végrehajtásának irányítása	
a Kormány vagy más szerv hatáskörébe tartozó védelmi és biztonsági intézkedések megtételének kezdeményezése	
a kialakult helyzet és a védekezés folyamatos értékelése, minderről jelentéstétel a Kormánynak	
a védelmi és biztonsági célú vezetési infrastruktúráról, valamint a VBI infokommunikációs rendszerének folyamatos működőképességéről való gondoskodás illetékességi területén	
	a lakosság és az anyagi javak kitelepítésének, kimenekítésének, befogadásának, ellátásának, továbbá a helyi védekezés megszervezésének összehangolása
	ideiglenesen a védekezés irányítása magához vonásának lehetősége, ha a saját vagy az érintett polgármester helyzetértékelése szerint a katasztrófa elleni védekezés a HVB lehetőségét meghaladja, erről a Kormány haladéktalan értesítése
	az adott helyzetben a védekezésért felelős miniszter intézkedése alapján – halasztást nem tűrő esetben annak utólagos tájékoztatásával – a polgári védelmi szervezetek alkalmazásának elrendelése, erről egyidejűleg a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szerve vezetőjének tájékoztatása

Fontos még annak kiemelése, hogy a TVB számos válságkezelési feladatáról közvetlenül a Kormányt köteles értesíteni, illetve felé tartozik jelentéstétellel. Ezt a megállapítást támasztják alá a következő rendelkezések. A katasztrófa elleni, a HVB lehetőségét meghaladó védekezés esetén a TVB ideiglenesen magához vonhatja a védekezés irányítását, azonban erről már nem



az ágazati koordinációs szervet, a KKB-t kell értesítenie, hanem a Kormányt.<sup>477</sup> Halasztást nem tűrő esetben az állampolgárok kimenekítésének elrendelése esetén a bizottságot is haladéktalan értesítési kötelezettség terheli a Kormány irányába, azonban ezt a kötelezettségét már nem a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szerve, azaz a BM OKF útján köteles teljesíteni, hanem közvetlenül.<sup>478</sup> A kialakult helyzet és a védekezés folyamatos értékeléséről a Kormánynak köteles jelenteni a bizottság. Az új szabályozás hatálybalépését megelőzően az MVB elnöke a több megyét érintő veszélyhelyzet (különleges jogrend) idején vagy a katasztrófa elhárításához szükséges esetben a kinevezett miniszteri biztosnak tett jelentést a KKB tájékoztatása mellett.<sup>479</sup> *Véleményem szerint a VBI hierarchikus felépítése alapján, a központi szerv létrehozásával minden fenti információáramlásnak a központi szerv útján vagy ágazati válságkezelés esetén az ágazati koordinációs szerv útján lenne célszerű megtörténnie.*

*Megvizsgálva a felkészülési és válságkezelési feladatok rendszerét, megállapítható az is, hogy számos, korábban a TVB elnökének hatáskörébe tartozó feladatot a jogalkotó a bizottsághoz telepített.*

*A felkészülési feladatok közül ezek az alábbiak:*

- a vezetési infrastruktúráról, valamint az infokommunikációs rendszer folyamatos működőképességéről való gondoskodás,<sup>480</sup>
- a védekezésben részt vevő szervek felkészültségéről szóló beszámoló TVB ülésének napirendjére tűzése,<sup>481</sup>
- a polgármesterek felkészítésével kapcsolatos feladatok éves feladattervében történő meghatározása,<sup>482</sup>
- egyetértési jog gyakorlása a területi polgári védelmi szervezetek felépítésére, létszámára vonatkozó – a területileg illetékes hivatásos katasztrófavédelmi szerv által tett – javaslatokkal kapcsolatosan,<sup>483</sup>
- a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter részére az illetékességi területén lévő települések polgármestereinek a települések katasztrófavédelmi besorolására vonatkozó javaslatainak felterjesztése,<sup>484</sup>

---

<sup>477</sup> Vbö. 54. § (2) bekezdés j) pont, Kat.2. 12. § (2) bekezdés c) pont.

<sup>478</sup> Vbö. 54. § (2) bekezdés f) pont, Kat.2. 12. § (2) bekezdés d) pont.

<sup>479</sup> Vbö. 54. § (2) bekezdés k) pont, Kat.2. 12. § (2) bekezdés e) pont, 46. § (1)-(2) bekezdés.

<sup>480</sup> Vbö. 54. § (2) bekezdés i) pont, Hvt.4. Vhr. 26. § c) pont.

<sup>481</sup> Vbö. 54. § (3) bekezdés i) pont, Kat.2. 12. § (1) bekezdés e) pont.

<sup>482</sup> Vbö. 54. § (3) bekezdés j) pont, Kat.2. 12. § (1) bekezdés f) pont.

<sup>483</sup> Vbö. 54. § (3) bekezdés k) pont, Kat.2. 12. § (1) bekezdés h) pont.

<sup>484</sup> Vbö. 54. § (3) bekezdés l) pont, Kat.2. 12. § (1) bekezdés i) pont.

- a polgári védelmi kötelezettségen alapuló területi polgári védelmi szervezetek létrehozásáért és a területi veszélyelhárítási terv elkészítéséért való felelősség.<sup>485</sup>

Az elsőként ismertetett feladat kivételével véleményem szerint nincs túl nagy jelentősége a feladatok bizottsághoz történt áttelepítésének, hiszen az új szabályrendszer hatálybalépését megelőzően ezeket a feladatokat az MVB elnöke a katasztrófák elleni védekezés felkészülési, megelőzési időszakában a bizottság döntésének megfelelően gyakorolhatta csak.<sup>486</sup>

A bizottsághoz telepített, korábban az elnök hatáskörébe tartozó *válságkezelési feladatok a következők:*

- a Kormány vagy más szerv hatáskörébe tartozó védelmi és biztonsági intézkedések megtételének kezdeményezése,<sup>487</sup>
- ideiglenesen a védekezés irányítása magához vonásának lehetősége, ha a saját vagy az érintett polgármester helyzetértékelése szerint a katasztrófa elleni védekezés a HVB lehetőségét meghaladja, erről a Kormány haladéktalan értesítése,<sup>488</sup>
- halasztást nem tűrő esetben a helyben szokásos módon, átmeneti jelleggel az élet és az anyagi javak védelméhez szükséges mértékben a veszélyeztetett területekről az állampolgárok kimenekítése elrendelésének lehetősége, és erről a Kormány haladéktalan értesítése,<sup>489</sup>
- a kialakult helyzet és a védekezés folyamatos értékelése, minderről jelentéstétel a Kormánynak,<sup>490</sup>
- az adott helyzetben védekezésért felelős miniszter intézkedése alapján – halasztást nem tűrő esetben annak utólagos tájékoztatásával – a polgári védelmi szervezetek alkalmazásának elrendelése, erről egyidejűleg a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szerve vezetőjének tájékoztatása,<sup>491</sup>
- a lakosság és az anyagi javak kitelepítésének, kimenekítésének, befogadásának, ellátásának, továbbá a helyi védekezés megszervezésének összehangolása.<sup>492</sup>

Ez utóbbi feladatoknak a bizottság elnökétől a testületre történő átruházása azzal magyarázható, hogy a korábbi szabályozás alapján a katasztrófák elleni védekezés irányítása során az elnök egyszemélyi felelőssége valósult meg, a fentebb ismertetett feladatokban döntési

<sup>485</sup> Vbö. 54. § (3) bekezdés e) pont, Kat.2. 12. § (1) bekezdés k) pont.

<sup>486</sup> Kat.2. 12. § (1) bekezdés.

<sup>487</sup> Vbö. 54. § (2) bekezdés e) pont, Kat.2. 12. § (2) bekezdés b) pont.

<sup>488</sup> Vbö. 54. § (2) bekezdés j) pont, Kat.2. 12. § (2) bekezdés c) pont.

<sup>489</sup> Vbö. 54. § (2) bekezdés f) pont, Kat.2. 12. § (2) bekezdés d) pont.

<sup>490</sup> Vbö. 54. § (2) bekezdés k) pont, Kat.2. 12. § (2) bekezdés e) pont.

<sup>491</sup> Vbö. 54. § (2) bekezdés g) pont, Kat.2. 12. § (2) bekezdés f) pont.

<sup>492</sup> Vbö. 54. § (2) bekezdés h) pont, Kat.2. 12. § (2) bekezdés g) pont.

jogkör illette meg, a bizottság csupán közreműködői szerepet töltött be.<sup>493</sup> A hatályos szabályozás szerint azonban, a bizottság akadályoztatásának esetét<sup>494</sup> kivéve, minden esetben a bizottságot illeti meg a döntési jogkör, ezzel magyarázható a fenti jogkörök áttelepítése. A döntési jogkörnek ez a fajta meghatározása az általam korábban kifejtettek alapján egy azonnali reagálást igénylő rendkívüli helyzetben nem szolgálja az operativitást és ezáltal a hatékony válságkezelést.

Fontos még kiemelni, hogy a bizottság köteles az adott válsághelyzet kezeléséért felelős miniszter intézkedése alapján elrendelt polgári védelmi szervezetek alkalmazásáról tájékoztatni a BM OKF főigazgatóját.<sup>495</sup> A korábban hatályban volt szabályozás szerint az elrendelés a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter intézkedése alapján történhetett. A Vbö. rendelkezése alapján ettől eltérően, a polgári védelmi szervezetek alkalmazására a válságkezelésért felelős miniszter intézkedése alapján kerülhet sor. Ez a rendelkezés előremutató, hiszen a polgári védelmi szervezetek szélesebb körű alkalmazását teszi lehetővé.

A Vbö. Vhr.1. további hatásköröket telepített a testülethez, ám nem követte a Vbö. szerinti felkészülési-válságkezelési feladatcsoport szerinti megosztást. A telepített hatásköröket egyrészt a *különböző követelmények, eljárásrendek meghatározásához*, másrészt a TVB által működtetett *operatív munkaszervének bevonásával ellátandó feladatokhoz kötötten* határozta meg, átvéve a korábbi honvédelmi és katasztrófavédelmi törvények végrehajtási rendeleteiben szereplő rendelkezéseket.<sup>496</sup> Ezeket a bizottsághoz telepített további feladatokat a 14. számú táblázatban ismertetem.

A Vbö. Vhr.1. által a bizottság hatáskörébe tartozó, a *felkészüléshez köthető követelményekre, eljárásrendekre vonatkozó rendelkezéseket*<sup>497</sup> elemezve megállapítható, hogy egy kivétellel<sup>498</sup> a Hvt.4. Vhr. rendelkezéseinek átemelése történt az új szabályozás terminológiájához illeszkedő módon. Ezek a hatáskörök a Vbö-ben meghatározott feladatok részbeni kifejtésére, konkretizálására szolgálnak, amely alól egy, a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettséggel kapcsolatosan meghatározott követelmény jelent kivételt.<sup>499</sup> Ez

---

<sup>493</sup> Kat.2. 12. § (2) bekezdés.

<sup>494</sup> Vbö. 53. § (6) bekezdés.

<sup>495</sup> Vbö. 54. § (2) bekezdés g) pont, Kat.2. 12. § (2) bekezdés f) pont.

<sup>496</sup> Vbö. Vhr.1. 4.§, 11. §, Hvt.4. Vhr. 31. §, Kat.2. Vhr. 9/A. § (5) bekezdés.

<sup>497</sup> Vbö. Vhr.1. 4. §.

<sup>498</sup> Kivételt képez az alábbi követelmény: a területi VBI-ben feladatot ellátó szervezet tevékenységének, a feladat koordinációjának, továbbá az együttműködés rendjének meghatározása.

<sup>499</sup> Kivételt jelent: a gazdasági és anyagi szolgáltatás keretében igénybevételre kijelölt technikai eszköz és ingóság mozgásának korlátozására, az ingatlan és a szolgáltatás átadásának előkészítésére vonatkozó követelménynek a meghatározása.

utóbbi esetben ugyanis a felkészülési feladat keretszabályának rögzítésére a Vbő-ben nem került sor.

**14. számú táblázat:** A TVB-nek a felkészüléshez köthető követelmények, eljárásrendek meghatározásához kapcsolódó és az operatív szerve bevonásával ellátandó feladatai a Vbő. Vhr.1. alapján. Készítette: a szerző.

<b>A TVB-nek a felkészüléshez köthető követelmények, eljárásrendek meghatározásához kapcsolódó és az operatív szervének bevonásával ellátandó feladatai</b>				
<b>A felkészüléshez köthető követelmények, eljárásrendek meghatározásához kapcsolódó feladatok</b>				
a HVB által létrehozandó munkacsoport és az általa kezelendő iratok körének meghatározása				
a válságkezelésben részt vevők – kivéve a nemzetbiztonsági szolgálatokat – kiértesítésének, riasztásának, készenléte fokozásának, továbbá az információ továbbítása követelményeinek meghatározása				
a HVB, valamint az általa létrehozandó munkacsoport tagjának, a polgármester, a honvédelmi referens és a közbiztonsági referens védelmi és biztonsági felkészítése követelményének meghatározása				
a gazdasági és anyagi szolgáltatás keretében igénybevételre kijelölt technikai eszköz és ingóság mozgásának korlátozására, az ingatlan és a szolgáltatás átadásának előkészítésére vonatkozó követelménynek a meghatározása				
a területi VBI-ben feladatot ellátó szervezet tevékenységének, a feladat koordinációjának, továbbá az együttműködés rendjének meghatározása				
<b>A bizottság hatáskörébe tartozó, az operatív szerve bevonásával ellátandó feladatai</b>				
<table border="1"> <tr> <td rowspan="2">folyamatos tájékoztatási kötelezettség a megtett intézkedésről</td> <td>ágazati koordinációs szerv és annak operatív szerve vezetője felé</td> </tr> <tr> <td>ÖVT esetén a VBI központi szerve által működtetett NEK felé</td> </tr> </table>	folyamatos tájékoztatási kötelezettség a megtett intézkedésről	ágazati koordinációs szerv és annak operatív szerve vezetője felé	ÖVT esetén a VBI központi szerve által működtetett NEK felé	
folyamatos tájékoztatási kötelezettség a megtett intézkedésről		ágazati koordinációs szerv és annak operatív szerve vezetője felé		
	ÖVT esetén a VBI központi szerve által működtetett NEK felé			
<table border="1"> <tr> <td rowspan="2">a meghatározott mentési feladatok összehangolása</td> <td>a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter által meghatározott mentési feladatok összehangolása</td> </tr> <tr> <td>ÖVT esetén, a VBI központi szerve által működtetett NEK által meghatározott mentési feladatok összehangolása</td> </tr> </table>	a meghatározott mentési feladatok összehangolása	a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter által meghatározott mentési feladatok összehangolása	ÖVT esetén, a VBI központi szerve által működtetett NEK által meghatározott mentési feladatok összehangolása	
a meghatározott mentési feladatok összehangolása		a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter által meghatározott mentési feladatok összehangolása		
	ÖVT esetén, a VBI központi szerve által működtetett NEK által meghatározott mentési feladatok összehangolása			
a védekezésben részt vevő szerv tevékenységének irányítása, a felajánlások koordinálása				
más vármegye vagy a főváros polgári védelmi szervezete alkalmazásának, a Magyar Honvédség közreműködésének kezdeményezési lehetősége				
a védekezés feladatainak összehangolása érdekében az illetékességi területén működő területi államigazgatási szerv részére a védekezéssel és a felkészüléssel összefüggő feladat meghatározásának lehetősége				
a lakosság tájékoztatásával kapcsolatos területi szintű tevékenység felügyelete és koordinálása				

A bizottsághoz rendeleti szinten (Vbő. Vhr.1-el) telepített feladat- és hatáskörök másik csoportját a TVB-nek az *operatív szerve bevonásával ellátandó feladatai*<sup>500</sup> alkotják. A feladatok meghatározása részben az új szabályozáshoz illeszkedve a korábbi szabályanyag átvételével történt. Ennek megfelelően a katasztrófák elleni védekezés során a védekezés irányítására szolgáló miniszteri biztos felé a tisztség megszűnésével a jelentéstételi

<sup>500</sup> Vbő. Vhr.1. 11. § (2) bekezdés.

kötelezettség már nem áll fenn. Fontos változás az is, hogy a lakosságtájékoztatással kapcsolatos területi tevékenység esetében a felügyelet mellett megjelent a feladatok között annak koordinációja is, amely a bizottság feladatbővülését eredményezi.

Kiemelt jelentőségű módosulás a megtett intézkedésekről történő folyamatos tájékoztatás esetében mutatkozik. *A vonatkozó szabályozás alapján az ágazati koordinációs szervet és annak operatív szerve vezetőjét kell folyamatosan tájékoztatni, ÖVT esetén pedig a NEK-et. Ez a rendelkezés meglátásom szerint hiányos, hiszen összkormányzati válságkezelés nemcsak ÖVT esetén valósul meg, hanem különleges jogrend idején is. Ebből következően a NEK-et az ÖVT-n kívül különleges jogrend idején is tájékoztatni kellene.*

A Vbö. Vhr.1-ben meghatározott másik fontos kötelezettség, a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter, valamint ÖVT esetén a NEK által meghatározott mentési feladatok összehangolásának kötelezettsége. *Megítélésem szerint túl konkrét a feladat meghatározása, nem valósul meg az ágazatokon átívelő jelleg. Az átfogó megközelítés követelményének megfelelően célszerűbb lenne általánosabban meghatározni a feladatot olyan módon, hogy az minden típusú válságkezelés esetén alkalmazható legyen.* Például egészségügyi válsághelyzet vagy honvédelmi válsághelyzet esetén vagy egy minősített időszakban, mint például veszélyhelyzet kihirdetését követően.

### ***A TVB elnöke számára telepített feladat- és hatáskör***

A fentiekben ismertetett bizottsági feladat- és hatáskörökön kívül a Vbö. Vhr.1. a *TVB elnöke számára is telepít feladat- és hatáskört*,<sup>501</sup> azonban ebben az esetben sem követi a Vbö-nek a TVB feladatmeghatározása során alkalmazott felkészülési és válságkezelési feladatcsoportok szerinti elhatárolását. Ezeket a feladatokat az 15. számú táblázatban foglaltam össze irányultságuk alapján négy fő csoportba rendezve az alábbiak szerint:

- koordinációs feladatok,
- irányítási feladatok,
- kezdeményezéssel összefüggő feladatok,
- egyéb feladatok.

Fontos megjegyezni, hogy *a Vbö. egyetlen feladatot határozott meg az elnök számára, a területi veszélyelhárítási terv jóváhagyásának feladatát.*<sup>502</sup> Ennek oka az, hogy számos, korábban az elnök hatáskörébe tartozó feladatot a jogalkotó a bizottsághoz telepített a Vbö. szabályozásában. *Meglátásom szerint a fent bemutatott egyetlen feladatot is a Vbö. Vhr.1-ben*

---

<sup>501</sup> Vbö. Vhr.1. 3. §.

<sup>502</sup> A Vbö. 54. § (4) bekezdése alapján a TVB elnöke a területi veszélyelhárítási tervet a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szerve vezetőjének egyetértésével hagyja jóvá.

lenne célszerű megjeleníteni, hiszen az túl konkrét, egyetlen ágazathoz köthető, nem általános feladatot határoz meg.

A Vbö. Vhr.1. által az elnökhöz telepített hatáskörök közül kiemelt érdemel az *utasításadás joga*, hiszen a korábbi szabályozástól eltérően a HVB elnökén kívül a TVB elnök a főpolgármesternek, továbbá a polgármesternek is utasítást adhat a hatáskörükbe tartozó feladat végrehajtására, amely jelentősen megerősíti az elnöki tisztséget.

**15. számú táblázat:** A TVB elnökének hatáskörébe tartozó feladatok a Vbö. Vhr.1. alapján.  
Készítette: a szerző.

<b>A területi védelmi bizottság elnökének hatáskörébe tartozó feladatok</b>	
<b>Koordinációs feladatok</b>	a területi védelmi és biztonsági feladatok összehangolása (általános koordinációs feladat)
	a kulturális javak védelmével kapcsolatos feladat végrehajtásának koordinálása
	a befogadó nemzeti támogatással kapcsolatos területi feladat végrehajtásának koordinálása
	a humanitárius segély elosztásának koordinálása
<b>Irányítási feladatok</b>	a hibrid fenyegetéssel szembeni ellenálló képesség növelése területi szintű feladatainak irányítása
<b>Kezdeményezéssel összefüggő feladatok</b>	a területi polgári védelmi erő bevonásának kezdeményezése
	a hatáskörét meghaladó esetben, a katasztrófák elleni védekezéssel összefüggésben az ágazati koordinációs szerv, ÖVT esetén a VBI központi szerve útján a Kormány döntésének kezdeményezése
	az ágazati koordinációs szerv, ÖVT esetén a VBI központi szerve útján – ha az intézkedés késedelme elháríthatatlan kárral vagy veszéllyel járna, közvetlenül a katonai szervezet parancsnoka vagy a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium vezető ügyeleti szolgálata útján – a Magyar Honvédség védekezésbe történő bevonásának kezdeményezése
<b>Egyéb feladatok</b>	a polgári védelemmel, valamint a gazdasági és anyagi szolgáltatással kapcsolatos hatáskör gyakorlása
	a TVB védelmi és biztonsági célú vezetési infrastruktúrája, továbbá a VBI infokommunikációs rendszere folyamatos működőképességének biztosítása
	a TVB illetékességi területén működő HVB elnöke, továbbá a főpolgármester és a polgármester felé utasításadás joga a hatáskörükbe tartozó feladat végrehajtására
	a katasztrófák elleni védekezés területi feladatának meghatározása, a végrehajtás ellenőrzése
	illetékességi területén a helyreállítás sorrendjének és ütemének megvalósításáról való gondoskodás
	illetékességi területén működő közigazgatási szerv helyreállítással kapcsolatos feladatának meghatározása
	a lakosság alapvető ellátásának biztosítására történő intézkedés a normál életkörülmények helyreállításáig

Fontos továbbá megjegyezni, hogy a TVB hatáskörét meghaladó esetben a Kormány döntésének kezdeményezésére vonatkozó elnöki jogkör véleményem szerint túl konkrét, ágazatközpontú meghatározást kapott. Meglátásom szerint nemcsak a katasztrófák elleni védekezés során, hanem bármely más védelmi és biztonsági esemény kezelése során is felmerülhet a bizottság hatáskörét meghaladó olyan kérdés, amelyben a Kormány döntését kell kezdeményezni. A korábbi példákkal élve egy egészségügyi válsághelyzet vagy honvédelmi válsághelyzet esetén vagy egy minősített időszakban, mint például a veszélyhelyzet kihirdetését követően.

*Összességében a TVB és elnöke feladatrendszerével kapcsolatban megállapítható, hogy a Vbö. szabályozása némely esetben túlzó, túl részletes és konkrét feladatokat határoz meg, nem tükrözi a reform során kitűzött célokat: az egyszerűsítést, az egységesítést és az ezáltal történő átláthatóbbá tételt. Ezen túl kiemelhető, hogy a Vbö. és a Vbö. Vhr.1. szabályanyaga számos esetben ágazatközpontú szemléletű rendelkezéseket tartalmaz, nem mindig érvényesül az átfogó szabályozás követelménye, és mindemellett hiányosságok is megfigyelhetők.*

#### **3.2.4. A helyi védelmi bizottság meghatározása, összetételének, működésének, feladatrendszerének vizsgálata, jogszabályi elemzése**

Ebben az alfejezetben ismertetem a helyi védelmi bizottság (HVB) fogalmi meghatározását, vizsgálom a bizottság összetételére, működésére, feladatrendszerére vonatkozó hatályos szabályozást, annak változásait a fentebb megjelölt szempontrendszer alapján.

##### 3.2.4.1. A helyi védelmi bizottság fogalmi meghatározása, összetételének, működésének jellemzői

A reformot megelőzően a HVB-re vonatkozó rendelkezések, ahogy az a TVB esetén is megfigyelhető volt, fragmentáltan, négy jogszabályban voltak megtalálhatók, a honvédelmi, a katasztrófavédelmi törvényben, valamint azok végrehajtási rendeleteiben. A bizottság összetételét, működését, továbbá a HVB és a HVB elnöke honvédelemmel kapcsolatos feladatait a honvédelmi jogszabályok, míg a testület elnökének a katasztrófák elleni védekezéssel kapcsolatos feladatait, és a testület ezirányú alapvető rendeltetését a katasztrófavédelmi jogszabályok rögzítették.<sup>503</sup>

A Vbö. a TVB mellett a HVB fogalom meghatározását is rögzítette,<sup>504</sup> amely szerint a HVB a „területileg illetékes területi védelmi bizottság irányítása alatt álló testületi közigazgatási

<sup>503</sup> Hvt.4. 27-28. §, Hvt.4. Vhr. 32. §, 32/A.-32/E. §, Kat.2. 10. §, 14.§, Kat.2. Vhr. 11. §.

<sup>504</sup> A TVB és a HVB definíciójának rögzítése új a szabályozásban, korábban a Hvt.4-ben, illetve a Hvt.4. Vhr-ben nem szerepelt a bizottságok meghatározása.

szerv”.<sup>505</sup> A HVB illetékességi területe a járásokhoz, fővárosi kerületekhez igazodik. Felépítése, működése az TVB mintáját követi, néhány, az eggyel alacsonyabb közigazgatási egységhez, a járási/fővárosi kerületi szinthez köthető sajátosságnak megfelelő eltéréssel.

A HVB – hasonlóan a TVB-hez – elnökből, két szakmai elnökhelyettesből, valamint további szavazati joggal rendelkező tagokból és az üléseken tanácskozási joggal részt vevő állandó, illetve eseti meghívottakból áll. A HVB elnöke a járási, fővárosi kerületi hivatal vezetője, egyik szakmai elnökhelyettese, a honvédelmi elnökhelyettes a Honvédség állományából vezényelt katona, a másik helyettes, a katasztrófavédelmi elnökhelyettes a vármegyei katasztrófavédelmi igazgató által kijelölt személy.

*A bizottság további tagjai:*

- a bizottság illetékességi területén működő, önálló hatáskörrel rendelkező rendvédelmi szerv illetékes vezetője – a bizottság szakmai elnökhelyettese kivételével,
- a fővárosi, vármegyei kormányhivatal képviselője,
- a katonai igazgatási szerv képviselője,
- az árvízi védekezésért felelős szervezetnek a bizottság illetékességi területe szerinti vezetője,
- a HVB titkára.<sup>506</sup>

A Vbő. a TVB-hez hasonlóan a HVB esetében is megtartotta a felépítésre vonatkozó megosztott szabályozást, ezáltal a meghívottak körét és a szakmai elnökhelyettesekre vonatkozó részletszabályozást a Vbő. Vhr.1. rögzíti.

A honvédelmi elnökhelyettesi tisztség betöltésének feltétele továbbra is a felsőfokú képesítés megléte, valamint a Nemzeti Közszolgálati Egyetem honvédelmi igazgatási szakirányú képesítést nyújtó képzésén a kijelöléstől számított két éven belül a tanulmányok megkezdésének és előírt határidőre történő befejezésének vállalása. Kijelölése az önkéntes tartalékos állományból történik a HM védelmi igazgatási feladatot ellátó szervezeti egységének vezetője által. A katasztrófavédelmi elnökhelyettesi tisztség betöltéséhez a rendelet a felsőfokú képesítésen túl tiszti rendfokozattal való rendelkezést ír elő. A helyettest a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi vagy helyi szervének állományából a vármegyei katasztrófavédelmi igazgató jelöli ki.<sup>507</sup> Lényeges és hiánypótló változás, hogy a korábbi szabályozás csak a honvédelmi elnökhelyettesi pozíció betöltésének feltételeit tartalmazta,<sup>508</sup> a

---

<sup>505</sup> Vbő. 5. § 4. pont.

<sup>506</sup> Vbő. 55. § (1)-(3) bekezdés.

<sup>507</sup> Vbő. Vhr.1. 12. § (4)-(5) bekezdés, Hvt.4. Vhr. 32. § (4) bekezdés.

<sup>508</sup> Hvt.4. Vhr. 32. § (4) bekezdés.



katasztrófavédelmi elnökhelyettes esetében az ezirányú feltételrendszer rögzítése hiányzott. Ezzel a jogalkotó az átláthatóság (egységesítés) célkitűzését valósította meg.

A bizottság ülésére a HVB elnöke a rendelet alapján tanácskozási joggal *állandó meghívottként* meghívja a járási székhely polgármesterét, valamint a HVB szervezeti és működési szabályzatában (SZMSZ) meghatározott személyt, míg eseti meghívottként azt a személyt, akinek meghívását az adott napirend kapcsán indokoltnak tartja. A korábbi szabályozás alapján a katonai igazgatási szerv képviselője csak különleges jogrend idején tartozott a bizottság tagjai közé, békeidőszakban állandó meghívottként tanácskozási joggal vett részt a testület ülésein. Ettől eltérően a hatályos szabályozás szerint mindenféle megkötés nélkül a tagok közé került.<sup>509</sup>

Másik lényegi újítás, hogy a hatályos jogszabály a korábbi rendelkezésektől eltérően már nem írja elő az állandó meghívottak között a HVB illetékességi területén található települések polgármesterei által megválasztott, a bizottság által meghatározott számú polgármester meghívását.<sup>510</sup> Azzal, hogy a szabályozásban a korábbiakhoz hasonlóan rögzítve van, hogy állandó meghívottként a testület SZMSZ-ében meghatározott személyek részt vesznek az üléseken, a jogalkotó nagy mozgásteret biztosít a bizottságoknak az állandó meghívotti kör kialakítása tekintetében. Ezáltal az SZMSZ módosításával továbbra is jelen lehetnek a fenti polgármesterek, de már nem jogszabályi kötelező előírás alapján, hanem a bizottság mérlegelési jogkörében hozott döntés és ennek megfelelően a TVB elnöke előzetes egyetértésével történt SZMSZ módosítás alapján. *Megítélésem szerint a településeket érintő pontos információk biztosításához és ezáltal a bizottsági munka megfelelő ellátásához szükséges lenne az önkormányzati képviselet jogszabályi szintű meghatározása.* Ez a változás ilyen formában nem valósítja meg a hatékony együttműködés, végső soron a normál jogrendi válságkezelés és a különleges jogrendi működés hatékonyságának növelése célkitűzését.

A TVB-vel való összehasonlításban fontos kiemelni, hogy a HVB összetételét tekintve nincsen általános elnökhelyettesi tisztség, továbbá az egészségügyi államigazgatási szerv és az önkormányzati igazgatás képviselete a tagok között nem valósul meg. Az állandó meghívottak körének kialakítása tekintetében viszont a HVB jelentősen nagyobb mozgástérrel rendelkezik a TVB-hez képest, amely vonatkozásában a jogszabály tételes felsorolást rögzít.<sup>511</sup>

A HVB működésében is a TVB működési modelljét követi a VBI hierarchiájában eggyel alacsonyabb elhelyezkedésének, valamint a közigazgatás alacsonyabb egységéhez, a

---

<sup>509</sup> Vbö. Vhr.1. 15. §, Hvt.4. Vhr. 32/C. §, Vbö. 55. § (3) bekezdés c) pont, Hvt.4. 27. § (4) bekezdés c) pont.

<sup>510</sup> Vbö. Vhr.1. 15. §, Hvt.4. Vhr. 32/C. §.

<sup>511</sup> Vbö. 53. § (3) bekezdés, 55. § (3) bekezdés, Vbö. Vhr.1. 10. § (2) bekezdés, 15. §.

járásokhoz, fővárosi kerületekhez való kötöttségének megfelelő eltérésekkel. A HVB szervezeti és működési rendjét maga állapítja meg, amelyhez a VBI-ben megvalósuló hierarchiának megfelelően az illetékes TVB elnökének egyetértésére van szükség. Korábban az előzetes hozzájárulás joga nem az elnököt, hanem az MVB-t illette meg. A HVB költségeinek fedezetére szolgáló központi pénzügyi forrásokat – költségvetési előirányzat, céltámogatás, állami támogatás – továbbra is a járási/fővárosi kerületi hivatal kezeli. Ahogy a TVB, úgy a HVB esetében is a pénzügyi források a hatályos rendelkezések alapján a védelmi és biztonsági feladatok ellátásához kötötten jelennek meg. Korábban a honvédelmi törvény a költségek fedezetét a honvédelmi feladatokhoz kapcsolva határozta meg.<sup>512</sup> Ez a változás szükségszerű volt. Megszüntette az ágazatközpontú megközelítést, ezáltal is erősítve a testület ágazatokon átnyúló jellegét. Fontos még megjegyezni, hogy a HVB gazdasági ügyeinek intézéséért továbbra is a vármegyei, fővárosi kormányhivatal a felelős.<sup>513</sup>

A HVB elnöke a konkrét válsághelyzet kezelésével összefüggő feladatait ezentúl is a járási hivatal közreműködésével látja el. Ennek érdekében a hivatal alkalmazottjai részére rendkívüli munkavégzés rendelhető el.<sup>514</sup> A HVB esetében is megjelent a TVB-nél már ismertetett, a korábbi szabályozásban nem létező rendelkezés, amely szerint a HVB elnököt igazgatási feladatai ellátásában ezentúl már nemcsak a járási hivatal támogatja javaslattevő, döntéselőkészítő jogkörrel és a döntés végrehajtásában történő közreműködéssel, hanem a védelmi és biztonsági feladat ellátásában részt vevő szerv, szervezet is.<sup>515</sup> Ahogy azt a TVB-k vonatkozásában kifejtettem, véleményem szerint ez az indokolt módosítás lehetővé teszi a döntéshozatal szakmai megalapozottságának és a feladatvégrehajtásnak a szélesebb körű, átfogó módon történő támogatását és az együttműködés erősítését. Ezzel a jogalkotó megvalósította a hatékony együttműködés, végső soron a normál jogrendi válságkezelés és a különleges jogrendi működés hatékonyságának növelése célkitűzését.

Kiemelést érdemlő különbség, hogy a TVB felépítésétől eltérően a HVB-nek nincsen állandó munkaszervezete, titkársága. A titkári teendőket a korábbi szabályozással egyezően a járási hivatal hivatalvezető-helyettese végzi, akit a feladatellátásban a területi védelmi igazgatási szerv támogat rendszeres felkészítés és továbbképzés formájában. A titkár közreműködik a polgármester VBI feladata ellátásában. *Megítélésem szerint célszerű lenne a*

---

<sup>512</sup> Vbö. 55. § (5) bekezdés, Hvt.4. 28. § (3) bekezdés.

<sup>513</sup> Vbö. Vhr.1. 12. § (1) bekezdés, Hvt.4. Vhr. 32. § (2) bekezdés.

<sup>514</sup> Vbö. 55. § (4)-(6) bekezdés, Hvt.4. 28. § (3)-(5) bekezdés.

<sup>515</sup> Vbö. Vhr.1. 12. § (2) bekezdés, Hvt.4. Vhr. 32. § (1) bekezdés.

*korábbi szabályozásból annak a rendelkezésnek az átvétele is, amely a titkár alapvető rendeltetéseként a HVB elnöki feladatellátásának támogatását rögzítette.<sup>516</sup>*

Az új szabályrendszer a TVB-hez hasonlóan a HVB esetében is bevezette azt a rendelkezést, amely szerint a HVB akadályoztatása esetén annak elnöke gyakorolja a HVB hatáskörébe tartozó döntéshozatalt. A HVB elnök egyszemélyi döntési jogkörének terjedelme azonban annyiban szűkebb a TVB elnöke jogkörgyakorlásához képest, hogy míg a TVB elnöke ezt a jogkörét a szakmai elnökhelyettes véleményének kikérésével gyakorolhatja, addig a HVB elnök döntéséhez a szakmai elnökhelyettes egyetértésére van szükség.<sup>517</sup> Ez a szabályozási megoldás figyelemmel arra, hogy a korábbi szabályozásban a HVB elnökének – ellentétben az MVB elnökével – nem volt jogszabály által biztosított lehetősége az egyszemélyi döntéshozatalra, az elnöki tisztség erősödését szolgálja, továbbá megteremti a bizottság akadályoztatásának esetére a válsághelyzetben történő gyors, hatékony döntéshozatal lehetőségét.

*Meglátásom szerint azonban a szabályozásnak vannak hiányosságai a HVB elnöke esetén is, ahogy azt a TVB elnöke kapcsán már részletesen ismertettem. Az egyszemélyi döntési jogkört célszerű lenne a különleges jogrend idejéhez, valamint az azonnali reagálást szükségessé tevő válsághelyzetekhez kötni. Mindezt azzal a további feltétellel, hogy az elnök a bizottság teljes jogkörét azzal a bizottsági taggal egyetértésben gyakorolhatná, aki az adott eseménykezelésben elsődlegesen érintett ágazat, szakterület képviselője.*

Fontos kiemelni a Vbö-nek a szélesebb körű együttműködést igénylő területi, helyi szintű védekezés esetén a közvetlen irányításra vonatkozó rendelkezéseit. Az új törvény a korábbi rendelkezésekhez képest az együttműködést magasabb szinthez köti. Korábban elegendő volt több, bármilyen szinten elhelyezkedő szerv együttműködésének a szükségessége, a hatályos rendelkezések szerint azonban több területi szerv együttműködését igénylő védekezés esetén szükséges az annak közvetlen irányításáért felelős vezető kijelölése. Ennek a feltételnek a megváltozása eredményezte a szabályozás másik módosulását is. A felelős vezetőt ezentúl illetékességi területén kizárólag a TVB elnöke jelölheti ki, míg korábban a kijelölés joga megillette a HVB elnökét és a polgármestert is. Több vármegye területét illetően pedig a korábban a Kormány vagy bizottsága hatáskörébe tartozó jogosultság ezentúl a VBI központi szervét illeti.

A Vbö. változatlanul megtartotta azt a rendelkezést, amely szerint a kijelölésig az események következményeinek felszámolásában elsődlegesen érintett szerv vezetője végzi a

---

<sup>516</sup> Vbö. Vhr.1. 12. § (3), (6) bekezdés, Hvt.4. Vhr. 32. § (3) bekezdés, 32/B. §.

<sup>517</sup> Vbö. 53. § (6) bekezdés, 55. § (7) bekezdés.

védekezés irányítását.<sup>518</sup> Véleményem szerint indokolt volt a szabályozás megváltoztatásával a széleskörű együttműködés magasabb szintjének meghatározásához igazítani a szabályrendszert, és ezáltal a kijelölésre jogosultak körét is. A VBI-ben a központi szerv létrehozásával ezentúl egy, a területi szint felett elhelyezkedő központi igazgatási szint is megtalálható. Ebből következik, hogy több vármegyét érintő széleskörű védekezést igénylő helyzetben a közvetlen irányításért felelős vezetőt a központi szerv jelöli ki. Célszerű lenne azonban a kijelölés jogát annak vezetőjéhez telepíteni.

### 3.2.4.2. A helyi védelmi bizottság feladatrendszer, a bizottság elnökének feladatai, jogszabályi háttere

A HVB-hez utalt feladatokat a TVB-nél alkalmazott szabályozási megoldással azonosan, két főcsoportba soroltan rögzíti a Vb., a *felkészülés* és a konkrét *válságkezelésben* történő közreműködés helyi szintű feladatainak kategóriáját megkülönböztetve.<sup>519</sup>

A felkészülési feladatok és a válságkezelési feladatok<sup>520</sup> a TVB-nél már alkalmazott megközelítéssel *általános* és *speciális* feladatokra oszthatók, amelyeket a 16. számú táblázatban mutatok be.<sup>521</sup>

A *felkészülési feladatok* körét vizsgálva megállapítható, hogy a „speciális feladat” alkategóriájának kivételével – amely a korábbi szabályozásban is szerepelt –<sup>522</sup> keretjogszabályban rögzítette a jogalkotó a HVB számos fontos felkészülési feladatát átfogó megközelítéssel, általánosságban, a mindenféle típusú válság kezelésére történő felkészülés érdekében. *Véleményem szerint a speciális feladatot, figyelemmel arra, hogy konkrét, ágazatközpontú rendelkezésről van szó, célszerű lenne a Vb. Vhr.1-ben megjeleníteni.*

*A TVB-k felkészülési feladataival ellentétben a HVB-k esetében szűkkörűen határozta meg a jogalkotó a felkészülési feladatok körét. Indokolt lenne a TVB felkészülési feladatrendszeréből kiindulva,<sup>523</sup> a HVB-hez igazítottan az alábbiak rögzítése az általános felkészülési feladatok között:*

- az illetékességi területén található települések, továbbá a lakosság és a védekezésben érintett szervezetek közötti riasztás, kiértékelés és tájékoztatás, valamint kölcsönös segítségnyújtás rendjének megszervezésében történő közreműködés,

---

<sup>518</sup> Vbö. 57. §, Kat.2. 13. §.

<sup>519</sup> Vbö. 56. § (1) bekezdés.

<sup>520</sup> Vbö. 56. § (2), (4) bekezdés.

<sup>521</sup> Általános feladatok alatt a valamennyi válságkezelési típusra kiterjedő feladatokat értem, amelyeknek a Vbö. keretszabályozásában való megjelenítését indokoltnak tartom. A speciális feladatok alkategóriájába azokat a Vbö-ben megállapított feladatokat soroltam, amelyek egy konkrét szabályozási körhöz, illetve egy konkrét ágazathoz sorolhatók.

<sup>522</sup> Hvt.4. 28. § (2) bekezdés a) pont.

<sup>523</sup> Vbö. 54. § (3) bekezdés c)-d), f) pont.

- a közigazgatási szervekkel, a védelmi és biztonsági szervezetekkel, a civil szervezetekkel, valamint más járásokkal, fővárosi kerületekkel történő együttműködés, kölcsönös segítségnyújtás feltételeinek és rendjének biztosításáról való gondoskodás,
- a védelmi és biztonsági tevékenység koordinációjához és irányításához szükséges feltételek biztosításában való közreműködés illetékességi területén.

**16. számú táblázat:** A HVB felkészülési és válságkezelési feladatai a Vbö. alapján.  
Készítette: a szerző.

<b>A helyi védelmi bizottság felkészülési és válságkezelési feladatai</b>	
<b>Felkészülési feladatok</b>	
<b>Általános feladatok</b>	
nyilvántartás vezetése	jogszabályban meghatározott adatokról nyilvántartás vezetése
	gazdasági és anyagi szolgáltatási nyilvántartás vezetése, a TVB elnöke és illetékességi területén a polgármesterek részére a hatáskörükbe tartozó igénybevételi jog gyakorlásának elősegítése érdekében
felkészítéssel, gyakorlatokkal kapcsolatos feladatok	a TVB által szervezett felkészítéseken, gyakorlatokon való részvétel
	az illetékességi területén lévő települések felkészítéseinek, gyakorlatainak előkészítésében és végrehajtásában való közreműködés
egyéb feladat	illetékességi területe védelmi és biztonsági feladataihoz szükséges tájékoztatási rendszer kialakításának és működésének irányítása
<b>Speciális feladat</b>	a Honvédség hadkiegészítésével összefüggő közigazgatási feladatok előkészítésének irányítása és összehangolása
<b>Válságkezelési feladatok</b>	
<b>Általános feladatok</b>	
működési területén a polgármesterek, valamint a védekezésben részt vevő szervek, szervezetek tevékenységének összehangolása, a hatáskörükbe tartozó intézkedések megtételére való utasítás adásának lehetősége, a főpolgármester és a vármegyei közgyűlés elnöke kivételével	
a védekezés irányítása során a védekezésben részt vevő szervezetek vezetői részére utasítás adásának lehetősége a hatáskörükbe tartozó intézkedések megtételére	
a különleges jogrendben hozott rendkívüli intézkedésekből adódó feladatok végrehajtásában való közreműködés	
a védekezéshez igénybe vehető állomány és eszközök átcsoportosítására és bevonására való intézkedés	
a lakosság védelmével és ellátásával kapcsolatos feladatok szervezése és összehangolása	
<b>Speciális feladatok</b>	illetékességi területére háruló gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségek teljesítésének összehangolása
	a Honvédség hadkiegészítésével összefüggő közigazgatási feladatok végrehajtásának irányítása és összehangolása

A *válságkezelési feladatok*<sup>524</sup> szintén két alkategóriára, *általános feladatokra* és *speciális feladatokra* bonthatók, amelyek a felkészülési feladatokkal együtt szintén a 16. számú táblázatban láthatók. Az *általános válságkezelési feladatok* között rögzített feladatoknak a korábbi szabályozásból<sup>525</sup> történt átvétele megítélésem szerint szükséges volt, azonban ezek a feladatok – a különleges jogrendi feladatvégrehajtásban történő közreműködés kivételével – a reformot megelőzően a bizottság elnökének hatáskörébe tartoztak némi eltéréssel.

*Fontos még megjegyezni, hogy a korábban kifejtettekkel egyezően a speciális feladatoknak a Vbő. Vhr.1-ben való rögzítését látom indokoltnak.* Kiemelést érdemel továbbá, hogy a különleges jogrend idején bevezetett rendkívüli intézkedésekből eredő feladatok meghatározása helyett *indokolt lenne „a rendkívüli intézkedésekből, valamint az ÖVT elrendelését követően bevezethető intézkedésekből” származó feladatellátás rögzítése,* tekintettel arra, hogy egyéb esetben, így ÖVT elrendelését követően és átmeneti időszakban is vezethetők be ilyen jellegű intézkedések.

Új és szükséges elem a polgármesterek, valamint a védekezésben részt vevő szervek, szervezetek tevékenysége összehangolásának rögzítése a bizottság feladatai között. Az utasításadás jogának szabályozása – amely korábban bizottsági elnöki hatáskörbe tartozott – azonban nem egyértelműen, duplikáltan jelenik meg a törvényben. A tevékenységek összehangolása során a bizottság jogosult utasítást adni a védekezésben részt vevő szervek, szervezetek részére, valamint a polgármesterek részére is, azonban a következő feladat meghatározásánál, a védekezés irányítása során a bizottságot megillető utasításadási jog csak a védekezésben részt vevő szervezetek vezetőire terjed ki, a polgármestereket nem rögzíti a Vbő.<sup>526</sup> A fentiekén túl szükséges kiemelni, hogy az irányítás és az utasításadás joga átkerült a HVB elnökétől a bizottsághoz, ennek következtében értelmezhetetlen a Vbő-nek az a rendelkezése, amely rögzíti, hogy az elnök ezen jogköre nem terjed ki a főpolgármesterre és a vármegyei közgyűlés elnökére.<sup>527</sup>

Az általános válságkezelési feladatok között a lakosság védelmével és ellátásával összefüggő feladatok szervezése, koordinációja, mint bizottsági feladat meghatározása meglátásom szerint az átfogó megközelítés követelményének megfelelően történt a korábbi szabályozáshoz képest, amely alapján ez a feladat túl bonyolultan volt meghatározva. Egyfelől béke idején, valamint a veszélyhelyzet esetkörüli kivéve különleges jogrend idején a testület

---

<sup>524</sup> Vbő. 56. § (2) bekezdés.

<sup>525</sup> Kat.2. 14. § (1) bekezdés a)-c) pont, Kat.2. Vhr. 11. § (1) bekezdés e) pont (2022. november 1-jét megelőzően), Hvt.4. 28. § (2) bekezdés c), e) pont.

<sup>526</sup> Vbő. 56. § (2) bekezdés a), f) pont.

<sup>527</sup> Vbő. 56. § (3) bekezdés.

feladatai között jelent meg. Másfelől az elnök katasztrófák elleni védekezési feladatai között is rögzítve volt.<sup>528</sup>

A korábbi rendelkezések megtartásával, azoknak a Vbö. által kialakított terminológiához való igazításával a Vbö. Vhr. I. a HVB esetében is rögzíti, hogy a HVB a TVB iránymutatása szerint milyen területekre vonatkozóan köteles követelményeket, eljárásrendeket meghatározni, amelyek a következők:

- az illetékességi területén működő válsághelyzeti feladat ellátásában részt vevő szerv – a nemzetbiztonsági szolgálatok kivételével – kiértékelésének, riasztásának, készenlétfokozásának, valamint az információ továbbításának rendje,
- a létrehozandó munkacsoport szervezete és működése, a munkacsoport által kezelendő irat,
- a polgármester, a honvédelmi és a közbiztonsági referens, valamint a védelmi és biztonsági feladat ellátásában részt vevő helyi szerv vezetője tartózkodási helyének bejelentése és nyilvántartása rendje,
- a polgármesteri hivatalnál a 24 órás ügyeleti szolgálat ellátásának követelménye,
- a gazdasági és anyagi szolgáltatás körében igénybevételre kijelölt technikai eszköz és ingóság mozgásának korlátozása, az ingatlan és szolgáltatás átadásának előkészítésére vonatkozó követelmény,
- a HVB illetékességi területén a VBI-ben feladatot ellátó szerv és szervezet tevékenysége, a feladatok koordinációja, az együttműködés rendje.<sup>529</sup>

A változások között fontos megemlíteni, hogy a polgári veszélyhelyzeti tervezés helyi szintű feladatai koordinálására vonatkozó szabályok megállapítása már nem tartozik a bizottság feladatai közé, viszont új feladatként jelentkezik a VBI feladatellátásában részt vevő szervek, szervezetek tevékenységének meghatározása, a feladatok koordinációjának és az együttműködés rendjének megállapítása.

*Véleményem szerint célszerű lenne a Vbö. Vhr. I. rendelkezései között a TVB-re vonatkozó szabályozás mintájára, a HVB-re jellemző sajátosságok figyelembevételével annak rögzítése, amely szerint a HVB operatív tevékenységének támogatására operatív munkaszervezetet működtet,<sup>530</sup> továbbá szükséges lenne a HVB-nek az operatív munkaszerve bevonásával ellátandó feladatrendszerének meghatározása is.*

---

<sup>528</sup> Hvt.4. 28. § (1) bekezdés f) pont, Kat.2. Vhr. 11. § (1) bekezdés e) pont (2022. november 1-jét megelőzően).

<sup>529</sup> Vbö. Vhr. I. 16. §, Hvt.4. Vhr. 32/E. §.

<sup>530</sup> Vbö. Vhr. I. 11. § (1) bekezdés.

A bizottság hatáskörébe tartozó feladatokon túl meg kell említeni *az elnök hatáskörébe tartozó feladatokat* is. A Vbö. Vhr.1. a HVB esetében is telepít a HVB elnökéhez feladatokat, azonban – a TVB elnökének feladataihoz hasonlóan – ebben az esetben sem követi a Vbö. felkészülési-válságkezelési feladatok szerinti elhatárolási szempontokat. A HVB elnökének feladatai<sup>531</sup> is az általános-speciális feladatok szerint csoportosíthatók, amelyeket a 17. számú táblázatban összegeztem.

A feladatrendszer vizsgálva megállapítható, hogy azok meghatározása a korábbi szabályanyag átvételével történt.<sup>532</sup> Az általános feladatok esetében az átfogó megközelítésnek megfelelően a Vbö. terminológiájához és szellemiségéhez igazított módon, míg a speciális feladatok vonatkozásában szó szerinti átvétellel. *Ez utóbbi feladatcsoport esetében célszerű lenne az első két feladat általánosabb módon történő megfogalmazása, hogy mindenféle válsághelyzet kezelése esetén alkalmazhatók legyenek az abban foglaltak. Az általános feladatok között harmadik és negyedik helyen felsoroltak – infrastrukturális, infokommunikációs rendszerre vonatkozó feladatok – között átfedés mutatkozik, indokolt lenne azokat egy feladatként, a duplikáció megszüntetésével rögzíteni.*

**17. számú táblázat:** A HVB elnökének feladatai a Vbö. Vhr.1. alapján. Készítette: a szerző.

A HVB elnökének általános és speciális feladatai	
Általános feladatok	Speciális feladatok
a helyi szintű VBI feladatok összehangolásáért való felelősség	a katasztrófák elleni védekezés helyi feladatának meghatározása, annak végrehajtásának ellenőrzése, illetve a települési polgári védelmi erő bevonásának kezdeményezése
a HVB és munkacsoportjai működési feltételének biztosítása	a katasztrófák elleni védekezésben részt vevő polgármester tevékenységének irányítása
a HVB infokommunikációs rendszere, továbbá egyéb, védelmi és biztonsági célú elektronikus hírközlési kommunikációs rendszer folyamatos működőképességének biztosítása	a helyreállítás sorrendjének és ütemének meghatározása
a HVB védelmi és biztonsági célú vezetési infrastruktúrája, valamint a VBI infokommunikációs rendszer folyamatos működőképességének biztosítása, folyamatosan üzemképes állapotban tartott, a járási hivatal infrastruktúrájára alapuló vezetési pont fenntartása	a lakosság alapvető ellátásának biztosítására intézkedés a normál életkörülmények helyreállításáig
	az illetékességi területén működő közigazgatási szerv helyreállítással kapcsolatos feladatának meghatározása

<sup>531</sup> Vbö. Vhr.1. 14. §.

<sup>532</sup> Hvt.4. Vhr. 32/A. § a)-c) pont, Kat.2. Vhr. 11. § (1) bekezdés a), c)-g) pont.



Az elnök feladatai közé került a helyreállítás sorrendjének és ütemének meghatározása is. Az új szabályozás hatályba lépését megelőzően a HVB elnök csupán az MVB elnök által meghatározott sorrend és ütem megvalósításáról volt köteles gondoskodni, ezáltal hatásköre ezen a területen is bővült.<sup>533</sup> A korábbi szabályozás alapján a HVB elnök nem volt jogosult elrendelni az ideiglenes polgári védelmi szolgálat azonnali teljesítését, viszont elrendelhetette a települési polgári védelmi erők bevonását. A hatályos rendelkezések szerint az ideiglenes polgári védelmi szolgálat azonnali teljesítésének elrendelésére a HVB elnöke is jogosulttá vált, azonban a települési polgári védelmi erők bevonását ezentúl csak kezdeményezheti, azt nem rendelheti el.<sup>534</sup> Véleményem szerint ez a változtatás ellentmondásos helyzetet teremt.

*A HVB elnöke feladatainak körét a Vbö. Vhr.1. határozza meg tételesen, egyetlen feladatot rögzít a Vbö. a korábbi szabályozással egyezően. A települési veszélyelhárítási terv – a hivatásos katasztrófavédelmi szerv helyi szerve vezetőjének egyetértésével történő – jóváhagyásának feladatát.*<sup>535</sup> Véleményem szerint indokolt lenne ezt a jogkört is a többivel egy helyen, a Vbö. Vhr.1-ben rögzíteni.

### **3.2.5. A polgármester védelmi és biztonsági tevékenységére, jogkörére és feladatrendszerére vonatkozó szabályok**

A polgármester, aki az önkormányzati igazgatás rendszeréhez köthető, a VBI települési szintű képviselője. Figyelemmel arra, hogy a polgármesteri tisztség az önkormányzati igazgatásban egy jogszabályok által meghatározott tisztség, a VBI szereplőjeként a szabályozás csupán a feladatrendszerre terjed ki. A polgármester a jogszabályban meghatározott és a HVB által számára megállapított települési szintű védelmi és biztonsági tevékenységekkel összefüggő feladatokat lát el.<sup>536</sup> A Vbö. újítása azon túl, hogy átfogó módon rögzíti a polgármester ezirányú alapvető rendeltetését, annak törvényi szintű rögzítése, hogy köteles a HVB által számára megállapított feladatok ellátására is.

A TVB-hez és a HVB-hez hasonlóan a polgármester feladatait is két főcsoportba – *felkészülési és válságkezelési feladatok* – sorolva határozta meg a jogalkotó a *Vbö-ben*,<sup>537</sup> amelyeket a 18. számú táblázatban foglaltam össze. A települési szintű felkészülési és válságkezelési feladatokat a korábbiakban alkalmazott csoportosítási mód szerint két alkategóriába, az *általános és a speciális feladatok* csoportjára osztottam.

---

<sup>533</sup> Vbö. Vhr.1. 14. § f) pont, Kat.2. Vhr. 9. § (1) bekezdés f) pont, 11. § (1) bekezdés d) pont.

<sup>534</sup> Kat.2. 59. § (1) bekezdés, Kat.2. Vhr. 11. § (1) bekezdés a) pont, Vbö. 13. § (1) bekezdés, Vbö. Vhr.1. 14. § d) pont.

<sup>535</sup> Vbö. 56. § (5) bekezdés, Kat.2. Vhr. 28. § (6) bekezdés.

<sup>536</sup> Vbö. 58. § (1) bekezdés, Hvt.4. 29. § (1) bekezdés, Kat.2. 15. § (1) bekezdés.

<sup>537</sup> Vbö. 58. § (2) bekezdés, 59. § (1) bekezdés.

**18. számú táblázat:** A polgármester feladatai a Vbö. alapján. Készítette: a szerző.

A polgármester felkészülési és válságkezelési feladatai
<b>Felkészülési feladatok</b>
<b>Általános feladatok</b>
<i>a védekezés feltételeinek biztosításáért való felelősség a települési lehetőségek figyelembevételével</i>
<i>a védekezésre való felkészítés irányítása</i>
<i>a védelmi és biztonsági szervek által szervezett felkészítéseken történő részvétel</i>
<i>a védekezéssel összefüggő feladatokban közreműködő referensek kijelölése</i>
<i>az illetékességi területen élő vagy tartózkodó személyek részére a veszélyekről, fenyegetésekről szóló, a magatartási szabályokat is tartalmazó tájékoztatásról való gondoskodás</i>
<i>a védekezésre való felkészítés irányítása</i>
<i>a védekezés feltételeinek biztosításáért való felelősség a helyi lehetőségek figyelembevételével</i>
<i>a lakosság riasztására szolgáló és a közigazgatási területén lévő, rendelkezésre bocsátott technikai berendezések működtetésének biztosítása</i>
<i>a hivatásos katasztrófavédelmi szerv által szervezett felkészítéseken való részvétel feladatai ellátása érdekében</i>
<b>Speciális feladatok</b> (polgári védelmi kötelezettséggel, valamint a veszélyelhárítási tervezéssel összefüggő feladatok)
<i>jogszabály által más szerv hatáskörébe nem utalt, elsőfokú polgári védelmi hatósági jogkör gyakorlása</i>
<i>a polgári védelmi kötelezettségen alapuló települési polgári védelmi szervezet megalakításáért való felelősség</i>
<i>a polgári védelmi kötelezettség alatt álló állampolgár területi, települési, kerületi és munkahelyi polgári védelmi szervezetbe kiképzésre és gyakorlatra történő beosztása</i>
<i>a gazdálkodó szervezetek részére a polgári védelmi kötelezettségen alapuló települési és munkahelyi polgári védelmi szervezetek megalakításának és az alkalmazás feltételei biztosításának elrendelése</i>
<i>a települési (a fővárosban kerületi) veszélyelhárítási tervek elkészítéséért való felelősség</i>
<b>Válságkezelési feladatok</b>
<b>Általános feladatok</b>
<i>a települési szintű védelmi és biztonsági tevékenység irányítása a hatáskörrel rendelkező szerv kérésére</i>
<i>az ÖVT-vel összefüggő, valamint a különleges jogrenddel összefüggésben bevezetett intézkedésekből eredő települési feladatok végrehajtásának szervezése és irányítása</i>
<i>más települések polgármestereivel, a védekezésbe bevont más szervezetekkel való együttműködés</i>
<i>az anyagi javak védelmének, a lakosság létfenntartáshoz szükséges anyagi javakkal történő ellátásának szervezése és irányítása</i>
<b>Speciális feladatok</b> (polgári védelmi kötelezettséggel, gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettséggel összefüggő, valamint polgári védelmi) feladatok
<i>halasztást nem tűrő esetben átmeneti jelleggel az élet és az anyagi javak védelméhez szükséges intézkedések elrendelése – erről haladéktalan értesítési kötelezettség az illetékes hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szerve vezetője és a TVB elnök felé</i>
<i>a lakosság védelmének, kitelepítésének, kimenekítésének, befogadásának és visszatelepítésének szervezése és irányítása</i>
<i>a települési polgári védelmi szervezetek alkalmazásának elrendelése a TVB elnökének rendelkezése alapján – vagy halasztást nem tűrő esetben annak utólagos tájékoztatásával</i>
<i>a polgári védelmi kötelezettség alatt álló állampolgár polgári védelmi szolgálatra kötelezése</i>
<i>a hatáskörébe utalt gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség teljesítésének elrendelése, erről gazdasági és anyagi szolgáltatási nyilvántartás vezetése</i>

*A felkészülési általános feladatok között három esetben is megfigyelhető a duplikáció,<sup>538</sup> két esetben alapvetően szó szerint ismétlődő a feladatmeghatározás, egyszer, a felkészítéseken való részvétel esetében pedig általánosabb megfogalmazásban és konkrétabb, szűkebb megfogalmazásban is rögzíti a Vbő. ugyanazt a feladatot. Célszerű lenne ezeknek a párhuzamoknak a megszüntetése, továbbá a felkészítéseken való polgármesteri részvétel esetében az általánosabb megfogalmazással történt feladatmeghatározás megtartása. Megállapítható az is, hogy a feladatok rögzítése részben az új szabályozáshoz igazított megfogalmazással, terminológiával, a korábban hatályban volt szabályrendszer átvételével történt.<sup>539</sup>*

*Az egyszerűbb, átláthatóbb szabályozás követelményének való megfelelés érdekében indokolt lenne a Vbő-ben az általános feladatok meghatározásán túl általánosságban a polgári védelmi kötelezettséggel, valamint a veszélyelhárítási tervezéssel összefüggő feladatellátás rögzítése, figyelemmel arra, hogy a Vbő-ben az alapvető rendelkezéseknek kell megjelenie keretjelleggel. Részletesen a konkrét feladatokat ennek megfelelően a Vbő. Vhr.1-ben lenne célszerű megjeleníteni.*

*A válságkezelési feladatokat elemezve megállapítható, hogy a polgármester feladatrendszerének meghatározása a korábbi szabályozás átvételével történt, az általános feladatok esetében az átfogó megközelítés követelményének megfelelően, a Vbő. terminológiájához igazított módon.<sup>540</sup>*

*Véleményem szerint a speciális válságkezelési feladatok körét – ahogy azt a felkészülési feladatok esetében is kifejtettem – úgy lenne célszerű meghatározni, hogy az általános feladatokon kívül a speciális feladatokat általános jelleggel, polgári védelmi kötelezettséggel, gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettséggel összefüggő, valamint polgári védelmi feladatokként rögzíteni, és a konkrét részletszabályokat a Vbő. Vhr.1-ben lenne indokolt kifejtetni.*

Lényeges az a rendelkezés, amely tisztázza a polgármester jogkörét települési szinten a védelmi és biztonsági tevékenység irányítása vonatkozásában. A rendelkezés ugyanis rögzíti, hogy ezt a jogkörét a hatáskörrel rendelkező szerv kéréséig gyakorolhatja. Korábban az irányítási jogkör csupán a katasztrófák elleni védekezés tekintetében, a veszélyhelyzet kihirdetéséhez kötötten, differenciáltan került szabályozásra.<sup>541</sup> A hatályos rendelkezés

---

<sup>538</sup> A duplikációkat a táblázatban dőlt betűvel jelöltem.

<sup>539</sup> Hvt.4. 29. § (2) bekezdés g) pont, (3) bekezdés, Kat.2. 15. § (2) bekezdés a)-j) pont.

<sup>540</sup> Kat.2. 16. § b) - g) pont, Hvt.4. 29. § (2) bekezdés b), d) pont (2022. november 1-jét megelőzően).

<sup>541</sup> Vbő. 59. § (1) bekezdés a) pont. 2022. november 1-jét megelőzően a Kat.2. 16. § a) pont, 46. § (3) bekezdés alapján a polgármester a veszélyhelyzet esetének kivételével a hivatásos katasztrófavédelmi szerv szakmai

azonban a polgármester irányítási jogkörének tartalmát teljeskörűen nem rendezi. Felmerül ugyanis a kérdés, hogy a hatáskörrel rendelkező szerv kiérkezését követően milyen funkciót fog betölteni a polgármester, hogyan oszlanak meg ebben az esetben a hatáskörök a polgármester és a kiérkező szerv között. Fontos az az új szabály is, amely a polgármester feladataul rendeli jogszabályi szinten rögzítetten a gazdasági és anyagi szolgáltatási nyilvántartás vezetését.

Kiemelést érdemel továbbá, hogy a polgármester halasztást nem tűrő esetben az élet és az anyagi javak védelme érdekében szükséges intézkedéseket rendelhet el, amelyről többek között a TVB elnökét haladéktalanul értesítenie kell. Véleményem szerint, figyelembe véve a VBI hierarchikus felépítését, a polgármesternek ezt az értesítési kötelezettségét a HVB elnöke felé kellene teljesítenie.<sup>542</sup> Fontos még megemlíteni azt is, hogy a hatályos rendelkezések szerint a települési polgári védelmi szervezetek alkalmazását a polgármester a TVB elnökének rendelkezése alapján rendelheti el. Meglátásom szerint hiányos a szabályozás, hiszen ideiglenes polgári védelmi szolgálat azonnali teljesítését a hatályos rendelkezések alapján a HVB elnöke is elrendelheti, ezáltal a HVB elnök rendelkezése alapján is köteles a polgármester a feladat végrehajtására.<sup>543</sup>

A polgármester fentiekben ismertetett feladatrendszerét a Vbö. végrehajtási rendelete, a *Vbö. Vhr.1. nem egészíti ki*. A polgármesterek vonatkozásában egyetlen rendelkezést tartalmaz, amely szerint a felkészülési és a válságkezelési feladatok ellátása érdekében honvédelmi referenst, valamint közbiztonsági referenst jelölhet ki.<sup>544</sup> *Ennek következtében a polgármester feladatrendszerében számos hiányosság mutatkozik.*

Megítélésem szerint szükséges és indokolt lenne – átfogó módon, a reformmal kialakult terminológiának megfelelően – az új szabályozás hatályba lépése előtti egyes rendelkezések átvétele,<sup>545</sup> melyek az alábbiak:

- a gazdaságfelkészítéssel és gazdaságmozgósítással kapcsolatos feladatok irányítása,
- illetékességi területe védelmi és biztonsági feladataihoz szükséges tájékoztatási rendszer kialakításának és működtetésének biztosítása,
- a település katasztrófavédelmi besorolásának elkészítéséről való gondoskodás,

---

iránymutatása mellett irányította a településen a helyi katasztrófavédelmi tevékenységet. Veszélyhelyzetben a településen a helyi katasztrófavédelmi tevékenység irányítását – helyszínrre érkezésétől – a polgármestertől a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szerve vezetője által kijelölt személy vette át.

<sup>542</sup> Vbö. 59. § (1) bekezdés b) pont.

<sup>543</sup> Vbö. 13. § (1) bekezdés.

<sup>544</sup> Vbö. Vhr.1. 18. § (1) bekezdés.

<sup>545</sup> Hvt.4. 29. § (2) bekezdés c), f) pont, Kat.2. Vhr. 12. § a), e) - f), h) - j) pont (2022. november 1-jét megelőzően).

- jogszabályban meghatározott adatok szolgáltatása a HVB, valamint jogszabályban meghatározott szervek részére,
- gazdasági és anyagi szolgáltatások kijelöléséről való döntés,
- a humanitárius segélyek elosztásában való közreműködés,
- részére meghatározott helyreállítási feladatok végrehajtásának irányítása, a helyi erők által végzett helyreállítási tevékenység szervezése, irányítása,
- a Honvédség hadkiegészítésével összefüggő közigazgatási feladatok előkészítésében és végrehajtásában való részvétel.

*Ezen túl, indokolt lenne a korábbi rendelkezések átvételével továbbra is azt rögzíteni, hogy a polgármester a védelmi és biztonsági tevékenységekkel kapcsolatos feladatait a polgármesteri hivatal közreműködésével látja el. Ennek érdekében, a szükséges mértékben a polgármesteri hivattal foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban álló minden személy rendkívüli munkavégzésre kötelezhető.*<sup>546</sup>

A polgári védelmi, valamint a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettséggel összefüggésben fontos kiemelni, hogy míg a VBI fenti szereplői közül az előbbi vonatkozásában ideiglenes polgári védelmi szolgálat azonnali teljesítésének elrendelésére a TVB elnöke, a HVB elnöke és a polgármester is jogosult, addig a gazdasági és anyagi szolgáltatások igénybevételéről csak a TVB elnöke és a polgármester dönthet.<sup>547</sup> A 2022. november 1-jét megelőzően hatályban volt szabályozás alapján ettől eltérően az ideiglenes polgári védelmi szolgálat azonnali teljesítését, valamint a gazdasági és anyagi szolgáltatások igénybevételét is csak az MVB elnöke és a polgármester volt jogosult elrendelni.<sup>548</sup>

*A fentiek alapján jól látható, hogy a Vbö. újításának köszönhetően az ideiglenes polgári védelmi szolgálat azonnali teljesítésének elrendelésére jogosulttá vált a HVB elnöke is, azonban a gazdasági és anyagi szolgáltatás igénybevételével kapcsolatban az elrendelés jogát nem telepítette az elnökhöz a jogalkotó. Véleményem szerint ez utóbbi jogkörnek a HVB elnökéhez történő telepítése is indokolt lenne a polgári védelmi szolgálat elrendelésének jogköréhez hasonlóan.*

A korábbi szabályozás alapján különleges jogrend idején a települési önkormányzat képviselő-testületének feladat- és hatáskörét a polgármester gyakorolta. *A hatályos szabályozásban azonban ez a rendelkezés hiányzik. Települési szinten a gyors, hatékony reagálást megítélésem szerint késleltetheti, akadályozhatja a képviselő-testületek*

<sup>546</sup> Hvt.4. 29. § (4) bekezdés (2022. november 1-jét megelőzően).

<sup>547</sup> Vbö. 13. § (1) bekezdés, 15. § (1) bekezdés b) pont.

<sup>548</sup> Kat.2. 59. § (1) bekezdés, Hvt.4. 14. § (1) bekezdés b) pont (2022. november 1-jét megelőzően).

*döntéshozatali rendje. Célszerű lenne, ahogy azt korábban a TVB-k és a HVB-k vonatkozásában már részletesen kifejtettem, az operativitás érdekében a korábbi szabályozáshoz hasonlóan az egyszemélyi döntési jogkört a különleges jogrend idejéhez, valamint az azonnali reagálást szükségessé tevő válsághelyzetekhez kötni a polgármester esetében is.*

## **Részkövetkeztetések**

A védelmi igazgatás 1960-as, 1970-es években történt kialakulására a honvédelem rendszerében került sor. A **rendszerváltozást követő első időszakban** (1989-2000.) a honvédelem egyik alrendszerének tekinthető, figyelemmel szabályozása és feladatrendszere honvédelmi meghatározottságára.

**A második, 2000-2012. közötti időszak** során a védelmi igazgatás kétpilléres szerkezetűvé vált, a honvédelmi igazgatás mellett a katasztrófavédelmi igazgatás alapjai is létrejöttek. A KKB létrehozása megteremtette ágazati – a katasztrófavédelem – vonatkozásban a központi koordinációt, de ágazatokon átívelő összkormányzati koordináció nem valósult meg. A feladatrendszert vizsgálva továbbra is megmaradt a honvédelmi túlsúly, de területi, helyi és települési szinten a komplexitás irányába való elmozdulás, a valamennyi válságtípus kezelésére való képesség megjelenése volt tapasztalható.

**A harmadik időszakban, 2012 és 2022 között,** a honvédelmi és a katasztrófavédelmi igazgatás – mint a védelmi igazgatás két nagy alrendszere – vonatkozásában a feladat- és hatáskörök élesebb elhatárolása, a profiltisztításra való törekvés volt a jellemző. A szabályozás tekintetében továbbra is megmaradt a honvédelmi túlsúly, emellett területi és helyi szinten, a bizottságok összetételében megerősödött az államigazgatási szervek képvisellete, háttérbe szorítva az önkormányzati képviselést. Központi szinten a KKB mellett a honvédelem területén – ágazati vonatkozásban – is megvalósult a kormányzati koordináció a HIKOM létrehozásával, ágazatok feletti, összkormányzati koordináció azonban továbbra sem jött létre. A feladatrendszer ebben az időszakban folyamatosan bővült, továbbá a védelmi igazgatás már valamennyi, hazánkat veszélyeztető fenyegetéssel és támadással szembeni fellépésre szolgáló rendszerként került meghatározásra. Ezzel szemben számos tényező – így a honvédelmi túlsúly, a szabályozás megosztott, két ágazathoz (honvédelem, katasztrófavédelem) kötődő jellege és az összkormányzati koordináció hiánya – ellentmondott a védelmi igazgatás ágazatokon átívelő jellegű funkciójának, ami szükségessé tette a vonatkozó szabályrendszer megreformálását.

**A VBI-re vonatkozó hatályos szabályrendszer összehasonlító jogforrási elemzése alapján** megállapítottam, hogy a jogalkotó – a Vb. legfontosabb újításai között – a vonatkozó korábbi párhuzamos, fragmentált, ágazatközpontú szemléletű szabályozás megszüntetésének célzatával

az alapvető szabályokat egy helyen, egy önálló fejezetben rögzítette a Vbö-ben. Ennek megfelelően a *VBI fogalmát ágazatokon átívelő módon* határozta meg, továbbá korábbi hiányt pótolva *meghatározta törvényi szinten a VBI rendeltetését* is. Ezen túl a VBI rendszerét egy központi szinten elhelyezkedő szerv, a *VIH létrehozásával* egészítette ki, mellyel a jogalkotó megteremtette az ágazati – honvédelmi, katasztrófavédelmi – vonatkozású kormányzati koordináció mellett az ágazatokon átívelő összkormányzati koordináció megvalósulásának szervezeti feltételeit. A fenti szabályozási megoldásokkal a törvényalkotó átfogó megközelítéssel megvalósította az átláthatóság (egyszerűsítés, egységesítés), az összkormányzati koordináció megteremtése, végső soron a normál jogrendi válságkezelés és a különleges jogrendi működés hatékonyságának növelése célkitűzéseit.

*A VBI szervezetrendszerére* vonatkozó szabályozás vizsgálata alapján megállapítottam, hogy a VIH létrehozásán kívül jelentős változások nem történtek. A *VIH-re vonatkozó szabályozás elemzése alapján látható*, hogy a Vbö. erre vonatkozóan keretszabályokat nem tartalmaz. A jogállásával, szervezeti kialakításával kapcsolatos valamennyi rendelkezést alacsonyabb szintű jogforrások rögzítik. Véleményem szerint az erre vonatkozó alapvető szabályozást keretjelleggel a Vbö-ben lenne indokolt rögzíteni a reform által kitűzött egyik cél, az átláthatóság (egységesítés) megvalósulása érdekében, ahogy az a védelmi bizottságoknál megfigyelhető. Az alacsonyabb szintű jogforrások rendelkezéseit elemezve megállapítható, hogy a reformot megelőzően jellemző ad hoc munkacsoportok helyett, valamint az ágazati vonatkozásban a kormányzati koordinációt megvalósító testületi forma helyett a VIH állandó jelleggel, meghatározott szervezeti struktúrában működik, és a központi államigazgatás szervezetrendszerében elhelyezkedő szervként került felállításra. A *védelmi bizottságok* összetételében alapvető jelentőségű változásokra nem került sor, figyelemmel arra, hogy azokat már a reformot megelőzően is a komplexitás, a valamennyi válságtípus kezelésére való képesség jellemezte.

*A VBI rendszerében az irányításra, vezetésre, működésre vonatkozó szabályrendszert* elemezve kiemelhetjük, hogy a *VIH* a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter irányítása alatt áll, nem közvetlenül a Kormány irányítása mellett működik. Ez a szabályozási megoldás véleményem szerint ellentmond egyfelől a VBI definíciójában foglaltaknak, amely a VBI-t a Kormány irányítása mellett működő rendszerként határozza meg. Másfelől a VIH alaprendeltetése, az ágazatokon átívelő összkormányzati koordináció megvalósítása is a VIH ágazatok felett történő elhelyezkedésének követelményét vonja maga után, ezért a VIH-nek a központi államigazgatási szervezetrendszerben történő elhelyezésére javaslatot tettem. A Vbö. a VIH vezetése, irányítása, illetékessége, működése vonatkozásában nem tartalmazza az

alapvető keretjelleget szabályozást, míg ezeket a kérdésköröket a védelmi bizottságok esetében rögzíti. Ezáltal az átláthatóság (egységesítés) célkitűzése ebben a vonatkozásban nem valósul meg.

Az irányítás kérdéskörét megvizsgálva megállapítható, hogy a **TVB felett gyakorolt irányítási jogkör** szabályozásában előremutató változást hozott a reform. A bekövetkezett változás alapján a Kormány ezt a jogkörét a VBI központi szerve útján gyakorolja, az ágazati védekezési és felkészülési feladatok kivételével. Ezzel a jogalkotó az ágazati működést kiegészítve, átfogó megközelítéssel szabályozta a kérdéskört. Igen jelentős változás továbbá a VBI területi és helyi szintjén, hogy a védelmi bizottságok és azok elnökei között a **hatáskörgyakorlást és ezáltal a döntési jogkör megoszlását a jogalkotó** a korábbiaktól eltérően a bizottságok **akadályoztatásának feltételéhez köti**. A vonatkozó szabályozás azonban hiányos, számos fontos kérdés tisztázása nem történt meg, emellett nem szolgálja az operativitás célkitűzését sem, ezért megoldási javaslatot fogalmaztam meg a kérdéskörre vonatkozóan. Kiterjesztettem a javaslatot a polgármester és a települési önkormányzat képviselő-testülete közötti feladat- és hatáskör megoszlásra is. Az **ellenőrzési jogkörre** vonatkozó rendelkezéseket elemezve megállapítottam, hogy a központi szintű ellenőrzésre vonatkozó szabályozás változása következtében, azzal, hogy ezt a jogkört a VIH jogosult gyakorolni, megszűnt a korábbi honvédelmi túlsúly, és tovább erősödött az ágazatokon túlnyúló jelleg. Megállapítottam továbbá, hogy egy másik fontos jogkör, a **felügyeleti jogkör gyakorlásának** kérdése, amely a reformot megelőzően a honvédelem rendszerében, a honvédelmi feladatok tekintetében került szabályozásra, a hatályos rendelkezések közül hiányzik, ennek pótlására javaslatot tettem. Kiemelhető a **védelmi bizottságok működésével** kapcsolatosan az az előremutató változás is, amely alapján a vonatkozó rendelkezések a korábbiaktól eltérően nem ágazathoz kötöttek, hanem átfogó megközelítéssel, a védelem és biztonság területéhez kapcsolva jelennek meg. Néhány változás a TVB-k esetében – a szervezeti és működési szabályzat jóváhagyása, pénzügyi források felhasználására vonatkozó beszámolási kötelezettség, titkári kinevezéshez szükséges előzetes egyetértés, a területi VBI feladatainak végrehajtása feletti központi ellenőrzés – alapvetően a központi szerv felállításához köthető. Ezek a változások a VBI ágazatokon átívelő jellegét erősítik. Egyes esetekben azonban – például pénzügyi vonatkozásban, a titkári kinevezés tekintetében – továbbra is megmaradt a honvédelemhez kötöttség, nem valósult meg az átfogó, ágazatokon átívelő jelleg. Erre példa a védelmi bizottságok **működési költségének fedezete**, amely vonatkozásában előremutató változás, hogy a jogalkotó azokat átfogó módon a védelmi és biztonsági feladatokhoz kapcsolódóan határozta meg, ennek ellenére a TVB elnöknek a fedezet felhasználására vonatkozó beszámolási



kötelezettsége következtében továbbra is megmaradt a honvédelmi ágazathoz kötöttség. Ezen a területen a szabályozás nem teremtette meg az ágazatokon átívelő jelleget.

Pozitív változásként értékelhető a *védelmi bizottságok elnökei döntéseinek támogatására* vonatkozó rendelkezések kibővítése, amelyek az összkormányzati megközelítés érvényesítésével az elnöki döntéshozatal szakmai megalapozottságának erősítésére és az együttműködés kiszélesítésére, hatékonyságának növelésére szolgálnak, megvalósítva a hatékony együttműködés, végső soron a normál jogrendi válságkezelés és a különleges jogrendi működés hatékonyságának növelése célkitűzését.

A *VBI feladatrendszerének* elemzése alapján arra a megállapításra jutottam, hogy a *VIH vonatkozásában* a jogalkotó a Vbö-ben átfogó megközelítéssel, keretjelleggel, alapvetően koordinációs feladatokat telepített a központi szervhez. Ebben a vonatkozásban megvalósulnak az összkormányzati koordináció megteremtése, a hatékony együttműködés, végső soron a normál jogrendi válságkezelés és a különleges jogrendi működés hatékonyságának növelése célkitűzései. Ugyanakkor a feladatoknak azt a csoportosítási módját, amelyet a VBI többi szereplőjénél egységesen alkalmazott, a VIH esetében nem követte, ezáltal az átláthatóság (egységesítés) célkitűzését nem valósította meg. A védelmi bizottságok és a polgármester vonatkozásában a Vbö. egységesen, átfogó megközelítéssel feladataikat két csoportra, felkészülési és válságkezelési feladatokra bontottan határozta meg. *A TVB-k esetében* a feladatrendszert vizsgálva megállapítottam, hogy a jogalkotó egy bonyolult, átláthatatlan rendszert alakított ki, ezáltal az átfogó megközelítés, az ágazatokon átívelő jellegű keretszabályozás megteremtése nem történt meg teljeskörűen. A feladatok meghatározása sok esetben túl konkrét, részletes, ágazati jellegű, ennek következtében az átláthatóság (egységesítés, egyszerűsítés) célkitűzése nem valósul meg. *A HVB-k* felkészülési feladatai vonatkozásában megállapítható, hogy azokat a jogalkotó a Vbö-ben – egy kivétellel – átfogó megközelítéssel, ágazatokon átívelő jelleggel határozta meg, de szűkkörűen. Ezáltal a felkészülési feladatrendszer hiányosságokat mutat, amelynek kiküszöbölésére javaslatot fogalmaztam meg. A válságkezelési feladatok tekintetében az átfogó megközelítéssel történő, valamennyi válságtípus kezelésére való képesség kialakítása alapvetően megvalósult, de megfigyelhetők ágazati jellegű, konkrét feladatok is.

A **Vbö. Vhr.1.** további hatásköröket telepített a védelmi bizottságokhoz, ám nem követte a Vbö. szerinti felkészülési-válságkezelési feladatsoport szerinti megosztást. Ezen feladatok vonatkozásában a korábbi rendelkezéseknek az átemelése figyelhető meg, az új szabályozáshoz illeszkedő módon. A HVB-k vonatkozásában megmutatkozó hiányossága a Vbö. Vhr.1-nek,

hogy annak operatív tevékenységére, az operatív munkaszerve bevonásával ellátandó feladataira vonatkozóan nem tartalmaz rendelkezéseket.

A **polgármester** felkészülési és válságkezelési feladataira vonatkozó rendelkezések elemzése alapján megállapítottam, hogy a feladatrendszer kidolgozása a korábbi szabályozás átvételével történt, és csak részben valósult meg a feladatok átfogó megközelítéssel, ágazatokon átívelő jelleggel történő meghatározása. Ezen túl a felkészülési feladatok között több esetben duplikációk figyelhetők meg. Kiemelést érdemel továbbá, hogy Vbö. Vhr.1. a Vbö. által a polgármesterhez telepített feladatokat – egy kivétellel – nem egészítette ki, melynek következtében a polgármester feladatrendszerében számos hiányosság mutatkozik. A hiányosságok kiküszöbölésére javaslatot tettem.

Fontos kiemelni, hogy a **polgári védelmi, valamint a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségre** vonatkozó szabályozásban jelentős változást hozott a Vbö. azzal, hogy a HVB elnöke is jogosulttá vált az ideiglenes polgári védelmi szolgálat azonnali teljesítésének elrendelésére. A gazdasági és anyagi szolgáltatás igénybevételével kapcsolatban azonban a törvényalkotó az elrendelés jogát nem telepítette az elnökhöz, amely véleményem szerint indokolt lenne a polgári védelmi szolgálat elrendelésének jogköréhez hasonlóan.

A **védelmi bizottságok és a polgármester** tekintetében megállapítottam továbbá, hogy a Vbö-ben alapvető célként megjelenő nemzeti ellenálló képesség, továbbá a biztonságtudatosság erősítésével összefüggő, valamint a közelmúlt eseményeihez – migrációs válság, világjárvány, szomszédos országban fennálló háború következtében az országot érintő menekülthullám – kapcsolódó feladatok egy kivétellel nem jelennek meg a szabályozásban. Megítélésem szerint szükséges lenne a fentiekkel kapcsolatos feladatok általános jelleggel történő rögzítése is.

## 4. A nemzeti ellenálló képesség erősítése a védelmi és biztonsági igazgatás feladatrendszerében

A nemzeti ellenálló képesség kérdésköre több szalon is kapcsolódik a korábbiakban általam vizsgált témákhoz. *Egyrészt* a védelmi és biztonsági reform következtében jelent meg a nemzeti ellenálló képességgel kapcsolatos szabályrendszer elsőként a hazai tételes jogban, amely a reform legfontosabb újításai közé sorolható. A kérdéskörnek a reform során betöltött hangsúlyos szerepét támasztja alá, hogy a törvényalkotó önálló fejezetet szentelt a nemzeti ellenálló képesség szabályozásának. *Másrészt* a nemzeti ellenálló képesség szorosan kapcsolódik a VBI rendszeréhez, hiszen az annak kialakításával, fejlesztésével kapcsolatos feladatok a VBI feladatrendszerében jelennek meg.<sup>549</sup>

Ebben a fejezetben vizsgálom a reziliencia fogalmát, jelentését védelmi szempontú megközelítésben, valamint a nemzeti ellenálló képesség rendszerére és erősítésére vonatkozó hatályos hazai törvényi szabályozást. Vizsgálom továbbá a VBI szereplőinek az ellenálló képesség megalapozásához kapcsolható feladatait. Elemzem a települési szintű reziliencia fogalmát, a nemzeti ellenálló képességgel való összefüggéseit, valamint bemutatom a települések védettségének mérését szolgáló módszertant megalapozó kutatást. Ezt követően *javaslatot teszek egy adott terület kitétségének faktorait és egyben a védettségi szintjének felmérését szolgáló módszerre*, amely segítséget nyújthat a védelmi bizottságok és a polgármesterek védelmi tervező munkájához. Ennek keretében elágazásos, azaz eredményekre épülő kutatást végzek. Elsőként azonosítom a hazai várható veszélyeztető tényezőket és azok lehetséges hatásait, korábbi kutatásokra alapozva meghatározom a veszélyek elleni védelem érdekében végzendő konkrét települési feladatokat, és azt, hogy mik lehetnek a veszélyekkel szembeni kitétséget növelő vagy csökkentő faktorok és ezek hogyan mérhetők. Mindezt annak érdekében, hogy a települési védelmi szint indexálására egy olyan módszert adjak, amely hozzájárulhat a települési reziliencia növeléséhez. Ezen túl ez a módszer megfelelő korrekciókkal alkalmas lehet a nemzeti ellenálló képesség szintjének meghatározására is.

---

<sup>549</sup> A Vbö. 52. § f) pontja alapján a VIH feladatai között került meghatározásra a nemzeti ellenálló képesség előmozdításával és fejlesztésével kapcsolatos feladatok tervezésének és ellátásának koordinációja.

## **4.1. A reziliencia védelmi szempontú értelmezése, az annak növelése érdekében megjelenő törekvések, valamint a hazai nemzeti ellenálló képesség rendszerére és megerősítésére vonatkozó hatályos törvényi szabályozás**

Ebben az alfejezetben vizsgálom a NATO és az Európai Unió (EU) megközelítésében az ellenálló képesség értelmezését, az annak megerősítésére irányuló törekvéseket, továbbá elemzem a nemzeti ellenálló képességre vonatkozóan a hazai szabályozásban, kiemelten a Vbőben megjelenő hatályos rendelkezéseket. Vizsgálom továbbá a VBI rendszerében a rezilienciával összefüggésben meghatározott feladatokat, továbbá azt a feladatrendszert, amely annak megalapozásához kapcsolható.

### **4.1.1. A reziliencia értelmezése, megjelenése a védelem területén**

A reziliencia szó – resilience – magyar fordításban rugalmasságot, ellenálló képességet, stressztűrést, stressztűrő képességet, visszapattanást jelent.<sup>550</sup> Az ellenálló képesség kérdéskörét számos tudományterület – például a szociológia, az ökológia, a pszichológia, a közgazdaságtan, a fizika és a biztonságstudományok is –<sup>551</sup> különböző megközelítésben és több megfigyelési szinten – egyéni, közösségi, állami, államok feletti szinten – vizsgálja.<sup>552</sup> A különböző tudományterületek képviselői más-más jellemzőkre fókuszálva kutatják és értelmezik a rezilienciát, ebből adódóan nem alakult ki annak egységes fogalma.<sup>553</sup> Egyes kutatások a fizika anyagvizsgálat tudományából eredeztetik tartalmának lényegét, amely szerint az anyagnak azt a képességét értik a reziliencia alatt, ahogyan az visszanyeri a méretét, valamint az alakját valamely külső fizikai hatást követően.<sup>554</sup> A szakirodalomban a reziliencia fogalmának eredetét illetően léteznek olyan álláspontok is, amely szerint annak fogalma az ökológia tudományterületéről származik, ahol „egy ökoszisztéma változásokra adott képességét és fennmaradási képességét értették alatta”.<sup>555</sup>

A védelem területén is egyre nagyobb figyelmet kapott a kérdéskör. Az Amerikai Egyesült Államokban a 2001. évi terrortámadást és a 2005. évi Katrina hurrikánt követően, az Európai Unióban a 2001. évi amerikai, majd különösen a 2004. évi madridi és a 2005. évi londoni terrortámadások után kezdett a figyelem a reziliencia felé irányulni a terrorizmus és a kritikus infrastruktúrák elleni védelemmel összefüggésben, majd a 2008. évi pénzügyi-gazdasági válság hatására ugyanez a tendencia volt megfigyelhető az érintett szektorok vonatkozásában. A

---

<sup>550</sup> *A resilience szó jelentése.* Online: <https://dictzone.com/angol-magyar-szotar/resilience> (letöltve: 2023.02.27.).

<sup>551</sup> FARKAS – VILICS 2022: 11.

<sup>552</sup> JUHÁSZ 2022 b): 5., KESZELY 2021: 4.

<sup>553</sup> SZOKOLOSZKY – V. KOMLÓSI 2015: 26.; JUHÁSZ 2022 b): 5.

<sup>554</sup> JUHÁSZ 2022 b): 8.

<sup>555</sup> KESZELY 2021: 4.

figyelem középpontjába elsőként az egyes ágazatok, majd az egyes társadalmi alrendszerek,<sup>556</sup> végül az egész társadalom került.<sup>557</sup> Egyik megfogalmazásban a reziliencia: „*A közösség, a szolgáltatások, egy ágazat/terület vagy infrastruktúra képessége a pusztító kihívások felismerésére, megakadályozására, vagy ha szükséges az ellenállásra, illetve a következmények kezelésére és a következmények hatásaiból való felépülésre.*”<sup>558</sup>

Egy másik meghatározás szerint a reziliencia egy nemzetnek vagy egy rendszernek az a képessége, amelynek birtokában ellent tud állni a sokkhatásoknak, a káros hatásokat képes elnyelni, tud alkalmazkodni a megváltozott körülményekhez, később, azok felszámolását követően képes helyreállni, majd hosszú távon gazdasági fejlődésre képes.<sup>559</sup>

A kérdéskör a Krím-félsziget 2014-es Oroszország általi elcsatolását követően egyre hangsúlyosabbá vált, alapvetően a szakirodalomban a hibrid hadviselés leghatékonyabb ellenszereként nevesítették. A reziliencia az államok, illetve a társadalmak különböző fenyegetésekkel szembeni felkészültségeként és ellenálló képességeként értelmezhető, amelyen belül ez utóbbi a hibrid hadviseléssel szemben egyféle adaptációs képességként elrettentő erőt testesít meg.<sup>560</sup>

A NATO ellenálló képességre vonatkozó értelmezése az orosz-ukrán háború kirobbanásáig szintén a hibrid fenyegetésekhez kapcsolódott.<sup>561</sup> Elsőként 2016-ban, a NATO állam- és kormányfők varsói csúcstalálkozójának záró közleményében került rögzítésre a rezilienciával összefüggő szándéknyilatkozat, amely alapján a tagok kinyilvánították elköteleződésüket a nemzeti ellenálló képességük és ennek érdekében a polgári felkészültség javítása, erősítése mellett.<sup>562</sup> A NATO megközelítésében a reziliencia kialakítása, erősítése alapvetően tagállami hatáskörbe tartozik, de egyben szövetségi szintű felelősség is. Szükséges a tagállami tevékenységek szövetségi szintű összehangolása, hiszen a tagállamok rezilienciájának erősítése egyben a Szövetség egésze sebezhetőségének csökkentését eredményezi. Ezen cél megvalósításának előfeltétele a civil szféra erősítése és egyre erőteljesebb bevonása a katonai műveletek támogatásába, amelynek a reziliencia megvalósulása fő eszközének tekintett polgári

---

<sup>556</sup> Például egyes érintett ágazatok a pénzügy, a turizmus, a logisztika, érintett társadalmi alrendszerek a gazdasági, politikai alrendszer.

<sup>557</sup> MOLNÁR 2021: 7.

<sup>558</sup> LASCONJARIAS, Guillaume (2017): Deterrence through Resilience, NATO Defence College, Roma: Eisenhower Paper Nr.7. Online: <https://en-gmr.mapn.ro/app/webroot/fileslib/upload/files/lasconjaris.pdf> (letöltve: 2022.08.23.).

<sup>559</sup> JUHÁSZ 2022 b): 5.

<sup>560</sup> KÁDÁR– KESZELY 2022: 4.,7.

<sup>561</sup> KÁDÁR– KESZELY 2022: 8.

<sup>562</sup> VARSÓI csúcstalálkozó közleménye az Észak-atlanti Tanács 2016. július 08–09-én tartott ülésén. Online: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133169.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm) (letöltve: 2020.02.18.).

felkészültség feladatrendszerének keretein belül kell teljesülnie.<sup>563</sup> Ahhoz, hogy a tagállamok közötti összhangot megteremtse, a NATO meghatározta az ellenálló képesség megerősítésének alapvető fontosságú területeit, melynek keretében elfogadta a reziliencia hét alapkövetelményét, továbbá a polgári felkészültség (Civil Preparedness) legfontosabb irányvonalait.<sup>564</sup> A hét alapkövetelmény<sup>565</sup> célként világos, ágazatokhoz kapcsolható képességek rendelkezésre állásának biztosítását határozza meg.<sup>566</sup>

Figyelemmel arra, hogy az államok gyakran nem képesek minden feltételt – személyzet, szakértelm, erőforrások – teljeskörűen biztosítani a hibrid fenyegetések elleni komplex védekezéshez, elengedhetetlen az együttműködés egész társadalomra való kiterjesztése (Whole of Society Approach). Az összkormányzati megközelítés (Whole of Government Approach), és az ehhez kapcsolódó intézmények együttműködése (Interagency Cooperation) már kevésnek bizonyul.<sup>567</sup>

A fentiek alapján jól látható, hogy a NATO megközelítésében az ellenálló képesség egy két komponensből, a katonai képességek és a polgári felkészültség komponenséből álló feladatrendszerként jelent meg, amelynek ez utóbbi jelentette a központi elemét.<sup>568</sup> Ezen túl megfigyelhető az összkormányzati megközelítéstől az osztársadalmi megközelítés felé történt elmozdulás.

A reziliencia egyre jelentősebb szerepét mutatja, hogy a NATO 2022 tavaszán létrehozta a NATO Ellenállóképesség Bizottságot, a megszüntetett Polgári Veszélyhelyzeti Tervezési Bizottság bázisán, amelynek alapvető feladatai a hét alapkövetelménnyel összefüggésben kerültek meghatározásra.<sup>569</sup> Ebből is látható, hogy a reziliencia a polgári veszélyhelyzeti tervezés helyébe lépett, ahhoz képest jóval komplexebb, kibővített tartalommal. Szintén az ellenálló képesség kiemelt jelentőségének fokozódása figyelhető meg a NATO 2022. évi madridi csúcsertekezletén elfogadott Stratégiai Konceptióban is.<sup>570</sup> A Stratégiai Konceptió kritikus fontosságúnak tekinti a nemzeti és a kollektív ellenálló képesség biztosítását, melyek

---

<sup>563</sup> KESZELY 2021: 5.

<sup>564</sup> NATO (2020): Resilience and Article 3. NATO Official Website. Online: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_132722.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm) (letöltve: 2023.02.20.).

<sup>565</sup> A hét alapkövetelmény: a kormányzat folyamatos működőképességének fenntartása, a folyamatos közüzemi szolgáltatások és energiaellátás fenntartása, a lakosság koordinálatlan tömeges mozgásának kezelése, az alapvető élelmiszerekkel és ivóvízzel való ellátás folyamatos biztosítása, tömeges sérülések ellátása, a nemzeti média- és elektronikus hírközlés, az informatikai hálózat folyamatos szolgáltatásának a fenntartása, a közlekedési és szállítási infrastruktúra folyamatos üzemeltetésének a biztosítása.

<sup>566</sup> KÁDÁR – KESZELY 2022: 21.

<sup>567</sup> KESZELY 2021: 5-6.

<sup>568</sup> KÁDÁR – KESZELY 2022: 8.

<sup>569</sup> KÁDÁR – KESZELY 2022: 18.

<sup>570</sup> NATO 2022 Strategic Concept (NATO SC). Online: 290622-strategic-concept.pdf (nato.int) (letöltve: 2023.02.20.).

erősítésének szükségességét hangsúlyozza, továbbá rögzíti a tagállamok ennek érdekében történt elköteleződését.

A NATO mellett az *Európai Unió* (EU) is szorgalmazza a reziliencia erősítését a tagállamokban. Az EU reziliencia értelmezésének vizsgálatához ki kell emelnünk az EU dokumentumai közül a Globális Stratégiát és a Közös Közleményt. A Globális Stratégia – az EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiája –<sup>571</sup> szerint az ellenálló képesség stratégiai prioritás, amelyen belül hangsúlyozza az államok, a társadalom ellenálló képességét, továbbá a kritikus infrastruktúrák rezilienciáját. Emellett a Közös Közlemény irányadó megfontolásokat határoz meg a reziliencia stratégiai megközelítésével összefüggésben.<sup>572</sup> A Közös Közlemény szerint az EU a reziliencia megerősítését nem elérendő célnak, hanem eszköznek tekinti. Az EU stratégiai reziliencia-politikájában célként a hosszú távú fenntartható fejlődés, illetve a biztonsági célok elérése jelenik meg, amely felé az előrelépést a sebezhetőség, valamint a mögöttes strukturális kockázatok kezelése jelenti. Követelményként fogalmazódik meg az alkalmazkodóképesség és a rugalmasság megteremtése, valamint a hatékony és korai fellépés. Az ellenálló képességgel összefüggő feladatokat elsősorban tagállami hatáskörbe tartozónak tekinti. Az ellenálló képességet, illetve a hozzá kapcsolódó feladatrendszert kiterjeszti a lassan kialakuló válságokra, továbbá az ismétlődő és az átesési pontot esetlegesen elérő, kumulatív, hosszú távú kihívásokra is.<sup>573</sup> A rezilienciát átalakulásnak tekinti, amelynek kezelését több szinten – az állam, a társadalom és a közösség szintjén – tartja szükségesnek.

A fentiek alapján látható, hogy a NATO megközelítéséhez képest az EU kevésbé konkrét, a kihívásokat is jóval kisebb mértékben konkretizálja. Azonban a Közös Közleményben sor kerül az uniós reziliencia-területek meghatározására, melyek a következők: az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás, a kritikus infrastruktúrák védelme, a gazdasági ellenálló képesség, a globális egészségügyi kockázatok, az energiabiztonság, a foglalkoztatás, a polgári védelem, a kutatás.<sup>574</sup> A vonatkozó főbb dokumentumok – a Stratégia és a Közös Közlemény –<sup>575</sup> meghatározzák a nemzeti ellenálló képesség területeit és fejlesztésének elveit,

---

<sup>571</sup> *SHARED Vision, Common Action, A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy* (2016): Brussels: European Commission. Online: [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs\\_review\\_web\\_0.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf) (letöltve: 2023.01.13.).

<sup>572</sup> Közös Közlemény az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Az ellenállóképesség stratégiai megközelítése az EU külső tevékenységeiben. Európai Bizottság, 2017. Online: EUR-Lex - 52017JC0021 - EN - EUR-Lex (europa.eu) (letöltve: 2023.02.20.).

<sup>573</sup> A Közös Közlemény ide sorolja a környezeti és a demográfiai romlást, valamint a migrációs és az egyéb krónikus stresszt, továbbá az éghajlatváltozást.

<sup>574</sup> Kiemelt kategória az uniós katasztrófavédelem, katasztrófavédelmi felkészültség és katasztrófareagálás (EU Civil Protections Mechanizmus) szakterület.

<sup>575</sup> *SHARED Vision, Common Action, A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy* (2016): Brussels: European Commission. Online:

kereteit. A reziliencia alatt az EU olyan ellenálló képességet ért, amelynek segítségével a veszélyhelyzetekkel és a tartós strukturális változásokkal való megküzdés sikeres lehet, sőt a társadalmi jólét megmarad a jövő generáció örökségéért is.<sup>576</sup> Az EU reziliencia-területek ugyan szűkebbek, mint a NATO-ban megfogalmazottak, de tartalmukat és eredményüket tekintve több helyen le- és átfedik azokat. Ebből következően a NATO reziliencia követelményeivel való összevetés alapján megfigyelhetők részben átfedések, illetve eltérések is. A legfontosabb területeken azonban, így például az energiabiztonság és a kritikus infrastruktúrák védelme területén átfedések mutatkoznak az eltérő megfogalmazások ellenére is.<sup>577</sup>

Mindezek alapján megállapítható, hogy a reziliencia az elmúlt évtizedben a NATO és az EU törekvései között is egyre kiemeltebb szerephez jutott, mára kulcskérdéssé vált. Az EU és a NATO is az elmúlt években jelentős mértékben hozzájárult ahhoz, hogy a veszélyekkel szembeni nemzeti ellenálló képesség keretei megfogalmazódtak, és a tagállamokban azonos értelmet kaptak, ugyanakkor teret hagytak a nemzeti sajátosságoknak is.

#### **4.1.2. A reziliencia értelmezése, megjelenése a hazai szabályozásban**

Magyarország – figyelemmel arra, hogy a NATO-nak és az EU-nak is tagja – a fentebb ismertetett törekvésekkel összhangban szintén célul tűzte ki a nemzeti ellenálló képesség fejlesztését. Az EU és a NATO célkitűzései, követelményei már a védelmi és biztonsági reformot megelőzően is megjelentek a magyar szabályozásban. Ezzel kapcsolatosan kiemelhető a hatályos nemzeti biztonsági stratégia (NBS4), amely célul tűzte ki többek között, hogy Magyarország legyen képes a szükséges esetekben „ellenálló és elrettentő képességet kifejezni.”<sup>578</sup> Az NBS4-ben a NATO reziliencia követelmények<sup>579</sup> – a polgári közlekedési rendszerek ellenálló képessége kivételével – eltérő mélységben, egyes esetekben csupán áttételesen, de beazonosíthatók.<sup>580</sup>

---

[https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs\\_review\\_web\\_0.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf) (letöltve: 2023.01.13.); A *STRATEGIC approach to resilience in the eu's external action*. (2017): Brussels: European Commission, 7.6.2017 join (2017) 21 final. (letöltve: 2020.11.21.).

<sup>576</sup> RESILIENCE 2019, (2019): Brussels: European Commission, EU Science Hub. Online: [https://joint-research-centre.ec.europa.eu/scientific-activities-z/resilience\\_en](https://joint-research-centre.ec.europa.eu/scientific-activities-z/resilience_en) (letöltve: 2023.01.20.).

<sup>577</sup> KÁDÁR – KESZELY 2022: 21-22.

<sup>578</sup> NBS4 II. 5.

<sup>579</sup> Az NBS4-ben beazonosítható NATO reziliencia követelmények az alábbiak: a folyamatos kormányzás és kormányzati szolgáltatások biztosítása, az energiaellátó rendszerek ellenálló képességének fokozása, a tömegek ellenőrizetlen mozgásának kezelési képessége, az élelmiszer- és a vízkészletek biztosítása, a tömeges sérülések egészségügyi ellátásának képessége, a polgári kommunikációs rendszerek ellenálló képessége.

<sup>580</sup> NBS4 30., 57-58. 102., 119., 149., 171., 174. pont.



Kiemelést érdemel továbbá Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiája, amelynek több részében, továbbá önálló alcím alatt a NATO követelményrendszeréhez illeszkedve részletesen jelenik meg az ellenálló képességre, illetve az annak erősítésére vonatkozó szabályozás.<sup>581</sup>

A fentiek alapján megállapítható, hogy a reziliencia kérdésköre, az azzal kapcsolatos követelményrendszer a hazai szabályozásban évek óta jelen van, ám az igazán nagy áttörést a szabályozással összefüggésben a védelmi és biztonsági reform, azon belül a Vbö. jelentette. A Vbö-be foglalt rendelkezésekkel került a tételes jogban elsőként rögzítésre a nemzeti ellenálló képesség rendszere és az annak megerősítésére vonatkozó szabályrendszer,<sup>582</sup> melynek hangsúlyos szerepét támasztja alá az, hogy a jogalkotó törvényi szinten önálló fejezetet szentelt arra, hogy átfogó megközelítéssel, ágazatokon átívelően a rezilienciára vonatkozó szabályozás kereteit megteremtse, továbbá meghatározta annak fogalmát is.

A végső előterjesztői indokolás szerint a jogalkotó célja az volt, hogy a vonatkozó rendelkezésekkel létrehozza azt a cél- és követelményrendszert a NATO célkitűzéseivel összhangban, amely tükrözi a komplex biztonságfelfogásból eredő átfogó megközelítés szükségességét, továbbá az állami és nem állami szereplők vonatkozásában azok védelem- és biztonság tudatossága fejlesztésének fontosságát is. A szabályozás a védelmi és biztonsági célú általános felkészülés legfontosabb követelményeit és kulcsterületeit határozza meg törvényi szinten.<sup>583</sup>

A Vbö-ben rögzített definíció 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 biztonság tudatosság fejlesztésével, a felkészültség fokozásával és a szükséges védelmi intézkedések foganatba vételével – megfelelően biztosítsa”*.<sup>584</sup>

---

<sup>581</sup> 1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról (NKS) Bevezető, 3. Védelmi adottságaink alcím, 4.2. Nemzeti együttműködési képesség (védelmi igazgatás) alcím, 4.3. Nemzeti ellenállóképesség (reziliencia) alcím.

<sup>582</sup> Vbö. 42. §.

<sup>583</sup> Végső előterjesztői indokolás a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényhez. p. 1215. *Indokolások Tára*, (2021/83), pp. 1208-1222.

<sup>584</sup> Vbö. 5. § 7. pont.

A *fogalom meghatározást* vizsgálva jól látható, hogy a törvényalkotó a rezilienciát ösztársadalmi megközelítéssel a lakosság, a gazdaság, valamint az állam képességeként értelmezi. Ennek a képességnek a tartalmát pedig valamennyi biztonságot veszélyeztető fenyegetéssel szemben – a katasztrófák elleni védekezés időszakaival analóg módon – három időszakhoz, a megelőzés, a reagálás és a helyreállítás időszakához kapcsolódóan a polgári és a katonai felkészültség feladatrendszerében látja megvalósíthatónak a NATO célkitűzéseivel összhangban. Fő cél az államot, a gazdaságot és a lakosságot képessé tenni a veszélyek megelőzésére, a káros hatások csökkentésére, továbbá az eredményes és hatékony reagálásra, helyreállításra.

A jogalkotó a rezilienciára vonatkozó *szabályozásban* kiemeli, hogy annak erősítését valamennyi állami és nem állami szereplő feladatrendszerének összehangolásával kell megvalósítani. Ehhez szükség van mindenféle veszéllyel szemben a megelőzés, a reagálás megerősítésére és a káros hatások csökkentésére. A megelőzés és a reagálás növelésének három dimenzióját jelöli meg: a közigazgatási, a szabályozási és a társadalmi felkészültségi dimenziót. Ez utóbbi vonatkozásában fontos hangsúlyozni, hogy a jogalkotó felismerte és figyelembe vette azt a tényt, amely szerint a válságok megelőzése, valamint a válságkezelés hatékonysága nagymértékben függ a társadalom felkészültségétől, tájékozottságától, biztonságtudatosságától. Ezekkel a rendelkezésekkel lényegében hazánk meghatározta a védelmi és biztonsági célú általános felkészülés kulcsterületeit, alapvető feladatait, a fejlesztés főbb szempontjait, követelményeit, valamint a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásán túl kiemelte a nem állami szereplőkkel való együttműködés fontosságát is. A Vbö. által a reziliencia fejlesztése érdekében meghatározott feladatellátás területeit, és kiemelt szempontjait a 19. számú táblázatban foglaltam össze.

A táblázatban foglaltak alapján is egyértelműen megállapítható, hogy a nemzeti ellenálló képesség fejlesztésével összefüggő feladatellátás területei a NATO hét reziliencia követelményének leképeződései. Egy további területet jelöl meg a jogalkotó, a magas fokú szakmai felkészültséget és elhivatottságot a védelmi és biztonsági feladatellátásban részt vevő szervek személyi állományára vonatkozóan. Ez utóbbi terület egyrészt kötelezettséget is keletkeztet az érintett személyi állomány számára a felkészültségük fejlesztése tekintetében, másrészt a további hét feladatellátási terület (követelmény) megvalósíthatóságának támogatására is szolgál.<sup>585</sup>

---

<sup>585</sup> KÁDÁR – KESZELY 2022: 27.

**19. számú táblázat:** A nemzeti ellenálló képesség feladatellátásának területei és fejlesztésének kiemelt szempontjai. Készítette: a szerző. Forrás:<sup>586</sup>

<b>A nemzeti ellenálló képesség feladatellátásának területei és fejlesztésének kiemelt szempontjai</b>	
<b>A feladatellátás területei</b>	az Alaptörvényben meghatározott állami működés, a kormányzás és az alapvető fontosságú kormányzati szolgáltatások folytonosságának biztosítása
	rugalmas és a kihívásokhoz alkalmazkodó energetikai rendszer és energiabiztonsági megoldások kialakítása
	az ellenőrizetlen, tömeges személymozgások hatékony kezelésére való képesség
	a rugalmas és a kihívásokhoz alkalmazkodó, az alapvető élet- és egészségügyi feltételek fenntartását szolgáló rendszerek kialakítása, a társadalom alapvető szükségletei ellátásában nélkülözhetetlen létfontosságú rendszerek üzemfolytonos működésének biztosítása
	a tömeges mértékű személyi sérüléssel fenyegető események kezelésére való képesség
	a rugalmas és a kihívásokhoz alkalmazkodó infokommunikációs rendszer kialakítása és működtetése
	a rugalmas és a kihívásokhoz alkalmazkodó közlekedési rendszer kialakítása és működtetése
<b>Fejlesztésének kiemelt szempontjai</b>	a védelmi és biztonsági feladatokban részt vevő szervek személyi állományának magas fokú szakmai felkészültsége, elhivatottsága
	a védelmi és biztonsági érdekek hatékony, korszerű, a polgári célokat is támogató érvényesítése
	a védelmi és biztonsági feladatok ellátásához szükséges képességek összehangolt fejlesztése és ebbe a nem állami szereplők fokozott bevonása
	az ország függetlensége, területi integritása, stabilitása, a közrend és a közbiztonság, a törvényes rend, az élet és vagyonbiztonság elleni támadások vagy károsító események körébe tartozó válsághelyzeti és a különleges jogrendi események kezelése
	a lakosság ezzel összefüggő védelem- és biztonság tudatosságának erősítése
	a szövetségi kötelezettségek és vállalások teljesítése
	a természeti és ipari katasztrófák megelőzése, valamint a kockázatok lehető legkisebbre csökkentése, a következmények mielőbbi helyreállítása
a társadalom alapvető szükségletei ellátásában nélkülözhetetlen létfontosságú rendszerek üzemfolytonos működése	

A fenti táblázatban rögzítettek arra is rámutatnak, hogy a reziliencia fejlesztése és az ezzel összefüggő feladatok megfelelő ellátása érdekében a törvényalkotó kidolgozott egy kiemelt szempontrendszer is, amelyek meghatározzák, hogy milyen kritériumok alapján kell végrehajtani a feladatokat. Ezek közül újnak tekinthetők a védelmi és biztonsági érdekek hatékony, korszerű, a polgári célokat is támogató érvényesítése, a védelmi és biztonsági feladatok ellátásához szükséges képességek összehangolt fejlesztése és ebbe a nem állami

<sup>586</sup> Vbö. 42. § (2), (4) bekezdés.

szereplők fokozott bevonása, valamint a lakosság védelem- és biztonságtudatosságának erősítése.<sup>587</sup> Mindebből jól látható, hogy a Vbő. ösztársadalmi megközelítéssel, átfogóan határozza meg a szempontrendszert, amely a komplex biztonságfelfogásból eredően hangsúlyozza a polgári szféra fontosságát. A globalizáció következtében a védelmi struktúrák működéséhez elengedhetetlen a polgári szféra bevonása – a polgári képességek felhasználásának szükségessége –, továbbá a sikeres védekezéshez alapvető fontosságú annak támogatása.<sup>588</sup>

Összességében megállapítható, hogy a reziliencia védelmi vonatkozású megközelítésben a komplex biztonságból adódó veszélyeztető tényezőkkel szemben egy olyan képességrendszer, „állami-társadalmi immunrendszer” megteremtésére törekszik, amely kiterjed a biztonság teljes spektrumára.<sup>589</sup> Ebből adódóan „..... az ellenálló képességnek éppoly komplex módon kell kiépülnie és működnie, mint amilyen komplex az a biztonsági környezet, amire reagálnia kell.”<sup>590</sup> A reziliencia erősítése alapvetően a megelőzésre helyezi a hangsúlyt, a konkrét válsághelyzetek kialakulásának elkerülése érdekében.<sup>591</sup> A nemzeti ellenálló képesség Vbő-ben lefektetett fogalom meghatározásával és szabályrendszerével összefüggésben kiemelhető a komplexitás, amely mind horizontális, mind vertikális értelemben megvalósul, hiszen horizontálisan kiterjed minden állami és nem állami szereplőre, a teljes lakosságra, a gazdaságra, vertikálisan pedig a szabályozás, a közigazgatás és a társadalmi felkészültség dimenzióira.

A reziliencia fejlesztésének kiemelt jelentőségét támasztja alá, hogy a jogalkotó a Vbő-ben a nemzeti ellenálló képesség erősítésével összefüggő feladatellátás összehangolását a Kormány kötelezettségévé tette. Ezt a feladatát a VBI központi szerve útján köteles ellátni.<sup>592</sup> A reziliencia alapját a társadalom képezi, „amelynek valódi bevonása egy sokrétű hatások kivédését segítő „immunrendszer” kialakításába szükségképpen együttműködést feltételez.”<sup>593</sup> Ebből adódóan, a civil és az állami szereplők közötti, ösztársadalmi szintű együttműködés hatékony megvalósítását a jogalkotó a VBI feladatrendszerében tartotta realizálhatónak.

A Vbő-ben a Kormányhoz telepített feladatok között a rezilienciával összefüggő konkrét feladatként a nemzeti ellenálló képesség fejlesztési programjának meghatározása és

---

<sup>587</sup> Vbő. 42. § (4) bekezdés a-b), d) pont.

<sup>588</sup> KÁDÁR – KESZELY 2022: 28.

<sup>589</sup> FARKAS 2021: 7., FARKAS – VILICS 2022: 4-5.

<sup>590</sup> BODOR 2022: 14.

<sup>591</sup> KESZELY 2021: 9.

<sup>592</sup> Vbő. 42. § (3) bekezdés.

<sup>593</sup> FARKAS – VILICS 2022: 5.

összehangolt végrehajtásának irányítása jelenik meg.<sup>594</sup> A VBI feladatrendszerét megvizsgálva megállapítható, hogy a jogalkotó a VIH-hez a reziliencia előmozdításával és fejlesztésével összefüggő feladatok tervezésének és ellátásának összehangolását telepítette.<sup>595</sup> Ahogy arra már az előző fejezetben is utaltam, a VBI alacsonyabb szintjein – a védelmi bizottságok, a polgármester tekintetében – sajnálatos módon a törvényalkotó nem rögzített erre vonatkozó konkrét feladatot a VBI feladatrendszerében. Ezzel szemben a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában résztvevő további szervezetek számára – azok feladatai között – meghatározta a reziliencia erősítését szolgáló, törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott feladatellátásban történő részvételét.<sup>596</sup>

Mindezek alapján megállapítható, hogy a védelmi és biztonsági reform egyik legfontosabb újításaként a nemzeti ellenálló képesség rendszerére és fejlesztésére vonatkozó szabályrendszer lefektetésével ágazatokon átívelő jelleggel, átfogó megközelítéssel megteremtette annak keretszabályait. Ezzel a jogalkotó megvalósította a társadalom felkészültségének és biztonság tudatosságának erősítése, végső soron a normál jogrendi válságkezelés és a különleges jogrendi működés hatékonyságának növelése célkitűzését. Kiemelendő továbbá, hogy a törvényalkotó a nemzeti ellenálló képesség kialakításának, fejlesztésének feladatát a VBI rendszerében látta megvalósíthatónak, azonban ezzel összefüggésben konkrét feladatot csak a VBI központi szervéhez telepített. *Véleményem szerint indokolt lenne a reform szellemiségéhez és terminológiájához illeszkedő módon a védelmi bizottságok és a polgármesterek feladatrendszerében rögzíteni azt, hogy a TVB, a HVB, valamint a polgármester „ellátja a nemzeti ellenálló képesség előmozdításával és fejlesztésével összefüggő feladatokat”.* Annak ellenére, hogy a rezilienciával összefüggő konkrét feladatot a jogalkotó a VIH-en kívül nem határozott meg a VBI többi szereplője számára, a reziliencia megalapozása és fejlesztése megvalósulhat a VBI feladatrendszerében, alapvetően a felkészüléshez köthető feladatok keretein belül. A VBI központi és területi szervének ezzel kapcsolatos legfontosabb feladatait a 20. számú, a HVB és a polgármesterek ezirányú feladatait a 21. számú táblázatban foglaltam össze.<sup>597</sup>

---

<sup>594</sup> Vbö. 46. § (1) bekezdés h) pont.

<sup>595</sup> Vbö. 52. § f) pont.

<sup>596</sup> Vbö. 49. § (2) bekezdés k) pont.

<sup>597</sup> Vbö. 52. § b), e), f), g), j) pont, 54. § (3) bekezdés b), c), e), f), h), i), k), l) pont, 56. § (4) bekezdés b), d) pont, (5) bekezdés, 58. § (2) bekezdés a), b), d), f), g), i), j), k) pont, Vbö. Vhr.1. 14. § b), c) pont.

**20. számú táblázat:** A VBI központi (VIH) és területi (TVB) szervének a nemzeti ellenálló képesség megalapozásához kapcsolható feladatai. Készítette: a szerző.

VBI szervezeti elemei	A nemzeti ellenálló képesség megalapozásához kapcsolódó feladatok
VIH	a nemzeti ellenálló képesség előmozdításával és fejlesztésével összefüggő feladatok tervezésének és ellátásának összehangolása
	a Kormány irányítói jogkörének érvényesítése érdekében a Vbő-ben meghatározott védelmi és biztonsági tervezés feladatainak koordinációja
	a Kormány válsághelyzeti és különleges jogrendi működéséhez szükséges speciális feltételek kialakításának és fenntartásának koordinációja kormányrendeletben meghatározottak szerint, továbbá javaslattétel az e célra szükséges költségvetési forrásokra
	a védelmi és biztonsági szervezetek, valamint a közigazgatás állománya védelmi és biztonsági célú felkészítési követelményeinek előkészítése
	a különleges jogrendi felkészülés ágazati feladatai ellátásának koordinációja
TVB	az illetékességi területén található települések, kerületek, továbbá a lakosság és a védekezésben érintett szervezetek közötti riasztás, kiértesítés és tájékoztatás, valamint a kölcsönös segítségnyújtás rendjének megszervezése
	a védelmi és biztonsági tevékenységben közreműködő szervek részére a védelmi és biztonsági felkészítés követelményeinek és feladatainak megállapítása
	a védelmi és biztonsági tevékenység koordinációjához és irányításához szükséges feltételek biztosításáért való felelősség illetékességi területén
	a polgári védelmi kötelezettségen alapuló területi polgári védelmi szervezetek létrehozásáért való felelősség
	egyetértési jog gyakorlása a területi polgári védelmi szervezetek felépítésére, létszámára vonatkozó – a területileg illetékes hivatásos katasztrófavédelmi szerv által tett – javaslatokkal kapcsolatosan
	a területi veszélyelhárítási terv elkészítéséért való felelősség
	a hatáskörébe tartozó katasztrófavédelmi tervező tevékenység irányítása
	a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter részére az illetékességi területén lévő települések polgármestereinek a települések katasztrófavédelmi besorolására vonatkozó javaslatainak felterjesztése
a védelmi és biztonsági célú vezetési infrastruktúráról, valamint a VBI infokommunikációs rendszerének folyamatos működőképességéről való gondoskodás az illetékességi területén	

A táblázatban foglaltak alapján is látható, hogy a VIH a reziliencia fejlesztése érdekében megfogalmazott ajánlásaival, a reziliencia programok koordinálásával, a felkészítések szervezésében és összehangolásában betöltött szerepével tudja elősegíteni a reziliencia erősítését.<sup>598</sup> Ezen túl a védelmi és biztonsági tervezés feladatainak koordinációja keretében is lehetősége nyílik a reziliencia szempontok és célkitűzések érvényre juttatására. A TVB a reziliencia fejlesztésére irányuló tevékenységét alapvetően a hatékony és gyors válságkezelés

<sup>598</sup> KÁDÁR – KESZELY 2022: 32.

megteremtéséhez szükséges feltételek kialakításának keretében, továbbá a részére a Vb-ben rögzített katasztrófavédelmi feladatok keretében, a területi polgári védelmi szervezetek létrehozása, a területi veszélyelhárítási terv elkészítése és a katasztrófavédelmi tervező tevékenység során, valamint a települések katasztrófavédelmi besorolása vonatkozásában tudja ellátni.

**21. számú táblázat:** A VBI helyi szervének (HVB) és a polgármestereknek a nemzeti ellenálló képesség megalapozásához kapcsolódó feladatai. Készítette: a szerző.

Szerv. elem	A nemzeti ellenálló képesség megalapozásához kapcsolódó feladatok
HVB	az illetékességi területén lévő települések felkészítéseinek, gyakorlatainak előkészítésében és végrehajtásában való közreműködés
	az illetékességi területe védelmi és biztonsági feladataihoz szükséges tájékoztatási rendszer kialakításának és működésének irányítása
	a települési veszélyelhárítási terv jóváhagyása a hivatásos katasztrófavédelmi szerv helyi szerve vezetőjének egyetértésével (elnök)
	a HVB és munkacsoportjai működési feltételének biztosítása (elnök)
	a HVB infokommunikációs rendszere, továbbá egyéb, védelmi és biztonsági célú elektronikus hírközlési kommunikációs rendszer folyamatos működőképességének biztosítása (elnök)
Települési polgármesterek	a védekezés feltételeinek a biztosításáért való felelősség a települési lehetőségek figyelembevételével
	a védekezésre való felkészítés irányítása
	az illetékességi területen élő vagy tartózkodó személyek részére a veszélyekről, fenyegetésekről szóló, a magatartási szabályokat is tartalmazó tájékoztatásról való gondoskodás
	a lakosság riasztására szolgáló és a közigazgatási területén lévő, rendelkezésre bocsátott technikai berendezések működtetésének biztosítása
	a polgári védelmi kötelezettségen alapuló települési polgári védelmi szervezet megalakításáért való felelősség
	a gazdálkodó szervezetek részére a polgári védelmi kötelezettségen alapuló települési és munkahelyi polgári védelmi szervezetek megalakításának és az alkalmazás feltételei biztosításának elrendelése
	a települési (a fővárosban kerületi) veszélyelhárítási tervek elkészítéséért való felelősség
	a polgári védelmi kötelezettség alatt álló állampolgár területi, települési, kerületi és munkahelyi polgári védelmi szervezetbe kiképzésre és gyakorlatra történő beosztása

A HVB, illetve annak elnöke a reziliencia erősítését a TVB-hez hasonlóan a rendkívüli esemény kezelésének hatékonyságához szükséges feltételek, körülmények kialakítása érdekében végzett felkészülési feladatai között, továbbá a települési veszélyelhárítási tervvel összefüggésben és a települések felkészítéseivel, gyakorlataival kapcsolatban kifejtett tevékenysége során képes érvényesíteni. A polgármester szintén a sikeres védekezéshez nélkülözhetetlen különböző feltételek biztosítása és a különféle felkészítések során, valamint a

települési veszélyelhárítási tervek elkészítése folyamán és a polgári védelmi szervezetekkel kapcsolatos kötelezettségei keretében tudja ezirányú tevékenységét ellátni. Mindezek alapján megállapítható, hogy a fentiekben bemutatott tevékenységi területek végső soron megteremtik az alapot arra, hogy a Vbő-ben meghatározott nemzeti szintű követelmények a VIH iránymutatásai alapján területi, helyi és települési szinten is érvényesíthetők legyenek.

A reziliencia hazai értelemezése alapján a nemzeti ellenálló képesség fejlesztésében meghatározó szerep juthat a települési önkormányzatoknak és ezáltal a települési szintű reziliencia erősítésének. Ennek indokaként szolgál *egyrészt* az az alapelv, amely alapján a rendkívüli helyzetek kezelése és a következmények elhárítása egy alulról felfelé, egymásra épülő folyamat, amely minden esetben azon a területen/településen kezdődik meg, ahol az adott esemény bekövetkezett.<sup>599</sup> Egy hirtelen bekövetkező rendkívüli helyzetben az eseménykezelésben érintett védelmi és biztonsági szervezeteken túl a települési önkormányzat az a szereplő, amely elsőként döntési helyzetbe kerül. *Másrészt* a települési önkormányzatoknak a nemzeti ellenálló képesség erősítésében betöltendő kiemelkedő funkcióját támasztja alá az, hogy a helyi lakosság az önkormányzatokon keresztül érhető el, szólítható meg a leghatékonyabban, továbbá a felkészülés és a reagálás során jelentkező feladatok az önkormányzati fenntartású intézmények együttműködésével eredményesebben hajthatók végre.<sup>600</sup>

## **4.2. A települések rezilienciájának szerepe a nemzeti ellenálló képesség megvalósításában, valamint a kitettségük és védettségük felmérésére javasolt gyakorlati módszert megalapozó kutatás bemutatása**

Ebben az alfejezetben vizsgálom a települési ellenálló képesség kérdéskörét, valamint a nemzeti ellenálló képességgel való összefüggését, továbbá bemutatom azt a kutatást, amely a települések védettségének mérését szolgáló módszertan megalapozására szolgált.

### **4.2.1. A települési ellenálló képesség és szerepe a nemzeti ellenálló képesség megvalósításában**

A biztonságunk ellen ható kockázatokra való felkészülés összetársadalmi feladat, melyben minden szakterületnek fel kell mérnie a területe veszélyeztetettségét, és ennek megfelelően kell kialakítani és működtetni összehangoltan a hazai védelmi és biztonsági rendszert. A katasztrófák vonatkozásában például Európai Unió elvárás, hogy *„a tagállamok 2015. december 22-ig, azt követően pedig háromévente benyújtják a Bizottságnak nemzeti vagy a*

---

<sup>599</sup> *A veszélyhelyzet-kezelés.* Online: [https://bmkszf.hu/dokumentum/3412/katasztrofavedelmi\\_tananyag.pdf](https://bmkszf.hu/dokumentum/3412/katasztrofavedelmi_tananyag.pdf) (letöltve: 2023.03.28.).

<sup>600</sup> KÁDÁR – KESZELY 2022: 32.



*megfelelő szubnacionális szintű kockázatelemzéseik releváns elemeinek összefoglalóját.*<sup>601</sup> Hazánk a nemzeti ellenálló képesség fontos pillérérének tartja többek között a katasztrófa-kockázatok azonosítását, értékelését és a hatások becslését is. Ebből adódóan, a kockázatazonosítási- és értékelési folyamatokra elkészült a megfelelő módszertan és maga az értékelés is.<sup>602</sup>

A kockázatok felmérése meghatározott folyamatban és módszerrel zajlik.<sup>603</sup> Ebben – konkrét példákon és méréseken alapulóan – három kockázati kategóriát határoztak meg: a) *a természeti események*, b) *a súlyos balesetek*, c) *a szándékosan előidézett események csoportját.*<sup>604</sup> Továbbá tizenkét kockázati területet nevesítettek, melyek a következők: „1. szélsőséges időjárás 2. vizek kártételei 3. földtani kockázatok 4. járványok 5. úridőjárás 6. veszélyes anyagok 7. közlekedési baleset 8. nukleáris baleset 9. terrorizmus 10. kibertámadások 11. biztonságpolitikai válság 12. energiaellátási válság.”<sup>605</sup> Mindezeket harminc kockázati forgatókönyv alapján értékelik az egyes társadalmi értékekhez kapcsolódó lehetséges veszélyeztető hatások alapján.<sup>606</sup> A különböző szektoroknak elvégzik a kockázatok azonosítását, majd mindezeket központilag összegzik.

Mint látható, a folyamat és a módszer tehát kidolgozott, egységesen alkalmazható a tagállamokban és egy országon belül is. Annak ellenére, hogy a kockázatok azonosítása, értékelése és a hatások becslése a fenti módszerrel megoldott, a nemzeti szintű ellenálló képesség országos szintű stratégiai kérdéseinek kidolgozásához, a kihívásoknak megfelelő rendszer kiépítéséhez, a különböző szektorokban történt kockázatelemzéshez nem elegendő. A területi, járási és települési ellenálló képesség ismeretének megléte nélkül a nemzeti ellenálló képesség nem lehet teljes. Holott fontos érdekünk, hogy ellenállóképesek legyünk a legkülönbözőbb veszélyekkel szemben, sőt legyünk képesek a negatív folyamatokból olyan

---

<sup>601</sup> EU 1313/2013/EU (2013.12.17.) számú európai parlamenti és tanácsi határozat 6. cikk a) pont.

<sup>602</sup> GYENES Zsuzsanna (2011): *Nemzeti katasztrófa-kockázat értékelés*. Budapest: BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság.

<sup>603</sup> *JELENTÉS Magyarország nemzeti katasztrófakockázat-értékelési módszertanáról és annak eredményeiről* (2014): Budapest: Magyarország Kormánya. *MAGYARORSZÁG nemzeti katasztrófakockázat-értékeléséről szóló jelentése* (2020): Budapest: Magyarország Kormánya.

<sup>604</sup> *JELENTÉS Magyarország nemzeti katasztrófakockázat-értékelési módszertanáról és annak eredményeiről* (2014): p. 10. Budapest: Magyarország Kormánya.

<sup>605</sup> *JELENTÉS Magyarország nemzeti katasztrófakockázat-értékelési módszertanáról és annak eredményeiről* (2014): p. 46. Budapest: Magyarország Kormánya.

<sup>606</sup> Vizsgálják az esemény életvédelemre és egészségre, a természetre, a környezetre, a pénzügyre, a gazdaságra, a társadalmi stabilitásra, a kormányzóképeségre és a területi igazgatásra gyakorolt kihatását. Ezután kockázati mátrixok segítségével ún. multikritérium-elemzéssel meghatározzák az események hatásértékét, majd az értékeket aggregálják egy speciális összegző módszerrel. Elemzés történik arra vonatkozóan is, hogy milyen lehetőségek vannak a védelmi képességek fejlesztésére egy adott esemény hatásának csökkentése vagy annak elkerülése érdekében.

módon „kijönni”, hogy az eredetihez hasonló vagy attól jobb állapotot érjünk el. Ennek a törekvésnek meg kell jelennie nemzeti, területi és települési szinteken egyaránt.

A nemzeti ellenálló képesség kialakítására és fejlesztésére vonatkozó hazai hatályos rendelkezések nemzeti szinten határozzák meg a követelményeket, értelemszerűen nem rögzítik a települési reziliencia fontosságát, de az ott meghatározott feladatokból következtetni lehet annak szükségességére. Az elmúlt időszakban bekövetkezett sajnálatos események is ráirányították a figyelmet arra, hogy a nemzeti szintű reziliencia megalapozása a települések (makroközösségek), a családok (mikroközösségek) és az egyes állampolgárok rezilienciájának növelése nélkül nem valósítható meg, mert ezek együttese adja az adott ország veszélyekkel szembeni ellenálló képességét. Egy település és az ott élő állampolgárok akkor védettek, ha a kockázatokra megfelelő válaszokat tudnak adni.<sup>607</sup>

*A „reziliencia” „a védelmi területen a védettség szóhoz hasonló, de annál összetettebb jelentést takar. Nem pusztán cselekvés, nem is csak egy állapot, hanem ezeken túlmenően, cél is, amelynek az eléréséhez bizonyos tevékenységek tervszerű, szervezett végrehajtására van szükség, amelyekkel elérhető az ideális védettségi állapot.”<sup>608</sup>*

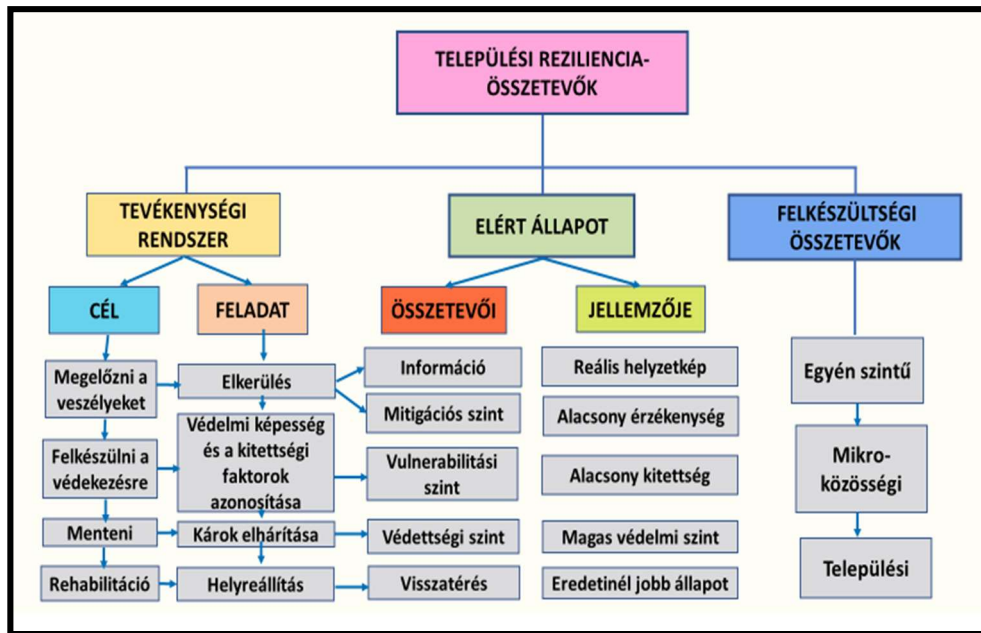
A települési szintű reziliencia, mint a település veszélyekkel szembeni rugalmas ellenálló képessége nemcsak tevékenységi rendszer (elérendő cél és a hozzá vezető feladatok rendszere), hanem az ennek eredményeként létrejött állapot/képesség a túlélésre és a rugalmas ellenálló képességre. Fejlesztése több tényezőtől, többek között attól függ, hogy megtörtént-e a veszélyeztetettség felmérése és a település osztályba sorolása, amelyről a jogszabály már rendelkezik.<sup>609</sup> Függ attól is, hogy rendelkezik-e a védelemhez szükséges feltételekkel, erővel, eszközökkel. A veszélyekkel szembeni ellenálló képességük megvalósítása a Kormány irányításával, a VBI rendszer szervezeti elemeinek, valamint a településeken működő védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő szerveknek a bevonásával, védelmi és biztonsági feladataik és tevékenységük összehangolásával történik. Kialakításának és fenntartásának feltétele tehát a települési szintű védelmi képességek rendelkezésre állása, amelybe beletartozik a mikroközösségek (családok, egyesületek stb.) és az egyének önvédelmi képességének (felkészültségének) megléte is. A fogalomértelmezés megkönnyítésére a települési reziliencia összetevőit a 3. számú ábrában foglaltam össze.

---

<sup>607</sup> DOMOKOS László – NYÉKI Melinda – JAKOVÁC Katalin at al. (2015): Kockázatelemzés és kockázatkezelés a közszférában és a közpénzügyi ellenőrzésben. p. 7. *Pénzügyi Szemle*, 2015(1), pp. 7-28.

<sup>608</sup> HORNYACSEK Júlia (2017) a): A mentési időszak feladatai és szerepe egy közösség katasztrófákkal szembeni rezilienciájának növelésében. p. 29. *Hadmérnök*, 2017. XII. „KÖFOP” szám, pp. 25-48.

<sup>609</sup> 44/2021. (XII. 16.) BM rendelet a települések katasztrófavédelmi besorolásáról.



3. számú ábra: A települési reziliencia összetevői. Készítette: a szerző.<sup>610</sup>

Jól látható, hogy a települési reziliencia mint tevékenységi rendszer, tartalmazza a *célokat* és az azok elérését segítő *feladatokat*. Cél egy településen, hogy megelőzzék a veszélyeket, azaz tegyenek meg mindent azok elkerüléséért. Cél továbbá, hogy ha azok mégis bekövetkeznek, akkor a települések felkészültek legyenek a hatásaikra, a következményeik felszámolására, azaz a védekezésre. Ennek feltétele, hogy legyenek kialakítva a védelmi képességek, ismerjék a veszélyeknek való kitettségük faktorait, azok jellemzőit és az aktuális védettségi szintet. Szükség esetén legyen hatékony a mentés, azaz a lakosság védelme és a károk elhárítása, majd álljon minden vissza az eredeti vagy jobb helyzetbe, azaz zökkenőmentesen történhessen az életfeltételek biztosítása és a helyreállítás. Mindezek kölcsönhatásban vannak a folyamat eredményeként elért állapottal.

Az elért állapot *összetevői*, hogy az információk rendelkezésre állnak, azaz reális helyzetképpel jellemezhetők. Mindenkinek megfelelő a mitigációs szintje, azaz nem lesz olyan érzékeny a veszélyekre, alacsony lesz a vulnerabilitási, azaz a kitettségi szintje, magas lesz viszont a védettségi szintje és képes lesz visszatérni a normál állapotba. Ennek eredményeként az eredeti állapothoz hasonló vagy annál jobb helyzet áll elő. Mindezek megvalósulása esetén nemcsak reális helyzetképpel rendelkeznek a veszélyekről, de csökken az érzékenyséjük velük szemben, az érzékenységi mutatóik és a sebezhetőségük is alacsonyabb lesz. Az ilyen színvonalú felkészültséghez azonban mind az egyén, mind a mikroközösségek (családok), mind pedig a település felkészültsége szükséges. Ebben a feladatban jelentős szerepe van a VBI

<sup>610</sup> Az ábra forrásául szolgált: HORNYACSEK 2017 a): 31.

minden szintjének, minden szervezeti elemének. Ennek egyik oka, hogy jogszabályban rögzített feladataik és kötelezettségeik között szerepelnek azok, amelyek a veszélyeztettség és az ellene való védelem szintjének vizsgálatához szükségesek. Másrészt ők rendelkeznek olyan hatás- és jogkörrel, hogy a hozzájuk tartozó településeken ezek vizsgálatát elrendeljék, és a végrehajtást koordinálják. Intézkedni tudnak továbbá arra, hogy a vizsgálat alapján kapott adatokat *a védelmi és biztonsági tervezés* során felhasználják, és az adott települések védelmi képességeit ennek megfelelően alakítsák ki, valamint az ott élő lakosság és dolgozók veszélyekkel szembeni felkészítését szervezzék és végrehajtsák. Ahogy arra már fentebb is utaltam, a jogalkotó a VBI központi szervén kívül a VBI többi szereplőjéhez nem telepített a rezilienciával összefüggő konkrét feladatot, azonban feladatrendszerükben szerepelnek olyanok, amelyek keretében a települések rezilienciájának kialakítása és erősítése megvalósulhat. Ezek azok a feladatok, amelyeket már az előzőekben a nemzeti ellenálló képességgel összefüggésben a 20. számú és a 21. számú táblázatban ismertettem.

Összességében megállapítható, hogy napjaink biztonsági kihívásai átfogó megközelítést és összetett válaszokat igényelnek, melynek fontos eleme a veszélyekkel szembeni reziliencia kialakítása és fejlesztése. A nemzetközi szervezetek és a tagállamok, köztük hazánk is, elkezdte a nemzeti szintű reziliencia kialakításának feltételeit megteremteni. Ez összetársadalmi feladat, melyben kiemelt szerepe van a VBI különböző szintjeinek. A nemzeti reziliencia fontos összetevője és mutatója a települési reziliencia megléte és szintje. A VBI szereplőinek a nemzeti reziliencia és ezáltal a települési ellenálló képesség növelésében is fontos szerepe van. Annak érdekében, hogy e munka hatékonyabbá váljon, a szakmai alapvetéseken túl szükség lehet tudományosan megalapozott, a gyakorlatban alkalmazható javaslatokra a különböző feladatok és azok végrehajtása vonatkozásában.

#### **4.2.2. A települések védettségének mérését szolgáló módszertant megalapozó kutatás bemutatása**

Hogy javaslattal élhessek a települések kitérttségének mérésére és egyben a védettség szintjének megállapítására vonatkozóan, egy elágazásos vizsgálatban elemzem az ellenálló képesség kialakítását szükségessé tevő veszélyeztető tényezőket, azonosítom azok lehetséges hatásait, majd a szükség esetén végzendő védelmi feladatokat, továbbá a védettséget befolyásoló kitérttségi faktorokat.

##### 4.2.2.1. Napjaink veszélyeztető tényezői és azok hatása a reziliencia szemszögéből

Egy ország és lakosainak biztonsága több tényezőtől függ. Elsősorban a geopolitikai helyzetétől, a veszélyeztető tényezőktől és a veszélyekre adott válaszaitól, kiemelten a védelmi

és biztonsági rendszer kialakításától. A veszélyekre adott egyik lehetséges és szükséges válasz a védelmi képességek kialakítása. Ez egy olyan folyamat, melynek kiinduló pontjaként azonosítani kell az országra ható veszélyeket és a veszélyekből adódó kockázatokat, azok szintjét.

A hazai kutatók, szakemberek több szempontból is vizsgálták a veszélyeztető tényezőket – ok, típus, irány, összetettség stb. –, így a téma irodalma bőséges. Főként feladatoldalról közelítették meg a kérdéskört, kevesebb azonban azoknak a kutatásoknak a száma, amelyek a főbb veszélyeket az ellenálló képesség szempontjából elemezték. A publikációk és a szakmamódszertani dokumentumok egységesen rámutatnak, hogy az ellenálló képesség növelése érdekében fontos feladat a veszélyek azonosítása, az információk gyűjtése, sőt kategorizálása is annak érdekében, hogy ezekre kialakíthatók legyenek közös védelmi protokollok. Ennek megoldására több javaslattal is találkozunk. Gazdag Ferenc „A Biztonsági tanulmányok alapjai” című elemzésében például a várható veszélyeket az azonosságai és eltérései alapján öt csoportba sorolta. Ezek a kihívások vagy kockázatok, feszültségek vagy fenyegetések, a válságok, a konfliktusok és a háborúk.<sup>611</sup> A csoportba sorolás lehetőséget ad az azonos „halmazba” tartozó események protokolljainak és mentési algoritmusainak kialakítására. Resperger István kutatásai során csoportosította és nevesítette ezeket a veszélyeket, továbbá meghatározta a főbb csoportok alrendszerét is, melyek a 4. számú ábrán láthatók.



4. számú ábra: A kihívások, kockázatok és fenyegetések.

Készítette: Resperger István. Forrás:<sup>612</sup>

<sup>611</sup> GAZDAG 2013.

<sup>612</sup> RESPERGER 2018: 5.

A veszélyek típusait tekintve több elemzés igazolta, hogy a korábban is meglévő katasztrófák, a demográfiai problémák, a migráció, az erőforrásszűkösség, az élelmiszerhiány, a természetes környezet pusztítása, az édesvízszűkösség, az urbanizáció és a nemzetközi terrorizmus stb. a jövőben nemcsak az előfordulási gyakoriságuk, hanem a természetük változása miatt is próbára teszik a védelmi és biztonsági rendszereket. Nem zárható ki a tömegpusztító fegyverek terjedésének veszélye vagy a szervezett nemzetközi bűnözés hatása sem.<sup>613</sup>

Emellett a háború, a fegyveres konfliktus is valós fenyegetettséget jelent a világunkban. A tudományos elemzők a várható háborúk típusainak és jellemzőinek változását prognosztizálták, és felhívták a figyelmet a haderők átalakításának szükségességére annak érdekében, hogy az országok megfelelő válaszokat tudjanak adni a katonai fenyegetettségre, továbbá a nemzeti ellenálló képességük adekvát és potens lehessen. Szenes Zoltán kutatásában hangsúlyozza, hogy a „modern államoknak jól felszerelt, nagy mozgékonyágú, sokoldalú haderőre van szükségük.”<sup>614</sup> Az elemzők rámutatnak arra is, hogy az országok nem kerülhetik el a haderejük átalakítását és az új hadviselési módszerekhez való alkalmazkodóképesség növelését, ha hatékonyan akarnak felkészülni.<sup>615</sup>

A kihívások sora kibővült továbbá az éghajlatváltozás következtében kialakult sajnálatos jelenségekkel, így a kutatói körökben fókuszba került az éghajlatváltozás hatásainak és az ellene való védettségnek a vizsgálata is.<sup>616</sup> Az elemzők felhívják a figyelmet arra, hogy nemzetközi és nemzeti szinten is fel kell készíteni a védelmi rendszereket és az állampolgárokat például a terrorizmus jelenségére is.<sup>617</sup>

A múlt század végétől jelentős azoknak a kutatásoknak a köre, amelyek pedig a katasztrófákkal, mint veszélyfaktorokkal foglalkoznak.<sup>618</sup> Az elemzők igazolták, hogy a jövőben új típusú katasztrófák megjelenésére, bizonyos katasztrófák számának szaporodására

---

<sup>613</sup> Ezek kifejtését és elemzését mutatja be például a következő kutatás: TÁLAS – CSIKI VARGA – ETL – BERZSENYI 2021: 202.

<sup>614</sup> SZENES 2005: Online: [https://www.mhtt.eu/hadtudomany/2005/4/2005\\_4\\_5.html](https://www.mhtt.eu/hadtudomany/2005/4/2005_4_5.html).

<sup>615</sup> BUTLER, Richard J. (2002): *Modern War, Modern Law, and Army Doctrine: Are We in Step for the 21st Century? Parameters Spring* (US Army War College Press), 2002. 32(1), pp. 45-59.; DEÁK János (2005): *Napjaink és a jövő háborúja*. p. 49. *Hadtudomány*, 2005. 15(1), pp. 29-49.

<sup>616</sup> 13 kutató elemzéseit foglalja össze a következő alapozó mű: HALÁSZ – FÖLDI 2019: 386-412.

<sup>617</sup> A következtetést alátámasztó, összefoglaló művek: ENDRESZ Ernő (2010): *A nemzetközi terrorizmus sajátosságai*. In: VÁMOSI Zoltán szerk. (2010): *A biztonságról fiataloknak*. Budapest: TIT HABE, pp. 73-89.; MARJÁN – ORBÁN 2014: 215-238.; MÜNKLER, Herfried (2004): *Ältere und jüngere Formen des Terrorismus, Strategie und Organisation*. In: WEICHENFELD, Werner Hrsg. (2004): *Herausforderung Terrorismus, Die Zukunft der Sicherheit*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 29-43.

<sup>618</sup> A szakemberek között hosszú ideig nem volt összhang abban, hogy a katasztrófát önálló veszélykategóriának tartják vagy valamely veszély következményének. A katasztrófavédelmi törvény megjelenését követően egységesen önálló veszélyeztető tényezőnek, mintegy a veszélyek gyűjtőhalmazaként fogható fel.

és jellegük, hatásai megváltozására kell számítani.<sup>619</sup> A kutatók a biztonság ellen ható tényezőnek azonosították többek között az egészségügyi veszélyeket, a demográfiai változásokat, a rendszerek pénzügyi instabilitását. Jelentős azoknak a kutatásoknak a száma is, amelyek a kiberbiztonság ellen ható tényezőkre és tendenciákra irányították rá a figyelmet.<sup>620</sup>

A fentiekből is látható, hogy a körülöttünk lévő „hagyományos” veszélyekkel és azok hatásaival a jövőben is számolni kell, de az új típusú kihívásokkal is szembe kell néznünk. Ezek nemcsak jelen lesznek, hanem kiszámíthatatlanabbá is válnak, sőt egymás hatásait erősíthetik. A megváltozott biztonsági környezet, a veszélyeztető tényezők sokszínűsége, természetük változása és a következmények összetettsége magával hozta az azok elleni védelmi koncepciók változását is.

A témával kapcsolatos hazai és külföldi kutatásokban és a szakirodalmakban viszonylag korán megjelent a biztonság és a veszélyek szektorális értelmezése és kategorizálása, de a védelem átfogó megközelítésének (comprehensive approach) igénye is. A biztonságpolitikában és a védelmi szakemberek körében már a múlt században nyilvánvalóvá vált, hogy az összetett és hibrid fenyegetéseket csak komplex/átfogó megközelítéssel lehet megelőzni, és ha azok mégis bekövetkeznek, akkor komprehenzív megoldások<sup>621</sup> segítenek a következményeket felszámolni. A kutatók körében a „hibrid fenyegetések” fogalomkör mellett<sup>622</sup> megjelent a „hibrid válaszok” fogalom is, mely a korábbi átfogó megközelítés<sup>623</sup> aktualizált értelmezéseként, annak kiegészítéseként fogható fel.

A veszélyek elleni hatékony védelem mára már nemcsak egy országon belüli együttműködést, hanem az államok és a nem állami szereplők vagy a nemzetközi közösségek koordinált fellépését és az adott államon belüli védettség magas szintre emelését is megkívánja.

---

<sup>619</sup> HORNYACSEK Júlia – VERES Viktória (2007): Katasztrófák, sebezhetőség, biztonság. p. 113. *Hadtudomány*, 2007. 17(3), pp. 101-113.; MUHORAY Árpád (2012): A katasztrófavédelem aktuális feladatai. p. 2. *Hadtudomány*, 2012(1-2), pp. 1-17., TEKNÓS 2021: 47.

<sup>620</sup> KOVÁCS 2018; NAGY László (2015): Az informatikai kultúra – különös tekintettel a felhasználói tudatosságra – a Magyar Honvédség szervezetében a generációk viszonyrendszerében. *Hadtudományi Szemle*, 2015.VIII(4), pp. 393-431. KOVÁCS László – KRASZNAY Csaba (2010): A digitális Mohács - a cyber attack scenario against Hungary. *Nemzet és biztonság: Biztonságpolitikai Szemle*, 2010/2011(III), pp. 49-59.; BENCsik Balázs – SABJANICS István (2018): *Digitális környezetünk fenyegetettsége a mindennapokban*. Budapest: Dialógus Campus.

<sup>621</sup> A témát megvilágító hasznos irodalmak: *THE Comprehensive Approach. Joint Discussion Note (2006)*. Joint Doctrine and Concepts Centre, MOD UK 4(05 2006). pp. 1-7. Online:

[https://indianstrategicknowledgeonline.com/web/COMPRHSIVE%20APCH\\_05\\_U\\_DCDCIMAPPS.pdf](https://indianstrategicknowledgeonline.com/web/COMPRHSIVE%20APCH_05_U_DCDCIMAPPS.pdf) (letöltve: 2022.12.23.); WENDLING, Céville (2021): *The comprehensive approach to civil-military crisis management a critical analysis and perspective*. Paris: Institut de Recherche Stratégique de l'Ecole Militaire; KESZELY László (2014): Az átfogó megközelítés a Nemzeti Biztonsági Stratégia tükrében. *Hadtudományi Szemle*, VII(4), pp. 94-106.; MOLNÁR Ferenc (2012): Egy sikeresebb válságkezelés felé: a civil szakértelem szükségessége a NATO stabilizációs és újjáépítési feladatai során. p. 10. *Nemzet és Biztonság*, 2012(4), pp. 10-23.

<sup>622</sup> RÁCZ 2016:10.

<sup>623</sup> KESZELY László szerk. (2013): *Az átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás*. p. 12. Budapest: HM Zrínyi Média Közhasznú Nonprofit Kft.

Ez nagyban függ attól, hogy milyen az adott ország és közösség veszélyekkel szembeni rugalmas ellenálló képessége (rezilienciája).

A veszélyeztető tényezők sokszínűvé válásával az ellenük való védetség kialakítása kiemelt feladattá vált, és speciális megoldásokat kíván. A folyamatot jól jellemzi, hogy egyre több nemzetközi intézmény és szervezet kapcsolódott és kapcsolódik be valamilyen formában a veszélyekkel szembeni küzdelembe. Jellemző, hogy nemcsak a „nagy” nemzetközi szervezetek, mint az ENSZ, EU, NATO stb., hanem kisebb szervezetek, intézmények is.<sup>624</sup> A nemzetek igyekeznek növelni saját veszélyekkel szembeni rezilienciájukat, a védelmi és biztonsági rendszerek pedig egyre komplexebbé válnak. Hazánkban például a katasztrófa-kihívások elleni védelem érdekében a századelőn kialakult a katasztrófavédelem rendszere, kezdve a jogszabályi háttér megteremtésén, a hivatásos és nem hivatásos szervek, szervezetek kialakításán át a feladatrendszer meghatározásáig. Emellett elindult a védelmi erők és eszközök koncentrációja, a feladatok szakterületenkénti (szektorális) felosztása, a fegyveres erő szerepének újragondolása és az új védelmi igazgatás alapjainak, kereteinek megteremtése. A társadalomban is felerősödött az igény és szándék a veszélyekkel szembeni védetség kialakítására. A folyamat eredménye, hogy a védelem – ösztársadalmivá válva – nemcsak a védelmi és biztonsági szervezetek feladata, hanem más szervek, szervezetek, gazdálkodók, vállalkozások, köteles és önkéntes polgári védelmi szervezetek is részt vesznek benne, továbbá fontos pillére a közigazgatás (védelmi és biztonsági igazgatás), de az állampolgárok maguk is tevékeny részesei. Mindez a tendencia megjelent a vonatkozó szabályozásban is.

*Összegezve tehát megállapítható, hogy a veszélyeztető tényezők változásával és polarizálódásával megnőtt az igény a velük szembeni reziliencia növelésére, melynek részeként a rezilienciával kapcsolatos követelmények megjelennek a védelem és biztonság területét érintő jogforrásokban és tervekben.*

---

<sup>624</sup> A Bündnis Entwicklung Hilft szervezet például 11 intézmény egyesülésével és erejének egyesítésével jött létre. Felületet biztosít a katasztrófákkal és egyéb veszélyekkel kapcsolatos információk, kutatások összegyűjtésének. 2011 óta minden évben megjelenteti a világ rizikóinak elemzésén alapuló „WordriskReport” füzetet, amelyben 193 nemzet kockázati adataiból különböző szempontok (rizikóindex) alapján összegzi azok veszélyeztetettségét, és 27 indikátor alapján rangsorolja az országokat. Az index számítását lásd: *Die Struktur der Weltrisikoindex (2022)*: Organisation: Bündnis Entwicklung Hilft. Online: [https://weltrisikobericht.de/wp-content/uploads/2022/09/WRB\\_2022\\_Die-Struktur-des-WeltRisikoIndex-scaled.jpg](https://weltrisikobericht.de/wp-content/uploads/2022/09/WRB_2022_Die-Struktur-des-WeltRisikoIndex-scaled.jpg) (letöltve: 2023.02.01.).



#### 4.2.2.2. A veszélyeztető tényezők hatásainak, kárterületük jellemzőinek vizsgálata

Egy ország és lakosainak biztonsága, a veszélyekkel szembeni védettsége nemcsak annak függvénye, hogy azonosítják-e ezeket a veszélyeket, de annak is, hogy ismerik-e azok lehetséges konkrét hatásait az adott térségben. A sikeres védelem kiinduló alapjává vált a veszélyek hatásának ismerete, ezért megvizsgálom ezt a kérdéskört.

A veszélyeztető események következménye, azaz a hatásuk nem más, mint amit egy konkrét történés, baleset, zavar az adott területen kifejt, és aminek a hatásai ellen védekezni kell. Az ellenálló képesség egyik mutatója, hogy adott esetben képesek vagyunk-e a helyzetet kezelni és a korábbihoz képest jobb állapotot elérni. Mint láttuk, a hazai szabályrendszer az ellenálló képesség növelésének szándékával a VBI feladatai között kiemelten szerepelteti a veszélyeztető tényezők hatásaira való felkészülést.

Az előzőekben ismertetett veszélyek mindegyikének hatás-szemponitú részletezését az értekezés terjedelme nem teszi lehetővé, ezért a katasztrófák során várható kárterület elemzésén keresztül mutatom be egy veszélyeztető tényező lehetséges hatásait. Mivel egy katasztrófa-kárterület rendszerint összetett, sok hasonlóságot mutat azokkal a kárterületekkel, amelyek fegyveres cselekmények, háborúk során vagy valamilyen más védelmi és biztonsági esemény bekövetkezése esetén alakulnak ki, így az eredményeim segítségével – az analógia módszerével – közvetve egy másik esemény hatásaira is következtethetünk. Vizsgálom továbbá, hogy milyen képességekre és feladatokra van szükség a veszélyeztető hatások által kialakult helyzet megoldásához, mert ezzel érzékeltetni tudom azt is, hogy a VBI-nek mire kell felkészülnie a veszélyekkel szembeni védettség kialakításának érdekében.

A témával kapcsolatos kutatások és az azok kapcsán készült irodalmak eltérő szempontok szerint csoportosítják a negatív hatásokat. Vannak, amelyek az előidéző okok, mások a károk nagysága, térbeli koncentrációja, intenzitása szerint, megint mások a bekövetkezett esemény kiterjedése alapján jellemzik a katasztrófák hatására létrejött kárterületeket. Abban azonban egyezők a szakmai vélemények, hogy a hatás és a károk mértéke rendszerint több tényezőtől függ, mint például az adott veszély típusától, a terület infrastruktúrájától, a meglévő védelmi képességektől és kapacitásoktól stb. Ezeket a kialakult hatás változóiként értelmezhetjük, és azonosíthatjuk ezek jellemzőit (attribútumaikat) is, amelyek ismerete nélkülözhetetlen a hatékony felkészüléshez. *A károk* ismerete az elsődleges, emellett azonban ismerni kell a *kárterület-jellemzőket* is. Ilyenek: a kiterjedés, a méret, a kialakult helyzet bonyolultsága, az élőerők vesztesége és a létesítmények károsodásának mértéke, a környezeti károk stb., de nem

mellékes, hogy a várható és végrehajtandó védelmi feladatok mennyire lesznek összetettek.<sup>625</sup> A mentés során a jogszabályokban kijelölt közreműködők a kárterület jellemzői és a károk ismerete alapján tudnak hatékonyan fellépni, és erre alapulóan tudja a VBI a munkájukat összehangolni.

Ahány rendkívüli esemény, annyiféle kárterület alakulhat ki. Ezek teljeskörű áttekintése meghaladja az értekezésem kereteit, ezért egy vegyi jellegű sajnálatos eseményt emelek ki és vizsgálok, ahol kombinált kárterület alakult ki, mintegy „állatorvosi lóként” magán hordozva az összes lehetséges megjelenő negatív hatást. Erre jó példa a 2010. évi kolontári vörösiszap-katasztrófa, ahol a kiömlő nagy mennyiségű maró hatású folyadék az épített és a természeti környezet károsodását is eredményezte. A katasztrófa kárterületének, a kialakult károknak, valamint a védekezési feladatok elemzésének eredményeiből kiindulva, következtetéseket vonhattam le, hogy egy *összetett hatású vegyi katasztrófa* kapcsán milyen főbb károk és kárterületi jellemzők alakulhatnak ki. Ennek alapján azonosítottam a várható feladatokat, amelyeket ilyen esetekben a VBI koordinálásával kell megoldani.<sup>626</sup>

### ***Vegyi katasztrófa esetén kialakult kombinált kárterület, a keletkezett károk és a kárterületen várhatóan érzékelhető helyzet általános jellemzői***

*Kárterületnek* nevezzük azt a területet, ahol a negatív hatások érvényesülnek. Elmondható, hogy ez vegyi baleset esetén kiterjedt és összetett formát ölt. Csak szakfelderítéssel és az adott terület jellemzőinek megismerésével és értékelésével hozhatók meg a megfelelő védekezéssel kapcsolatos vezetői döntések.<sup>627</sup> Általános jelenség, hogy az előzetes vezetői döntésekhez nem áll rendelkezésre minden információ, de a mentés során is előfordulhat információhiány. Számolni kell a kárterületen kialakult károsszal, pánikkal, amely nehezíti a vezetői döntések meghozatalát, a mentési feladatok megkezdését, gyakran a végrehajtását is. A mentőcsoportok

---

<sup>625</sup> A megállapítások alapjául az alábbi vizsgálatok szolgáltak: ANTAL Örs (2017): *Az árvizek és földrengések okozta katasztrófák káros hatásai elleni hatékony védekezés megvalósításának elméleti és műszaki kérdései a megelőzés időszakában*. Doktori (PhD) értekezés. Budapest: NKE, Katonai Műszaki Doktori Iskola; TEKNŐS László (2022): A természeti eredetű katasztrófák és események növekvő tendenciáinak vizsgálata, elemzése, katasztrófavédelmi szempontú értékelése. *Védelemtudomány*, 2022. VII(2), pp. 166-197.; BURTON, Jan – Robert W. KATES – Gilbert F. WHITE (2014): *The Environment as Hazard*. New York/London, Guilford Press: 1993; HORNYACSEK Júlia – ANTAL Örs (2014): (Specialized) Technical and medical reconnaissance of disaster-affected areas. *Academic and Applied Research in Military and Public Management (AARMS)*, 2014. 13(1), pp. 167-182.

<sup>626</sup> A témával kapcsolatos esetleírások tárháza széles, megállapításaimat a következő művekben foglaltakra alapoztam: AMBRUSZ – MUHORAY 2015: 67-85.; ÚJHEGYI Katalin – Dr. TÓTH Ferenc (2011): A vörös iszap beavatkozás és a katasztrófa felszámolásának fázisai. *Védelem online*, 2011. január 24. Online: <https://www.vedelem.hu/hirek/999/994-a-voros-iszap-beavatkozas-es-a-katasztrofa-felszamolasanak-fazisai> (letöltve: 2022.12.21.); [Sz. n] (2020): *Tíz éve történt a vörösiszap-iszap katasztrófa*. Magyar Vöröskereszt. Online: <https://voroskereszt.hu/hirek/tiz-eve-tortent-a-vorosiszap-iszap-katasztrofa/> (letöltve: 2022.12.10.).

<sup>627</sup> A felderítés, a kárterület nagyságának és a következményeknek a feltérképezése fontos, mert megfelelő információk nélkül nem megfelelő döntések születhetnek, melynek következtében romlanak az életesélyek, növekszenek a károk, és eszkalálódással lehet számolni.

helyszínre jutása rendszerint akadályozott, és a hivatásos mentőerők munkája mellett szükségessé válik a VBI és az állampolgárok részvétele is a védekezésben – gazdálkodó szervezetek, civil szervezetek, köteles polgári védelmi szervezetek stb. –.

A végrehajtás rendszerint ágazati szinten, de előfordulhat, hogy összkormányzati koordinációval történik. Nem kizárt egy olyan eszkalálódás, amikor különleges jogrend – katasztrófák esetén veszélyhelyzet – kihirdetésére kerül sor. Számolni kell a mentőerők védelmi készleteinek csökkenésével, ezért igényként felmerülhet a jogszabályokban nevesített közreműködők mentésbe történő egyre intenzívebb bevonása. Egy vegyi kárterület és az ott várhatóan kialakult helyzet általános jellemzőit az alábbiakban foglalom össze:

- az információk részleges hiánya vagy szűkössége, előfordulhat, hogy a védelmi vezetési rendszer lassan aktiválódik vagy átmenetileg működésképtelen,
- személyi sérülések és áldozatok vannak, az állat- és növényvilág részleges pusztulása látható,
- az esemény és a kijutó vegyi anyag jellegéből adódó károsodás van a természetben és az épített környezetben (a maró anyag például égési sérüléseket, az állatok és növények pusztulását, az épületek károsodását okozza),
- dominóhatásként kialakuló fizikai, biológiai károkkal is számolni kell,
- az infokommunikációs rendszerek hiánya vagy működési zavara jellemző,
- utak, hidak sérülése, rombolódása jelentkezhets, elváltozások, csuszamlások alakulhatnak ki a talajban az áztató hatás miatt,
- az egészségügyi kapacitásban és a mentőerők kapacitásában hiány jelentkezik vagy akadályok merülnek fel a bevetetőségben,
- előfordulhat a közműhálózat sérülése, valamint a rendszerek kikapcsolása miatt az áram-, gáz-, víz- csatornaszolgáltatás kiesése,
- a folyókon, patakokon a víziközművek károsodása, vegyi szennyeződés jelentkezhets,
- az ellátás és a szolgáltatás leállása, a területen folyó termelés és a mezőgazdasági munka zavara, az iskolák, óvodák működési zavara érzékelhető, az igazgatás megszűnése, zavara, a közbiztonság romlása fordulhat elő,
- tüzek és robbanások keletkezhetsnek, valamint járványveszély kialakulása várható.

Összességében elmondható, hogy a károk alapvetően három nagy csoportja különböztethető meg, mint az épített és a természeti környezetben keletkezett károk, a lakosság ellátását és biztonságát veszélyeztető károk, valamint a település működését befolyásoló károk, működési zavarok – például a közigazgatás ideiglenes leállása, az energetikai rendszerek, a

szolgáltatások és az életfeltételeket biztosító rendszerek átmeneti működésképtelensége stb. –. A védettség eléréséhez ilyen esetben a károk feltérképezése mellett ismerni kell az adott kárterület jellemzőit is, a védekezés korábbi tapasztalatait pedig fel kell dolgozni, hogy fel lehessen készülni a hatékony védekezésre.

A fentiekből adódóan a védettséget megalapozó hatékony védekezés alapja a közreműködők munkájának összehangoltsága, valamint a megfelelő információkon alapuló döntéstámogatás és döntés. Mindezekben a VBI komoly szerepet játszik, és nagy felelősséget visel. Az ilyen esetekkel szembeni ellenálló képesség és védettség növelésének létfontosságú eleme a területen végrehajtandó szükséges feladatok megfelelő meghatározása. Felmerül tehát a kérdés, hogy a fent azonosított kárterület-jellemzők alapján milyen feladatokkal kell számolni egy vegyi katasztrófa esetén.

#### 4.2.2.3. A védettség elérése érdekében végzendő védelmi feladatok a kialakult kárterületen

Mint láthattuk, a katasztrófák elleni védettség elérése érdekében szükséges intézkedéseket és teendőket egy rendkívüli eseménynél a kárterület-jellemzők és a károk tükrében lehet egzaktul meghatározni. A felmerülő feladatokat más és más szempont szerint nevesíthetjük és csoportosíthatjuk. A legkézenfekvőbb a végrehajtás időrendje és célja szerinti csoportosítás. Ennek alapján *megelőzési/felkészülési időszaki, mentési/védekezési időszaki* és a *helyreállítás időszakában végzendő* feladatokat azonosíthatunk.

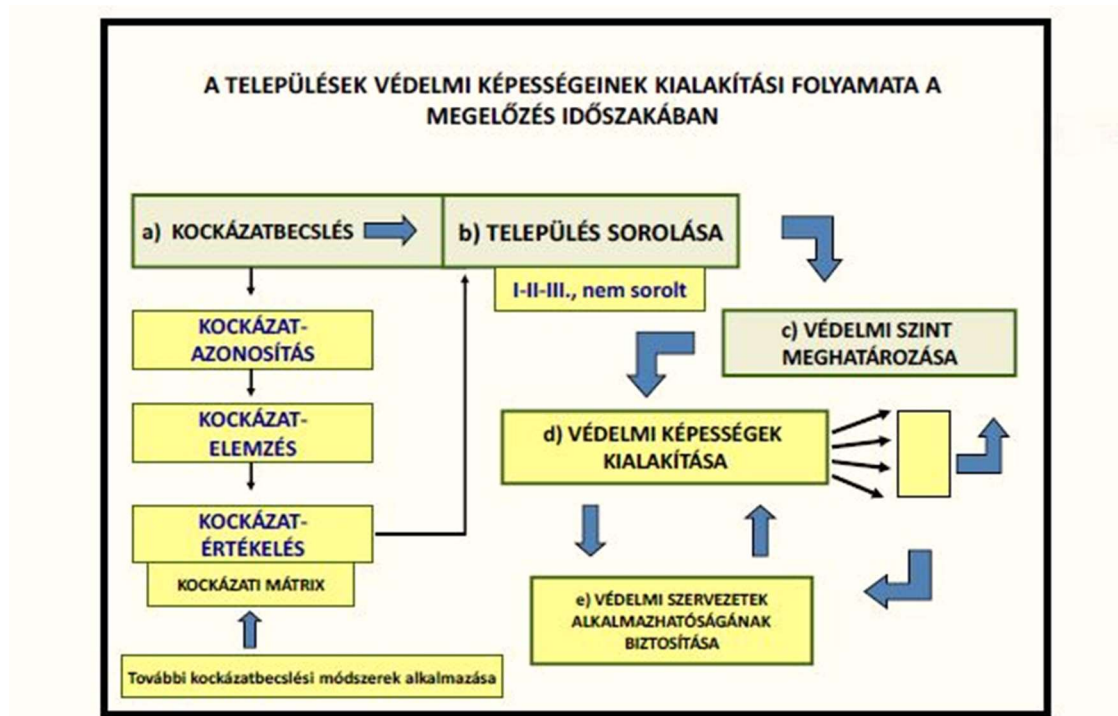
*A megelőzési/felkészülési időszak alapvető feladatainak* célja a település védelmi képességének kialakítása. A veszélyek elleni védekezésre való felkészülés legfontosabb feltétele, hogy átfogó és pontos kép alakuljon ki a várható eseményekről. Ahogyan arra a korábbiakban rámutattam, hazánkban az elmúlt időszakban kiadott biztonságpolitikai dokumentumok, többek között a nemzeti biztonsági stratégia és a katonai stratégia<sup>628</sup> tartalmazzák azokat a veszélyeztető tényezőket, amelyekre az országnak fel kell készülnie, és ezek határozzák meg az azokra adott válaszokat. A települési védelmi rendszernek ugyanígy minden speciális helyi veszélyeztető tényezőt ismernie kell, és megfelelő választ kell rájuk adnia. Kiinduló pont a katasztrófavédelmi osztályba sorolás és a helyi védelmi tervek pontos, reális kidolgozása, megléte. A település védelmének kialakítása egy szabályozott folyamat, melyre a témával kapcsolatos kutatások, a jogszabályok<sup>629</sup> más-más „lépéseket” adnak meg, de közös nevezőnek mondhatjuk a következőket. A települési ellenálló képesség megalapozása a kockázatbecsléssel kezdődik. Ennek során azonosítják a veszélyeztető tényezőket, elemzik

---

<sup>628</sup> 1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról.

<sup>629</sup> Alapjában véve a tervezésre és a kockázatelemzésre vonatkozóan.

azokat és értékelést készítene arról, hogy milyen konkrét veszélyek várhatók és mi azok bekövetkezési valószínűsége. Továbbá megbecsülik, hogy bekövetkezésük esetén milyen hatások jelenhetnek meg. Mindezek alapján történik a települések katasztrófavédelmi osztályokba sorolása és az erre épülő védelmi tervezés. Ezt követően kerül sor a szükséges védelmi szint, majd az ennek megfelelő települési védelmi képességek meghatározására és kialakítására. A település védelmi képességének kialakítási folyamatát az 5. számú ábra szemlélteti.



**5. számú ábra:** A települések védelmi képességeinek kialakítási folyamata a megelőzés időszakában. Készítette: Hornyacsek Júlia. Forrás:<sup>630</sup>

A felkészülés ellenére bekövetkezett rendkívüli események következményeit a mentési időszakban, a mentés keretében számolják fel. *A mentési/védekezési időszak főbb feladatainak* célja a kialakult káresemény további eskalációjának megakadályozása, az életmentés és az anyagi javak mentésének azonnali megkezdése, a károk kialakulásának lehetőség szerinti minimalizálása. A sikeres védekezés alapja a megelőzési/felkészülési időszakban kialakított védelmi képesség lehető legrövidebb időn belül történő aktivizálása, a mentőerők riasztása, a lakosság tájékoztatása, a betartandó magatartási szabályok folyamatos közlése. A végrehajtandó feladatok közül a mentőerők riasztása és készenlétbe helyezése után ki kell emelni, mint elsődlegesen végrehajtandó feladatot, a kárterület lezárását, a kárterület felderítését, a tüzek oltását, az azonnali életmentést, a létfenntartáshoz szükséges anyagi javak

<sup>630</sup> HORNYACSEK 2017 b): 101.

mentését, a közbiztonság fenntartását, valamint a lakosság elzárkóztatását vagy a kárterületről történő gyors kimenekítését.

*A helyreállítási időszak főbb feladatait* a kárfelmérés, valamint a helyreállítás és a védekezés tapasztalatainak összegzése képezi. A főbb védelmi feladatok cél és időszak szerinti csoportosítását a 22. számú táblázatban foglaltam össze.

**22. számú táblázat:** A védelmi feladatok cél és időszak szerinti csoportosítása.

Készítette: a szerző.

<b>Védelmi feladatok cél és időszak szerinti csoportosítása</b>		
<b>Megelőzési/felkészülési időszak főbb feladatai</b>	<b>Mentési/védekezési időszak főbb feladatai</b>	<b>Helyreállítási időszak főbb feladatai</b>
a települési jellemzők felmérése	a riasztás vétele, telefonos egyeztetés a kialakult helyzetről	a károk felmérése
a település védelmi felkészültségének felmérése	a riasztott mentőerők kárterületre való kivonulása	helyreállítás, újjáépítés
a veszélyeztetettség és a kockázatok felmérése	felderítés, helyzetértékelés	az eszközök visszapótlása
hatósági eljárások helyzetének felmérése létesítésnél	a közművek sérülése mértékének megállapítása	a védelmi munka értékelése
lakosságfelkészítés helyzetének felmérése	a lakosság riasztása, tájékoztatása	
védelmi tervezés helyzetének felmérése	a kárterület kijelölése, zárása	
induló készletek kialakításának mérése	a károk felszámolása	
védelmi vezetési feladatok helyzetének felmérése	lakosságvédelmi feladatok	
helyi mentőerők kialakítási helyzetének felmérése	anyagi javak és a kritikus infrastruktúra mentése	
figyelő-jelzőszolgálatok kialakítása	a közbiztonság fenntartása	
új helyi védelmi szabályozás készítése	katasztrófa-sújtotta területté nyilvánítás	
	a dominóhatás megelőzése, kezelése	
	mentési dokumentációk készítése	

A fenti tevékenységek, a szakértelmet és összehangolt működést igénylő feladatok akkor oldhatók meg hatékonyan, ha minden közreműködő, így a VBI is, már a megelőzési időszakban gondoskodik a megfelelő felkészülésről, a feltételek biztosításáról, a védelmi és válságkezelési tervek elkészítéséről. A végrehajtásuk eredményessége nagyban függ attól, hogy a felkészülés

időszakában megfelelő volt-e a kockázatelemzés, a szükséges védelmi szint meghatározása, és megtörtént-e a veszélyeknek való kitettség összetevőinek azonosítása, a védettség szintjének mérése, továbbá attól is, hogy a terület kitettségi mutatói hogyan változtak az idő és a mentés előrehaladtával vagy a helyzet eszkalálódásával.

*A fentiekből látható, hogy a veszélyeztető tényező, a következményeképpen megjelenő károk és a kialakult kárterület jellemzői, valamint a szükséges intézkedések és feladatok egymással kölcsönhatásban vannak, rendszert alkotnak. A feladatok meghatározása és hatékony végrehajtása képezi a lakosság veszélyekkel szembeni védettségének egyik pillérét. A védettség megállapításához azonban ismernünk kell a kitettséget és annak faktorait.*

### **4.3. A települések kitettségi faktorainak meghatározása**

Minden társadalom alapvető igénye a veszélyekkel szembeni rugalmas ellenálló képesség, más szóval reziliencia kialakítása és növelése mind nemzeti, mind települési szinten. A védelmi munka alapját hazánkban a nemzeti kockázatértékelésen, a nemzeti középtávú védelmi stratégián és a minisztériumok által megvalósítandó középtávú feladatokat meghatározó stratégiákon túl a védelmi és biztonsági feladatokban résztvevő települések, szervek és intézmények védelmi dokumentumai adják. Fontos elemük a védelmi és biztonsági tervezés, melynek nagy hagyományokkal rendelkező nemzeti rendszere van.<sup>631</sup> Mint korábban kifejtettem, a VBI különböző szintjeinek jogszabályban meghatározott kötelezettsége az illetékességi területükön a védelemmel kapcsolatos feladatok tervezése, szervezése és a végrehajtás ellenőrzése. Ezek között kiemelt a védelmi és biztonsági tervezés, melynek során a legfontosabb feltétel a megfelelő információk rendelkezésre állása. Egyrészt a várható veszélyekről és azok bekövetkezési valószínűségéről, másrészt a veszélyek következményeinek felszámolásához szükséges védelmi képességekről, erőkről, eszközökről, feltételekről és azok állapotáról. A következőkben ismertetem a települési kitettségi faktor(ok) értelmezését, és bemutatom a települési katasztrófavédelmi védettség index számításának módszerét.

#### ***A települési kitettségi faktor értelmezése, kapcsolata a védelmi feladatokkal és a védettséggel***

Többször találkoztunk az előző alfejezetekben a kitettség fogalommal. Értelmezésem szerint *a települési kitettség olyan kockázat, amelynek a mértéke abból ered, hogy egy település nem megfelelően felkészült a veszélyekre vagy nem rendelkezik a veszélyek következményeinek felszámolásához szükséges erővel, eszközökkel, feltételekkel, illetve a veszélyek során nem a*

---

<sup>631</sup> ZÁKÁNY Péter (2022): A védelmi és biztonsági tervezés rendszerének alapvetései, összefüggések feltárása a NATO és a hazai tervezési rendszerekkel, a fejlesztések lehetséges irányainak beazonosítása. p. 30. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022(11), pp. 1-40.

*megfelelő feladatokat vagy nem megfelelő módon végzi el.* Ez tükrözi a vizsgált feladat végrehajtásának vagy a feltételek teljesülésének minőségi szintjét. Az ezt befolyásoló tényezőket gyűjtőnéven kitettségi faktoroknak nevezem. Egy veszélyeztető esemény kimenetele függ a kitettség nagyságától, amelyet a kitettségi faktorok magas vagy alacsony értéke megfelelően tükröz. A nemzeti ellenálló képesség megvalósulásának a kitettségi faktor egy minőségi pillére. Míg a védelmi tervek konkrét értékeket tartalmaznak a felkészülésről, addig a kitettségi faktorok a védettség minőségi értékét tükrözik. Ezeket jól fel lehet használni már a tervezés, a fejlesztések során, de a védekezés bizonyos szakaszában is.

A kitettség és a védettségi szint egymásnak ellentmondó minőségi jelző, de egymással szorosan összefüggnek. A veszélyeztető tényezők káros hatásai elleni védelem kialakításának alapvető célja, hogy olyan védelmi képességet érjünk el, amely lehetővé teszi a veszélyeztető tényezők elhárításához a szükséges és arányos beavatkozást. Ezt a képességet tükrözi a védettségi szint, mint minőségi jellemző, amely a kitettségi faktorok jellemzőinek mérésével számolható. Minél magasabb egy település kitettsége, annál alacsonyabb a védettségi szintje. Ez fordítva is igaz, minél magasabb a védettségi szint, annál alacsonyabb a kitettség. Az alábbiakban, hogy érzékeltessem ennek lényegét, egy konkrét veszélyeztető tényező, a katasztrófáknak való kitettség kérdéskört vizsgálom egy vegyi katasztrófa kárterületi elemzésén keresztül.

A kitettségi faktorok értelmezése szektorálisan gyakran eltérő, ezért az azonosításához több megközelítés lehetséges. A védelmi szférában a szakemberek között sincs egyetértés abban, hogy a kitettséget a veszélyeztető tényezők hatásainak szemszögéből kell-e vizsgálni vagy a veszélyek elleni hatékony és eredményes védekezéshez szükséges feltételek és képességek meglétének oldaláról.

A kitettséget véleményem szerint célszerű ezek együtteseként felfogni, azaz a biztonság megteremtése érdekében végzendő vagy az események bekövetkezése esetén szükséges feladatok megfelelő meghatározása, végrehajtása vagy elmulasztása, valamint az azok ellátásához szükséges erők, eszközök megléte vagy hiánya és helyzete. A katasztrófák elleni védelem esetén ez a megelőzés, a mentés és a helyreállítás feladatait és az azok ellátásához nélkülözhetetlen erőket, eszközöket, feltételeket jelenti, azaz összefoglalóan a védelmi feladatokat és a végrehajtásukhoz szükséges erőket, képességeket, feltételeket a kitettség faktoraiként foghatjuk fel, azok minőségét pedig az adott település védettségi szintjének.



A katasztrófák során szükséges teendőket a fenti elemzések, a katasztrófavédelem és a honvédelem rendszerében dolgozókkal folytatott konzultációk, valamint több esetleírás alapján azonosítottam.<sup>632</sup> Ennek tükrében megállapítottam, hogy a védelmi feladatok és a hozzájuk szükséges erők, eszközök, feltételrendszerek (kitettségi faktorok) ún. végrehajtási célokhoz köthetők, és e szerint csoportosíthatók, melyeket a 23. számú táblázatban foglaltam össze. Az ezekhez szükséges erők, eszközök, feltételek megléte, hiánya, minősége mutatja a védettséget.

A település katasztrófavédelmi kitettségéből számított védettségi szintet az általam *Katasztrófavédelmi Védettségi Indexnek* nevezett mérőszámmal tudjuk meghatározni, melynek méréséhez segítséget nyújtanak az általam kialakított táblázatok és az abban szereplő kérdések (lásd később). Minél kisebb a kitettsége egy településnek, annál magasabb a védettségi indexe. Természetesen az általam kialakított és az alábbiakban bemutatásra kerülő szempontrendszer – a kitettség védelmi cél szerinti csoportosítása – csak egy javaslat, tetszés és igény szerint más szempontrendszer és pontozási rendszer is használható.

### ***A katasztrófákkal szembeni Települési Katasztrófavédelmi Védettségi Index mérése***

A *Települési Katasztrófavédelmi Védettségi Index* (TKVI) olyan, a kitettségi faktorok mérésével keletkező százalékos viszonyszám, amely megmutatja, hogy egy településnek milyen a védelmi felkészültsége, milyenek a jellemzői a különböző célú feladatcsoportok – megelőzés/felkészülés, védekezés/mentés, helyreállítás feladatainak – végrehajtására, illetve mennyiben és milyen minőségben állnak rendelkezésre az ehhez szükséges feltételek, eszközök.

A TKVI számításához Települési Védettségi Összpontszám (TVÖP) szükséges. Ezt négy részpontszámból, 1) a település védelmi szempontból releváns jellemzőit mutató ún. *települési jellemzők* részpontból (TJRP), 2) a *megelőzési védettségi* részpontból (MVRP), 3) a *védekezési védettségi* részpontból (VVRP) és 4) a *helyreállítási védettségi* részpontból (HVRP) a *részpontoszámok* összeadásával kapjuk meg.

#### **A települési védettségi összpontszám számításának képlete:**

$$TVÖP = TJRP + MVRP + VVRP + HVRP$$

---

<sup>632</sup> A feladatfelsorolás és eszközkategóriák alapját az alábbi tanulmányok adták: HORNYACSEK 2017 a): 39.; NIKODÉM Edit (2004): *A lakosság és az anyagi javak hazai védelmének újszerű értelmezése, megvalósításának követelményei, lehetséges módszerei*. Doktori (PhD) értekezés. Budapest: NKE, Katonai Műszaki Doktori Iskola; FARKAS Alexandra (2011): A kárfélszámolásban résztvevők feladatai, különös tekintettel a speciális mentőkre. *Katonai Műszaki Közöny*, 2011. XXI(különszám), pp. 1537-1567.; AMBRUSZ – MUHORAY 2015: 67–85.; KÁTAI-URBÁN Irina Szergejevna (2017): Súlyos balesetek következményeinek, és a védelmi intézkedéseinek rendszerbe foglalása. *Hadmérnök*, 2017. 12(1), pp. 122-137.; MUHORAY Árpád – PAPP Antal (2013): A vörösiszap-katasztrófa utáni helyreállítás, újjáépítés tapasztalatai II. 24. *Belügyi Szemle*, 2013. 61(3), pp. 63-86.

**23. számú táblázat:** A kitettségi faktorok védelmi célok szerinti csoportjai.  
Készítette: a szerző.

<b>A kitettségi faktorok védelmi célok szerinti csoportjai</b>
<b>I. A település védelmi szempontból releváns jellemzői</b>
a települési jellemzők
<b>Települési jellemzők részpontoszámok maximum: 50 pont</b>
<b>II. Megelőzési/felkészülési célú kitettségi faktorok</b>
1. a település védelmi felkészültségi feltételeinek helyzete
2. a veszélyeztetettség és a kockázatok felmérésének helyzete
3. a hatósági eljárások felmérésének helyzete
4. a lakosságfelkészítés helyzete
5. a védelmi tervezés helyzete
6. az induló készletek kialakításának helyzete
7. a védelmi vezetési feladatok és végrehajtásuk helyzete
8. a helyi mentőerők kialakításának helyzete
9. a település védelmével összefüggő sajátosságok felmérésének, kezelésének helyzete
<b>Megelőzési Védeltségi Részpontoszámok maximum: 100 pont</b>
<b>III. Védekezési/mentési célú kitettségi faktorok</b>
1. a riasztás vételének helyzete
2. a riasztott mentőerők kárterületre való kivonulásának feltételei
3. a felderítés, helyzetértékelés rendelkezésre állása
4. a közművek megléte, állapota
5. a lakosság riasztási, tájékoztatási helyzete
6. a kárterület kijelölésének, zárásának helyzete
7. a károk felszámolása feltételeinek helyzete
8. a lakosságvédelem helyzete
9. a kritikus infrastruktúra és az anyagi javak mentésének helyzete
10. a közbiztonság fenntartásának feltételei
11. a katasztrófa-sújtotta területté nyilvánítás helyzete
12. a mentési dokumentálás feltételeinek helyzete
<b>Védekezési Védeltségi Részpontoszámok maximum: 150 pont</b>
<b>IV. Helyreállítási célú kitettségi faktorok</b>
1. a károk felméréséhez szükségesek feltételek
2. a helyreállítás, újjáépítés feltételei
3. az eszközök visszafelújításának helyzete
4. a védelmi munka értékelése
<b>Helyreállítási Védeltségi Részpontoszámok maximum: 50 pont</b>
<b>Települési Katasztrófavédelmi Védeltségi Pontok: maximum 350 pont</b>

A mérések, az értékelési részpontszámok és a katasztrófavédelmi védettségi index meghatározásának a folyamatát az alábbiak szerint végeztem:

1. a végzendő védelmi feladatok és a hozzájuk kapcsolódó kitettségi faktorok azonosítása,
2. a faktorok attribútumainak (jellemzőinek) azonosítását segítő kérdések összeállítása a védettség méréséhez,
3. a kérdésekhez adható pontszámok hozzárendelése és táblázatokba foglalása.

A táblázatok segítségével történhet tehát a vizsgálat lefolytatása, az eredmények értékelése és a katasztrófavédelmi védettségi részindexek meghatározása, igény esetén az összesítésükkel a Katasztrófavédelmi Védettségi Index és a kitettségi mutató kiszámítása. A folyamathoz készített négy mérési táblázat a mellékletben található, melyek tartalma az alábbi:

- a 24. számú táblázat (2. számú melléklet) a *település védelmi szempontból releváns jellemzőit méri fel* egy kitettségi faktorról, huszonöt kérdéssel és a rájuk adható válaszokkal,
- a 25. számú táblázat (3. számú melléklet) a *megelőzési feladatokat és kitettségi faktorokat (9 db) tartalmazza*, és az azok jellemzésére szolgáló, a védettségi szintet mérő, faktoronként eltérő számú kérdéseket, valamint a rájuk adható pontszámokat,
- a 26. számú táblázat (4. számú melléklet) a *védekezési*, a 27. számú táblázat (5. számú melléklet) a *helyreállítási feladatokat és kitettségi faktorokat* tartalmazza, és az azok jellemzésére szolgáló, a védettségi szintet mérő, faktoronként eltérő számú kérdéseket, valamint a válaszokra adható pontszámokat.

A megelőzési/felkészülési feladatokhoz szükséges eszközök, erők stb. mérése a tervezéshez és a védelmi és biztonsági rendszer korszerűsítéséhez adhat támpontokat, illetve a védekezés megkezdésekor a döntéstámogatáshoz is. A mentési és a helyreállítási feladatokból adódó kitettségi faktorok segítségével a védettség mérése nem mindig szükséges vagy lehetséges. Ha van rá lehetőség vagy szükség, akkor döntéstámogatási szerepe lehet, illetve az esemény lezárását követően a tapasztalatok feldolgozásánál a további teendők meghatározásában segíthet. A mérés természetesen elvégezhető külön-külön, a település védelmi szempontból releváns jellemzőire, a megelőzési/felkészülési, a mentési/védekezési és a helyreállítási feladatokra vonatkoztatva is, de akkor nem az egész településre vonatkozik a védettségi részindex, csak a vizsgált terület védettségéről és kitettségéről kapunk információt. Az egyes részpontszámok és részindexek számítása az alábbiak szerint folyik.

### ***A település védelmi szempontból releváns jellemzőinek mérése, védettségi részindexének meghatározása***

A település védelmi szempontból releváns jellemzőivel összefüggő részpontok (TJRP) mérésekor a 24. számú táblázatban (2. számú melléklet) található huszonöt kérdés mérlegelése alapján kell a részpontoszámokat megadni. A lehetséges válaszok úgy vannak összeállítva, hogy a magasabb védettséget jelentő válasz 2, a közepes 1, az alacsony védettséget adó 0 pontot ér. Összesen 50 pontot lehet elérni. A települési jellemzőkből számolt védettségi részindex (TJVRI) meghatározása százalékszámítással történik az összes részpontoszám és a település jellemzőire adható maximális védettségi pontszám alapján. A kapott százalékos érték alapján a védettségi besorolásra az alábbi javaslatot teszem:

TJVRI százalékos értéke alapján: 0-49% = a védettség alacsony (AV),

50-74% = a védettség közepes (KV),

75-100% = a védettség magas (MV).

### ***A Megelőzési/felkészülési Védettségi Részpontok mérése és a megelőzési védettségi részindex meghatározása***

A Megelőzési Védettségi Részpontok (MVRP) mérésekor a 3. számú melléklet, 25. számú táblázat a) oszlopban található kilenc megelőzési alapeladatot határoztam meg, amelyek meglétét és jellemzőit kell azonosítani a hozzájuk kötött, a b) oszlopban szereplő kitettségi faktorok (9 db) és az azok jellemzését segítő kérdések alapján. Ezek pontozása úgy történik, hogy igen válasz esetén 2 pont, részben esetén 1 pont, ha nemleges a válasz, akkor 0 pont az érték.

A megelőzési védettséget mérő válaszokat úgy állítottam össze, hogy az optimális válasz a magas pontszámú, a legkevésbé optimális nem kap pontot. Ezekre maximum 100 pont adható. Minél alacsonyabb a pontszám, annál jobban kitett a település a megelőzés tekintetében a veszélyeknek, minél magasabb a pontszám, annál kevésbé kitett, azaz annál védettebb. A megelőzési védettségi részindex (MVRI) meghatározása az összes részpontoszám és a megelőzési területre adható maximális védettségi pontszám alapján százalékszámítással történik. A kapott százalékos érték alapján a védettségi szint besorolásra az alábbi javaslatot teszem:

MVRI százalékos értéke alapján: 0-49% = a védettség alacsony (AV),

50-74% = a védettség közepes (KV),

75-100% = a védettség magas (MV).

A kitettség ezzel fordítottan arányos. A legoptimálisabb állapot az alacsony kitettség, magas védettség.

### ***A Védekezési/mentési Védettségi Részpontok mérése és a védekezési védettségi részindex meghatározása***

A védekezéshez szükséges kitétségi faktorokat és azok jellemzőit (a feltételek és eszközök meglétét), valamint a védettségi mutatókat is mérni lehet és kell, hiszen a védekezés során több paraméter megváltozhat a megelőzési állapothoz képest. Amennyiben a mentési munka során ezeket is monitorozzák, akkor célirányosabb, gyorsabb, hatékonyabb és költségkímélőbb lehet a feladatvégzés is. A védekezéshez/mentéshez szükséges feltételek meglétéből, az intézkedések helyzetéből határozható meg *a védekezés védettségi részpontjainak* (VVRP) a száma. Az általam elkészített 4. számú mellékletben található 26. számú táblázat a) oszlopa a szükséges feladatokat tartalmazza. Tizenkét mentési feladatcsoportot azonosítottam. Ebből kiindulva azonosítottam a b) oszlopban a védekezési/mentési kitétségi faktorokat (12 db), valamint a hozzájuk kapcsolódó, a védettség méréséhez szükséges kérdéseket és azok válaszlehetőségeit. A védekezési védettséget mérő kérdések válaszait úgy állítottam össze, hogy a védekezés szempontjából optimális válasz a magas pontszámú, a legkevésbé optimális nem kap pontot. A pontozás úgy történik, hogy a kérdésre adott *igen* válasz esetén 2 pont, *részben* válasz esetén 1 pont, ha *nemleges* a válasz, akkor 0 pont az érték. *Maximum 150 pont* adható. Minél alacsonyabb a pontszám, annál jobban kitétt a település a védekezés tekintetében a veszélyeknek, minél magasabb a pontszám, annál kevésbé kitétt, azaz annál védettebb.

A védekezési védettségi részindex (VVRI) meghatározása az összes védekezési részpontszám és a védekezési területre adható maximális védettségi pontszám alapján százalékszámítással történik. A kapott százalékos érték alapján a védettségi szint besorolásra az alábbi javaslatot teszem:

VVRI százalékos értéke alapján: 0-49% = *a védettség alacsony (AV)*,

50-74% = *a védettség közepes (KV)*,

75-100% = *a védettség magas (MV)*.

### ***A Helyreállítási Védettségi Részpontok mérése és a helyreállítási védettségi részindex meghatározása***

A védekezési feladatok és a kitétségi faktorok helyzetének felmérése mellett az esemény lezajlása után a helyreállítási feladatokhoz szükséges erők, eszközök, folyamatok felmérésére is szükség lehet, azaz a helyreállítási védettségi részpontszám (HVRP) mérésére és a helyreállítási védettségi részindex (HVRI) meghatározására. Ehhez a 27. számú táblázat (5. számú melléklet) nyújt segítséget. Ennek a) oszlopában azonosítottam a helyreállítási feladatokat (4 feladatcsoportban), a b) oszlopában a helyreállítási kitétségi faktorokat (4 db) és

az azok jellemzésül szolgáló, azaz a helyreállítási védettség szintjét mérő kérdéseket és azok válaszait.

Mint látható tehát, négy helyreállítási feladatot határoztam meg a táblázat a) oszlopában, ehhez négy kitettségi faktort csatoltam, valamint az azok jellemzőinek (attribútumainak) azonosítását, azaz a védettséget mérő kérdéseket a táblázat b) oszlopában, továbbá a kérdések válaszait és az adható pontszámokat.

A helyreállítási védettséget mérő kérdések válaszait úgy állítottam össze, hogy a védettség szempontjából optimális válasz a magas pontszámú, a legkevésbé optimális nem kap pontot. A pontozás úgy történik, hogy a kérdésre adott *igen* válasz esetén 2 pont, *részben* válasz esetén 1 pont, ha *nemleges* a válasz, akkor 0 pont az érték. *Maximum 50 pont* adható. Minél alacsonyabb a pontszám, annál jobban kitett a település a helyreállítás tekintetében a veszélyeknek, minél magasabb a pontszám, annál kevésbé kitett, azaz annál védettebb. A helyreállítási védettségi részindex (HVRI) meghatározása az összes helyreállítási részpontszám és a helyreállítási területre adható maximális védettségi pontszám alapján százalékszámítással történik. A kapott százalékos érték figyelembevételével a védettségi szint besorolásra az alábbi javaslatot teszem:

HVRI százalékos értéke alapján: 0-49% = a védettség alacsony (AV),

50-74% = a védettség közepes (KV),

75-100% = a védettség magas (MV).

#### ***A Települési Katasztrófavédelmi Védettségi Index meghatározása***

Egy lezajlott esemény után a négy védettségi részpontszám összesítésével kiszámolható. A település katasztrófavédelmi védettségi indexét (TKVI) a települési katasztrófavédelmi védettségi összpontszám (TKVÖP) és a kapható teljes összpontszám (KTÖP) százalékos értéke adja, azaz az összes elért pontot viszonyítjuk a vizsgált területekre kapható maximális pontszámok összegéhez.

**A települési katasztrófavédelmi védettségi index számításának képlete:**

$$\text{TKVI} = \text{TKVÖP} / \text{KTÖP} \times 100$$

A kapott százalékos érték alapján, től-ig határérték megadásával lehet a település védettségi szintjének besorolását megadni. Erre vonatkozó javaslatom az alábbi:

TKVI százalékos értéke alapján: 0-49% = a védettség alacsony (AV),

50-74% = a védettség közepes (KV),

75-100% = a védettség magas (MV).

Mindezek ismeretében egzakt módon látható a feladatok végrehajtásához szükséges feltételek rendelkezésre állása, a mentés és a helyreállítás minősége, a feladatvégrehajtás feladatainak végrehajtása, az azok hatékonyságát befolyásoló tényezők, azaz döntéstámogató szereppel bírhat a jövőre vonatkozó intézkedésekre, fejlesztésekre stb. vonatkozóan.

A védettség mellett és annak mintájára a kitettség is számítható, hiszen a védettségi részindexszel fordítottan arányos. A legoptimálisabb állapot az alacsony kitettség, magas védettség. A vizsgált négy területre vonatkozó védettségi és kitettségi részindex, valamint a védelmi szint kapcsolata a 28. számú táblázatban látható.

**28. számú táblázat:** A védettségi, a kitettségi részindexek és a védelmi szintek kapcsolata. Készítette: a szerző. Rövidítések magyarázata.<sup>633</sup>

Mérték	Települési jellemző		Megelőzési		Védekezési		Helyreállítási	
	védettség	kitettség	védettség	kitettség	védettség	kitettség	védettség	kitettség
alacsony	TJVRI	TJKRI	MVRI	MKRI	VVRI	VKRI	HVRI	HKRI
közepes	TJVRI	TJKRI	MVRI	MKRI	VVRI	VKRI	HVRI	HKRI
magas	TJVRI	TJKRI	MVRI	MKRI	VVRI	VKRI	HVRI	HKRI

A táblázatból is látható, hogy a védettségi részindex és a kitettségi részindex egymással fordított arányosságban áll. Minél nagyobb egy mért terület védettségi részindexe, annál kisebb a kitettségi részindexe. Ez igaz egy településre is. Például, ha egy település védettségi indexe 75%-os, akkor a kitettségi index 25%, mert a kettő összegének mindig 100%-nak kell lennie.

Figyelemmel arra, hogy a Vbö. a nemzeti ellenálló képesség fogalmát a katasztrófák elleni védekezés három időszakával analóg módon, a megelőzés, a reagálás és a helyreállítás időszakaihoz kapcsolódóan határozta meg,<sup>634</sup> meglátásom szerint az általam kidolgozott módszer megfelelő korrekciókkal kiterjeszthető a nemzeti ellenálló képesség szintjének meghatározására is. A Vbö-ben a nemzeti ellenálló képesség erősítésével összefüggő feladatellátás területeiként meghatározott egyes követelmények vonatkozásában – a védelmi és biztonsági feladatellátásban részt vevő személyi állomány magas fokú szakmai felkészültségének, elhivatottságának követelménye kivételével – meghatározható a védettség és ebből adódóan a kitettség szintje, amely alapján megállapítható az adott területre vonatkozó reziliencia-szint. Ennek alapján a feladatellátás egyes területeire vonatkozóan,<sup>635</sup> így

<sup>633</sup> TJVRI: *Települési Jellemzők* Védettségi Részindex; TJKRI: *Települési Jellemzők* Kitettségi Részindex; MVRI: *Megelőzési* Védettségi Részindex; MKRI: *Megelőzési* Kitettségi Részindex; VVRI: *Védekezési* Védettségi Részindex; VKRI: *Védekezési* Kitettségi Részindex; HVRI: *Helyreállítási* Védettségi Részindex; HKRI: *Helyreállítási* Kitettségi Részindex.

<sup>634</sup> Vbö. 5. § 7. pont.

<sup>635</sup> Vbö. 42. § (2) bekezdés.

- az állami működés, a kormányzás és az alapvető fontosságú kormányzati szolgáltatások folytonossága,
- a rugalmas energetikai rendszer,
- az ellenőrizetlen, tömeges személymozgások hatékony kezelésének képessége,
- az alapvető élet- és egészségügyi feltételek fenntartását szolgáló rugalmas rendszerek,
- a társadalom alapvető szükségletei ellátásában nélkülözhetetlen létfontosságú rendszerek üzemfolytonos működése,
- a tömeges mértékű személyi sérüléssel fenyegető események kezelésének képessége,
- a rugalmas infokommunikációs rendszer,
- a rugalmas közlekedési rendszer vonatkozásában.

Az egyes területeken azonosítani kell a potenciális veszélyeket, illetve azok lehetséges hatásait, majd meg kell határozni a védelem érdekében végzendő konkrét feladatokat. Ezt követően kerülhet sor a védelmi célokhoz kapcsolódóan, tehát az adott terület védelmi szempontból releváns jellemzőihez, a megelőzéshez, a reagáláshoz és a helyreállításhoz kapcsolódóan a kitettségi faktorok meghatározására. A kitettségi faktorok jellemzésére szolgáló kérdésekre adott válaszok alapján megállapíthatók az egyes védettségi részindexek, majd azokból a fentebb megjelölt feladatellátási területek védettségi indexei, amelyek az adott terület védettségi szintjét – és ezáltal kitettségi szintjét – határozzák meg, és amelyek egyben az adott terület reziliencia szintjének azonosítására is szolgálhatnak. Az egyes feladatellátási területeken külön-külön elvégzett ellenálló képességi szint megállapítását követően, azok együtteséből végül meghatározható a nemzeti ellenálló képesség szintje.

## Részkövetkeztetések

*A védelmi és biztonsági reform egyik legfontosabb újításaként a tételes jogban elsőként jelent meg a Vbő-ben a nemzeti ellenálló képesség rendszerére és fejlesztésére vonatkozó szabályozás, a VBI feladatrendszerében elhelyezve.* A szabályozás legfőbb jellemzője a horizontális és vertikális értelemben vett **komplexitás, amely ösztársadalmi megközelítést tükröz**, és amelyben megjelennek a NATO reziliencia követelményei. A jogalkotó a vonatkozó rendelkezésekkel az állam és a társadalom immunrendszerét kívánja megerősíteni, ezért a komplex biztonsági környezet veszélyeztető tényezőire hatékonyan reagáló képességrendszer alapjait rakta le a Vbő-ben meghatározott szabályrendszerrel, megvalósítva a társadalom felkészültségének és biztonságtudatosságának erősítése, végső soron a normál jogrendi válságkezelés és a különleges jogrendi működés hatékonyságának növelése célkitűzését. A



nemzeti ellenálló képesség erősítésével összefüggő feladatellátás összehangolása a Kormány kötelezettségeként jelenik meg, amelyet a VBI rendszerén keresztül kell teljesítenie.

*A szabályrendszert megvizsgálva megállapítható*, hogy a reziliencia fejlesztésére vonatkozó konkrét feladat a VBI szereplői közül csak a központi szerv vonatkozásában került rögzítésre, ezért javaslatot tettem a szabályozás tovább fejlesztésére. A VBI feladatrendszerét vizsgálva azonban megállapítottam, hogy a VBI szereplőihez rendelt feladatok között megtalálhatók azok a felkészülési feladatok, amelyek lehetőséget nyújtanak a nemzeti ellenálló képesség megalapozásához a VBI minden szintjén, tehát területi, helyi és települési szinten egyaránt.

Megállapítható továbbá, hogy a biztonsági környezet változásai következtében az államok csak akkor tudnak megfelelő választ adni és megfelelő védelmet nyújtani a lakosságnak, ha mind nemzeti, mind makro- és mikroközösségi szinten ehhez igazítják a védelmi és biztonsági rendszereiket és intézkedéseiket, továbbá kialakítják a veszélyekkel szembeni rezilienciát. A nemzetközi szervezetek és az államok esetében is egyre hangsúlyosabb a nemzeti ellenálló képesség szintjének növelésére irányuló törekvés, melynek keretében mindinkább erősödik a polgári felkészültség jelentősége. Megállapítottam azt is, hogy a nemzeti ellenálló képesség fejlesztésében a települési önkormányzatoknak és ezáltal a települési szintű reziliencia erősítésének kiemelt szerepe lehet. Ebből adódóan a nemzeti ellenálló képesség szerves részének tekinthető a települések ellenálló képessége.

Egy általam kiválasztott vegyi jellegű katasztrófán keresztül elemezve a következményeket és a végzendő feladatokat megállapítottam, hogy a települési szintű reziliencia fontos feltétele, hogy minden feltétel, erő, eszköz rendelkezésre álljon a megelőzés, a védekezés és a helyreállítás feladataihoz. Az elemzéseim alapján elmondható, hogy a megfelelő reziliencia-szint kialakításához a kockázatok elemzésén kívül szükség van az adott terület kitettségi mutatóinak és az azokból adódó védettségi szintnek az ismeretére is, melynek azonosítására azonban nem áll rendelkezésre semmilyen módszer és mérőszámok sem. Ebből adódóan *kialakítottam egy védettségmérési módszert*. Ennek keretében azonosítottam a várható veszélyeket, az azokhoz kapcsolódó lehetséges hatásokat, majd az ellenük való védekezés főbb feladatait. Ezekből logikai úton meghatároztam a kitettségi faktorokat, majd az azok jellemzéséül szolgáló attribútumokat kérdések formájába öntve. Az erre adott válaszok adják a települési védettség mutatóit. Ezzel a módszerrel kiszámolható a település katasztrófavédelmi védettségi indexe, amelyből már meghatározható a település kitettségi indexe is. Megállapítható továbbá, hogy a település védettsége fordítottan arányos a kitettséggel. A VBI szereplői mindezek segítségével egzaktabb képet kaphatnak az illetékességi területük

helyzetéről, és hatékonyabbá válhat a döntéshozatal védelmi kérdésekben a védelmi munka mindhárom időszakában, de főként a jövőre vonatkozó szabályozás kialakítása és a fejlesztések területén.

Ezen túl, az általam kidolgozott védettségmérési módszer segítségével a nemzeti ellenálló képesség feladatellátási területei vonatkozásában meghatározható az egyes területek védettségi szintje és azok kitettsége, amely alapján megállapítható azok reziliencia szintje. Az egyes feladatellátási területek esetében külön-külön meghatározott reziliencia-szintek összességéből pedig ***végül meghatározható a nemzeti ellenálló képesség szintje.***

Figyelemmel arra, hogy a védelmi és biztonsági szféra reformja érdekében kialakított új szabályrendszer gyakorlati megvalósulásának értékeléséhez a kutatásaim lezárásakor még nem állt rendelkezésre elegendő tapasztalat és adat, ezért az ebben a fejezetben lefolytatott kutatás egyik eredményét az jelentheti, hogy tudományosan megalapozott, innovatív javaslatokat tesz a gyakorlati védelmi munkához.

# BEFEJEZÉS

## Összegzett következtetések

*A védelmi és biztonsági reformot és annak a hazai különleges jogrendi szabályozásra gyakorolt hatását vizsgálva* megállapítottam, hogy a reform egy korszerűbb és hatékonyabb, a biztonsági környezet változásaihoz jobban alkalmazkodni képes, összehangolt védelmi és biztonsági rendszer alapjait kívánta megteremteni. A reform *komplexitását* mutatja, hogy a változások horizontálisan és vertikálisan is a védelem és biztonság területének teljes spektrumára kiterjednek.

A reform keretében elsőként, tehát annak első lépcsőjében került sor a különleges jogrendre vonatkozó alkotmányos szabályozás megújítására. Ennek szükségszerűségét számos tényező indokolta. A különleges jogrendi szabályrendszer változásainak rendszerváltozástól bekövetkezett tendenciáit, valamint a közvetlenül a reformot megelőzően hatályban volt különleges jogrendi szabályozás alkalmazhatóságát vizsgálva megállapítottam, hogy a vonatkozó szabályrendszer számos olyan jellemzővel, hiányossággal rendelkezett, amelyek bonyolulttá, rugalmatlanná, egyes esetekben idejét múlttá tették azt, és ezáltal nehezítették annak alkalmazhatóságát, amely akadályát képezte a hatékony és gyors válságkezelésnek.

*A különleges jogrendre vonatkozó megújult alkotmányos szabályozás* összehasonlító elemzése alapján megállapítható, hogy a kitűzött célok és az azok megvalósítására kidolgozott szabályozási megoldások tekintetében megfigyelhető a rendszerszintű szemléletmód. Az új szabályozási megoldások rendszerszintű változásokat hoztak, megvalósítva az alkotmányos reform célkitűzéseit. *Az egyes konkrét alkotmányos rendelkezések változásait* vizsgálva kiemelhető, hogy alapvetően megvalósulnak a reform céljai, azonban egyes esetekben – a veszélyhelyzet és a szükségállapot meghosszabbítása, a háborús helyzet kinyilvánításának kérdésköre esetében – hiányosságok, ellentmondások figyelhetők meg, amelyek feloldására javaslatokat fogalmaztam meg. Fontos kiemelni a veszélyhelyzettel kapcsolatosan *az Alaptörvény tizedik módosításával bevezetett változtatást*, amely a kilencedik Alaptörvényt módosítással kialakított általánosan megfogalmazott, letisztult tényállásokat tartalmazó szabályozás koherenciáját megbontva és ezáltal a végrehajtásra szolgáló normarendszer kialakítását megnehezítve ellentmond az alkotmányos reform célkitűzéseinek.

*A különleges jogrendre vonatkozó törvényi szabályozás* összehasonlító elemzése alapján megállapítható, hogy a bevezethető rendkívüli intézkedésekre vonatkozó rendelkezések esetében, valamint az állami szereplők részére meghatározott különleges jogrendi felkészülés keretszabályai tekintetében érvényesül az összkormányzati megközelítés, a jogalkotó bevonta

a Vbö. ágazatokon átívelő ernyője alá a vonatkozó rendelkezéseket. Mindkét esetben a törvényalkotó a vonatkozó szabályozással megvalósította a reform célkitűzéseit.

*A Vbö. és az ÖVT bemutatása, valamint a normál jogrendi válságkezelés hatékonyságát növelő szabályrendszer vizsgálata* alapján megállapítottam, hogy a *Vbö.* ágazatokon átívelő keretjogszabályként, érvényesítve az összkormányzati megközelítést, komplex módon ernyőt képez a védelmi és biztonsági szabályozás felett, továbbá a Vbö. által bevezetett új szabályozási megoldások a reform célkitűzéseinek megvalósítását szolgálják.

**A Vbö. alapvető rendelkezései** vonatkozásában kimutatható az átfogó megközelítés, valamint a reform céljának – átláthatóság (egységesítés) – megvalósulása, azonban a védelmi és biztonsági szervezetekre, a védelmi és biztonsági kötelezettségekre, valamint a védelem- és biztonságsvavatolás alapjaira vonatkozó rendelkezésekben megfigyelhetők ellentmondások, amelyek feloldására javaslatokat fogalmaztam meg.

*Az ÖVT-re vonatkozó szabályozást* elemezve megállapítható, hogy ez az új szabályozási megoldás az összkormányzati koordináció és együttműködés intézményesített leképeződése normál jogrendi működés mellett. Hídat képezve a normál és a különleges jogrendi működés között, megvalósítja a reform valamennyi célkitűzését. Meglátásom szerint azonban a vonatkozó szabályozást célszerű lenne az összkormányzati koordináció ellátásának jogosulja vonatkozásában felülvizsgálni, és ezt a hatáskört a VIH-hez telepíteni. Ennek a hatáskör átruházásnak az indokoltságát a VIH alaprendeltetése egyértelműen alátámasztja. Ezen túl célszerűnek mutatkozik az ÖVT elrendelésével kapcsolatos szabályozás végrehajtási szintű továbbfejlesztése.

*Az összkormányzati koordináció lehetősége* megteremtésének célzatát az általam vizsgált három ágazati válságtípus vonatkozásában elemezve megállapítottam, hogy a vizsgált szabályozásokban nem biztosított teljeskörűen az összkormányzati fellépés lehetősége, a hátról két ágazati válságtípus mutat kapcsolódást az ÖVT-vel. Célszerűnek mutatkozik ez a hiányosság megszüntetése, továbbá az ÖTV-hez való kapcsolódást megalapozó rendelkezések egyértelműbbé tételével a szabályozás továbbfejlesztése, illetve a továbbfejlesztett szabályrendszernek valamennyi törvényben rögzített ágazati üzemzavar, valamint válság- és veszélyhelyzetre történő kiterjesztése.

*Az azonnali reagálás célzatát* a váratlan támadás elhárítására, az átmeneti időszak szabálykeretre, valamint a kiterjedt káreseményre vonatkozó szabályozások elemzésén keresztül vizsgáltam, és megállapítottam, hogy az azonnali reagálás lehetőségét – figyelemmel az időtényező kiemelt szerepére az ilyen esetekben – a vonatkozó rendelkezések normál jogrendi működés mellett biztosítják. Honvédelmi és rendészeti típusú rendkívüli helyzetekben

a Kormány számára, míg katasztrófavédelmi típusú védelmi és biztonsági esemény esetén a BM OKF főigazgató számára. Mindhárom esetben a vonatkozó szabályozás – megvalósítva a normál jogrendi válságkezelés hatékonyságának növelése célkitűzését – biztosítja az azonnali fellépés lehetőségét, azonban a kiterjedt káreseményre vonatkozó szabályozás esetében indokolt lenne a BM OKF főigazgató intézkedési kötelezettségének időtartama, valamint a szabályrendszer ÖVT-hez való kapcsolódásának megteremtése vonatkozásában a rendelkezéseket pontosítani, kiegészíteni.

*A védelmi és biztonsági reformnak a védelmi igazgatás rendszerére gyakorolt hatásai* elemzéséhez megvizsgáltam a  *hazai védelmi igazgatás rendszerváltozást követő fejlődését*. Megállapítottam, hogy annak szervezet- és feladatrendszere folyamatosan bővült, a vonatkozó szabályrendszer egyre kimunkáltabbá vált, kiszélesedett, azonban megmaradt a honvédelmi túlsúly. A védelmi igazgatás kétpilléres szerkezetűvé vált, majd egyre inkább elmozdult a komplexitás irányába. Az átfogó megközelítés elvének való megfelelés főként a védelmi igazgatás területi és helyi szintjein valósult meg a bizottságok összetételének, irányítási rendszerének jellege folytán. A VBI szereplőinek feladatrendszerét a megosztott, ágazati – honvédelmi és katasztrófavédelmi – jegyeket mutató szabályozás jellemezte. Ágazati vonatkozásban létrejött a kormányzati koordináció, azonban az összkormányzati koordináció megvalósítására nem került sor. Azáltal, hogy egy ágazatokon átívelő intézmény szabályozására két ágazatban megosztottan került sor, az ágazatközpontú szemléletből és a fragmentáltságból adódóan számos ellentmondás volt megfigyelhető a szabályrendszerben. Ezek a tényezők, valamint a honvédelmi túlsúly és az összkormányzati koordináció hiánya szükségessé tették a szabályozás megreformálását a valamennyi válságtípus kezelésére való képesség megerősítése érdekében.

*A VBI-re vonatkozó hatályos szabályrendszer összehasonlító jogforrási elemzéssel történt vizsgálata* alapján megállapítottam, hogy a védelmi és biztonsági reform a korábbi hiányosságok és ellentmondások megszüntetése érdekében – *a Vbö. legfontosabb újításai* között – a VBI-re vonatkozó szabályrendszert keretjelleggel a Vbö-ben rögzítette. Ezáltal, érvényesítve az összkormányzati megközelítést, a VBI, mint ágazatokon átívelő rendszer szabályozása is bekerült az összkormányzati ernyő alá. A reform VBI-vel összefüggő legjelentősebb újításai között kiemelhető a VBI fogalmának ágazatokon átívelő módon történt meghatározása, a VBI rendeltetésének törvényi szintű megállapítása, valamint a VBI központi szervének, a VIH-nek a létrehozása. Ez utóbbi szerv felállításával a jogalkotó az ágazatokon átívelő összkormányzati koordináció megvalósulásának szervezeti feltételeit alapozta meg. A

fentiekben ismertetett új szabályozási megoldásokkal a törvényalkotó – érvényesítve az összkormányzati megközelítést – megvalósította a reform célkitűzéseit.

*A VBI szervezeti rendszerére, működésére, valamint az irányításra, vezetésre, illetékességre vonatkozó szabályrendszert* elemezve arra a megállapításra jutottam, hogy a szervezeti rendszer szabályozásában kiemelkedő újításnak tekinthető a VIH létrehozása, ezen túl jelentős változások nem történtek. A *VIH-re vonatkozó*, Vbö-ben rögzített rendelkezéseket vizsgálva kiemelhető, hogy a jogalkotó annak csupán feladatrendszerét határozta meg keretjelleggel, a jogállásával, szervezeti kialakításával, vezetésével, irányításával, illetékességével, működésével összefüggésben a Vbö. a legelemibb rendelkezéseket sem tartalmazza. Ez ellentmond az átláthatóság (egységesítés) célkitűzésének, hiszen az előbbiekben felsorolt kérdéskörökben a VBI alacsonyabb szintjein a kapcsolódó szabályozás megtalálható. A VIH-re vonatkozó alacsonyabb szintű szabályozás vizsgálata alapján ki kell emelnünk, hogy a jogalkotó a korábbi gyakorlattal szakítva, a VBI központi szervét a központi államigazgatás szervezetrendszerében elhelyezkedő, állandó jelleggel és meghatározott szervezeti struktúrában működő szervként hozta létre. Figyelemmel azonban arra, hogy a törvényalkotó a VIH-et miniszteri irányítás alá vonta, amely meglátásom szerint nem feleltethető meg a VBI definíciójában foglaltaknak, valamint a VIH alaprendeltetésének sem, a VIH-nek a Kormány irányítása mellett, ágazatok felett történő elhelyezésére javaslatot fogalmaztam meg.

A VBI-re vonatkozó szabályrendszer összehasonlító elemzéssel történt vizsgálata alapján előremutató változásként értékelhető a Kormány TVB-k felett gyakorolt *irányítási jogkörének* – az ágazati vonatkozású feladatok kivételével – VIH-en keresztül történő gyakorlása, valamint a *központi szintű ellenőrzési jogkör* VIH-hez történt telepítése. Mindkét változás az összkormányzati megközelítés érvényesülése, amely erősíti a VBI ágazatokon átívelő jellegét. Ezzel szemben aggályosnak tekinthető a *védelmi bizottságok és azok elnökei közötti hatáskörgyakorlásnak és ezáltal a döntési jogkör megoszlásának* a bizottságok akadályoztatásához kötése, erre tekintettel a szabályozás korrekciója érdekében javaslatot fogalmaztam meg, amelyet kiterjesztettem a polgármester és a települési önkormányzat képviselő-testülete közötti feladat- és hatáskörmegoszlásra is. Továbbá, a korábbi szabályozásban rögzített, ám a hatályos rendelkezések közül hiányzó *felügyeleti jogkör* gyakorlásának kérdése tekintetében a hiányosság megszüntetésére irányuló javaslatot tettem.

Pozitívumként emelhető ki az a változás is, amely alapján a *védelmi bizottságok működésére* vonatkozó rendelkezések összkormányzati megközelítéssel, ágazatokon átívelően, a védelem és biztonság területéhez kapcsolva jelennek meg, azonban egyes esetekben – például

titkári kinevezés, pénzügyi vonatkozásban – továbbra is megmaradt a honvédelemhez kötöttség.

*A VBI feladatrendszerének elemzése* alapján összességében megállapítható, hogy a jogalkotó – különösen területi szinten – egy bonyolult, átláthatatlan, ugyanakkor hiányosságokat mutató rendszert hozott létre. Az önkormányzati megközelítést nem sikerült teljeskörűen érvényesíteni, sok esetben az ágazati és az önkormányzati dimenzió összemosódik. A jogalkotó a *VIIH-hez* önkormányzati megközelítéssel ágazatokon átívelő jellegű feladatokat telepített, ezzel megvalósítva a reform céljait, ugyanakkor nem követte a feladatoknak a VBI alacsonyabb szintjein egységesen kialakított csoportosítását, ellentmondva az átláthatóság (egységesítés) célkitűzésének. *A TVB-k esetében* a feladatok meghatározása sok esetben túl konkrét, részletes, ágazati jellegű. Az ágazatokon átívelő jellegű keretszabályozást nem sikerült teljeskörűen megvalósítani, ezáltal egy bonyolult, átláthatatlan rendszer jött létre, az átláthatóság (egységesítés, egyszerűsítés) célkitűzésének ellentmondóan. *A HVB-k* feladatai vonatkozásában alapvetően sikerült az ágazatokon átívelő jellegű, valamennyi válságtípus kezelésére való képesség megteremtése, azonban a felkészülési feladatrendszerben hiányosságok mutathatók ki, amelyek megszüntetésére javaslatot tettem.

*A Vbö. Vhr.1.* a korábbi rendelkezések átemelésével további hatásköröket telepített a védelmi bizottságokhoz, azonban egyrészt nem követte a Vbö. által a feladatok vonatkozásában kialakított csoportosítási módot, másrészt a HVB-k vonatkozásában hiányosságok – az operatív tevékenysége, az operatív munkaszerve bevonásával ellátandó feladatai tekintetében – mutathatók ki.

*A polgármester* feladatai a korábbi szabályozás átvételével kerültek meghatározásra, részben valósítva meg a feladatok önkormányzati megközelítéssel, ágazatokon átívelő jelleggel történő megállapítását. A felkészülési feladatok között több esetben duplikációk figyelhetők meg, továbbá a feladatrendszerben – figyelemmel arra, hogy a Vbö. Vhr.1. a polgármesterhez nem telepített további feladatokat – hiányosságok tapasztalhatók, melyek kiküszöbölésére javaslatot fogalmaztam meg.

*A védelmi bizottságok és a polgármester* feladatrendszere vonatkozásában ezen túl indokolt lenne a biztonság tudatosság, a nemzeti ellenálló képesség erősítésével összefüggő, valamint a közelmúlt eseményeihez – migrációs válság, világjárvány, szomszédos országban fennálló háború következtében az országot érintő menekülthullám – kapcsolódó feladatok önkormányzati megközelítéssel, általános jelleggel történő megjelenítése is.

*A nemzeti ellenálló képességnek a védelmi és biztonsági igazgatás feladatrendszerében történő erősítését vizsgálva* arra a megállapításra jutottam, hogy ezt a célt szolgálta a védelmi és biztonsági reform egyik kiemelkedően fontos újításaként a jogalkotó azzal, hogy a vonatkozó szabályrendszert keretjelleggel rögzítette a Vb-ben. Ezzel a kérdéskör szabályozása elsőként jelent meg a tételes jogban. A VBI feladatrendszerében elhelyezett komplex szabályozás tartalmazza a NATO reziliencia követelményeit össztársadalmi megközelítést tükrözve. A komplex biztonságelfogásból adódóan a jogalkotó törekvése az állami-társadalmi immunrendszer erősítésével egy hatékonyan reagáló képességrendszer alapjainak a megteremtése volt, megvalósítva a reform célkitűzéseit.

A vonatkozó szabályrendszert elemezve megállapítható, hogy a nemzeti ellenálló képesség erősítésével összefüggő kormányzati feladatellátás összehangolását a törvényalkotó a VBI rendszerében tartja megvalósíthatónak, ennek ellentmondóan azonban a kérdéskörrel összefüggő konkrét feladatot csak a VIH-hez telepített. Mindemellett, a VBI szereplőinek feladatrendszerében azonosíthatók azok a felkészülési feladatok, amelyek biztosítják a cselekvési keretet a reziliencia feladatok ellátására a VBI minden szintjén.

Kutatásaim során azt is megállapítottam, hogy nemcsak nemzeti, hanem makro- és mikroközösségi szinten is elengedhetetlen a reziliencia erősítése, továbbá, hogy a nemzeti ellenálló képesség fejlesztésében meghatározó szerep juthat a települési önkormányzatoknak és ezáltal a települési szintű reziliencia erősítésének. Ebből adódóan a települések ellenálló képessége szerves részét képezi a nemzeti ellenálló képességnek. A települési szintű megfelelő reziliencia-szint kialakításához elengedhetetlen, hogy a kockázatok elemzésén kívül információkkal rendelkezünk az adott terület kitettségi faktorai, azok jellemzői és az ezen tényezők alapján meghatározható védettségi szint vonatkozásában. Figyelemmel arra, hogy a fentiek azonosítására és mérésére nem áll rendelkezésre tudományosan megalapozott és a gyakorlatban alkalmazható megoldás, *kialakítottam egy védettségmérési módszert*. Ennek segítségével a VBI szereplői alaposabb, árnyaltabb ismereteket szerezhetnek illetékességi területük helyzetéről, továbbá ez a módszer hozzájárulhat a védelmi kérdésekben történő döntéshozatal hatékonyságának erősítéséhez, valamint a vonatkozó szabályozás kialakítása és a jövőbeni fejlesztések területén is támpontként szolgálhat. Ezen túl az általam kidolgozott módszer felhasználásával meghatározható a nemzeti ellenálló képesség feladatellátási területeire vonatkozó reziliencia-szint, amelyek összességéből végső soron a nemzeti ellenálló képesség szintjét is megállapíthatjuk.



## Új tudományos eredmények

1. A védelmi és biztonsági reform szabályrendszerének, cél- és eszközrendszerének összehasonlító jogforrási elemzéssel történt vizsgálata alapján **igazoltam**, hogy a jogalkotó az általam vizsgált területeken – a különleges jogrendi szabályozás, a Vbö. alapvető rendelkezései, legfontosabb újításai vonatkozásában – átfogó módon, rendszerszintű és összkormányzati megközelítéssel határozta meg a szabályrendszert, melynek figyelembevételével **elsőként tártam fel** az egyes konkrét rendelkezések hiányosságait, ellentmondásait, melyek kiküszöbölésére javaslatokat **fogalmaztam meg** a célok megvalósulásának elősegítése, a szabályozás korszerűsítése, valamint rugalmasabb és hatékonyabb alkalmazhatósága érdekében.
2. A normál jogrendi válságkezelés hatékonyabbá tételét szolgáló szabályrendszert – ide értve az összehangolt védelmi tevékenység szabályozását is – elemezve **igazoltam**, hogy az alapvetően biztosítja az összkormányzati fellépés és koordináció, valamint az azonnali reagálás lehetőségét, azonban az összehangolt védelmi tevékenység és az ágazati normál jogrendi válságkezelés kapcsolata nem minden esetben valósul meg. Ennek megfelelően **azonosítottam** az aggályos jogszabályi rendelkezéseket, amelyek módosítását, valamint a szabályozás továbbfejlesztését **javasoltam** a jogalkotást elősegítendő, egyes esetekben konkrét normaszöveg meghatározásával.
3. A védelmi és biztonsági igazgatásra vonatkozó hatályos szabályrendszer átfogó vizsgálata és összehasonlító jogforrási elemzése alapján **bizonyítottam**, hogy a hatályos szabályozás, bekerülve a Vbö. összkormányzati ernyője alá, alapvetően biztosítja a VBI ágazatokon átívelő jellegét, az összkormányzati megközelítés és a reform céljainak megvalósulását. A védelmi és biztonsági igazgatás különböző szintjeinek működésére és feladatrendszerére vonatkozó egyes rendelkezések azonban továbbfejlesztést igényelnek, melynek érdekében az általam feltárt hiányosságok, ellentmondások feloldása mellett a VIH miniszteriális szint felett történő elhelyezkedésére és a NEK kialakítására, működésére megoldási **javaslatokat** tettem.
4. A nemzeti ellenálló képesség hazai hatályos jogszabályi hátterének elemzése és generális vizsgálata során **bizonyítottam**, hogy a védelmi és biztonsági igazgatás szereplőinek kiemelt szerepe van a nemzeti ellenálló képesség megalapozásában és erősítésében, melynek szerves részét képezi a települések ellenálló képessége. Ezzel összefüggésben **elsőként dolgoztam ki** egy olyan, a település védettségi szintjének és kitettségének, egyben reziliencia-szintjének meghatározására szolgáló mérési módszert, amely a döntéshozók számára hathatós segítséget nyújthat a védelmi és biztonsági feladatok ellátása során, és felhasználásával meghatározható a nemzeti ellenálló képesség szintje is.

## **Ajánlások, a kutatási eredmények gyakorlati felhasználhatósága**

Értekezésem különböző részei hatékonyan használhatók a hazai védelmi és biztonsági rendszert bemutató egyetemi jegyzetek, oktatási segédletek összeállítása során. Továbbá a felsőoktatási intézményekben, kiemelten a jogi egyetemeken és a Nemzeti Közszolgálati Egyetem különböző karain az oktatásban, valamint a védelem- és biztonságsvetetésben érintett szervek, szervezetek képzési rendszerében.

A kutatásom során a VBI rendszerére, a különleges jogrendre, továbbá a normál jogrendi válságkezelésre vonatkozó hatályos szabályrendszer elemzése alapján levont következtetésem, javaslataim kiinduló pontként szolgálhatnak a jogalkotás számára a vonatkozó szabályozás további fejlesztései során.

Az általam vizsgált védelmi és biztonsági szabályozási reform és ezzel összefüggésben a különleges jogrend és a VBI hatályos szabályrendszerének átfogó, mélyebb megértéséhez az egyes fejezetekben rendszerezetten kimunkált ismeretanyag segítséget jelenthet a védelem és biztonság területén jogalkalmazói tevékenységet végzők számára.

Hasznos lehet továbbá a védelmi és biztonsági tervezés során, valamint a fejlesztések meghatározásánál és a VBI szereplői számára is.

## Felhasznált irodalom jegyzéke

A koronavírus megjelenése Magyarországon (2020). Budapest: Az Országgyűlés Hivatala, Infotablo

Online: [https://www.parlament.hu/documents/10181/4483210/Infotablo\\_2020\\_23\\_koronavirus\\_04\\_27-1.pdf/0ea061f2-4af4-be2a-54d8-d078b311ea34?t=1587980295582](https://www.parlament.hu/documents/10181/4483210/Infotablo_2020_23_koronavirus_04_27-1.pdf/0ea061f2-4af4-be2a-54d8-d078b311ea34?t=1587980295582) (letöltve: 2020.11.21.)

AMBRUSZ József – MUHORAY Árpád (2015): A vörösiszap-katasztrófa következményeinek felszámolása, a keletkezett károk helyreállítása. *Bolyai Szemle*, 2015. 24(4), pp. 67-85.

ANTAL Örs (2017): *Az árvizek és földrengések okozta katasztrófák káros hatásai elleni hatékony védekezés megvalósításának elméleti és műszaki kérdései a megelőzés időszakában*. Doktori (PhD) értekezés. Budapest: NKE, Katonai Műszaki Doktori Iskola

A resilience szó jelentése. Online: <https://dictzone.com/angol-magyar-szotar/resilience> (letöltve: 2023.02.27.)

A STRATEGIC approach to resilience in the eu's external action (2017): Brussels: European Commission, 7.6.2017 join (2017) 21 final. (letöltve: 2020.11.21.)

A törvényalkotás folyamata. Online:

<https://www.parlament.hu/documents/10181/62157/T%C3%B6rv%C3%A9nyalkot%C3%A1si+folymat%C3%A1bra+0509javított/1600b677-8e26-4362-b1a0-b3f8ea8d92de?version=1.0&inheritRedirect=true> (letöltve: 2023.03.22.)

A veszélyhelyzet-kezelés. Online:

[https://bmkszf.hu/dokumentum/3412/katasztrofavedelmi\\_tananyag.pdf](https://bmkszf.hu/dokumentum/3412/katasztrofavedelmi_tananyag.pdf) (letöltve: 2023.03.28.)

BAÁN Mihály – BORS István – CSIFFÁRY Tamás et al. (2014): *Magyarország védelmi igazgatása a közigazgatás új környezetében*. Budapest: Zrínyi

BENCsik Balázs – SABJANICS István (2018): *Digitális környezetünk fenyegetettsége a mindennapokban*. Budapest: Dialógus Campus

BODOR Csaba Gergely (2022): Az egyén biztonsági súlya és szerepe a nemzetállami és szövetségi reziliencia viszonylatában. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022(23), pp. 1-16.

BURTON, Jan – Robert W. KATES – Gilbert F. WHITE (2014): *The Environment as Hazard*. New York/London, Guilford Press: 1993

BUTLER, Richard J. (2002): Modern War, Modern Law, and Army Doctrine: Are We in Step for the 21st Century? *Parameters Spring* (US Army War College Press), 2002. 32(1), pp. 45-59.

DEÁK János (2005): Napjaink és a jövő háborúja. *Hadtudomány*, 2005. 15(1), pp. 29-49.

DIE Struktur der Weltrisikoindex (2022): Organisation: Bündnis Entwicklung Hilft. Online: [https://weltrisikobericht.de/wp-content/uploads/2022/09/WRB\\_2022\\_Die-Struktur-des-WeltRisikoIndex-scaled.jpg](https://weltrisikobericht.de/wp-content/uploads/2022/09/WRB_2022_Die-Struktur-des-WeltRisikoIndex-scaled.jpg) (letöltve: 2023.02.01.)

DOMOKOS László – NYÉKI Melinda – JAKOVÁC Katalin at al. (2015): Kockázatelemzés és kockázatkezelés a közszférában és a közpénzügyi ellenőrzésben. *Pénzügyi Szemle*, 2015(1), pp. 7-28.

ENDRESZ Ernő (2010): *A nemzetközi terrorizmus sajátosságai*. In: VÁMOSI Zoltán szerk. (2010): *A biztonságról fiataloknak*. Budapest: TIT HABE, pp. 73-89.

FARKAS Alexandra (2011): A kárfelszámolásban résztvevők feladatai, különös tekintettel a speciális mentőkre. *Katonai Műszaki Közlöny*, 2011. XXI(különszám), pp. 1537-1567.

FARKAS Ádám (2016): Gondolatok a terrorveszélyhelyzetről. *Szakmai Szemle*, 2016(3), pp. 174-189. Online: [http://knbsz.gov.hu/hu/letoltes/szsz/2016\\_3\\_szam.pdf](http://knbsz.gov.hu/hu/letoltes/szsz/2016_3_szam.pdf) (letöltve: 2018.03.21.)

FARKAS Ádám (2017): A jogállamon túl, a jogállam megmentéséért: Avagy gondolatok a különleges jogrend természetéről, jelentőségéről és helyéről a modern jogállamban. *Iustum Aequum Salutare*, 2017. 13(4), pp. 17-29. Online: [http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20174sz/02\\_FarkasA\\_IAS\\_2017\\_4.pdf](http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20174sz/02_FarkasA_IAS_2017_4.pdf) (letöltve: 2018.04.13.)

FARKAS Ádám (2020): Gondolatok a koronavírus-járvány és a védelmi, biztonsági szabályozás kölcsönhatásairól. *Belügyi Szemle*, 2020. 68(5), pp. 9-22.

FARKAS Ádám (2021): Gondolatok a védelmi és biztonsági szabályozást és kormányzást meghatározó egyes eurázsiai trendekről. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021(10), pp. 1-34.

FARKAS Ádám – VILICS Tünde (2022): A társadalmi reziliencia és a pszichológia találkozási pontja. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022(15), pp. 1-19.

GAZDAG Ferenc – TÁLAS Péter (2008): A biztonságot veszélyeztető tényezőkről I. *Biztonságpolitika*, 2008. április 3. pp. 1-12. Online: [http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/gazdag\\_ferenc\\_talas\\_peter-a\\_biztonsagot\\_veszelyeztet\\_\\_\\_tenyez\\_\\_\\_kr\\_\\_1\\_i\\_.pdf](http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/gazdag_ferenc_talas_peter-a_biztonsagot_veszelyeztet___tenyez___kr__1_i_.pdf) (letöltve: 2018.03.11.)

GAZDAG Ferenc (2012): A biztonságpolitikai kihívások természetéről. *Grotius*, 2012.02.10. pp. 1-35. Online: [http://www.grotius.hu/doc/pub/CEKOFW/2012\\_35\\_gazdag\\_a\\_biztonsagpolitikai\\_kihivasok\\_t\\_ermeszeterol.pdf](http://www.grotius.hu/doc/pub/CEKOFW/2012_35_gazdag_a_biztonsagpolitikai_kihivasok_t_ermeszeterol.pdf) (letöltve: 2018.03.05.)

GAZDAG Ferenc (2013): *Biztonsági tanulmányok alapjai*. Budapest: NKE

GYENES Zsuzsanna (2011): *Nemzeti katasztrófa-kockázat értékelés*. Budapest: BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság

HADTUDOMÁNYI Lexikon (1995). Budapest: Hadtudományi Társaság

HADTUDOMÁNYI Lexikon (2019). Dialóg Campus, 2019. Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/handle/20.500.12944/14688> (letöltve: 2023.04.20.)

HALÁSZ László – FÖLDI László (2019): *Az éghajlatváltozás hatása a természeti katasztrófákra*. In: FÖLDI László – HEGEDŰS Hajnalka szerk. (2019): *Adaptációs lehetőségek az éghajlatváltozás következményeihez a közszolgálat területén*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, pp. 386-412.

HÁTTÉRANYAG *a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény kapcsán*. Online: [https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/MHB\\_hatteranyag\\_a\\_felhatalmazasi\\_torvenyhez\\_20200331.pdf](https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/MHB_hatteranyag_a_felhatalmazasi_torvenyhez_20200331.pdf) (letöltve: 2020.10.08.)

HOFFMAN István – KÁDÁR Pál (2021): A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021(2), pp. 1-39.

HORNYACSEK Júlia – ANTAL Örs (2014): (Specialized) Technical and medical reconnaissance of disaster-affected areas. *Academic and Applied Research in Military and Public Management (AARMS)*, 2014. 13(1), pp. 167-182.

HORNYACSEK Júlia – VERES Viktória (2007): *Katasztrófák, sebezhetőség, biztonság. Hadtudomány*, 2007. 17(3), pp. 101-113.

HORNYACSEK Júlia (2017) a): A mentési időszak feladatai és szerepe egy közösség katasztrófákkal szembeni rezilienciájának növelésében. *Hadmérnök*, 2017. XII. „KÖFOP” szám, pp. 25-48.

HORNYACSEK Júlia (2017) b): A biztonságunkat veszélyeztető tényezők, és a katasztrófák elleni védekezés átfogó megközelítése. *Hadmérnök*, 2017. XII(1), pp. 84-114.

JAKAB András – TILL Szabolcs (2016): *A különleges jogrend*. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk. (2016): *Bevezetés az alkotmányjogba: Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest: HVG-ORAC, pp. 485-513.

JELENTÉS *Magyarország nemzeti katasztrófakockázat-értékelési módszertanáról és annak eredményeiről* (2014): Budapest: Magyarország Kormánya

JOINT *communication to the European Parliament and the Council (2017): A strategic approach to resilience in the eu's external action 2017*. Brussels: European Commission, 7.6.2017 join (2017) 21 final

JUHÁSZ István (2022) a): A nemzeti ellenálló képesség és nemzetbiztonság (A nemzeti reziliencia, a kritikus infokommunikációs infrastruktúrák és a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatrendszerének kapcsolata). *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022(7), pp. 1-19.

JUHÁSZ István (2022) b): A NATO országok reziliencia stratégiájának és reziliencia terveinek nemzetközi összehasonlítása – kitekintések és kapcsolódási pontok a nemzeti tervek kidolgozásához. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022(34), pp. 1-25.

KÁDÁR Pál (2014): A kivételes hatalomtól a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekig. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2(1), pp. 5-46.

KÁDÁR Pál (2021): A védelmi-biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdései az Alaptörvényen túl. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021(11), pp. 1-17.

KÁDÁR Pál (2022) a): A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapelgondolásának elemzése és lehetséges perspektívái. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022(8), pp. 1-32.

KÁDÁR Pál (2022) b): A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolt irányítása és keretrendszere. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022(12), pp. 1-20.

KÁDÁR Pál – KESZELY László (2022): A nemzeti ellenállóképesség megerősítésének keretszabályai, elvi irányok és várható trendek beazonosítása. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022(20), pp. 1-37.

KÁTAI-URBÁN Irina Szergejevna (2017): Súlyos balesetek következményeinek, és a védelmi intézkedéseinek rendszerbe foglalása. *Hadmérnök*, 2017. 12(1), pp. 122-137.

KESZELY László szerk. (2013): *Az átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás*. Budapest: HM Zrínyi Média Közhasznú Nonprofit Kft

KESZELY László (2014): Az átfogó megközelítés a Nemzeti Biztonsági Stratégia tükrében. *Hadtudományi Szemle*, VII(4), pp. 94-106.

KESZELY László (2017) a): *A védelmi igazgatás szerepe a nemzeti szintű átfogó megközelítés megvalósításában*. Doktori (PhD) értekezés. Budapest: Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Doktori Iskola

KESZELY László (2017) b): A különleges jogrend a védelmi igazgatás gyakorlati, jogalkalmazói szemszögéből. *Iustum Aequum Salutare*, XIII(4), pp. 77-89.

KESZELY László (2019): *A védelmi igazgatás fejlődési irányai 1989-től napjainkig és lehetséges fejlesztési irányai az átfogó megközelítés szempontjából*. In: HORNYACSEK Júlia szerk. (2019): *A védelmi igazgatás rendszere és a honvédelmi igazgatással való kapcsolatának elméleti és gyakorlati összefüggései*. Budapest: Dialóg Campus, pp. 9-28.

KESZELY László (2021): A nemzeti ellenállóképesség fejlesztésének trendjei. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021(6), pp. 1-13.

KESZELY László – VARGA Attila Ferenc (2022) a): A nemzeti és NATO szintű válságkezelés új szabályozási keretrendszerének elemzése. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022(27), pp. 1-33.

KESZELY László – VARGA Attila Ferenc (2022) b): A védelmi és biztonsági igazgatás új szabályrendszerének elemzése. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022(28), pp. 1-42.

KOVÁCS László – KRASZNAY Csaba (2010): A digitalis Mohács - a cyber attack scenario against Hungary. *Nemzet és biztonság: Biztonságpolitikai Szemle*, 2010/2011(III), pp. 49-59.

KOVÁCS László (2018): *Kiberbiztonság- és stratégia*. Budapest: Dialóg Campus

KÖRTVÉLYESSY Zsolt (2004): *A honvédelem helyi igazgatási szerveinek helye és szerepe a védelmi felkészítés és az országmozgósítás rendszerében, megváltoztatásának szükségessége a NATO és az EU elvek figyelembevételével*. Doktori (PhD) értekezés. Budapest: Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Doktori Iskola

Közös Közlemény az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Az ellenállóképesség stratégiai megközelítése az EU külső tevékenységeiben. Európai Bizottság, 2017. Online: EUR-Lex - 52017JC0021 - EN - EUR-Lex (europa.eu) (letöltve: 2023.02.20.)

KUKORELLI István (1998): *Alkotmánytan*. Budapest: Osiris

LAKATOS László (2001) a): *A védelmi igazgatás helye és szerepe a honvédelem rendszerében*. Doktori (PhD) értekezés. Budapest: Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Doktori Iskola

LAKATOS László (2001) b): *Védelmi Igazgatás*. Budapest: Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem

LAKATOS László (2014): A különleges jogrend és a honvédelem szabályozása. *MTA Law Working Papers*, 2014(49), pp. 1-10.

LAKATOS László (2019): *A honvédelmi típusú különleges jogrendek életbeléptetését igénylő helyzetek és azok korszerű gyakorlati megoldása*. In: HORNYACSEK Júlia szerk. (2019): *A védelmi igazgatás működésének gyakorlati tapasztalatai napjaink kihívásainak tükrében*. Budapest: Dialóg Campus, pp. 37-60.

LASCONJARIAS, Guillaume (2017): Deterrence through Resilience, NATO Defence College, Roma: Eisenhower Paper Nr.7. Online: <https://en-gmr.mapn.ro/app/webroot/fileslib/upload/files/lasconjaris.pdf> (letöltve: 2022.08.23.)

LÁSZLÓ Viktória (2018): A biztonságot veszélyeztető tényezők, azok hatásai és következményei napjainkban. *Szakmai Szemle*, 16(3), pp. 36-46.

LÁSZLÓ Viktória (2021) a): A hatályos magyar szabályozás és a koronavírus-járvány első hulláma idején kihirdetett veszélyhelyzet során bevezetett kormányzati intézkedések vizsgálata. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2021(1), pp. 43-76.

LÁSZLÓ Viktória (2021) b): A honvédelmi törvény védelmi igazgatást érintő, 2020. január 1-jén hatályba lépett módosításai, különös tekintettel a védelmi bizottságokat érintő módosításokra. *Hadtudományi Szemle*, 2021. 14(1), pp. 155-172.

MAGYARORSZÁG *nemzeti katasztrófakockázat-értékeléséről szóló jelentése* (2020): Budapest: Magyarország Kormánya

MARJÁN Attila – ORBÁN Anita (2014): *Az Európai Unió globális környezetének változása*. In: MARJÁN Attila szerk. (2014): *Magyarország első évtizede az Európai Unióban 2004-2014*. Budapest: Nemzeti Közszerzői Társaság, pp. 215-238.

MOLNÁR Ferenc (2012): Egy sikeresebb válságkezelés felé: a civil szakértelem szükségessége a NATO stabilizációs és újjáépítési feladatai során. *Nemzet és Biztonság*, 2012(4), pp. 10-23.

MOLNÁR Ferenc (2021): A reziliencia kérdése és a NATO. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021(15), pp. 1-14.

MÓGOR Judit – HORVÁTH László (2009): Alkotmányos korlátok (garanciák) a minősített időszakokról szóló szabályozásban. *Védelmi igazgatás*, [k. n.], pp. 35-46. Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/handle/20.500.12944/13140> (letöltve: 2023.03.17.)

MUHORAY Árpád (2012): A katasztrófavédelem aktuális feladatai. *Hadtudomány*, 2012(1-2), pp. 1-17.

MUHORAY Árpád – PAPP Antal (2013): A vörösiszap-katasztrófa utáni helyreállítás, újjáépítés tapasztalatai II. 24. *Belügyi Szemle*, 2013. 61(3), pp. 63-86.

MUHORAY Árpád (2019) a): *A veszélyhelyzetek kihirdetését igénylő helyzetek és azok korszerű megoldása a gyakorlatban*. In: HORNYACSEK Júlia szerk. (2019): *A védelmi igazgatás működésének gyakorlati tapasztalatai napjaink kihívásainak tükrében*. Budapest: Dialóg Campus, pp. 61-85.

MUHORAY Árpád (2019) b): *A katasztrófavédelmi igazgatás rendszere, helye, szerepe a védelmi igazgatási feladatok ellátása során*. In: HORNYACSEK Júlia szerk. (2019): *A védelmi igazgatás rendszere és a honvédelmi igazgatással való kapcsolatának elméleti és gyakorlati összefüggései*. Budapest: Dialóg Campus, pp. 111-132.

MUHORAY Árpád (2021): A katasztrófák kezelésének perspektívái és összkormányzati kapcsolódások a 21. században. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021(8), pp. 1-22.

MUHORAY Árpád (2022): A katasztrófavédelem a védelmi és biztonsági feladatok tükrében. *Polgári Védelmi Szemle*, DAREnet projekt, 2022. Különszám, pp. 64-88.

MÜNKLER, Herfried (2004): *Ältere und jüngere Formen des Terrorismus, Strategie und Organisation*. In: WEICHENFELD, Werner Hrsg. (2004): *Herausforderung Terrorismus, Die Zukunft der Sicherheit*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 29-43.

NAGY László (2015): Az informatikai kultúra – különös tekintettel a felhasználói tudatosságra – a Magyar Honvédség szervezetében a generációk viszonyrendszerében. *Hadtudományi Szemle*, 2015. VIII(4), pp. 393-431.

NATO (2020): Resilience and Article 3. NATO Official Website. Online: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_132722.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm) (letöltve: 2023.02.20.)

NATO 2022 Strategic Concept (NATO SC). Online: [290622-strategic-concept.pdf](https://www.nato.int/docu/strat/2022/22-strat-concept.pdf) (nato.int) (letöltve: 2023.02.20.)



NIKODÉM Edit (2004): *A lakosság és az anyagi javak hazai védelmének újszerű értelmezése, megvalósításának követelményei, lehetséges módszerei*. Doktori (PhD) értekezés. Budapest: NKE, Katonai Műszaki Doktori Iskola

OPINION 1035/2021. Strasbourg: Európai Unió Velencei Bizottság, 2 July 2021. Online: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)029-e) (letöltve: 2023.02.11.)

PETRÉTEI József (2006): *A minősített időszakokra vonatkozó alkotmányi (törvényi) szabályozás sajátosságai*. In: ÁDÁM Antal – CSERESNYÉS Ferenc – KAJTÁR István szerk. (2006): *Tanulmányok az 1956. évi forradalom és szabadságharc 50. évfordulójára*. Pécs: Pécsi Tudományegyetem ÁJK, pp. 307-319.

RADA Péter (2007): *Átalakuló biztonsági kihívások. A biztonság dimenziói*. 1. In: *Új világrend?* Budapest: Grotius könyvtár (1). Corvinus Külügyi és Kulturális Egyesület, Ifjú Közgazdászok Közhasznú Egyesülete. pp. 53-72. Online: <http://www.grotius.hu/doc/pub/KZQSCF/rada%20p%C3%A9ter%20%C3%A1talakul%C3%B3%20biztons%C3%A1gi%20kih%C3%ADv%C3%A1sok.pdf> (letöltve: 2018.03.05.)

RAND (2021): *Enhancing Defence's Contribution to Societal Resilience in the UK Lessons from International Approaches*. RAND Corporation, 2021. Online: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1027912/RAND\\_RRA1113-1.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1027912/RAND_RRA1113-1.pdf) (letöltve: 2022.11.24.)

RÁCZ András (2016): *A hibrid hadviselés és az ellene való védekezés lehetőségei*. *Seregszemle*, 2016(2), pp. 7-20.

RESILIENCE 2019, (2019): Brussels: European Commission, EU Science Hub. Online: [https://joint-research-centre.ec.europa.eu/scientific-activities-z/resilience\\_en](https://joint-research-centre.ec.europa.eu/scientific-activities-z/resilience_en) (letöltve: 2023.01.20.)

RESPERGER István (2018): *A válságkezelés és a hibridhadviselés*. Budapest: Dialóg Campus

SHARED *Vision, Common Action, A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy (2016)*: Brussels: European Commission. Online: [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs\\_review\\_web\\_0.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf) (letöltve: 2023.01.13.)

SZENES Zoltán (2005): *A Katonai kihívások a 21. század elején*. *Hadtudomány*, 2005. december, XV(4), „következtetések” fejezet (Magyar Hadtudományi Társaság: A katonai erő anyaga). Online: [https://www.mhtt.eu/hadtudomany/2005/4/2005\\_4\\_5.html](https://www.mhtt.eu/hadtudomany/2005/4/2005_4_5.html) (letöltve: 2022.11.28.)

[Sz. n] (2020): *Tíz éve történt a vörösiszap-iszap katasztrófa*. Magyar Vöröskereszt. Online: <https://voroskereszt.hu/hirek/tiz-eve-tortent-a-vorosiszap-iszap-katasztrofa/> (letöltve: 2022.12.10.)

SZOKOLOSZKY Ágnes – V. KOMLÓSI Annamária (2015): *A „reziliencia-gondolkodás” felemelkedése – ökológiai és pszichológiai megközelítések*. *Alkalmazott Pszichológia*, 2015(1), pp. 11-26.

TAMÁSI Béla (2013): *A Magyar Honvédség Katasztrófavédelmi Operatív Törzs szerepe és tapasztalatai a rendkívüli hóhelyzetben és az árvízi védekezésben*. In: ISASZEGI János (2013): *Az átfogó megközelítés és a Magyar Honvédség katasztrófavédelmi rendszere*. Budapest: Zrínyi, pp. 67-84.

TÁLAS Péter – CSIKI VARGA Tamás – ETL Alex – BERZSENYI Dániel szerk. (2021): *A Globalizált világ kihívásai*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó

TEKNŐS László (2021): *Térségünk természeti katasztrófák általi veszélyeztetettsége, a 2021. évi viharkárok mentési, helyreállítási feladatai*. In: BODNÁR László – HEIZLER György szerk. (2021): *Természeti Katasztrófák Csökkentésének Világnapja Nemzetközi Tudományos Konferencia kiadványa*. Budapest: Rádiós Segélyhívó és Infokommunikációs Országos Egyesület, pp. 43-50.

TEKNŐS László (2022): A természeti eredetű katasztrófák és események növekvő tendenciáinak vizsgálata, elemzése, katasztrófavédelmi szempontú értékelése. *Védelemtudomány*, 2022. VII(2), pp. 166-197.

THE *Comprehensive Approach. Joint Discussion Note (2006)*. Joint Doctrine and Concepts Centre, MOD UK 4(05 2006). pp. 1-7. Online: [https://indianstrategicknowledgeonline.com/web/COMPRHSIVE%20APCH\\_05\\_U\\_DCDCI MAPPS.pdf](https://indianstrategicknowledgeonline.com/web/COMPRHSIVE%20APCH_05_U_DCDCI MAPPS.pdf) (letöltve: 2022.12.23.)

TILL Szabolcs (2018): Különleges jogrend. *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. Online: <https://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend> (letöltve: 2022.06.13.)

TOKOVICZ József – KESZELY László (2008): Nem csak katonadolog. *Polgári Védelmi Szemle*, 2008(2), pp. 3-9.

TOKOVICZ József – KESZELY László – MOLNÁR Ferenc at al. (2013): *Az átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás*. Budapest: Zrínyi

ÚJHEGYI Katalin – Dr. TÓTH Ferenc (2011): A vörös iszap beavatkozás és a katasztrófa felszámolásának fázisai. *Védelem online*, 2011. január 24. Online: <https://www.vedelem.hu/hirek/999/994-a-voros-izsap-beavatkozas-es-a-katasztrofa-felszamolasanak-fazisai> (letöltve: 2022.12.21.)

VARGA Attila Ferenc (2012): *A védelmi és a honvédelmi igazgatás rendszere, helye, szerepe a közigazgatás rendszerében*. In: VÁMOSI Zoltán – BÓDI Stefánia – VARGA Attila at al. (2012): *Magyarország és a védelmi igazgatás rendszere*. Budapest: Zrínyi, pp. 58-97.

VARGA Attila Ferenc – KESZELY László (2015): *A védelmi bizottságok feladat- és hatáskörének változása a kezdetektől napjainkig*. Budapest: Zrínyi

VARSÓI csúcstalálkozó közleménye az Észak-atlanti Tanács 2016. július 08–09-én tartott ülésén. Online: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133169.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm) (letöltve: 2020.02.18.)

VÁMOSI Zoltán (2012): *Magyarország biztonsági környezete*. In: ISASZEGI János szerk. (2012): *Magyarország és a védelmi igazgatás rendszere*. Budapest: Zrínyi, pp. 11-32.

WENDLING, Céville (2021): *The comprehensive approach to civil-military crisis management a critical analysis and perspective*. Paris: Institut de Recherche Stratégique de l'Ecole Militaire

VESZÉLYHELYZETEK kezelése. *Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság*. Online: <https://www.katasztrofavedelem.hu/26424/veszlyhelyzetek-kezelse> (letöltve: 2023.03.10.)

VÖRÖS Imre (2020): *A felhatalmazási törvénytől az egészségügyi válsághelyzetig és tovább*. In: GÁRDOS – OROSZ Fruzsina – LŐRINCZ Viktor Olivér: *Jogi diagnózisok. A COVID-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre*. Budapest: TK JTI – L'Harmattan, pp. 17-43.

ZÁKÁNY Péter (2022): A védelmi és biztonsági tervezés rendszerének alapvetései, összefüggések feltárása a NATO és a hazai tervezési rendszerekkel, a fejlesztések lehetséges irányainak beazonosítása. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022(11), pp. 1-40.

## **Felhasznált jogforrások és egyéb joganyagok**

1949. évi XX. törvény a Magyar Népköztársaság Alkotmánya

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya (Alkotmány)

1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról

1990. évi XL. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról

1993. évi CVII. törvény az Alkotmány módosításáról

Magyarország Alaptörvénye (Alaptörvény)

Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása. *Magyar Közlöny*, 2020(285), pp. 10129-10131.

Magyarország Alaptörvényének tizedik módosítása. *Magyar Közlöny*, 2022(84), p. 3388.

1912. évi LXIII. törvénycikk a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről (kivételes hatalomról szóló törvény)

1954. évi X. törvény a tanácsokról

1960. évi IV. törvény a honvédelemről

1964. évi IV. törvény a vízügyről

1976. évi I. törvény a honvédelemről (Hvt.1.)

1993. évi CX. törvény a honvédelemről (Hvt.2.)

1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről

1994. évi LXIII. törvény a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról

1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről (Pvtv.)

1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről (Eütv.)

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

2004. évi CV. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről (Hvt.3.)

2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról (Met.)

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

2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról

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

2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról (Kat.2.)

2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról

2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről

2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról

2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról (Vbö.)

2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről (Hvt.5.)

32/1964. (XII. 13.) Korm. rendelet a vízügyről szóló 1964. évi IV. törvény végrehajtásáról

178/1993. (XII. 27.) Korm. rendelet a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény végrehajtásáról (Hvt.2. Vhr.)

81/1995. (VII. 6.) Korm. rendelet az Országos Nukleárisbaleset-elhárítási Rendszer létrehozásáról szóló 135/1989. (XII. 22.) MT rendelet módosításáról

232/1996. (XII. 26.) Korm. rendelet a vizek kátételei elleni védekezés szabályairól

179/1999. (XII. 10.) Korm. rendelet a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény végrehajtásáról (Kat.1. Vhr.)

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

234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról (Kat.2. Vhr.)

290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról (Hvt.4. Vhr.)

40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet veszélyhelyzet kihirdetéséről (veszélyhelyzeti rendelet)

182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről

337/2022. (IX. 7.) Korm. rendelet a Védelmi Igazgatási Hivatalról (Vbö. Vhr.2.)

427/2022. (X. 28.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági igazgatás területi és helyi szabályairól (Vbö. Vhr.1.)

44/2021. (XII. 16.) BM rendelet a települések katasztrófavédelmi besorolásáról

2144/2002. (V. 6.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról (NBS1)

2073/2004. (IV. 15.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról (NBS2)

1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról (NBS3)

1150/2012. (V. 15.) Korm. határozat a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról (KKB Korm. határozat)

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

1012/2020. (I. 31.) Korm. határozat a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs felállításáról

1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról (NBS4)

1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról (NKS)

1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről

10/2022. (XI. 9.) MK utasítás a Védelmi Igazgatási Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatáról (VIH SZMSZ)

10/2023. (VI. 23.) MK utasítás a Központi Statisztikai Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatáról (KSH SZMSZ)

Az Alaptörvényhez és annak módosításaihoz tartozó indokolások. *Indokolások Tára*, (2020/161), pp. 1894-1900.

Végső előterjesztői indokolás a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényhez. *Indokolások Tára*, (2021/83), pp. 1208-1222.

*T/25. számú javaslat Magyarország Alaptörvényének tizedik módosítása (2022)*. Budapest: Magyarország Kormánya. Online: <https://www.parlament.hu/irom42/00025/00025.pdf> (letöltve: 2022.06.18.)

# **Mellékletek**

**A különleges jogrendre vonatkozó alkotmányos szabályozás bemutatása a hatályos szabályozást közvetlenül megelőző, 2022. november 1-je előtti állapota alapján**

*A rendkívüli állapotot* az Országgyűlés volt jogosult kihirdetni akkor, ha az országot idegen hatalom fegyveres támadása érte, vagy ennek közvetlen veszélye esetén. A szabályozás szerint a kihirdetéshez az összes országgyűlési képviselő kétharmadának szavazatára volt szükség. Ezzel egyidejűleg alkotmányos kötelezettsége volt az Országgyűlésnek a Honvédelmi Tanács létrehozása. Az Alaptörvény az Országgyűlés akadályoztatásnak kérdését is szabályozta. A Parlament akadályoztatása esetén a köztársasági elnök vált jogosulttá a hadiállapot kinyilvánítására, a rendkívüli állapot kihirdetésére és a Honvédelmi Tanács létrehozására. Rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács egy centralizált vezetést, irányítást megvalósító önálló döntési centrumként, rendkívül széleskörű jogkörökkel rendelkezett. Gyakorolta a köztársasági elnök, a Kormány, valamint az Országgyűlés által rá átruházott jogokat. Megillették az Alaptörvényben rögzített jogkörök, mely alapján döntött a sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetéséről. Döntési jogosultság illetve meg továbbá a Magyar Honvédség hazai és külföldi alkalmazása, valamint egyéb feladatai (például békefenntartásban való részvétel, külföldi hadműveleti területen végzett humanitárius tevékenység, külföldi állomásozás) tekintetében. Döntési jogkörrel rendelkezett a külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazásáról, valamint magyarországi állomásoztatásával kapcsolatos kérdésekben is.

A Honvédelmi Tanácsot döntési centrumként megillette a rendeletalkotás joga, amellyel felfüggeszthette egyes törvények alkalmazását, eltérhetett törvényi rendelkezésektől, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhatott. A Honvédelmi Tanács rendeletei általánosságban a rendkívüli állapot megszűnésével hatályukat veszítették, egy kivétellel. Ezt a kivételt az jelentette, ha az Országgyűlés meghosszabbította a rendeleteinek hatályát.<sup>636</sup>

*Szükségállapot idején* a kivételes hatalmat a köztársasági elnök gyakorolta. Széleskörű jogosítványai ellensúlyozására a köztársasági elnök haladéktalanul köteles volt tájékoztatni az Országgyűlés elnökét az általa rendeleti úton bevezetett rendkívüli intézkedésekről, továbbá az Országgyűlésnek – akadályoztatása esetén az Országgyűlés honvédelmi ügyekkel foglalkozó

---

<sup>636</sup> Alaptörvény 48. cikk (1) bekezdés a) pont, 48. cikk (2)-(6) bekezdés, 49. cikk.



bizottságának – joga volt a köztársasági elnök által bevezetett rendkívüli intézkedések alkalmazását felfüggeszteni.<sup>637</sup>

Az Alaptörvényben foglaltak szerint belső eredetű, súlyos, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett, erőszakos cselekmények – polgárháborús viszonyok, lázadások – esetén<sup>638</sup> az Országgyűlés szükségállapotot hirdethetett ki az összes országgyűlési képviselő kétharmadának szavzatával. A kivételes felhatalmazás jogosultjaként a köztársasági elnök jogkörei nagymértékben bővültek. Ezzel párhuzamosan, megnövekedett hatalmának ellensúlyozására az általános alkotmányos garanciákon<sup>639</sup> kívül a fentebb már ismertetett egyéb speciális, az Országgyűlés megnövekedett kontrollszerepéhez kapcsolódó biztosítékok is rögzítésre kerültek az Alaptörvényben. Az általa bevezetett rendkívüli intézkedések időbeli hatálya is korlátozott volt, azok harminc napig maradhattak hatályban, ezt követően csak akkor, ha hatályukat az Országgyűlés – akadályoztatása esetén az Országgyűlés honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága – meghosszabbította.<sup>640</sup>

**Megelőző védelmi helyzetet** az Országgyűlés két esetben hirdethetett ki. Ha *hazánkat külső fegyveres támadás veszélye fenyegette* vagy ha *szövetségi kötelezettség teljesítése* érdekében vált szükségessé. A kihirdetés – a meghosszabbítás is – csak meghatározott időre történhetett, viszont időbeli korlátot az alkotmányozó nem határozott meg. A minősített időszak kihirdetéséhez, meghosszabbításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatára volt szükség. Az Országgyűlés felhatalmazása alapján a kihirdetést követően a Kormány vált jogosulttá a kivételes hatalom gyakorlására és rendeleti úton történő kormányzásra.<sup>641</sup> A megelőző védelmi helyzetet a rendkívüli állapot tényállásától csak a „közvetlen veszély” tényállási eleme határolta el, ugyanis az alkotmányozó a megelőző védelmi helyzet kihirdetését megalapozó veszély vonatkozásában nem határozta meg a közvetlenség követelményét.<sup>642</sup>

A szabályrendszer lehetővé tette, hogy már a különleges jogrend Országgyűlés általi kihirdetését megelőzően a Kormány rendkívüli intézkedéseket vezessen be a közigazgatás, a

---

<sup>637</sup> Alaptörvény 50. cikk (4) bekezdés (2022. november 1-jét megelőzően).

<sup>638</sup> Az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően az Alkotmány rögzítette, hogy az *állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát tömeges méretekben veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség* esetén szükségállapot hirdethető ki, de az Alaptörvény hatályba lépésével ez az esetkörből kivezetésre került.

<sup>639</sup> Az általános alkotmányos biztosítékok minden esetre vonatkozó, közös szabályok, melyek a következők: az Alaptörvény alkalmazásának felfüggeszthetetlensége; az Alkotmánybíróság működésének korlátozhatatlansága; a tárgykör részletes sarkalatos törvényi szabályozása; a különleges jogrend bevezetésére jogosultak kötelesek annak megszüntetésére, ha a különleges jogrend kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn.

<sup>640</sup> Alaptörvény 48. cikk (1) bekezdés b) pont, 50. cikk.

<sup>641</sup> Alkotmány 19. § (3) bekezdés n) pont, (6) bekezdés.

<sup>642</sup> Alkotmány 19. § (3) bekezdés h), n) pont.

Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működése vonatkozásában, amennyiben kezdeményezte a megelőző védelmi helyzet kihirdetését. A megtett intézkedéseiről köteles volt a köztársasági elnököt és az Országgyűlés illetékes állandó bizottságait folyamatosan tájékoztatni. Az így bevezetett intézkedések az Országgyűlés megelőző védelmi helyzet kihirdetésére vonatkozó döntéséig, de legfeljebb hatvan napig maradhattak hatályban.<sup>643</sup>

Ez a különleges jogrendi esetkör egy fegyveres konfliktus megelőzését, végső soron pedig az arra való felkészülés biztosítását szolgálta.<sup>644</sup> Ezt a gondolatot fejtette ki Hoffman István – Kádár Pál az egyik különleges jogrenddel kapcsolatos tanulmányukban, melyben a fenti időszakot a rendkívüli állapot előszobájaként azonosították.<sup>645</sup>

**Terrorveszélyhelyzet** idején – amelyet az Országgyűlés hirdetett ki terrortámadás vagy annak jelentős és közvetlen veszélye esetén – parlamenti felhatalmazás alapján a Kormány vált jogosulttá a kivételes hatalom gyakorlására. A megelőző védelmi helyzethez hasonlóan ennél a minősített időszaknál is csak azt rögzítette az Alaptörvény, hogy az meghatározott időre hirdethető ki, időkorlát megadása nélkül, továbbá biztosította a meghosszabbítás lehetőségét. Ennek az esetkörnek a kihirdetéséhez és meghosszabbításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatára volt szükség.<sup>646</sup>

A terrortámadások jellegére tekintettel, melynek során a lehető leggyorsabb fellépésre van szükség a megelőzés vagy az elhárítás érdekében, lehetőséget biztosított a jogalkotó a Kormánynak a különleges jogrend kihirdetésének kezdeményezését követő, de még az Országgyűlés általi kihirdetést megelőző, ún. *köztes időszakban* az azonnali reagálásra. A Kormány az azonnali fellépést biztosító jogkörét – figyelemmel arra, hogy a fentebb ismertetett időszak a különleges jogrendet közvetlenül megelőzően, de még normál jogrendi működés keretei között valósult meg – konkrétan meghatározott keretek között és biztosítékok mellett, korlátozott területen és ideig gyakorolhatta. A megelőző védelmi helyzetnél megfogalmazottak mintájára, a terrorcselekmények kezelésében leginkább érintettek, a közigazgatás, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok vonatkozásában volt jogosult rendkívüli intézkedések bevezetésére. Alkalmazott intézkedései tekintetében tájékoztatási kötelezettség terhelte a köztársasági elnök és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságai felé, továbbá intézkedéseinek hatálya az Országgyűlés döntésének függvénye volt. Azok az Országgyűlésnek a különleges jogrend

---

<sup>643</sup> Alaptörvény 51. cikk.

<sup>644</sup> HOFFMAN – KÁDÁR 2021: 22.

<sup>645</sup> HOFFMAN – KÁDÁR 2021: 21.

<sup>646</sup> Alaptörvény 51/A. cikk (1) bekezdés.

kihirdetésére vonatkozó döntéséig, de maximum tizenöt napig maradhattak hatályban. Ez a két fentebb ismertetett alkotmányos biztosíték szavatolta az Országgyűlés és a köztársasági elnök Kormány felett gyakorolt kontrollszerepének ellátását.<sup>647</sup>

Mindezek alapján jól látható, hogy a terrorcselekmények vagy azok jelentős és közvetlen veszélyének kezelésére egy két szakaszos szabályrendszert fektetett le az Alaptörvény. *Az első*, az előkészületi szakasz, még a normál jogrendi működés mellett, míg *a második*, a különleges jogrendi szakasz már megnövekedett mozgástérrel és eszköztárral biztosított a Kormány számára lehetőséget a terrorcselekményekkel szembeni gyors és hatékony fellépésre.<sup>648</sup> A terrorveszélyhelyzet kezelése az állam részéről alapvetően rendészeti jellegű feladatellátást feltételezett, azonban az Alaptörvény biztosította a Magyar Honvédség felhasználását az adott rendkívüli helyzet kezeléséhez abban az esetben, ha a rendőri szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem bizonyult elegendőnek.<sup>649</sup>

Fontos kiemelni, hogy a terrorveszélyhelyzet és a megelőző védelmi helyzet hasonló szabályozásán kívül további közös jellemző volt a két különleges jogrendi alakzatra vonatkozóan azok „előszoba-tényállás” jellege. Míg a megelőző védelmi helyzet a katonai védelem területén, katonai típusú esetkörként a rendkívüli állapot „előszobájának” volt tekinthető, addig a terrorveszélyhelyzet alapvetően rendészeti meghatározottságára tekintettel a szükségállapot kétfázisú „előszobájaként” volt értékelhető. Ezáltal a normál jogrendi hagyományos működés elégtelen volta esetén egy, a még normál jogrendi működés mellett megvalósuló kiszélesített eszköztár, valamint a terrorveszélyhelyzet különleges jogrendi esetkőre állt rendelkezésre. Széleskörű pusztítással járó, kiterjedt támadások esetén pedig a szükségállapot biztosította rendkívül erős felhatalmazások és alkalmazható intézkedések köre szolgálta a terrorizmussal szembeni hatékony állami fellépést.<sup>650</sup> Az előzőekben tett megállapításaimat támasztja alá Jakab András és Till Szabolcs munkája, amelyben a terrorveszélyhelyzetet a szükségállapot kétfokozatú „előszoba-tényállásaként” határozzák meg. Kiemelik a fokozatosság és a rugalmasság elvének megfelelően a közigazgatás intenzitásának erősítését, a feladatok kezelhetőségét, az alkotmányos kötöttségektől való távolodást.<sup>651</sup>

***A váratlan támadás*** minősített időszak szabályozása tette lehetővé, hogy a Kormány azonnal intézkedjen külső fegyveres csoportoknak hazánk területére történő váratlan betörése esetén. A váratlanság mellett a rendelkezések alkalmazhatóságának további kritériuma volt a

---

<sup>647</sup> Alaptörvény 51/A. cikk (3) bekezdés.

<sup>648</sup> Hvt.4. 64. § (1) bekezdés, (4) bekezdés c)-d) pont.

<sup>649</sup> Alaptörvény 51/A. cikk (5) bekezdés.

<sup>650</sup> FARKAS 2016: 184.

<sup>651</sup> JAKAB – TILL 2016: 504.

*külső fegyveres jelleg*, de a támadó beazonosítása nem jelent meg a követelmények között. Az alkotmányozó biztosítékokat is beemelt a szabályrendszerbe a Kormány megnövekedett hatalmának ellensúlyozása érdekében. A Kormány intézkedéseinek arányosnak kellett lennie a váratlan külső fegyveres támadással, valamint a támadás elhárítására felkészített – katonai és rendőri – erőket kellett igénybe vennie az előzetesen jóváhagyott fegyveres védelmi terv alapján. Továbbá, a jogalkotó időbeli korlátot is megállapított azzal, hogy a Kormány kivételes hatalmának időbeni tartama csak a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó országgyűlési döntésig állhatott fenn.

További garanciát jelentett, hogy a Kormányt a megtett intézkedéseiről a köztársasági elnök, valamint az Országgyűlés felé azonnali tájékoztatási kötelezettség terhelte. A Kormány rendeletei a váratlan támadás megszűnésével hatályukat veszítették. A fenti garanciák alapján tehát a Parlament és a köztársasági elnök széleskörű kontrollt gyakorolt a Kormány felett. Ezen túl az azonnali intézkedések meghozatalának alkotmányos szinten rögzített követelményei – külső támadással arányos és erre felkészített erők igénybevétele, előzetesen jóváhagyott fegyveres védelmi terv alapján, kizárólag váratlan helyzetben – szigorú keretek közötti mozgásteret biztosítottak a Kormánynak. Ezt a szabályozást több szempontból is kritika érte.<sup>652</sup> A leginkább vitatott, fajsúlyos kérdés volt annak megítélése, hogy minősített időszaknak tekinthető-e egy rendkívüli helyzet, ha nem kerül sor annak kihirdetésére. A váratlanság és az arra adandó azonnali intézkedési kényszer ugyan némiképpen magyarázatként szolgál a kérdés megválaszolására, azonban a veszélyhelyzethez hasonlóan, ebben az esetkörben is célszerű lett volna a minősített időszak Kormány általi kihirdetésének rögzítése, amelyre a későbbiekben sem került sor. A hiányosságok ellenére ez az esetkörü szabályozás is 2022. november 1-jéig hatályban maradt.<sup>653</sup>

*A veszélyhelyzet* kihirdetésére az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében volt lehetőség. Ebben a minősített időszakban a kivételes hatalmat a Kormány gyakorolta. A rendkívüli intézkedéseket bevezető rendeletei tizenöt napig maradtak hatályban, de azokat országgyűlési felhatalmazás alapján meghosszabbíthatta.<sup>654</sup>

---

<sup>652</sup> TILL 2018: 1-21.

<sup>653</sup> Alaptörvény 52. cikk (1)-(2) bekezdés.

<sup>654</sup> Alaptörvény 53. cikk.

Az Alaptörvény különleges jogrend idejére *közös garanciális rendelkezéseket* is rögzített,<sup>655</sup> melyek az alábbiak:

- az Alaptörvény alkalmazásának felfüggesztési tilalma,
- az alkotmánybírószámi működés korlátozásának tilalma,
- a tárgykör részletes sarkalatos törvényi szabályozásának kötelezettsége,
- a különleges jogrend bevezetésére jogosultak részéről a rendkívüli jogrend megszüntetésének kötelezettsége, ha a kihirdetés feltételei már nem állnak fenn.

Ezen túl közös szabálynak volt tekinthető az alapjogok gyakorlásának felfüggeszhetősége és korlátozhatósága, valamint az a rendelkezés is, amely alapján – a rendkívüli állapot esetkörénél meghatározott egy kivétellel – a kivételes hatalom jogosultjai által bevezetett rendeletek az adott minősített időszak megszűnésével hatályukat veszítették.

A garanciális szabályok közé volt még sorolható a rendkívüli állapot és a szükségállapot vonatkozásában, hogy ezen két minősített időszak idején az Országgyűlés nem mondhatta ki feloszlását, és nem volt felosztható. Továbbá, az országgyűlési képviselők általános választását sem lehetett kitűzni és megtartani. Ezen túl az Alaptörvény részletesen szabályozta az Országgyűlés akadályoztatásának kérdéskörét is, valamint meghatározta, hogy a köztársasági elnök jogosult rendkívüli állapotban és szükségállapotban a Parlament helyettesítésére, ezen belül a hadiállapot kinyilvánítására, a rendkívüli állapot kihirdetésére és a Honvédelmi Tanács létrehozására, valamint a szükségállapot kihirdetésére.<sup>656</sup>

A teljesség igényéhez hozzátartozik, hogy a különleges jogrendben bevezethető rendkívüli intézkedések körét megosztva, a honvédelmi törvény és a katasztrófavédelmi törvény tartalmazták.<sup>657</sup> A Kat.2.<sup>658</sup> a veszélyhelyzettel kapcsolatban, míg a Hvt.4.<sup>659</sup> a honvédelmi és a rendészeti típusú különleges jogrendi esetkörök vonatkozásában rögzítette a szabályrendszert, amelyek között számos esetben átfedések voltak. A két törvényi szabályozás nagyon részletes, zárt felsorolást alkalmazott, és meghatározta, hogy az egyes minősített időszakokban a kivételes hatalom gyakorlására jogosult szerv konkrétan milyen intézkedéseket vezethetett be.

---

<sup>655</sup> Alaptörvény 54. cikk.

<sup>656</sup> Alaptörvény 48. cikk (3)-(8) bekezdés (2022. november 1-jét megelőzően).

<sup>657</sup> 2022. november 1-jét megelőzően: Hvt.4. 64-79. §, Kat.2. 45. §, 47.§-51/A. §.

<sup>658</sup> 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról (Kat.2.).

<sup>659</sup> 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről (Hvt.4.).

## 2. számú melléklet

24. számú táblázat: A település védelmi szempontú jellemzőivel összefüggő védettségi részindex számításához. Készítette: a szerző.

a) A települési jellemzők azonosításával kapcsolatos feladat	b) A védelmi szempontból releváns jellemzők kitétségi faktorai	c) A lehetséges válaszok és adható pontszámok a) válasz esetén: 2 pont, b) válasz esetén: 1 pont, c) válasz esetén: 0 pont	Elért pontszám
<b>1. A település védelmi szempontból releváns jellemzőinek felmérése</b>	1. Településtípus	a) magános/szórványos település	
		b) falu/község	
		c) város	
	2. Kiemelt-e a település (csomópont, központ, iparváros, egyetemváros, hídváros stb.)?	a) nem	
		b) igen, egy szereppel	
		c) igen, több szereppel	
	Ha kiemelt település, a szerep meghatározása aláhúzással történik, de pontszámot nem jelent.	iparváros, mezőgazdasági központ, vásári központ, iskolaváros, kulturális központ, üdülőváros, vallási központ, kegyhely egyéb: _____	
	3. Kritikus infrastruktúra	a) nincs a település biztonságát befolyásoló kritikus infrastruktúra-elem	
		b) van a település biztonságát befolyásoló kritikus infrastruktúra-elem, de sérülés esetén az a település biztonságát nem veszélyezteti	
		c) van a település biztonságát befolyásoló kritikus infrastruktúra-elem, ami sérülés esetén a település biztonságát veszélyezteti	
	4. Településszerkezet	a) szabályos utcahálózat széles utcákkal	
		b) szabályos utcahálózat, de szűk utcákkal	
		c) halmazszerű szabálytalan utcahálózat	
	5. Épületek száma	a) 1-100 épület	
		b) 101-1000 épület	
		c) 1000 épület felett	
	6. Lakóingatlanok típusa	a) vegyesen vannak magánházak és társasházak	
		b) a legtöbb ház magánház	
		c) a legtöbb ház társasház	
	7. Az épületek anyaga	a) a legtöbb betonelemből van (panel)	
		b) a legtöbb téglából van	
		c) a legtöbb vályogból, fából van	

	8. Lakossági létszám	a) 1-10 000	
		b) 10 001-100 000	
		c) 100 000 felett	
	9. Életkori összetétel	a) az idősek aránya a lakossági létszám egyharmada alatt van	
		b) az idősek aránya a lakossági létszám egyharmada felett van, de nem éri el a felét	
		c) az idősek aránya a lakossági létszám felénél több	
	10. Népsűrűség	a) hazai átlag (100 fő/km <sup>2</sup> ) alatt van	
		b) a hazai átlag körül van	
		c) a hazai átlag felett van	
	11. Vízrajzi tényezők	a) nincsenek felszíni vizek	
		b) csak tó van	
		c) van folyó és van patak is	
	12. Belvízi viszonyok	a) nincs belvíz a településen	
		b) néha előfordul a belvíz	
		c) gyakran megjelenik a belvíz	
	13. Domborzati viszonyok	a) inkább síkság	
		b) inkább dombság	
c) inkább hegység			
14. Csapadékviszonyok	a) ritkán van intenzív esőzés		
	b) többször előfordul intenzív esőzés		
	c) nagyon gyakori az intenzív esőzés		
15. Jegesedés, hóesés	a) ritkán van jegesedés és/vagy havazás		
	b) többször előfordul jegesedés és/vagy havazás		
	c) nagyon gyakori a jegesedés és/vagy havazás		
16. Széljárás	a) szélvihar alig fordul elő		
	b) szélvihar néha előfordul		
	c) szélvihar gyakran fordul elő		
17. Infrastruktúra (víz, gáz, villany)	a) gáz-, víz/csatorna- és elektromos hálózat együtt a lakóházak több mint 2/3-ában van		
	b) gáz-, víz/csatorna- és elektromos hálózat együtt a lakóházak felében van		
	c) gáz-, víz/csatorna- és elektromos hálózat együtt a lakóházak 1/3-ában vagy annál kevesebben van		

	18. Infrastruktúra (műsorszórók)	a) helyi televízió, rádió is van	
		b) helyi televízió van	
		c) egyik sincs	
	19. Útburkolatok	a) az utak több mint 75 %-a szilárd burkolatú	
		b) az utak 50 %-a szilárd burkolatú	
		c) azt utak kevesebb mint 50%-a szilárd burkolatú	
	20. Utak típusa, a település megközelíthetősége	a) vasúton, közúton és vízi úton is megközelíthető a település	
		b) közúton és vasúton is megközelíthető a település	
		c) csak közúton közelíthető meg a település	
	21. Útvonalak	a) a településen nem megy át és nem is érinti országos közút	
		b) a települést érinti, de nem megy át rajta országos közút	
		c) a településen átmegy országos közút	
	22. Egészségügyi rendszer	a) kórház, szakrendelő és háziorvosi rendelő is van	
		b) háziorvosi rendelő és szakrendelő is van	
		c) csak háziorvosi rendelő van vagy az sincs	
	23. Közigazgatás	a) van a településen önkormányzat és területi vagy helyi védelmi bizottság is	
		b) a településen csak önkormányzat van	
		c) a településen nincs önkormányzat sem (hivatal)	
	24. Üzemek	a) a településen nincs veszélyes anyagot gyártó, tároló üzem	
		b) a településen veszélyes üzem van, amely nem esik a SEVESO szabályozás alá	
		c) a településen veszélyes üzem és a SEVESO szabályozás alá eső üzem is van	
	25. Szolgáltatások	a) a településen mind a lakosság ellátásába, mind a kárelhárításba bevonható vállalkozások is vannak	
		b) a településen csak a kárelhárításba bevonható vállalkozások vannak	
		c) a településen nincs vállalkozás, amely a kárelhárításba vagy a lakosságellátásba bevonható	
	<b>Az elérhető pontok száma maximum: 50 pont</b>		<b>Mindösszesen:</b>



25. számú táblázat: A Megelőzési Védettségi Részindex mérését segítő táblázat. Készítette: a szerző.

a) Megelőzési/ felkészülési alapfeladatok	b) A megelőzés/felkészülés kitettségi faktorai és a védettséget mérő kérdések	c) A lehetséges válaszok és pontszámok		
<b>1. A település védelmi felkészültségi feltételeinek felmérése</b>	<b>1. Az általános védelmi felkészültségi feltételek helyzete</b>	<b>igen 2 pont</b>	<b>részben/ esetenként 1 pont</b>	<b>nem 0 pont</b>
	a) Van-e a településnek pénzügyi védelmi alapja?			
	b) Van-e a védelmi felkészülést szervező csoport/személy?			
	c) Rendelkeznek-e a védelmi eszközök adatbázisával?			
	d) Vannak-e a lakosságellátásban közreműködő vállalkozások, gazdálkodó szervezetek?			
	e) Vannak-e rendszeres közös gyakorlatok a szomszéd településekkel?			
	f) Van-e rendszeres közös gyakorlat a hivatásos katasztrófavédelmi szervezetekkel?			
	g) Rendelkeznek-e a településen anyagi-technikai lebiztosításokkal a védelmi feladatok ellátásához?			
	h) A település az összes képességeit felhasználhatja-e a katasztrófák kezelésére (mert más védelmi kötelezettség nem terheli)?			
	i) Kaptak-e már segítséget a településen vagy a környékén lévő katonai szervezetektől?			
	j) Fordult-e már elő a településen olyan katasztrófa, ahol védelmi tapasztalatot szereztek?			
	összesen maximum: 20 pont			
<b>2. A veszélyeztetettség és a kockázatok felmérése</b>	<b>2. A település veszélyeztetettségének ismertsége</b>	<b>igen 2 pont</b>	<b>részben/ esetenként 1 pont</b>	<b>nem 0 pont</b>
	a) Azonosították-e a veszélyeket?			
	b) Megtörtént-e a kockázatbecslés?			
	c) Ismert-e a veszélyek kockázatszintje a döntéshozók számára?			
	d) Ismert-e a kockázati szint a lakosság számára?			
	összesen maximum: 8 pont			

3. Hatósági eljárások helyzetének felmérése telephelyek létesítésénél	3. Üzemek és jellemzőik	igen 2 pont	részben/ esetenként 1 pont	nem 0 pont
	a) Megvannak-e a védőtávolságok a veszélyes üzemek és a lakóházak között?			
	b) Rendelkeznek-e a veszélyes üzemek belső védelmi tervvel?			
	c) A SEVESO hatálya alá eső üzemekre rendelkezik-e a település külső védelmi tervvel?			
	d) Végeznek-e szakhatósági eljárásokat a településen végrehajtott fejlesztések során?			
	e) Hajtottak-e végre települési polgári védelmi gyakorlatot a helyi vállalkozásokkal?			
	összesen maximum: 10 pont			
4. Lakosságfelkészítés helyzetének felmérése	4. A lakosságfelkészítés helyzete	igen 2 pont	részben/ esetenként 1 pont	nem 0 pont
	a) Meghatározták-e a települési felkészítendő lakossági célcsoportokat?			
	b) Rendszeres-e a felnőttek felkészítése?			
	c) Rendszeres-e a diákok felkészítése?			
	d) Rendelkeznek-e a felkészítésre vonatkozó felkészítési tervvel?			
	összesen maximum: 8 pont			
5. Védelmi tervezés helyzetének felmérése	5. Védelmi terv	igen 2 pont	részben/ esetenként 1 pont	nem 0 pont
	a) Rendelkeznek-e a településre vonatkozóan védelmi tervvel?			
	b) Végrehajtották-e előírt időközönként a tervek aktualizálását?			
	c) A védelmi tervekben szereplő anyagi-technikai eszközök, erők összhangban vannak-e a település veszélyeztetettségével?			
	d) Van-e a felkészítésre vonatkozó melléklete ennek a tervnek?			
	e) Rendelkeznek-e a közintézmények (iskolák, bentlakásos intézmények stb.) kimenekítési tervekkel?			
	összesen maximum: 10 pont			

6. Az induló készletek kialakításának mérése	6. Induló készletek megléte	igen 2 pont	részben/ esetenként 1 pont	nem 0 pont
	a) Rendelkeznek-e a veszélyeztetettségnek megfelelő anyagi-technikai induló készlettel a védelmi munkához?			
	b) Ismert-e ezek fellelhetősége, elérhetősége?			
	c) Meghatározták-e az utánpótlás idejét, módját, felelősét?			
	d) Rendelkeznek-e olyan egyedi megállapodásokkal, amelyek a védekezés során aktiválhatók?			
	összesen maximum: 8 pont			
7. Védelmi vezetési feladatok helyzetének felmérése	7. Települési védelmi vezetés megléte	igen 2 pont	részben/ esetenként 1 pont	nem 0 pont
	a) Van-e a településen a polgármester védekezési feladatait segítő és támogató személy vagy munkacsoport?			
	b) Meghatározták-e a feladataikat?			
	c) Megtörtént-e a munkacsoport vagy személy felkészítése a feladatára?			
	d) Van-e a polgármesternek kijelölt helyettese távolléte esetére a védelmi feladatok irányítására?			
	összesen maximum: 8 pont			
8. Helyi mentőerők kialakítása, helyzetének felmérése	8. Települési mentőerők megléte	igen 2 pont	részben/ esetenként 1 pont	nem 0 pont
	a) Rendelkezik-e települési köteles polgári védelmi szervezetekkel?			
	b) Rendelkezik-e települési önkéntes polgári védelmi szervezetekkel?			
	c) Megfelelnek-e ezek a település besorolásának megfelelő követelményeknek?			
	d) Megtörtént-e a szervezetek jogszabályi előírásoknak megfelelő felkészítése, gyakoroltatása?			
	e) A riasztási, alkalmazási és váltási rendjüket kialakították-e?			
	f) Rendelkeznek-e a védekezési feladatok végrehajtásához szükséges és arra alkalmas felszereléssel, eszközökkel?			
	g) Vannak-e a védelmi feladatokba bevonható más civil szervezetek?			

	h) Van-e a településen működő hivatásos katasztrófavédelmi szerv?			
	i) Kiadták-e a határozatokat a polgári védelmi szervezetekbe való beosztásra az érintetteknek?			
	j) Hajtottak-e végre települési szintű polgári védelmi gyakorlatokat önállóan vagy más település védelmi szervezeteivel együttműködve?			
	összesen maximum: 20 pont			
<b>9. A település védelmével összefüggő sajátosságok felmérése</b>	<b>9. A település védelmével összefüggő sajátosságok helyzete</b>	<b>igen 2 pont</b>	<b>részben/ esetenként 1 pont</b>	<b>nem 0 pont</b>
	a) A kiemelt figyelmet érdemlő objektumokat, intézményeket szerepeltették-e a védelmi terveikben?			
	b) Létezik-e a település közelében olyan objektum, létesítmény, ami a település biztonságát veszélyezteti?			
	c) Létezik-e a település veszélyeztetettségét időnként vagy időszakosan befolyásoló tény, rendezvény stb. (turizmus, vallási esemény, fesztivál)?			
	d) Van-e a településen vagy a közelében olyan természeti képződmény vagy mesterségesen kialakított létesítmény, amely esetenként veszélyforrást jelent vagy a mentést akadályozza (tározó, omlásveszélyes hegyoldal, halastó stb.)?			
	összesen maximum: 8 pont			
<b>Elérhető pontok száma maximum: 100 pont</b>	<b>Mindösszesen:</b>			

26. számú táblázat: A Védekezési Védeltségi Részindex mérését segítő táblázat. Készítette: a szerző.

a) Védekezési/mentési alapeladatok	b) A védekezés/mentés kiterjedési faktorai és a védeltség mérését segítő kérdések	c) A lehetséges válaszok és pontszámok		
1. A riasztás vétele, riasztás	1. A riasztás feltételeinek megléte	igen 2 pont	részben/ esetenként 1 pont	nem 0 pont
	a) Van-e riasztási terv?			
	b) Működőképes-e a riasztási/tájékoztatói rendszer?			
	c) Ismerik-e a helyi mentőerők a riasztási rendszert?			
	d) Üzemképesek-e a meglévő riasztóeszközök?			
	e) Volt-e a területen az elmúlt 5 évben riasztási gyakorlat?			
	összesen maximum: 10 pont			
2. A riasztott mentőerők kivonulása a kárterületre	2. A kárterületek elérhetősége	igen 2 pont	részben/ esetenként 1 pont	nem 0 pont
	a) Az úthálózat típusa, állapota megfelel-e a mentőerők helyszínre vonulásának?			
	b) Vannak-e az utakat romosodás esetén megtisztító erők?			
	c) Rendelkeznek-e a sérült úthálózat, hidak megtisztításához, helyreállításához szükséges eszközökkel?			
		összesen maximum: 6 pont		
3. Felderítés, helyzetértékelés	3. Felderítést végzők rendelkezésre állása	igen 2 pont	részben/ esetenként 1 pont	nem 0 pont
	a) Vannak-e a kárterületet lezáró erők?			
	b) A felderítést végzők felkészítése megtörtént-e?			
	c) Ismerik-e a település kockázatait, a veszélyeztető tényezők egészségügyi paramétereit/ károsító értékhatárait?			
	d) Rendelkezésre állnak-e a felderítéshez, adatfeldolgozáshoz és az adattovábbításhoz szükséges eszközök?			
	e) Rendelkezésre állnak-e a helyzetértékeléshez szükséges szakemberek a településen?			
	összesen maximum: 10 pont			

4. A közművek sérülése értékének megállapítása	4. A közművek megléte, állapota	igen 2 pont	részben/ esetenként 1 pont	nem 0 pont
	a) Sérülésmentes-e a villamoshálózat?			
	b) Sérülésmentes-e a gázhálózat?			
	c) Sérülésmentes-e a víz- csatornarendszer?			
	d) A közműszolgáltatók rendelkeznek-e megfelelő erővel a károk elhárításához?			
	e) A polgári védelmi szervezet rendelkezik-e közműhelyreállítási képességekkel?			
	f) Rendelkezik-e közműkiesés esetére ideiglenes megoldásokkal (aggregátor, szippantó kocsi, vízszállító lajtos kocsik stb.)?			
	g) Rendelkezik-e a sérült szakaszok kiiktatásához szükséges műszaki megoldásokkal?			
	összesen maximum: 14 pont			
5. A lakosság riasztása, tájékoztatása	5. A lakosság riasztásának, tájékoztatásának feltételei	igen 2 pont	részben/ esetenként 1 pont	nem 0 pont
	a) Van-e a szirénarendszeren kívül más, a lakosság tájékoztatására alkalmas helyi eszköz?			
	b) Van-e megállapodás a műsorszórókkal a szolgáltatás igénybevételére?			
	c) Vannak-e tájékoztató anyagok készítésére sokszorosítási eszközök vagy szolgáltatók?			
	d) Volt-e felkészítés a területen a riasztás során szükséges teendőkről?			
	összesen maximum: 8 pont			
6. A kárterület kijelölése, zárása	6. A kárterület kijelölési/zárási lehetőségei	igen 2 pont	részben/ esetenként 1 pont	nem 0 pont
	a) Rendelkezik-e a település saját képességekkel a kárterület elhatárolásához, zárásához?			
	b) Szükséges-e közreműködő szervek bevonása a kárterület lezárásához?			
	c) Megvannak-e az információs szolgáltatás feltételei a kárterületi munkáról?			
	d) Megtörtént-e a lakosság tájékoztatása a kárterületen kialakult helyzetről és a magatartási szabályokról?			
	e) Állnak-e rendelkezésre egészségügyi feltételek a kárterületen kialakult személyi sérülések ellátásához?			

	összesen maximum: 10 pont			
<b>7. A károk felszámolása</b>	<b>7. A kárfelszámolás feltételeinek megléte</b>	<b>igen 2 pont</b>	<b>részben/ esetenként 1 pont</b>	<b>nem 0 pont</b>
	a) Megoldható volt-e a védekezés ágazat fölötti koordináció nélkül?			
	b) Vannak-e a kárelhárításba és a felszámolásba bevonható települési erők?			
	c) Rendelkeznek-e a feladatvégrehajtáshoz szükséges feltételrendszerrel?			
	d) Szükséges-e a kárfelszámoláshoz településen kívüli erők bevonása?			
	e) Sor került-e az elmúlt 5 évben a települési és a településen kívüli erők közös gyakorlására?			
	összesen maximum: 10 pont			
<b>8. Lakosságvédelmi feladatok</b>	<b>8. A lakosságvédelem helyzete</b>	<b>igen 2 pont</b>	<b>részben/ esetenként 1 pont</b>	<b>nem 0 pont</b>
	a) Van-e terv a lakosság kárterületről való kitelepítésére?			
	b) Ismeri-e a lakosság a kimenekítési útvonalakat?			
	c) Amennyiben szükségessé vált a kimenekítés a település egyik részéről, vannak-e lehetőségek a befogadásra a település másik részén?			
	d) Megoldható-e a kárterületen maradt lakosság egészségügyi ellátása?			
	e) A károk ellenére biztosított-e a település lakosainak ivóvíz-ellátása?			
	f) A károk ellenére biztosított-e a település lakosainak élelmiszer-ellátása?			
	g) Ismeri-e a lakosság az egyéni védőeszközök alkalmazásának módját?			
	h) Rendelkeznek-e a településen egyéni védőeszközökkel?			
	i) Rendelkeznek-e kijelölt lakossági befogadóhelyekkel?			
	j) A befogadóhelyek működési feltételei adottak-e?			
	k) Van-e együttműködési kötelezettség más településről való befogadásra?			
	l) Rendelkezik-e a település működőképes lakosságvédelmi óvóhellyel?			
	m) Van-e lehetőség a kárterületen vagy annak közelében elzárkózásra?			
	n) Ismerik-e az áldozatokkal kapcsolatos eljárásrendet?			
	o) Megvannak-e az áldozatok elhelyezésével kapcsolatos feladatok felételei (halottasház)?			
	összesen maximum: 30 pont			

9. A KI és az anyagi javak mentését célzó feladatok	9. A KI és az anyagi javak mentésének feltételei	igen 2 pont	részben/ esetenként 1 pont	nem 0 pont
	a) Van-e a településen a lakosság alternatív vízellátását biztosító megoldás?			
	b) Megoldott-e ezek védelme?			
	c) A településen vannak-e olyan raktárak, készletek, amelyek a lakosság ellátása szempontjából hasznosak?			
	d) Megoldott-e ezek védelme?			
	e) Található-e a településen olyan üzem, gyár vagy annak részlege, amely a település védelme szempontjából fontos?			
	f) Megoldott-e ezek védelme?			
	g) Vannak-e a településen olyan állattartó telepek, amelyek a lakosság ellátása szempontjából hasznosak?			
	h) Megoldott-e ezek védelme?			
	i) Található-e a településen olyan élelmiszergyártó üzem, amely a lakosság ellátása szempontjából hasznos?			
	j) Megoldott-e ezek védelme?			
	összesen maximum: 20 pont			
10. A közbiztonság fenntartása	10. A közbiztonság fenntartásának feltételei	igen 2 pont	részben/ esetenként 1 pont	nem 0 pont
	a) Van-e a településen elegendő hivatásos rendőri erő?			
	b) Van-e a településen polgárőrség vagy más, a védelembe bevonható erő?			
	c) Megvannak-e a feladatok ellátásához a feltételek?			
	d) Megvannak-e a szükséges együttműködési okmányok?			
	e) Van-e a polgári védelmi szervezetekből a közbiztonsági feladatokba bevonható kijelölt csoport?			
	f) Volt-e az őrzésvédelem és a rendfenntartási feladatok közös gyakorlása?			



	összesen maximum: 12 pont			
<b>11. A katasztrófa-sújtotta területté nyilvánítás</b>	<b>11. A katasztrófa-sújtotta területté nyilvánítás rendjének ismerete</b>	<b>igen 2 pont</b>	<b>részben/ esetenként 1 pont</b>	<b>nem 0 pont</b>
	a) Van-e szakember annak eldöntésére, hogy a katasztrófa-sújtotta területté nyilvánítás feltételei teljesülnek-e?			
	b) Ismert-e a szükséges eljárás?			
	c) Van-e a folyamat végrehajtására kijelölt személy vagy csoport?			
	d) Vannak-e formanyomtatványok egy ilyen eljáráshoz?			
	összesen maximum: 8 pont			
<b>12. Mentési dokumentációk készítése</b>	<b>12. A mentési dokumentálás feltételeinek megléte</b>	<b>igen 2 pont</b>	<b>részben/ esetenként 1 pont</b>	<b>nem 0 pont</b>
	a) Megvan-e határozva a kötelező védekezési dokumentációk köre?			
	b) Ki van-e jelölve a védekezési dokumentáció feltételeinek meglétéért és vezetéséért felelős személy?			
	c) Áll-e rendelkezésre védekezési napló?			
	d) Folyamatos-e a védekezési napló vezetése?			
	e) Ismert-e a jelentések rendje?			
	f) A jelentések dokumentálása megtörtént-e?			
	összesen maximum: 12 pont			
<b>Elérhető pontok száma maximum: 150 pont</b>	<b>Mindösszesen:</b>			

27. számú táblázat: A Helyreállítási Védeltségi Részindex mérését segítő táblázat. Készítette: a szerző.

a) Helyreállítási alapfeladatok	b) A helyreállítás kitettségi faktorai és a védeltség mérését segítő kérdések	c) A lehetséges válaszok és pontszámok		
1. A károk felmérése	1. A károk felméréséhez szükséges feltételek megléte	igen 2 pont	részben/ esetenként 1 pont	nem 0 pont
	a) Megvan-e határozva a kárfelmérés módszere?			
	b) Ki van-e jelölve kárfelmérő csoport és annak vezetése?			
	c) Rendelkezésre állnak-e a végrehajtáshoz szükséges személyi és tárgyi feltételek?			
	d) Kezdeményeztek-e helyreállításra a vis maior alapból igénylést?			
	összesen maximum: 8 pont			
2. Helyreállítás, újjáépítés	2. A helyreállítás, újjáépítés feltételeinek megléte	igen 2 pont	részben/ esetenként 1 pont	nem 0 pont
	a) Van-e kijelölve a település részéről a helyreállítás koordinálásáért és az adminisztrációért felelős személy?			
	b) Működnek-e a településen olyan gazdasági szervezetek, vállalkozások, amelyek bevonhatók a helyreállítási feladatok végrehajtásába?			
	c) Megoldható-e települési önerőből a helyreállítás?			
	d) Rendelkezik-e az önkormányzat költségfedezettel az azonnali helyreállítási feladatokhoz?			
	e) A helyreállítás anyagszükségletét felmérték-e?			
	f) Megtörtént-e a helyreállítás prioritásainak felállítása?			
	g) Megtörtént-e annak felmérése, hogy a lakosok milyen biztosítással rendelkeznek az ingatlanjukban keletkezett károk költségviseléséhez?			
	h) Készült-e felmérés a biztosítás nélküli lakosok támogatásának lehetőségeire?			
	i) Az önkormányzat felkészült-e a támogatások és segélyek fogadására és szétosztására?			
	összesen maximum: 18 pont			

3. Az eszközök visszapótlása	3. Az eszközök visszapótlásának feltételei	igen 2 pont	részben/ esetenként 1 pont	nem 0 pont
	a) Az önkormányzat felmérte-e a védekezésre felhasznált, visszapótlandó eszközöket, anyagokat?			
	b) Kezdeményezte-e a más szerv hatáskörébe tartozó eszközök visszapótlásának költségmegtérítését?			
	c) Meghatározták-e a visszapótlandó anyagokat, eszközöket és azok visszapótlásának prioritásait?			
	d) Megtörtént-e az intézkedés a saját eszközök, anyagok és tartalékaik visszapótlására?			
	összesen maximum: 8 pont			
4. A védelmi munka értékelése	4. A védelmi munka értékelésének feltételei	igen 2 pont	részben/ esetenként 1 pont	nem 0 pont
	a) Megtörtént-e a felkészülési időszak feladatainak és azok végrehajtásának értékelése?			
	b) Sikerült-e azonosítani a hiányosságokat, problémákat a felkészülésben?			
	c) Megtörtént-e a védekezési időszak feladatainak és azok végrehajtásának értékelése?			
	d) Sikerült-e azonosítani a hiányosságokat, problémákat a védekezésben?			
	e) Megtörtént-e a helyreállítási időszak feladatainak és azok végrehajtásának értékelése?			
	f) Sikerült-e azonosítani a hiányosságokat, problémákat a helyreállításnál?			
	g) Meg lettek-e határozva a megállapított hiányosságok megszüntetésének felelősei és a határidők?			
	h) Módosították-e a helyi védelmi szabályozást (tervek, utasítások stb.) a tapasztalatok tükrében?			
összesen maximum:16 pont				
<b>Elérhető pontok száma maximum: 50 pont</b>	<b>Mindösszesen:</b>			

**29. számú táblázat:** A kutatás során és a jogszabályok összehasonlító elemzéséből levont következtetések, alapvető megállapítások. Készítette: a szerző.

Ssz.	A kutatás során és a jogszabályok összehasonlító elemzéséből levont következtetések, alapvető megállapítások	A megállapítások helye
<b>A védelmi és biztonsági reform, valamint annak hatása a hazai különleges jogrendi szabályozásra</b>		
1.	Az elmúlt évtizedekben lezajlott világszintű folyamatok hatására világrendünk átalakulóban van, valamint a biztonsági környezetünk is egyre komplexebbé válik és dinamikusan változik. A biztonságunkra veszélyt jelentő tényezők, események változása maga után vonta az összveszély-megközelítés szükségességét, amely felvetette egy összehangolt, összkormányzati együttműködést biztosító rendszer megteremtésének igényét a védelem és biztonság szavatolása terén.	1.1. alfejezet
2.	Megállapítható, hogy a jogalkotó a különleges jogrendi alkotmányos szabályrendszer vonatkozásában rendszerszintű szemléletmóddal határozta meg a legfontosabb célokat és az azok megvalósítására szolgáló szabályozási megoldásokat (eszközöket). A bevezetett új szabályozási megoldások rendszerszintű újításokat valósítottak meg.	1.1. alfejezet
3.	A kilencedik Alaptörvénymódosítással a jogalkotó célja az volt, hogy letisztuljon a különleges jogrendi esetkörök belső tartalma, és ezáltal a végrehajtására szolgáló normarendszer kialakítása során mindhárom minősített időszakhoz hozzárendelhető legyen egy-egy válságkezelési mechanizmus, egy működőképes rendszert létrehozva.	1.1. alfejezet
4.	A rendszerváltozást követő szűk három évtizedben a különleges jogrendi esetkörök száma megduplázódott. Az 1989-ben rögzített három minősített időszak kiegészült két honvédelmi és egy rendészeti típusú esetkörrel, és mindhárom új minősített időszak vonatkozásában a rendkívüli intézkedések bevezetésére jogosult szerv a Kormány lett.	1.2.2.3. alfejezet
5.	A Covid19-pandémia rámutatott, hogy a különleges jogrendre vonatkozó szabályrendszer napjainkban az előre nem látható, hirtelen jelentkező, dinamikusan változó, rendkívül összetett és kiszámíthatatlan, tovagyrúzó biztonsági kihívások kezelésére már nem volt képes megfelelő válaszokat adni. A koronavírus-világjárvány felgyorsította a szabályozás egyébként is elengedhetetlen rendszerszintű korszerűsítésének szükségességét.	1.2.3.1. alfejezet

6.	Megállapítottam, hogy a reformot megelőzően a különleges jogrend szabályozása alkotmányos szinten túlszabályozott, szerteágazó volt, ugyanakkor a keretszabályozás végrehajtására szolgáló normaanyag tekintetében hiányosságok, alulszabályozottság, a koherencia hiánya volt megfigyelhető.	1.2.3.2. alfejezet
7.	Az Alaptörvény tizedik módosításával a veszélyhelyzet esetében bevezetett rendelkezésekkel az alkotmányozó megbontotta az esetekörök vonatkozásában a reform során alkalmazott logika mentén történt katonai/rendészeti/katasztrófa típusú elhatárolást, és a veszélyhelyzet letisztult, katasztrófa típusú esetkörét egy vegyes alakzattá tette. Az orosz-ukrán háború, mint új, biztonságunkat veszélyeztető esemény hatására visszatért a reformot megelőzően évtizedeken keresztül alkalmazott ad hoc szabályozási gyakorlathoz.	1.2.4.1. alfejezet
8.	A hatályos különleges jogrendi szabályrendszer vonatkozásában megállapítottam, hogy a három különleges jogrendi esetkör a tényállások általánosabb megfogalmazásával döntően lefedi a korábbi esetköröket, ugyanakkor ma még ismeretlen rendkívüli helyzetek kezelésére is lehetőséget biztosít. Az így kialakított szabályrendszer korszerűbb, átláthatóbb, rugalmasabb, könnyebben értelmezhető, a kihirdethetőség és az alkalmazás szempontjából letisztultabb állapotot teremt.	1.2.4.1. alfejezet
9.	Az átmeneti időszaki szabálykeret vizsgálata alapján megállapítottam, hogy a vonatkozó rendelkezések igen erős felhatalmazást, megnövekedett mozgásteret biztosítanak a Kormány részére a válságkezelés azonnali megkezdése érdekében. A Kormány jogosult ugyanis bármilyen rendkívüli intézkedés bevezetésére normál jogrendi működés mellett.	1.2.4.3. alfejezet
10.	A hatályos és a reformot közvetlenül megelőzően hatályban volt szabályrendszer összehasonlító vizsgálata alapján a biztosítékok tekintetében megállapítható, hogy a korábbi szabályozás alapján a rendkívüli helyzetek hatékony és gyors kezeléséhez a Kormánynak jóval szűkebb jogkörei és mozgásterre volt, és ennek ellentételezésére kevesebb garanciális szabály létezett. A hatályos rendelkezések alapján viszont a Kormánynak jóval szélesebb jogkörei és megnövekedett mozgásterre van, melyek ellensúlyozására többletgaranciákat épített be a jogalkotó a rendszerbe.	1.2.4.4. alfejezet

11.	A különleges jogrendre vonatkozó törvényi szabályozás összehasonlító elemzése alapján megállapítottam, hogy a bevezethető rendkívüli intézkedések vonatkozásában a korábbi szabályrendszer túlzóan részletező, kiterjedt, sok esetben ágazati jegyeket mutató, szétagolt volt. Ezzel szemben a Vb. egy nyitott szabályozási megoldással, átfogó szabályozási tárgykörök meghatározásával és egy egyéb kategória beiktatásával megteremti a szabályozás rugalmas alkalmazásának lehetőségét. A jogalkotó a részletszabályokat az átfogó megközelítés jegyében egy ágazatokon átívelő törvényben rögzítette, ezzel a különleges jogrend szabályozása is bekerült annak ágazatokon túlmutató közös ernyője alá, amely rendszerszintű változást hozott.	1.2.4.4. alfejezet
12.	A különleges jogrendi szabályrendszernek a rendszerváltozástól 2022. november 1-jéig bekövetkezett változásait elemezve megfigyelhető, hogy a szabályozás folyamatosan bővült, egyre kimunkáltabbá vált, azonban a változások fő irányát a mennyiségi bővülés és nem a minőségi átalakulások jellemezték.	1. fejezet Részkövetkeztetések
<b>A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény és az összehangolt védelmi tevékenység elemző bemutatása, valamint a normál jogrendi válságkezelés hatékonyságát növelő szabályrendszer vizsgálata</b>		
1.	A Vb. összetettségét, sokrétűségét egyértelműen bizonyítja, hogy egységes szabályozási keretet biztosít valamennyi ágazatra kiterjedően, a védelem és biztonság szavatolásának valamennyi szegmensét érintve az alkotmányos szabályozás alatti legmagasabb jogszabályi szinten.	2.1.1. alfejezet
2.	A szabályozás egyik ellentmondásának tekinthető, hogy a jogalkotó a Vb.-ben védelmi és biztonsági szervezetnek minősítette az Országgyűlési Őrséget is, anélkül, hogy a védelem- és biztonságsvavatolás felelősei közé sorolta volna.	2.1.2. alfejezet
3.	A „résztevő további szervezetek” elnevezés ellentmond az össznemzeti megközelítésnek, hiszen összkormányzati szintű együttműködés esetén ezek a szervezetek nem további résztvevői a rendszernek, hanem annak alapvető pillérei.	2.1.2. alfejezet
4.	A védelemmel és a biztonsággal összefüggő kötelezettségek rendszerére vonatkozó szabályozás vizsgálata alapján megállapítható, hogy a jogalkotó a korábban szétszórta, ágazati törvényekben található rendelkezéseket átfogó megközelítéssel, ágazatokon átívelő rendszerbe foglalta össze.	2.1.2. alfejezet

5.	Az ÖVT-re vonatkozó szabályrendszer vizsgálata alapján megállapítottam, hogy az ÖVT hidat képez a normál jogrendi működés és a különleges jogrendi működés között, biztosítja a Kormány számára a megnövekedett mozgásteret a fokozatosság elvének megfelelően, megteremtve a hatékony válságkezelés alapjait egy adott válság kevésbé intenzív szakaszában vagy a „szürke zónás” rendkívüli helyzetek elleni fellépés esetén, amikor a különleges jogrend elrendelése elkerülhető.	2.2. alfejezet
6.	Megállapítható, hogy az ÖVT szabályrendszerének megteremtésével egy konkrét rendkívüli helyzet kezelése a fokozatosság elvét követve három válságkezelési állomáson keresztül valósulhat meg. Normál jogrendi működés mellett ágazati válságkezeléssel, normál jogrendi működés mellett összkormányzati válságkezeléssel (ÖVT), továbbá különleges jogrendi működés mellett összkormányzati válságkezeléssel.	2.2. alfejezet
7.	Az ÖVT és az egyes ágazati válságkezelésre vonatkozó szabályrendszer közötti kapcsolatot vizsgálva megállapítottam, hogy az ágazati válságkezelésre vonatkozó szabályrendszer biztosítja az ágazati rendszerek változatlan formában történő működtetését, azonban jogilag szabályozott kereteket biztosít a kormányzat részére, hogy az adott esemény összkormányzati kezeléséről döntsön. Mindez a normál jogrendi válságkezelés hatékonyságának fokozását szolgálja anélkül, hogy különleges jogrend bevezetésére lenne szükség. Meglátásom szerint a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet vonatkozásában is indokolt lenne az összkormányzati válságkezelés lehetőségének a megteremtése.	2.2. alfejezet
<b>A védelmi és biztonsági reform hatása a védelmi igazgatás rendszerére</b>		
1.	A védelmi igazgatásra vonatkozó szabályrendszer korszerűsítésének szükségességét vizsgálva megállapítottam, hogy a honvédelem és a katasztrófavédelem rendszerében történt szabályozás megosztottságából adódóan számos ellentmondás volt megfigyelhető. Az egyik a védelmi igazgatás fogalom meghatározásában mutatkozott meg. Egy, a hazánk biztonságát veszélyeztető valamennyi esemény elleni fellépésre hivatott, ágazatokon átívelő rendszerről beszélhettünk. Ennek ellentmondóan a jogalkotó egy ágazatokon átívelő intézmény kormányzati irányításának közvetítését egyetlen ágazathoz, a honvédelemhez kötötte.	3.2.1. alfejezet
2.	A VIH, mint az ágazatokon átívelő összkormányzati koordináció megvalósítását szolgáló új szerv, a központi államigazgatás szervezetrendszerében elhelyezkedő, állandó jelleggel, meghatározott szervezeti struktúrában működő szervként került felállításra.	3.2.2.2. alfejezet

3.	A KKB-nak és a VIH-nek az összkormányzati koordináció megvalósításában betöltött szerepét vizsgálva megállapítható, hogy a KKB ágazati vonatkozásban, a katasztrófák elleni védekezés tekintetében alkalmas erre a funkcióra, míg a VIH ágazatokon átívelően, komplex módon valamennyi válságtípus esetén.	3.2.2.3. alfejezet
4.	A TVB-k működésével összefüggésben megállapítottam, hogy a hatályos rendelkezések a működési költségek fedezetét a védelmi és biztonsági feladatokhoz kapcsolják, ennek ellenére a fedezet felhasználásáról a VBI központi szerve vezetőjén kívül a honvédelmi miniszternek kell beszámolni. Ebből jól látható, hogy pénzügyi vonatkozásban megmaradt az ágazathoz kötöttség, ezen a területen a szabályozás nem teremtette meg az ágazatokon átívelő jelleget.	3.2.3.1. alfejezet
5.	A központi szintű ellenőrzési jogkör tekintetében a szabályozás változásával megszűnt a honvédelmi túlsúly, és tovább erősödött az ágazatokon túlnyúló jelleg.	3.2.3.1. alfejezet
6.	A TVB-k Vbő-ben meghatározott feladatrendszerének vizsgálata során megállapítottam, hogy a Vbő. célkitűzései, az egységesítés, egyszerűsítés és ezáltal átláthatóbb szabályozás megteremtése ágazatokon átívelően, keretjelleggel a feladatrendszer vonatkozásában nem érvényesülnek maradéktalanul. Túl részletesen, konkrétan, sok esetben az ágazati jelleg meghagyásával, a korábbi ágazati szabályanyag rendelkezéseit szó szerint átvéve állapította meg a jogalkotó a feladatokat. Ezáltal egy bonyolult és átláthatatlan rendszert hozott létre. A TVB-k feladatrendszere tekintetében a reform nem tudta teljeskörűen elhatárolni az összkormányzati és az ágazati jelleget, amely magában hordozza a hatásköri ütközések lehetőségét.	3.2.3.2. alfejezet
7.	Bizonyos feladatoknak a TVB elnökétől a TVB-re történő átruházása azzal magyarázható, hogy a korábbi rendelkezésektől eltérően a hatályos szabályozás szerint a bizottság akadályoztatásának esetét kivéve minden esetben a bizottságot illeti meg a döntési jogkör.	3.2.3.2. alfejezet
8.	A hazai védelmi igazgatási rendszer fejlődésének főbb szakaszait és jellemzőit 2022-ig vizsgálva megállapítottam, hogy szervezeti és feladatrendszere folyamatosan bővült, továbbá a védelmi igazgatás már valamennyi, hazánkat veszélyeztető fenyegetéssel és támadással szembeni fellépésre szolgáló rendszerként került meghatározásra. Ezzel szemben számos tényező – így a honvédelmi túlsúly, a szabályozás megosztott, két ágazathoz (honvédelem, katasztrófavédelem) kötődő jellege és az összkormányzati koordináció hiánya – ellentmondott a védelmi igazgatás ágazaton átívelő jellegű funkciójának, ami szükségessé tette a vonatkozó szabályrendszer megreformálását.	3. fejezet Részkövetkeztetések



9.	A védelmi bizottságok működésével kapcsolatosan kiemelhető változás, hogy a vonatkozó rendelkezések átfogó megközelítéssel a védelem és biztonság területéhez kapcsolva jelennek meg. Egyes esetekben azonban – például pénzügyi vonatkozásban, a titkári kinevezés tekintetében – továbbra is megmaradt a honvédelemhez kötöttség, nem valósult meg az ágazatokon átívelő jelleg.	3. fejezet Részkövetkeztetések
10.	Pozitív változásként értékelhető a védelmi bizottságok elnökei döntéseinek támogatására vonatkozó rendelkezések kibővítése, amelyek az összkormányzati megközelítés érvényesítésével az elnöki döntéshozatal szakmai megalapozottságának erősítésére és az együttműködés kiszélesítésére, hatékonyságának növelésére szolgálnak.	3. fejezet Részkövetkeztetések
<b>A nemzeti ellenálló képesség erősítése a védelmi és biztonsági igazgatás feladatrendszerében</b>		
1.	Megállapítható, hogy reziliencia az elmúlt évtizedben a NATO és az EU törekvései között is egyre kiemeltebb szerephez jutott, mára kulcskérdéssé vált. Az EU és a NATO is ezzel jelentős mértékben hozzájárult ahhoz, hogy a tagállamokban a nemzeti ellenálló képesség keretei megfogalmazódtak és azonos értelmet kaptak.	4.1.1. alfejezet
2.	A reziliencia kérdésköre, az azzal kapcsolatos követelményrendszer a hazai szabályozásban évek óta jelen van, ám az igazi áttörést a szabályozással összefüggésben a védelmi és biztonsági reform, azon belül a Vbő. jelentette. A Vbő-be foglalt rendelkezésekkel került a tételes jogban elsőként rögzítésre a nemzeti ellenálló képesség rendszere és az annak megerősítésére vonatkozó szabályrendszer.	4.1.2. alfejezet
3.	A nemzeti ellenálló képesség Vbő-ben rögzített fogalom meghatározását vizsgálva megállapítottam, hogy a törvényalkotó a rezilienciát összetársadalmi megközelítéssel a lakosság, a gazdaság, valamint az állam képességeként értelmezi. Ennek a képességnek a tartalmát pedig valamennyi biztonságot veszélyeztető fenyegetéssel szemben – a katasztrófák elleni védekezés időszakaival analóg módon – a megelőzés, a reagálás és a helyreállítás időszakához kapcsolódóan, a polgári és a katonai felkészültség feladatrendszerében látja megvalósíthatónak a NATO célkitűzéseivel összhangban.	4.1.2. alfejezet
4.	A nemzeti ellenálló képesség Vbő-ben lefektetett fogalom meghatározásával és szabályrendszerével összefüggésben kiemelhető a komplexitás, amely mind horizontális, mind vertikális értelemben megvalósul, hiszen horizontálisan kiterjed minden állami és nem állami szereplőre, a teljes lakosságra, a gazdaságra, vertikálisan pedig a szabályozás, a közigazgatás és a társadalmi felkészültség dimenzióira.	4.1.2. alfejezet

5.	A védelmi és biztonsági reform egyik legfontosabb újításaként a nemzeti ellenálló képesség rendszerére és fejlesztésére vonatkozó szabályrendszer lefektetésével ágazatokon átívelő jelleggel, átfogó megközelítéssel megteremtette annak keretszabályait. Az ezzel kapcsolatos feladatokat a VBI rendszerében látta megvalósíthatónak, azonban ezzel összefüggésben konkrét feladatot csak a VBI központi szervéhez telepített.	4.1.2. alfejezet
6.	Annak ellenére, hogy a rezilienciával összefüggő konkrét feladatot a jogalkotó a VIH-en kívül nem határozott meg a VBI többi szereplője számára, a reziliencia megalapozása és fejlesztése megvalósulhat a VBI feladatrendszerében, alapvetően a felkészüléshez köthető feladatok keretein belül. Ezek a feladatok megteremtik az alapot arra, hogy a Vbő-ben meghatározott nemzeti szintű követelmények a VIH iránymutatásai alapján területi, helyi és települési szinten is érvényesíthetők legyenek.	4.1.2. alfejezet
7.	A nemzeti ellenálló képesség nem lehet teljes a területi, járási és települési ellenálló képesség ismeretének megléte nélkül. Megalapozása a települések (makroközösségek), a családok (mikroközösségek) és az egyes állampolgárok rezilienciájának növelése nélkül nem valósítható meg. A nemzeti ellenálló képesség kialakítására és fejlesztésére vonatkozó hazai hatályos rendelkezések nemzeti szinten határozzák meg a követelményeket, értelemszerűen nem rögzítik a települési reziliencia fontosságát, de az ott meghatározott feladatokból következtetni lehet annak szükségességére.	4.2.1. alfejezet
8.	A települési szintű reziliencia, mint a település veszélyekkel szembeni rugalmas ellenálló képessége nem csak tevékenységi rendszer (elérendő cél és a hozzá vezető feladatok rendszere), hanem az ennek eredményeként létrejött állapot/képesség a túlélésre és a rugalmas ellenálló képességre.	4.2.1. alfejezet
9.	Megállapítható, hogy a veszélyeztető tényezők, a következményeképpen megjelenő károk és a kialakult kárterület jellemzői, valamint a szükséges intézkedések és feladatok egymással kölcsönhatásban vannak, rendszert alkotnak. A feladatok meghatározása és hatékony végrehajtása képezi a lakosság veszélyekkel szembeni védettségének egyik pillérét. A védettség megállapításához azonban ismerni kell a kitétséget és annak faktorait is.	4.2.2.3. alfejezet
10.	A települési kitétség olyan kockázat, amelynek mértéke abból ered, hogy egy település nem megfelelően felkészült a veszélyekre vagy nem rendelkezik a veszélyek következményeinek felszámolásához szükséges erővel, eszközökkel, feltételekkel, illetve a veszélyek során nem a megfelelő feladatokat vagy nem megfelelő módon végzi el.	4.3. alfejezet

11.	A védelmi képesség lehetővé teszi a veszélyeztető tényezők elhárításához a szükséges és arányos beavatkozást. Ezt a képességet tükrözi a védettségi szint, mint minőségi jelző, amely a kitettségi faktorok jellemzőinek mérésével számolható. Minél magasabb egy település kitettsége, annál alacsonyabb a védettségi szintje, és ez fordítva is igaz. A védelmi feladatokat és a végrehajtásukhoz szükséges erőket, képességeket, feltételeket a kitettség faktoraiként foghatjuk fel, azok minőségét pedig az adott település védettségi szintjének.	4.3. alfejezet
12.	Megállapítottam, hogy a nemzeti ellenálló képesség fejlesztésében a települési önkormányzatoknak és ezáltal a települési szintű reziliencia erősítésének kiemelt szerepe lehet. Ebből adódóan a nemzeti ellenálló képesség szerves részének tekinthető a települések ellenálló képessége.	4. fejezet Részkövetkeztetések
13.	A megfelelő települési reziliencia-szint kialakításához a kockázatok elemzésén kívül szükség van az adott terület kitettségi mutatóinak és az azokból adódó védettségi szintnek az ismeretére is, melynek azonosítására azonban nem áll rendelkezésre semmilyen módszer és mérőszámok sem. Ebből adódóan kialakítottam egy védettségmérési módszert.	4. fejezet Részkövetkeztetések

**30. számú táblázat:** Kritikai észrevételek és javaslatok a feltárt szabályozási hiányosságok, ellentmondások korrigálására, megoldására. Készítette: a szerző.

Ssz.	Kritikai észrevételek és javaslatok a feltárt szabályozási hiányosságok, ellentmondások korrigálására, megoldására	A javaslatok helye
<b>A védelmi és biztonsági reform, valamint annak hatása a hazai különleges jogrendi szabályozásra</b>		
1.	Az Országgyűlés akadályoztatása esetén a köztársasági elnök jogosult az országgyűlési jogkörök gyakorlására, kivéve a háborús helyzet kinyilvánításának jogkörét. Véleményem szerint figyelemmel arra, hogy a háborús helyzet kinyilvánítása a hadiállapot kihirdethetőségének egyik előfeltétele lehet, szükségesnek tartom ebben a kérdéskörben is a helyettesítés pontos szabályozását. Ha ugyanis az Országgyűlés akadályoztatása miatt nem tud határozni a háborús helyzet kinyilvánításáról, akkor értelemszerűen ennek a döntésnek a hiányában a hadiállapot sem hirdethető ki.	1.2.4.2. alfejezet
2.	A különleges jogrendre vonatkozó hatályos szabályozás a Kormány kivételes hatalmának ellentételezése érdekében valamennyi különleges jogrendi időszakra vonatkozó egységes, jóval szélesebb körű és erősebb garanciarendszert alakított ki, megnövelve elsősorban a köztársasági elnök és az Országgyűlés Kormány felett betöltött kontrollszerepét. A garanciális struktúrát azonban tovább fejleszthette volna az alkotmányozó azáltal, hogy az Alkotmánybíróság számára is telepít konkrét speciális kontrollfunkciót.	1.2.4.2. alfejezet
<b>A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény és az összehangolt védelmi tevékenység elemző bemutatása, valamint a normál jogrendi válságkezelés hatékonyságát növelő szabályrendszer vizsgálata</b>		
1.	A védelem és a biztonság garantálását a jogalkotó nemzeti ügyként kezeli, amely a társadalom valamennyi tagjának közös ügye. Ezzel a törvényalkotó az össznemzeti megközelítés követelményét rögzítette, amely alapján a közigazgatási szerveket, a résztvevő további szervezeteket és a társadalom minden tagját indokolt lett volna a védelem és a biztonság szavatolásának pilléréiként meghatározni.	2.1.2. alfejezet
2.	Véleményem szerint a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában résztvevő további szervezetek feladatai közül a lakosság védelmét, ellátását, a nélkülözhetetlen közüzemi, valamint elektronikus hírközlési szolgáltatások fenntartásáról való gondoskodást, a polgári védelmi feladatok ellátását célszerű lenne az átfogó megközelítés követelményének megfelelően szélesebb spektrumban meghatározni, a védelmi és biztonsági események bekövetkezéséhez kötni, és nem korlátozni ezeknek a kötelezettségeknek a teljesítését a fegyveres összeütközések idejére.	2.1.2. alfejezet

3.	Hiányolom a „védelmi és biztonsági tevékenységek” definíciójának átfogó, keretjellegű megalkotását. Ezt indokolja egyfelől az, hogy számos helyen jelenik meg a kifejezés a törvényben. Másfelől a fogalom megalkotásának szükségességét támasztja alá az is, hogy „A védelmi és biztonsági tevékenységek irányítása” fejezetcím alatt kerültek rögzítésre a védelem és biztonság területének központi irányítási szervei és azok feladatrendszere is.	2.1.2. alfejezet
4.	Véleményem szerint célszerű lenne a szabályrendszerben megteremteni annak a lehetőségét, hogy a polgári védelmi szolgálat ne csak fegyveres összeütközések és katasztrófa időszakában, hanem valamennyi védelmi és biztonsági esemény kezelése során elrendelhető legyen. Ennek indokoltságát a biztonsági környezet dinamikus változásai, a szabályozási reform alapvető célkitűzései – korszerűbb, a változó biztonsági környezethez jobban alkalmazkodó szabályozás megteremtése –, valamint a különleges jogrendi esetkörök szélesebb spektrumban való kihirdethetősége is alátámasztják.	2.1.2. alfejezet
5.	Figyelemmel napjaink biztonságot fenyegető tényezőinek jellegére és az elmúlt évek tapasztalataira, az átfogó megközelítés követelménye alapján indokolt lenne a polgári védelmi kötelezettségen túl a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségnek is a védelmi és biztonsági események bekövetkezéséhez kötése.	2.1.2. alfejezet
6.	Meglátásom szerint célszerűnek mutatkozik valamennyi védelmi és biztonsági esemény tekintetében az ÖVT végrehajtására vonatkozó szabályozásban a súlyosság, az elhúzódó jelleg, valamint az intenzitás szempontjai alapján kidolgozni azt a szakmai szempontrendszert, amely segítséget nyújthat a Kormánynak az ÖVT elrendelésére vonatkozó döntésének megalapozott mérlegeléséhez.	2.2. alfejezet
7.	Az ÖVT elrendelését követően a szükséges intézkedések bevezetése csupán az ország meghatározott földrajzi területére és meghatározott időre, de legfeljebb három hónapra történhet. Az elrendelt intézkedések hatálya azonban további három hónappal szükség szerinti alkalommal meghosszabbítható. Ez utóbbi rendelkezés vonatkozásában véleményem szerint célszerű lenne további garanciális elemek beemelése a szabályozásba egy további feltétel, valamint egy felső időbeli korlát megadásával: a különleges jogrend bevezetéséig, de legfeljebb az ÖVT elrendelésétől számított egy évig lehetővé téve az intézkedések hatályának meghosszabbítását.	2.2. alfejezet
8.	Véleményem szerint ÖVT esetében is a VIH-nek lenne indokolt ellátni az összkormányzati koordinációs feladatokat egy ad hoc módon kijelölt miniszter vagy szerv helyett.	2.2. alfejezet

9.	Indokolt lenne a honvédelmi válsághelyzet elrendelését követően bevezethető intézkedések közé beemelni a korábbi szabályozásból az ország védelme és biztonsága szempontjából kiemelt jelentőségű létesítmények honvédségi, rendőri erőkkel történő őrzését és a már őrzés alatt álló létesítmények őrzésének fokozását.	2.3.1. alfejezet
10.	Az egészségügyi válsághelyzet és az ÖVT kapcsolódását vizsgálva – figyelemmel arra, hogy az ÖVT elrendelését követően a Kormány által bevezetett intézkedések hatálya csak az ország meghatározott területére vonatkozhat – véleményem szerint egy súlyos járványhelyzetben ellehetetlenülhet az összkormányzati fellépés lehetősége normál jogrendi működés mellett. Ezért célszerű lenne az ÖVT-re vonatkozó szabályozást kiegészíteni azzal, hogy a Kormány intézkedéseit „az ország meghatározott földrajzi területére vagy annak teljes területére” vezetheti be.	2.3.1. alfejezet
11.	Figyelemmel az elmúlt időszak magyarországi eseményeire, a migrációs hullám idején és az azóta eltelt időben szerzett tapasztalatokra, véleményem szerint a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzeti szabályozás esetében is indokolt lenne rögzíteni annak az ÖVT-hez való kapcsolódását. Ezzel lehetőséget biztosítva az összkormányzati válságkezelésre, ha az ágazati nem bizonyul elégségesnek.	2.3.1. alfejezet
12.	Meglátásom szerint célszerű lenne az általam vizsgált válsághelyzetek vonatkozásában az „olyan összehangolt védelmi tevékenység” helyett az „olyan védelmi és biztonsági esemény” kifejezést alkalmazni az esetleges jogértelmezési problémák elkerülése érdekében. Ahhoz, hogy az ÖVT-vel való kapcsolódást a szabályozás megfelelően megteremtse, indokolt lenne rögzíteni továbbá, hogy „A védelmi és biztonsági esemény súlyosabbá válása vagy elhúzódása esetén a Kormány az illetékes ágazati miniszter javaslatára elrendelheti az összehangolt védelmi tevékenységet”. A fentiekben javasoltakat indokolt lenne kiterjeszteni valamennyi törvényben rögzített válság- és veszélyhelyzetre.	2.3.1. alfejezet
13.	Váratlan támadás esetén a rendkívüli jogrend kihirdetéséig normál jogrendi működés mellett a Kormánynak egy kétfázisú azonnali reagálást biztosító időszak áll rendelkezésére a hatékony válságkezeléshez. Célszerű lenne annak a korábbi alkotmányos biztosítéknak az átemelése a „váratlan támadás elhárítása” törvényi rendelkezései közé, amely ebben a rövid időszakban is a Kormány kötelezettségévé teszi az azonnal megtett intézkedéseiről az Országgyűlés és a köztársasági elnök haladéktalan tájékoztatását.	2.3.2. alfejezet



14.	A kiterjedt káresemény meghatározásával kapcsolatosan indokolt lenne a katasztrófavédelem irányítási jogkörét a szakmai koordináció jogának meghagyása mellett, lehatárolás és konkrétum nélkül a központi koordinációs tevékenység megkezdésének feltételéhez kötni. Javaslom továbbá a kiterjedt káreseménnyel összefüggésben az ÖVT elrendelésének lehetőségét is biztosítani.	2.3.2. alfejezet
<b>A védelmi és biztonsági reform hatása a védelmi igazgatás rendszerére</b>		
1.	Véleményem szerint a VIH jogállására, irányítására, illetékességére, vezetésére, működésére vonatkozó alapvető rendelkezéseket keretjelleggel a Vbő-ben lenne indokolt rögzíteni az egységesség, mint a reform által kitűzött cél megvalósulása érdekében, ahogy az a VBI többi szintjén megfigyelhető. Az alapvető szabályozást kibontó részletszabályoknak pedig célszerű lenne a Vbő. Vhr.2-ben és a VIH SZMSZ-ében megjelenni.	3.2.2.1. alfejezet
2.	A Vbő. a VBI szereplőinél azok feladatait egységesen, a felkészüléshez és válságkezeléshez köthetően csoportosította, de a központi szerv esetében ezt a csoportosítást nem alkalmazta. Véleményem szerint központi szinten is indokoltnak mutatkozik a feladatok ilyen módon történő bontása az egységesség és átláthatóság érdekében.	3.2.2.2. alfejezet
3.	A VIH-nek a központi államigazgatási szervezetrendszerben való elhelyezkedésére, azaz arra, hogy miniszteriális szint felett álló kormányzati főhivatalként működjön, részletes javaslatot fogalmaztam meg a feltüntetett alfejezetben.	3.2.2.4. alfejezet
4.	A VIH operatív szerve, a Nemzeti Eseménykezelő Központ kialakítása és működése tekintetében a KKB NVK mintáján alapuló részletes javaslatot tettem, amely a feltüntetett alfejezetben található.	3.2.2.4. alfejezet
5.	Az új szabályrendszerben a felügyeleti jogkör gyakorlásának kérdése nem került rögzítésre. Véleményem szerint ezt a szabályozási hiányosságot indokolt lenne pótolni a korábbi rendelkezések alapul vételével, figyelemmel a reform során kialakított változásokra.	3.2.3.1. alfejezet
6.	A TVB elnökének egyszemélyi döntési jogkörével összefüggésben véleményem szerint aggályos az egyszemélyi döntésnek a bizottság akadályoztatásához kötése, mivel sem a Vbő., sem a Vbő. Vhr.1. nem tartalmaz konkrét, egyértelmű rendelkezéseket arra vonatkozóan, hogy ki, mikor, milyen esetekben, milyen tényezők figyelembevételével és hogyan, milyen módon jogosult megállapítani az akadályoztatás tényét. Célszerű lenne azt a különleges jogrend idejéhez, valamint az azonnali reagálást szükségessé tevő válsághelyzetekhez kötni. További feltétel lenne, hogy az elnök a bizottság teljes jogkörét azzal a bizottsági taggal egyetértésben gyakorolhatná, aki az adott eseménykezelésben elsődlegesen érintett ágazat, szakterület képviselője.	3.2.3.1. alfejezet

7.	A TVB felkészülési és válságkezelési feladatait vizsgálva célszerű lenne az általános feladatokat a Vbö-ben feltüntetni, a speciális feladatokat viszont a Vbö. Vhr.1-ben lenne indokolt megjeleníteni. Javasolom továbbá az általános felkészülési feladatokhoz keretjelleggel, további általános feladatként rögzíteni azt, hogy a TVB ellátja a polgári védelmi kötelezettséggel, a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettséggel, valamint a védelmi és biztonsági tervezéssel kapcsolatos feladatait. Az általános válságkezelési feladatai között pedig azt, hogy a TVB ellátja a hatáskörébe tartozó polgári védelmi kötelezettséggel, lakosságvédelemmel, gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettséggel összefüggő, valamint a katasztrófavédelmi feladatokat. Tekintettel arra, hogy a Vbö. keretszabályozást kíván teremteni az alapvető rendelkezések lefektetésével.	3.2.3.2. alfejezet
8.	A TVB a kialakult helyzet és a védekezés folyamatos értékeléséről a Kormánynak köteles jelenteni. Véleményem szerint a VBI hierarchikus felépítése alapján a központi szerv létrehozásával minden információáramlásnak a központi szerv útján vagy ágazati válságkezelés esetén az ágazati koordinációs szerv útján lenne célszerű megtörténnie.	3.2.3.2. alfejezet
9.	A Vbö. egyetlen feladatot határozott meg a TVB elnöke számára, a területi veszélyelhárítási terv jóváhagyásának feladatát, amelyet véleményem szerint a Vbö. Vhr.1-ben lenne indokolt megjeleníteni, hiszen az túl konkrét, nem általános feladat.	3.2.3.2. alfejezet
10.	A Vbö. Vhr.1. alapján a TVB-nek az operatív szerve bevonásával ellátandó feladatai között szerepel a megtett intézkedésekről történő folyamatos tájékoztatás. A vonatkozó szabályozás alapján az ágazati koordinációs szervezet és annak operatív szerve vezetőjét kell folyamatosan tájékoztatni, ÖVT esetén pedig a NEK-et. Ez a rendelkezés meglátásom szerint hiányos, hiszen összkormányzati válságkezelés nemcsak ÖVT esetén valósul meg, hanem különleges jogrend idején is. Ebből következően a NEK-et az ÖVT-n kívül különleges jogrend idején is tájékoztatni kellene.	3.2.3.2. alfejezet
11.	A Vbö. Vhr.1-ben a TVB számára meghatározott fontos kötelezettség a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter, valamint ÖVT esetén a NEK által meghatározott mentési feladatok összehangolásának kötelezettsége. Megítélésem szerint túl konkrét a feladat meghatározása, nem valósul meg az ágazatokon átívelő jelleg. Az átfogó megközelítés követelményének megfelelően célszerű lenne általánosabban meghatározni a feladatot olyan módon, hogy az minden típusú válságkezelés esetén alkalmazható legyen.	3.2.3.2. alfejezet
12.	A HVB állandó meghívottjai között a korábbiakhoz képest szűkebb körben érvényesül az önkormányzati képviselő. Megítélésem szerint a településeket érintő pontos információk biztosításához és ezáltal a bizottsági munka megfelelő	3.2.4.1. alfejezet



	ellátásához szükséges lenne a korábbi önkormányzati képviselő jogszabályi szintű meghatározása.	
13.	A HVB-nek nincsen állandó munkaszervezete, titkársága. A titkári teendőket a korábbi szabályozással egyezően a járási hivatal hivatalvezető-helyettese végzi. Megítélésem szerint célszerű lenne a korábbi szabályozásból annak a rendelkezésnek az átvétele is, amely a titkár alapvető rendeltetéseként a HVB elnöki feladatellátásának támogatását rögzítette.	3.2.4.1. alfejezet
14.	A HVB elnöke esetén is javaslom az egyszemélyi döntési jogkört a különleges jogrend idejéhez, valamint az azonnali reagálást szükségessé tevő válsághelyzetekhez kötni azzal a feltétellel, hogy az elnök a bizottság teljes jogkörét azzal a bizottsági taggal egyetértésben gyakorolhatná, aki az adott eseménykezelésben elsődlegesen érintett ágazat, szakterület képviselője.	3.2.4.1. alfejezet
15.	A HVB felkészülési és válságkezelési feladatai közül a speciális feladatokat, figyelemmel arra, hogy konkrét, ágazatközpontú rendelkezésekről van szó, javaslom a Vbő. Vhr.1-ben megjeleníteni.	3.2.4.2. alfejezet
16.	A HVB esetében a jogalkotó szűkkörűen határozta meg a felkészülési feladatok körét. Indokolt lenne a TVB felkészülési feladatrendszeréből kiindulva, a HVB-hez igazítottan több, általam azonosított általános felkészülési feladat rögzítése.	3.2.4.2. alfejezet
17.	Célszerű lenne a Vbő. Vhr.1. rendelkezései között rögzíteni, hogy a HVB operatív tevékenységének támogatására operatív munkaszervet működtet, továbbá szükséges lenne a HVB-nek az operatív munkaszerve bevonásával ellátandó feladatrendszerének meghatározása is.	3.2.4.2. alfejezet
18.	Véleményem szerint indokolt lenne a HVB elnöke feladatai közül a Vbő. által rögzített települési veszélyelhárítási terv jóváhagyásának feladatát is a többivel egy helyen, a Vbő. Vhr.1-ben rögzíteni.	3.2.4.2. alfejezet
19.	A polgármester felkészülési általános feladatai között három esetben is megfigyelhető duplikáció, ezért javaslom ezeknek a párhuzamoknak a megszüntetését, továbbá egy esetben az általánosabb megfogalmazással történt feladatmeghatározás megtartását.	3.2.5. alfejezet
20.	Az egyszerűbb, átláthatóbb szabályozás követelményének való megfelelés érdekében a polgármesterek feladataival kapcsolatban is indokolt lenne a Vbő-ben az általános feladatok meghatározásán túl egy további általános feladatként a polgári védelmi kötelezettséggel, valamint a veszélyelhárítási tervezéssel összefüggő feladatellátás rögzítése, figyelemmel arra, hogy a Vbő-ben az alapvető rendelkezéseknek kell megjelennie keretjelleggel. Részletesen a konkrét feladatokat ennek megfelelően a Vbő. Vhr.1-ben lenne célszerű megjeleníteni.	3.2.5. alfejezet

21.	A polgármester Vbő-ben meghatározott feladatrendszerét egy kivétellel a Vbő. Vhr.1. nem egészíti ki. Ennek következtében a polgármester feladatrendszerében számos hiányosság mutatkozik, melynek kiküszöbölésére a feltüntetett alfejezetben konkrét javaslatot tettem.	3.2.5. alfejezet
22.	Fontosnak tartom a korábbi rendelkezések átvételével továbbra is rögzíteni azt, hogy a polgármester a védelmi és biztonsági tevékenységekkel kapcsolatos feladatait a polgármesteri hivatal közreműködésével látja el. Ennek érdekében a szükséges mértékben a polgármesteri hivatallal foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban álló minden személy rendkívüli munkavégzésre kötelezhető.	3.2.5. alfejezet
23.	A Vbő. újításának köszönhetően az ideiglenes polgári védelmi szolgálat azonnali teljesítésének elrendelésére jogosulttá vált a HVB elnöke is, azonban a gazdasági és anyagi szolgáltatás igénybevételével kapcsolatban az elrendelés jogát nem telepítette az elnökhöz a jogalkotó. Véleményem szerint ez utóbbi jogkörnek a HVB elnökéhez történő telepítése is indokolt lenne a polgári védelmi szolgálat elrendelésének jogköréhez hasonlóan.	3.2.5. alfejezet
24.	A korábbi szabályozás alapján különleges jogrend idején a települési önkormányzat képviselő-testületének feladat- és hatáskörét a polgármester gyakorolta, a hatályos szabályozásból azonban ez a rendelkezés hiányzik. Ezért célszerű lenne az operativitás érdekében a korábbi szabályozáshoz hasonlóan az egyszemélyi döntési jogkört a különleges jogrend idejéhez, valamint az azonnali reagálást szükségessé tevő válsághelyzetekhez kötni.	3.2.5. alfejezet
25.	A védelmi bizottságok és a polgármester tekintetében megállapítottam, hogy a Vbő-ben alapvető célként megjelenő nemzeti ellenálló képesség, továbbá a biztonságtudatosság erősítésével összefüggő, valamint a közelmúlt eseményeihez – migrációs válság, világjárvány, szomszédos országban fennálló háború következtében az országot érintő menekülthullám – kapcsolódó feladatok egy kivétellel nem jelennek meg a szabályozásban. Megítélésem szerint szükséges lenne a fentiekkel kapcsolatos feladatok általános jelleggel történő rögzítése is.	3. fejezet Részkövetkeztetések
<b>A nemzeti ellenálló képesség erősítése a védelmi és biztonsági igazgatás feladatrendszerében</b>		
1.	Véleményem szerint indokolt lenne a védelmi bizottságok és a polgármester feladatrendszerében rögzíteni azt, hogy a TVB, a HVB, valamint a polgármester „ellátja a nemzeti ellenálló képesség előmozdításával és fejlesztésével összefüggő feladatokat”.	4.1.2. alfejezet

2.	A települések védettségi szintjének meghatározására szolgáló, általam javasolt módszer részletes bemutatása a megjelölt alfejezetben található.	4.3. alfejezet
3.	Az általam kidolgozott településekre vonatkozó, védettség mérésére szolgáló módszer segítségével meghatározható a nemzeti ellenálló képesség szintje is, melynek részletes kifejtése a megjelölt alfejezetben látható.	4.3. alfejezet

# **Függelék**

## A VÉDELMI IGAZGATÁSI HIVATAL SZERVEZETI EGYSÉGEINEK FELADATAI

### 1. Védelmi és Biztonsági Koordinációs Főosztály

#### 1.1. Kodifikációs feladatok:

- a) a Vbő-vel összefüggésben közreműködik a Miniszterelnöki Kabinetiroda és a Miniszterelnöki Kormányiroda hatáskörébe tartozó jogalkotási feladatok ellátásában, előkészíti az ezzel összefüggő vonatkozó jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök és normatív utasítások tervezetét;
- b) összehangolja a védelmi és biztonsági reform ágazati felelősségi körbe tartozó szabályozóinak kidolgozását;
- c) kidolgozza a védelmi és biztonsági, továbbá az összkormányzati válságkezelési, illetve különleges jogrendi feladatok hatékony ellátásához szükséges ágazatokon átívelő koncepciók, stratégiák, előterjesztések tervezeteit;
- d) kidolgozza a tárcák felelősségébe tartozó válságkezelési, különleges jogrendi működési szabályozók előkészítését támogató, az egységes megközelítést biztosító irányelveket, ajánlásokat;
- e) kidolgozza a nemzeti ellenálló képességgel kapcsolatos, az összkormányzati megközelítést erősítő alapvető jogszabályokat és a működési szabályozók előkészítését támogató, az egységes megközelítést biztosító irányelveket;
- f) kidolgozza az összehangolt védelmi tevékenység működési kereteinek részletes szabályozását.

#### 1.2. Koordinációs feladatok:

- a) összehangolja a Magyarország biztonsági és védelmi érdekeivel összefüggő igazgatási feladatokat és azok ellátását, melynek keretében koordinálja az összehangolt védelmi tevékenységre történő összkormányzati felkészülést;
- b) kormányrendeletben meghatározottak szerint koordinálja a Kormány válsághelyzeti és különleges jogrendi működéséhez szükséges speciális feltételek kialakítását és fenntartását, továbbá javaslatot tesz az e célra szükséges költségvetési forrásokra;
- c) koordinálja a kormányzati irányítási, vezetési rendszerben az állami felső szintű vezetés működéséhez, fenntartásához szükséges feltételek előkészítését;
- d) koordinálja a különleges jogrendi felkészülés ágazati feladatainak ellátását;

- e) ellátja a védelmi-biztonsági reform további szakmai folyamatainak koordinációját az ágazatok irányában;
- f) koordinálja a Vbő. szerinti védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő további szervezetek védelmi és biztonsági igazgatási tevékenységét;
- g) szakmailag támogatja és összehangolja a területi védelmi bizottságok munkáját, az ágazati védekezési és felkészülési feladatokat ide nem értve;
- h) összkormányzati szinten összehangolja a polgári védelmi kötelezettséggel kapcsolatos ágazati feladatokat;
- i) végzi a gazdasági anyagi szolgáltatási kötelezettségek tervezésének összkormányzati szintű koordinációját;
- j) koordinálja a NATO Válságreakálási Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer működtetésével kapcsolatos állami feladatok ellátását, összeállítja a Nemzeti Intézkedések Gyűjteményét;
- k) összehangolja a nemzeti ellenálló képesség alapkövetelményeinek megvalósításának előmozdításával és fejlesztésével összefüggő feladatok tervezését és ellátását;
- l) koordinálja a közigazgatási vagy más szakmai egyeztetés keretében a Hivatalhoz érkező előterjesztések és jelentések véleményezését a Hivatalon belül, és előkészíti a választervezeteket.

### **1.3. Funkcionális feladatok:**

- a) kidolgozza a védelmi-biztonsági igazgatás központi szervére vonatkozó részletes javaslatokat;
- b) előkészíti és összehangolja a védelmi-biztonsági igazgatás központi szervének megalakításához kapcsolódó döntéseket;
- c) végzi a kormányzati szintű védelmi-biztonsági együttműködési feladatok vizsgálatát, fejlesztési javaslatokat fogalmaz meg;
- d) ellátja a területi védelmi bizottság elnökeivel és tagjaival való kapcsolattartáshoz fűződő feladatokat;
- e) végzi a különleges jogrendi, valamint a békeidejű válságkezelés feladatainak szakmai előkészítését és a végrehajtás összehangolását a védelmi és biztonsági igazgatás központi és területi szintű szervei között;
- f) közreműködik a Befogadó Nemzeti Támogatás területi szintű tervezésében és végrehajtásában, valamint az e körbe tartozó polgári erőforrások és szolgáltatások szükség szerinti igénybevitelével kapcsolatos feladatok ellátásában;

- g) végzi a védelmi és biztonsági, továbbá az összkormányzati válságkezelési, illetve különleges jogrendi feladatok ellátására való felkészüléshez szükséges biztonsági elemzések és értékelések összehangolt vizsgálatát, valamint ezek alapján stratégiai elemzéseket és trendvizsgálatokat készít;
- h) figyelemmel kíséri és feladatkörét érintően támogatja a védelmi és biztonsági érdekek érvényesítését, illetve az ezekkel összefüggő fejlesztéseket segítő, valamint a biztonsági és védelmi összefüggésű technológiai, illetve társadalmi kihívások beazonosításához hozzájáruló tudományos kutatásokat;
- i) javaslatokat dolgoz ki az összkormányzati komplex válságkezelés képesség fejlesztésére, folyamatosan vizsgálja a nemzetközi megoldásokat;
- j) a Hivatal főigazgatójának hatáskörébe tartozó ügyek tekintetében irányítja a területi védelmi bizottságok munkáját, az ágazati védekezési és felkészülési feladatokat ide nem értve;
- k) véleményt nyilvánít a Hivatal feladati ellátása során felmerülő jogalkotási és jogalkalmazási kérdésekben;
- l) az éves tevékenységhez kapcsolódóan elkészíti a Kormány számára a jogszabályban előírt beszámolót;
- m) előkészíti a Hivatal működését szabályozó belső rendelkezéseket;
- n) ellátja az adatvédelemmel kapcsolatos feladatokat.

#### **1.4. Egyéb feladatok:**

- a) szervezi a Hivatal riasztási és kiértesítési szolgálatának működését;
- b) kapcsolatot tart a minisztériumok és más közigazgatási szervek biztonsági szakterületi képviselőivel;
- c) együttműködik a Védelmi és Biztonsági Ellenőrzési és Felkészítési Főosztállyal, valamint a Védelmi és Biztonsági Eseménykezelési Főosztállyal.

## **2. Védelmi és Biztonsági Ellenőrzési és Felkészítési Főosztály**

### **2.1. Kodifikációs feladatok:**

- a) előkészíti a védelmi és biztonsági szervezetek, valamint a közigazgatás állományának védelmi és biztonsági célú felkészítésének általános követelményeit;
- b) kidolgozza a kormányzati ellenőrzési képesség és gyakorlatok rendszerének követelményeit, eljárásrendjét a védelem és biztonság területén;

c) kidolgozza a védelmi-biztonsági ellenőrzéssel, felkészítéssel, tervezéssel és gyakorlatokkal kapcsolatos, az összkormányzati megközelítést erősítő alapvető jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök és irányelvek tervezeteit.

### **2.2. Koordinációs feladatok:**

- a) koordinálja az új védelmi-biztonsági tervdokumentumok előkészítését, közreműködik az ágazati kidolgozó munkában;
- b) kormányzati szinten összehangolja a védelmi és biztonsági reform ágazati kidolgozói felelősségi körbe tartozó szabályozókat az ellenőrzések, gyakorlatok és a felkészítés terén;
- c) végzi az egyes kiemelt hazai összkormányzati válságkezelési gyakorlatok tervezését és koordinációját;
- d) koordinálja a védelmi és biztonsági célú gyakorlatok előkészítését és a végrehajtását;
- e) részt vesz az egyes nemzetközi válságkezelési gyakorlatok előkészítésének és végrehajtásának koordinációjában;
- f) ellátja a Hivatal működését biztosító (köz)beszerzésekkel, rendezvényszervezéssel kapcsolatos feladatokat;
- g) ellátja a vezetői értekezlet összehívásával kapcsolatos feladatokat;
- h) végzi a Hivatal adminisztratív tevékenységét.

### **2.3. Funkcionális feladatok:**

- a) ellenőrzi a védelmi és biztonsági célú feladatellátást és az arra való felkészülést a minisztériumok, kormányzati főhivatalok és központi hivatalok, valamint a védelmi és biztonsági ellenőrzésekről szóló Korm. rendelet szerinti esetekben a nemzetbiztonsági szolgálatok tekintetében;
- b) ellenőrzi az ágazatokon átívelő védelmi és biztonsági feladatok, az összkormányzati válságkezelés, a különleges jogrendi felkészülés rendszerébe tartozó részfeladatok tárcáknál, szervezeteknél történő végrehajtását;
- c) végzi a védelmi felkészítés központi feladatait, szervezi a Honvédelmi Minisztériummal és a Belügyminisztériummal együttműködésben a központi közigazgatás állományának felkészítését;
- d) biztosítja a védelmi és biztonsági feladatokkal, az egyes válságok kezelésével, illetve a kapcsolódó gyakorlatokkal összefüggő tapasztalatok elemzését, feldolgozását, fejlesztési rendszerbe történő integrálását;
- e) végzi a Hivatal nemzetközi kapcsolattartással összefüggő feladatait;



f) végzi a nemzeti ellenálló képesség fejlesztésével összefüggő nemzetközi dokumentumok feldolgozását, javaslatok megfogalmazását, közreműködik a hazai reziliencia programok kialakításában;

g) koordinálja a válságkezelési gyakorlatokra történő felkészülést;

h) részt vesz a védelmi és biztonsági felkészülés keretében a központi, területi és helyi védelmi igazgatási tervekre vonatkozó javaslatok összeállításában.

#### **2.4. Egyéb feladatok:**

a) szervezi a Hivatal készenléti feladatainak begyakoroltatását;

b) a Hivatal kormányzati ellenőrzési feladatainak megtervezéséhez előkészíti és összeállítja a Hivatal éves ellenőrzési tervét;

c) részt vesz a Hivatal hatáskörébe tartozó ellenőrzésekkel kapcsolatos intézkedési terv összeállításában;

d) ellátja a Hivatal tevékenységéhez kapcsolódó oktatási, képzési és továbbképzési feladatokat;

e) részt vesz a Hivatal belső ellenőrzésével kapcsolatos terv összeállításában, valamint javaslatokat dolgoz ki a hiányosságok kiküszöbölésére;

f) a képzések, az ellenőrzés, a gyakorlatok és a tervezés vonatkozásában közreműködik a jogszabályban előírt beszámolók kidolgozásában;

g) együttműködik a Védelmi és Biztonsági Koordinációs Főosztállyal, valamint a Védelmi és Biztonsági Eseménykezelési Főosztállyal.

### **3. Védelmi és Biztonsági Eseménykezelési Főosztály**

#### **3.1. Kodifikációs feladatok:**

a) kidolgozza a NEK létrehozására vonatkozó részletes javaslatot;

b) előkészíti az eseménykezelés nemzeti képességének kialakításához kapcsolódó kormányzati szintű döntéseket;

c) kidolgozza az Ország Összehangolt Védelmi Tervéhez kapcsolódó központi eseménykezelési eljárásokat;

d) kidolgozza az eseménykezeléshez kapcsolódóan a lakosság tájékoztatásának rendszerét;

e) kidolgozza a NEK működési okmányait.

#### **3.2. Koordinációs feladatok:**

a) közreműködik az ágazati eseménykezelési eljárások összehangolásában;

- b) közreműködik a Kormány válsághelyzeti és különleges jogrendi működéséhez szükséges speciális feltételek kialakításában és fenntartásában, továbbá javaslatot tesz az e célra szükséges költségvetési forrásokra;
- c) közreműködik a kormányzati irányítási, vezetési rendszerben az állami felső szintű vezetés működéséhez, fenntartásához szükséges feltételek előkészítésében;
- d) kapcsolatot tart a minisztériumok és más közigazgatási szervek riasztási feladatokban érintett szakterületi képviselőivel;
- e) nemzetközi kapcsolatokat épít ki az Európában működő kríziskezelő központokkal annak érdekében, hogy a tényleges eseménykezelés elrendelése esetén ezek már rendelkezésre álljanak;
- f) előkészíti az összehangolt védelmi tevékenység elrendeléséhez fűződő, a Hivatal hatáskörébe tartozó döntéseket.

### **3.3. Funkcionális feladatok:**

- a) kialakítja a nemzeti eseménykezelés kezdeti képességét;
- b) összehangolja a NEK működéséhez alapvetően szükséges képességek kialakítását;
- c) meghatározza a NEK működését biztosító infrastruktúra alapvető követelményeit;
- d) előkészíti a NEK logisztikai biztosítását;
- e) kialakítja a NEK kapcsolatrendszerét és adatbázisát;
- f) javaslatot tesz a NEK személyi állományának kiválasztására;
- g) közreműködik a védelmi és biztonsági képzések során a központi eseménykezelő képességhez kapcsolódó felkészítési feladatok ellátásában;
- h) ellátja az eseménykezelésbe bevonható szervezetek kiválasztott állományának belső képzését, gyakoroltatását;
- i) a Kormány döntése alapján eseménykezelési feladatot lát el;
- j) közreműködik a védelmi és biztonsági események tapasztalatainak feldolgozásában.

### **3.4. Egyéb feladatok:**

- a) részt vesz a Hivatal riasztási és kiértesítési szolgálatának ellátásában és működtetésében;
- b) részt vesz a központi gyakorlatok eseménykezelési tapasztalatainak feldolgozásában;
- c) részt vesz a Hivatal hatáskörébe tartozó ellenőrzésekben;
- d) részt vesz a Hivatal belső ellenőrzésével kapcsolatos terv összeállításában, valamint javaslatokat dolgoz ki a hiányosságok kiküszöbölésére;
- e) együttműködik a Védelmi és Biztonsági Ellenőrzési és Felkészítési Főosztállyal, valamint a Védelmi és Biztonsági Koordinációs Főosztállyal.

## Táblázatok és ábrák jegyzéke

S.sz.	A táblázat megnevezése	Oldal
1.	Az alkotmányos reform cél- és eszközrendszere	32.
2.	A különleges jogrendi esetkörök számának alapvető változása	33.
3.	A különleges és a normál időszakos jogrend összehasonlítása	39.
4.	A különleges jogrendi esetkörök tényállásainak összefüggései a rendszerváltozástól az Alaptörvény hatályba lépéséig	44.
5.	Az Alaptörvény különleges jogrendi esetkörei tényállásainak összefüggései a 6. módosítás után	47.
6.	Az Alaptörvény különleges jogrendi esetkörei tényállásainak összefüggései 2022. november 1-jétől, a hatályos szabályozás alapján	66.
7.	A különleges jogrendre vonatkozó közös garanciák	75.
8.	A Vbö. cél- és eszközrendszere	92.
9.	A védelmi igazgatási rendszer változásai 1989-2022-ig, összefüggésben a különleges jogrendi szabályrendszer fő változásaival	135.
10.	A Védelmi Igazgatási Hivatal feladatai a Vbö. alapján	144.
11.	A területi védelmi bizottság összetétele a Vbö. és Vbö. Vhr.1. alapján	157.
12.	A TVB felkészülési feladatai a Vbö. alapján	165.
13.	A TVB válságkezelési feladatai a Vbö. alapján	167.
14.	A TVB-nek a felkészüléshez köthető követelmények, eljárásrendek meghatározásához kapcsolódó és az operatív szerve bevonásával ellátandó feladatai a Vbö. Vhr.1. alapján	171.
15.	A TVB elnökének hatáskörébe tartozó feladatok a Vbö. Vhr.1. alapján	173.
16.	A HVB felkészülési és válságkezelési feladatai a Vbö. alapján	180.
17.	A HVB elnökének feladatai a Vbö. Vhr.1. alapján	183.
18.	A polgármester feladatai a Vbö. alapján	185.
19.	A nemzeti ellenálló képesség feladatellátásának területei és fejlesztésének kiemelt szempontjai	202.
20.	A VBI központi (VIH) és területi (TVB) szervének a nemzeti ellenálló képesség megalapozásához kapcsolható feladatai	205.

21.	A VBI helyi szervének (HVB) és a polgármestereknek a nemzeti ellenálló képesség megalapozásához kapcsolható feladatai	206.
22.	A védelmi feladatok cél és időszak szerinti csoportosítása	221.
23.	A kitettségi faktorok védelmi célok szerinti csoportjai	225.
24.	A település védelmi szempontú jellemzőivel összefüggő védettségi részindex számításához	261.
25.	A Megelőzési Védettségi Részindex mérését segítő táblázat	264.
26.	A Védekezési Védettségi Részindex mérését segítő táblázat	268.
27.	A Helyreállítási Védettségi Részindex mérését segítő táblázat	273.
28.	A védettségi, a kitettségi részindexek és a védelmi szintek kapcsolata	230.
29.	A kutatás során és a jogszabályok összehasonlító elemzéséből levont következtetések, alapvető megállapítások	275.
30.	Kritikai észrevételek és javaslatok a feltárt szabályozási hiányosságok, ellentmondások korrigálására, megoldására	283.

### Ábrák jegyzéke

S.sz.	Az ábra megnevezése	Oldal
1.	A Védelmi Igazgatási Hivatal szervezeti kialakítása	141.
2.	A TVB összetétele	156.
3.	A települési reziliencia összetevői	210.
4.	A kihívások, kockázatok és fenyegetések	212.
5.	A települések védelmi képességeinek kialakítási folyamata a megelőzés időszakában	220.

## Általam használt fontosabb rövidítések jegyzéke

Rövidítés	Megnevezés
<b>HIKOM</b>	Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport
<b>HIKOM Korm. határozat</b>	1525/2013. (VIII. 12.) Korm. határozat a Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról
<b>HIKOM SZMR</b>	HIKOM Korm. határozat 1. melléklet: a HIKOM Szervezeti és Működési Rendje
<b>HVB</b>	helyi védelmi bizottság
<b>HVRI</b>	helyreállítási védettségi részindex
<b>HVRP</b>	helyreállítási védettségi részpont
<b>Hvt.1.</b>	1976. évi I. törvény a honvédelemről
<b>Hvt.2.</b>	1993. évi CX. törvény a honvédelemről
<b>Hvt.2. Vhr.</b>	178/1993. (XII. 27.) Korm. rendelet a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény végrehajtásáról
<b>Hvt.3.</b>	2004. évi CV. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről
<b>Hvt.3. Vhr.</b>	71/2006. (IV. 3.) Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény végrehajtásáról
<b>Hvt.4.</b>	2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről
<b>Hvt.4. Vhr.</b>	290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról
<b>Hvt.5.</b>	2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről
<b>Kat.1.</b>	1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről
<b>Kat.1. Vhr.</b>	179/1999. (XII. 10.) Korm. rendelet a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény végrehajtásáról
<b>Kat.2.</b>	2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról
<b>Kat.2. Vhr.</b>	234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról
<b>KKB</b>	Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság
<b>KKB Korm. határozat</b>	1150/2012. (V. 15.) Korm. határozat a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról
<b>KKB SZMR</b>	KKB Korm. határozat I. melléklet: a KKB Szervezeti és Működési Rendje
<b>KSH SZMSZ</b>	10/2023. (VI. 23.) MK utasítás a Központi Statisztikai Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatáról
<b>KTÖP</b>	kapható teljes összpontszám
<b>MVB</b>	megyei védelmi bizottság
<b>MVRI</b>	megelőzési védettségi részindex

<b>MVRP</b>	megelőzési védetség részpont
<b>NBS4</b>	1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról
<b>ÖVT</b>	összehangolt védelmi tevékenység
<b>TJRP</b>	települési jellemzők részpont
<b>TKVI</b>	Települési Katasztrófavédelmi Védetség Index
<b>TKVÖP</b>	települési katasztrófavédelmi védelegési öszpöntszám
<b>TVB</b>	területi védelmi bizottság
<b>TVJRI</b>	települési jellemzőkből számolt védelegési részindex
<b>TVÖP</b>	települési védelegési öszpöntszám
<b>VBI</b>	védelmi és biztonsági igazgatás
<b>Vbö.</b>	2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról
<b>Vbö. Vhr.1.</b>	427/2022. (X. 28.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági igazgatás területi és helyi szabályairól
<b>Vbö. Vhr.2.</b>	337/2022. (IX. 7.) Korm. rendelet a Védelmi Igazgatási Hivatalról
<b>VIH</b>	Védelmi Igazgatási Hivatal
<b>VIH SZMSZ</b>	10/2022. (XI. 9.) MK utasítás a Védelmi Igazgatási Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatáról
<b>VVRI</b>	védekezési védelegési részindex
<b>VVRP</b>	védekezési védelegési részpont

## A témával kapcsolatos saját publikációk jegyzéke

LÁSZLÓ Viktória (2024): A védelmi és biztonsági szabályozási reform hatásai a polgári védelmi kötelezettségre vonatkozó alapvető szabályozásra. *Polgári Védelmi Szemle*, 2024. (1788-2168): 16 Különszám, pp. 340-352.

LÁSZLÓ Viktória (2022): A különleges jogrend és a veszélyhelyzet intézménye Magyarországon - aktuális kérdések és a 2023-tól hatályba lépő szabályozás. *Polgári Védelmi Szemle*, 2022 DAREnet projekt különszám, pp. 201-215.

LÁSZLÓ Viktória – MUHORAY Árpád (2021): A veszélyhelyzeti szabályozás alkotmányos jogfejlődési tapasztalatainak értékelése. *Hadtudomány*, 2021(31E), pp. 146-161.

LÁSZLÓ Viktória (2021): *Különleges jogrend és a veszélyhelyzet intézménye Magyarországon – aktuális kérdések és a 2023-tól hatályba lépő szabályozás*. In: BODNÁR László – HEIZLER György szerk. (2021): *Konferenciakiadvány, Természeti Katasztrófák Csökkentésének Világnapja Nemzetközi Tudományos Konferencia*. Budapest: Rádiós Segélyhívó és Infokommunikációs Országos Egyesület, pp. 337-348.

LÁSZLÓ Viktória (2021): Examination of the constitutional regulation promulgated by the ninth amendment of the fundamental law, entering into force on July 1st, 2023. *Katonai Logisztika*, 2021. 29(1-2), pp. 174-192.

LÁSZLÓ Viktória (2021): A hatályos magyar szabályozás és a koronavírus-járvány első hulláma idején kihirdetett veszélyhelyzet során bevezetett kormányzati intézkedések vizsgálata. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2021(1), pp. 43-76.

LÁSZLÓ Viktória (2021): A honvédelmi törvény védelmi igazgatást érintő, 2020. január 1-jén hatályba lépett módosításai, különös tekintettel a védelmi bizottságokat érintő módosításokra. *Hadtudományi Szemle*, 2021. 14(1), pp. 155-172.

LÁSZLÓ Viktória (2020): *Az éghajlatváltozás hatásai elleni hazai védelem lehetőségei a területi, helyi szintű védelmi igazgatás szemszögéből*. In: HORNYACSEK Júlia szerk. (2020): *A környezetvédelem speciális kérdései*. Budapest: DAS könyvek, pp. 39-54.

LÁSZLÓ Viktória (2020): Előrejelzések 2050-ig a népességnövekedés és annak várható jövőbeni következményeiről. *Katonai Logisztika*, 2020(1-2), pp. 28-53.

LÁSZLÓ Viktória (2019): A hazai közlekedési rendszer védelmének, biztonságának fontossága a védelmi igazgatás szemszögéből. *Hadtudományi Szemle*, 2019. 12(4), pp. 123-139.

LÁSZLÓ Viktória (2019): A védelmi bizottságok lehetséges feladatai a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben. *Hadtudomány és a XXI. század '19*, pp. 156-178.

LÁSZLÓ Viktória (2018): Az Alaptörvény hatályba lépését követő és közvetlenül azt megelőző időszaki különleges jogrend hazai szabályozásának összehasonlító elemzése. *Hadtudományi Szemle*, 2018. 11(4), pp. 366-385.

LÁSZLÓ Viktória (2018): A biztonságot veszélyeztető tényezők, azok hatásai és következményei napjainkban. *Szakmai Szemle*, 2018. 16(3), pp. 36-46.