

Nemzeti Közszolgálati Egyetem

# Doktori értekezés

Budapest, 2024.

Nemzeti Közszolgálati Egyetem  
Hadtudományi Doktori Iskola

dr. László Viktória

Eredeti cím:

A VÉDELMI BIZOTTSÁGOK HELYÉNEK ÉS SZEREPÉNEK  
ÚJSZERŰ ÉRTELMEZÉSE A VÉDELMI IGAZGATÁS  
RENDSZERÉBEN

Javasolt cím

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

doktori (PhD) értekezés tervezete

---

Dr. Muhoray Árpád tú. vör. gy.  
témavezető

---

Dr. Hornyacsek Júlia ny. alez.  
társtémavezető

Budapest, 2024.



## Tartalomjegyzék

<b>BEVEZETÉS .....</b>	<b>9</b>
A tudományos probléma megfogalmazása .....	10
A kutatás hipotézisei.....	14
A kutatás célkitűzései .....	16
A kutatás módszerei.....	18
A téma körül határolása, szűkítése .....	21
A releváns szakirodalom áttekintése .....	21
<b>1. A biztonság fogalmának változása, a hazánk biztonságát fenyegető veszélyforrások a nemzeti biztonsági stratégiák tükrében.....</b>	<b>29</b>
1.1. A biztonság fogalmának és értelmezésének változása a 20. század közepétől napjainkig .....	30
1.2. Hazánk biztonságát fenyegető veszélyforrások a nemzeti biztonsági stratégiák tükrében .....	33
Részkövetkeztetések.....	39
<b>2. A hazai különleges jogrend alaprendeltetése, a változások okai, folyamata, alapvető jellemzői a rendszerváltozástól napjainkig .....</b>	<b>40</b>
2.1. A minősített időszak, a különleges jogrend, a védelmi igazgatás, valamint a védelmi és biztonsági igazgatás kapcsolata, összefüggései.....	40
2.2. A különleges jogrend intézményének alaprendeltetése, jellemzői, működési mechanizmusa .....	42
2.3. A különleges jogrendi szabályrendszer kialakulásának folyamata, a változások okai, alapvető jellemzői napjainkig.....	46
2.3.1. A változás folyamata, okai a kezdetektől a rendszerváltozásig.....	46
2.3.2. A változás folyamata, okai a rendszerváltozástól 2012-ig.....	47
2.3.3. A változás folyamata, okai 2012-től napjainkig .....	50
Részkövetkeztetések.....	54

<b>3. A különleges jogrendi szabályozás alkotmányossági és gyakorlati alkalmazhatóságának vizsgálata a jelenlegi szabályrendszer hatályba lépése előtti állapot szerint .....</b>	<b>56</b>
3.1. A különleges jogrendre vonatkozó alkotmányos szabályozás bemutatása.....	56
3.2. A különleges jogrendi rendelkezések alkalmazhatóságának vizsgálata a gyakorlati tapasztalatok és elméleti kritikai elemzések alapján .....	62
3.2.1. A természeti és civilizációs katasztrófák kezelésével összefüggő problémák, azok jogszabályi hátterének elemzése .....	63
3.2.2. A koronavírus világjárvány kezelése során szerzett tapasztalatok és az azzal összefüggő jogszabályi háttér elemzése.....	66
3.3. A különleges jogrendi szabályozás egyéb problémáinak feltárása jogszabályi elemzéssel .....	70
3.3.1. Alkotmányos szinten felmerülő problémák .....	70
3.3.2. Az Alaptörvény szintje alatti alacsonyabb szintű szabályozásban megjelenő problémák .....	71
Részkövetkeztetések .....	73
<b>4. A védelmi és biztonsági reform folyamata, alapvető állomásai, a hatályos különleges jogrendi szabályrendszer változásainak összehasonlító elemzése.....</b>	<b>74</b>
4.1. A védelmi és biztonsági reform folyamatának, állomásainak, cél- és eszközrendszerének, a változások alapvető jellemzőinek bemutatása .....	74
4.2. A különleges jogrend reform során kialakult és a reformot megelőző szabályozottságának összehasonlító elemzése .....	79
4.2.1. A különleges jogrendi esetkörökre vonatkozó rendelkezések összehasonlító elemzése .....	79
4.2.2. Valamennyi különleges jogrendi esetkörösre vonatkozó közös szabályok, ezen belül a garanciák rendszerének összehasonlító elemzése .....	85
4.2.3. Az átmeneti időszaki szabálykeret vizsgálata, elemzése .....	92
4.3. A különleges jogrendre vonatkozó törvényi szabályozás összehasonlító elemzése.....	95
Részkövetkeztetések .....	99
<b>5. A Vbő. és az összehangolt védelmi tevékenység (ÖVT) bemutatása, valamint a normál jogrendi válságkezelés hatékonyságát fokozó szabályrendszer vizsgálata .....</b>	<b>101</b>

5.1. A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény általános bemutatása, alapvető célkitűzései, jellemzői, legfontosabb rendelkezései.....	101
5.1.1. A Vbö. általános bemutatása, annak alapvető célkitűzései, legfontosabb jellemzői .....	101
5.1.2. A Vbö. alapvető rendelkezéseinek értelmezése, jogszabályi elemzése, cél- és eszközrendszerének bemutatása.....	104
5.2. Az összehangolt védelmi tevékenység (ÖVT) alaprendeltetése, legfontosabb jellemzői, szabályozottsága .....	111
5.3. A normál jogrendi válságkezelés hatékonyabbá tételét szolgáló szabályrendszer .....	116
5.3.1. A hatékonyság fokozását szolgáló összkormányzati koordináció lehetőségének megteremtése az ágazati válságkezelések esetén.....	116
5.3.2. A hatékonyság fokozását szolgáló azonnali reagálás lehetőségének megteremtése az Alaptörvényben és az ágazati szabályozásban.....	120
Részkövetkeztetések .....	126
<b>6. A hazai védelmi igazgatási rendszer kialakulásának előzményei, fejlődésének főbb szakaszai, azok jellemzői, jogszabályi háttere .....</b>	<b>128</b>
6.1. A hazai védelmi igazgatási rendszer kialakulásának előzményei, valamint fejlődése a rendszerváltozástól 2000-ig.....	128
6.1.1. A védelmi igazgatás kialakulásának előzményei.....	128
6.1.2. A védelmi igazgatás a rendszerváltozástól 2000-ig.....	130
6.2. A hazai védelmi igazgatás fejlődése a 21. század első évtizedében (2000-2012. között) .....	135
6.3. A védelmi igazgatás fejlődése 2012 és 2022 között.....	140
Részkövetkeztetések .....	148
<b>7. A védelmi és biztonsági igazgatási rendszer fogalma, rendeltetése, szervezeti felépítése, működése és feladatai a hatályos szabályozás alapján .....</b>	<b>151</b>
7.1. A VBI-re vonatkozó szabályozás megújításának okai, a VBI fogalma, rendeltetése, szervezeti rendszerének változásai .....	151
7.2. A VBI központi szerve, a Védelmi Igazgatási Hivatal szervezeti felépítése, működése, feladatrendszere, valamint az ágazati vonatkozású központi koordináció megvalósulása	155

7.2.1. A központi szerv alaprendeltetése, jogállása, szervezeti felépítése, működése....	155
7.2.2. A Védelmi Igazgatási Hivatal feladatrendszere, a feladatok csoportosítása, szabályozási háttere.....	157
7.2.3. Az ágazati vonatkozású központi kordinációt megvalósító szervek bemutatása, azok összehasonlító elemzése.....	160
7.3. A területi védelmi bizottság (TVB) összetételének, működésének és feladatrendszerének vizsgálata, jogszabályi elemzése .....	165
7.3.1. A TVB fogalmi meghatározása, alaprendeltetése, valamint az összetételére és működésére vonatkozó jogszabályi rendelkezések.....	165
7.3.2. A TVB feladatrendszere, a bizottság elnökének feladatai, a feladatok csoportosítása, jogszabályi hátterének vizsgálata.....	173
7.4. A helyi védelmi bizottság (HVB) meghatározása, összetételének, működésének, feladatrendszerének vizsgálata, jogszabályi elemzése .....	184
7.4.1. HVB fogalmi meghatározása, összetételének, működésének jellemzői .....	184
7.4.2. A HVB feladatrendszere, a bizottság elnökének feladatai, jogszabályi háttere....	189
7.5. A polgármester védelmi és biztonsági tevékenységére, jogkörére és feladatrendszerére vonatkozó szabályok.....	194
Részkövetkeztetések .....	199
<b>8. A települések rezilienciájának szerepe a nemzeti ellenálló képesség megvalósításában, a kitérttségük és védettségük felmérésére javasolt gyakorlati módszer .....</b>	<b>204</b>
8.1. A reziliencia védelmi szempontú értelmezése, a nemzeti és települési reziliencia növelésének alapvető feladatai .....	206
8.1.1. A reziliencia védelmi szempontú értelmezése, a NATO és az EU reziliencia-céljai .....	207
8.1.2. A hazai nemzeti szintű reziliencia-célok és feladatok .....	210
8.1.3. A nemzeti ellenálló képesség kialakításának hazai sajátosságai .....	213
8.1.4. A települési ellenálló képesség .....	215
8.2. A települések védettségének mérését szolgáló módszertant megalapozó kutatás bemutatása .....	219

8.2.1. Napjaink veszélyeztető tényezői és azok hatása a reziliencia szemszögéből .....	219
8.2.2. A veszélyeztető tényezők hatásának, kárterületük jellemzőinek vizsgálata .....	222
8.2.3. A védettség elérése érdekében végzendő védelmi feladatok a kialakult kárterületen .....	226
8.3. A települések kitettségi faktorainak meghatározása.....	229
Részkövetkeztetések .....	237
<b>BEFEJEZÉS .....</b>	<b>239</b>
Összegzett következtetések .....	239
Új tudományos eredmények .....	252
Ajánlások, a kutatási eredmények gyakorlati felhasználhatósága .....	252
<b>Felhasznált irodalom jegyzéke .....</b>	<b>254</b>
<b>Felhasznált jogforrások és egyéb joganyagok .....</b>	<b>262</b>
<b>Melléletek .....</b>	<b>266</b>
<b>Függelék .....</b>	<b>289</b>
<b>Táblázatok és ábrák jegyzéke .....</b>	<b>296</b>
<b>Általam használt fontosabb rövidítések jegyzéke .....</b>	<b>298</b>
<b>A témával kapcsolatos saját publikációk jegyzéke.....</b>	<b>300</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.

Átalakuló világrendünkben a biztonsági környezet egyre komplexebbé válik, és dinamikusan változik. Ebben a folyamatosan változó, bizonytalan környezetben a felmerülő kihívásokra adott válaszoknak is változniuk kell. A védelem és a biztonság szavatolásának alapját egy összehangolt védelmi és biztonsági rendszer 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 lehető legszélesebb körének bevonása a hatékony 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 megteremtenünk ahhoz, hogy fel tudjunk készülni és alkalmazkodni tudjunk a közeljövő várható vagy még ismeretlen kihívásaira. 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 hatékony védelemhez és a következmények minimalizálásához természetesen nem elegendő a megváltozott gondolkodás és az ennek 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 megfelelőségére vagy hiányosságaira, ellentmondásaira, és megfogalmazzák az alkalmazhatóságukkal kapcsolatban felmerült aggályokat.

## 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.
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 azok megítélése nehézséget jelent.
3. Az elmúlt évtizedben egyre nagyobb jelentősége van, napjainkra pedig már kiemelt szerephez jutott az ellenálló képesség problematikája. Hazánkban a reform következtében a tételes jogban is megjelent a nemzeti ellenálló képesség és annak fokozásának igénye, amely a védelem és biztonság területén alapvető fontosságú tényező. Ebben a kérdéskörben a közösségek, települések rezilienciájának szerepe elvitathatatlan. 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 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 esetkörüvel 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, melyek voltak a változások főbb pontjai, és milyen tényezők, jellemzők vezettek el a megreformálása 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, a hatalomkoncentráció kialakulását ellensúlyozó garanciarendszert, 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 a rendszer a honvédelem rendszerében jött létre, és a rendszerváltozást követően a honvédelmi túlsúly jellemezte. Struktúrája, feladatrendszere folyamatosan bővült, az ezredfordulótól egyre inkább a komplexitás irányába mozdult el. A védelmi igazgatás később kétpilléres szerkezetűvé vált, melynek 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, és mi volt azok indoka. 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 alkalmazkodó-képesség megteremtése egy összehangolt védelmi és biztonsági rendszer kialakítása és ezáltal a hatékonyság fokozása érdekében. A reform alapjait képező kilencedik Alaptörvénymódosítás és a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény (Vbö.)<sup>1</sup> számos újítást vezetett be. Új szerveket, jogintézményeket hozott létre, párhuzamos szabályozásokat szüntetett meg stb. A reform a különleges jogrendre és a VBI rendszerére vonatkozó szabályrendszert is érintette.

A korábbi időszak tapasztalásai azt mutatják, hogy a különleges jogrendnek és a VBI rendszerének meghatározó szerepe van az ország védelem és biztonságsvavatolásában. Abban az esetben viszont, ha a vonatkozó szabályrendszer kialakítása nem megfelelő, bonyolult, idejétmúlt vagy abban sok 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, 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”. További kérdés, hogy a vizsgált területeken a vonatkozó szabályrendszer módosulásai mennyiben mások a korábbiakhoz képest, hiszen az elmúlt években, évtizedekben is történtek változások. A vizsgálat tárgyát kell képeznie annak, hogy az új megközelítés, gondolkodásmód, a reform célkitűzései hogyan, milyen módon és mértékben valósulnak meg, illetve amennyiben nem, azok milyen következményekkel járhatnak, és hogyan küszöbölhetők ki a hiányosságok. Ezeknek a kérdéseknek a megválaszolásához szükséges a védelmi és biztonsági rendszerre vonatkozó alapvető rendelkezések, egyes új szabályozási megoldások, továbbá a rendszeren belül kiemelten a különleges jogrendre és a VBI-re vonatkozó változások tudományos vizsgálata.

Egy ország védelmi és biztonsági rendszere mindig a meglévő rendszer módosításával vagy szükséges esetben annak rendszerszintű megújításával éri el a biztonsági környezetnek megfelelő védelmi szintet. Mint minden változásnak, a hazai védelmi és biztonsági reformnak is a múlt értékelésén kell alapulnia, és a jelen rendszer ismeretéből kell kiindulnia, továbbá a jövő kihívásaira kell felkészülnie. A változások számtalan kérdést vetnek fel a jövőre vonatkozóan is. Egyáltalán kiküszöbölhető-e a védelmi és biztonsági rendszernek, azon belül a VBI-nek a szektorális megközelítésből adódó ellentmondásai, gyengeségei, a jogalkotónak a

---

<sup>1</sup> 2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról (Vbö.).

szabályozás kialakítása során ennek érdekében milyen eszközei vannak? A módosításokkal megvalósulnak-e a legfontosabb célkitűzések, mint például az, hogy a szabályozás egységesebbé, egyszerűbbé és ezáltal átláthatóbbá, valamint rugalmasabban alkalmazhatóvá váljon? A Vbő-nek sikerült-e, és ha igen, milyen mértékben megvalósítania a keretjellegű szabályozás megteremtését a védelem és biztonság területén? Ennek eléréséhez milyen eszközöket, szabályozási megoldásokat alkalmazott a jogalkotó? Ezek az újítások megfelelnek-e az átfogó megközelítés követelményének, és mennyiben szolgálják a Vbő. alaprendeltetését, azaz, hogy a védelem és biztonság területén érintett valamennyi szerv, szervezet „közös nyelvet” beszéljen a hatékony együttműködés és végső soron a hatékony válságkezelés érdekében? A fenti kérdések tudományos igényű elemzése szükségeszerű és aktuális.

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 fókuszja az összehasonlító elemzés alapján kimutatott változások esetében annak vizsgálata, hogy a reform célkitűzési hogyan, milyen mértékben valósulnak meg az egyes konkrét esetekben, az így 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 ugyanis felmerülhetnek a jogi szabályozás hiátusaiból, ellentmondásaiból adódó problémák, amelyek hátráltatják a szakemberek munkáját, sok esetben társadalmi, anyagi károkhoz is vezethetnek. A gyakorló védelmi szakemberek ezeket nem tudják orvosolni, így a jogászok feladata és felelőssége a gyakorlatot összevetni a szabályozásban foglaltakkal, és ahol kell, javaslatot tenni a módosításra. Főként pedig felhívni a figyelmet a szabályozásból adódó lehetséges problémákra, hiszen a gyakorló szakemberek gyakran szembesülnek ezekkel, és a jognak kell orvosolnia az ellenmondásokat, hiányosságokat. A védelmi és biztonsági szféra működését szabályozó anyagok tudományos vizsgálata ezért is időszerű, az eredményeiből adódó tudományos munkák hiánypótlók lehetnek. A téma tudományos vizsgálata hozhat a gyakorlatban is 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 a védelmi és biztonsági rendszereiket a biztonsági környezet változásaihoz kell igazítaniuk, melynek fontos lépése 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 biztonságsvavatolásban 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. Vizsgálandó kérdés, hogy a VBI különböző szintjeinek reform által kialakított feladatrendszere mennyiben szavatolja, hogy ezt a szerepét hatékonyan betöltse.

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 mérésére nincs azonban kidolgozott és elfogadott módszer. 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 nyújthat. Fontos lenne tehát egy kitettségi faktorok azonosítására épülő, védettségi szint mérését segítő módszer és eszköz kialakítása.

## **A kutatás hipotézisei**

A felmerült kérdések vonatkozásában előkutatást folytattam a hazai és külföldi tudományos irodalmakban, jogforrásokban, egyéb joganyagokban, valamint az azokkal kapcsolatos elemzésekben, folyóiratcikkekben. Interjúkat folytattam gyakorló szakemberekkel és a jogalkotásban résztvevőkkel is, majd megfogalmaztam a kutatási hipotéziseket, és ennek tükrében terveztem meg a kutatásokat.

A hipotézisek két nagy csoportja alakult ki: a főhipotézisek, valamint az egyes részkutatások alhipotézisei, melyeket a fejezetekben fogalmaztam meg. A főhipotézisek a következők:

1. Feltételezem, hogy a biztonságértelmezés, a biztonsági környezet és átalakuló világregdünk változásai, valamint a különleges jogrend és a VBI rendszerének változásai között igazolható összefüggés van, továbbá a mindenkori hazai nemzeti biztonsági stratégiák lekövezték a biztonsági környezeti változásokat, és tükrözték azokat az iránymutatásokat, amelyek a hatékony védekezéshez szükségesek.
2. Feltételezem, hogy hazánk különleges jogrendi szabályrendszerének kialakulása és változásának folyamata a rendszerváltozástól napjainkig összhangot mutat az ország biztonsági környezetének alakulásával, a világban és hazánkban zajló különféle folyamatokkal, eseményekkel, továbbá a különleges jogrendi szabályozás a vizsgált három fejlődési időszakban leköveztte az ország biztonságát befolyásoló tényezőket.
3. Feltételezem, hogy a reformot megelőzően hatályban volt különleges jogrendi szabályrendszer alkotmányos szinten, illetve az alacsonyabb szintű jogi szabályozásban is ellentmondásokat, hiányosságokat mutatott, amelyek a gyakorlati végrehajthatósága esetén is megmutatkoztak.
4. Feltételezem, hogy a védelmi és biztonsági reform célkitűzései – a korszerűsítés, az egyszerűsítés, egységesítés és ezáltal átláthatóbbá tétel, a rugalmasabb alkalmazhatóság, az operativitás biztosítása és végső soron a hatékonyság fokozása – a különleges jogrendi szabályozás vonatkozásában megvalósulnak az egyes szabályozási megoldásokban és a konkrét rendelkezésekben, amelyek kiküszöbölték a korábban felmerült problémákat. Ezen túlmenően, az alkotmányozó a kivételes hatalom ellensúlyozására többletgaranciákat is beépített a rendszerbe.
5. Feltételezem, hogy a reform alapját képező Vbö. keretjelleggel, ágazatokon átívelően biztosítja a védelem és biztonság területén szükséges alapvető rendelkezéseket, továbbá, hogy a jogalkotó legfontosabb célkitűzései a törvény által bevezetett újítások, az új szabályozási megoldások és az egyes konkrét rendelkezések (cél elérését szolgáló eszközök) vonatkozásában megvalósulnak, amelyek végső soron egy összehangolt védelmi és biztonsági rendszer megteremtését és a hatékonyság fokozását szolgálják.
6. Feltételezem, hogy a hazai védelmi igazgatási rendszer fejlődése során a szervezet- és feladatrendszere folyamatosan bővült, a komplexitás irányába mozdult el, azonban gyengeségei, hiányosságai – széttagolt, átfedéseket tartalmazó szabályrendszer, egyes esetekben ágazati jelleg, honvédelmi túlsúly, összkormányzati koordináció hiánya – miatt volt szükség ezen a területen is újításokra.
7. Feltételezem, hogy a hatályos szabályozás alapján a VBI rendszer rendeltetése, működése, szervezeti és feladatrendszere megfelel a reform célkitűzéseinek, továbbá az

újítások a korábbi hiányosságok, ellentmondások megszüntetését szolgálják, azonban egyes esetekben – a központi szerv szabályrendszere, a VBI feladatrendszere, egyes működési szabályok, valamint az alacsonyabb szintű szabályozás vonatkozásában – nem teljesülnek maradéktalanul a célok, a szabályozás korrekciókra szorul.

8. Feltételezem, hogy a védelmi és biztonsági reform egyik alapvető célja a nemzeti ellenálló képesség fokozása, melynek 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. Elemzem a biztonsággal kapcsolatos felfogások és ezzel összefüggésben a biztonsági környezet változásait, és vizsgálom a hazai nemzeti biztonsági stratégiákban foglaltak és az országot fenyegető veszélyeztető tényezők összefüggéseit. Mindezt annak érdekében, hogy meg tudjam vizsgálni és állapítani, hogy ezekkel összhangban volt/van-e hazánk különleges jogrendi szabályozása és a VBI rendszere.
2. Elemzem a hazai különleges jogrend alaprendeltetését, a VBI-vel való kapcsolatát, valamint azt, hogy szabályrendszerének változásai a rendszerváltozástól napjainkig megfeleltek-e a biztonsági környezet változásainak, továbbá, hogy a különleges jogrendi szabályozás a vizsgált három fejlődési időszakban milyen átalakuláson ment keresztül, és annak milyen kiváltó tényezői voltak. Mindezt annak érdekében, hogy feltárjam és azonosítsam a változások során azokat a főbb okokat, amelyek a védelmi és biztonsági reformot szükségessé tették, és igazoljam a különleges jogrend és a VBI összefüggéseit.
3. Vizsgálom a jelenlegi szabályozás hatálybalépése előtti különleges jogrendi szabályrendszert annak érdekében, hogy feltárjam azokat az ellentmondásokat, hiányosságokat, amelyek nehezíthették vagy akadályozhatták a védelmi és biztonsági tevékenységek végrehajtását.
4. Vizsgálom a védelmi és biztonsági reform folyamatát, annak legfontosabb állomásait, valamint a különleges jogrend vonatkozásában összehasonlító elemzéssel azonosítom a változásokat. Mindezt annak érdekében, hogy igazoljam, hogy az új szabályozási



megoldásokban, a konkrét rendelkezések változásaiban megvalósulnak a reform legfontosabb célkitűzései (a korszerűsítés, az egyszerűsítés, egységesítés és ezáltal átláthatóbbá tétel, a rugalmasabb alkalmazhatóság, az operativitás biztosítása és végső soron a hatékonyság fokozása).

5. Vizsgálom a reform alapját képező Vbö. alapvető jellemzőit, célkitűzéseit, legfontosabb újításait. Vizsgálom továbbá a Vbö. egyik fontos célkitűzése, a normál jogrendi válságkezelés hatékonyságának fokozása érdekében bevezetett szabályozást az összkormányzati koordináció és az azonnali reagálás lehetősége szempontjából. Mindezt annak érdekében, hogy igazoljam a reform célkitűzéseinek megvalósulását a konkrét rendelkezéseknél, továbbá, hogy javaslatot tegyek az esetleges hiányosságok, ellentmondások kiküszöbölésére.
6. Vizsgálom három időszakra bontva, hogy a hazai védelmi igazgatási rendszer fejlődését milyen tényezők alakították, és azok hatására milyen változások következtek be szervezeti és feladatrendszerében, maradéktalanul le tudta-e követni az állam- és közigazgatás változásait, illetve a változások milyen irányba mutattak. Azonosítom továbbá, hogy mely jellemzői, hiányosságai és ellentmondásai miatt vált szükségessé a védelmi igazgatás rendszerének megreformálása.
7. Vizsgálom, hogy a VBI rendszerében a szervezeti kialakítása, feladatrendszere, működése vonatkozásában a reform milyen újításokat hozott, kiemelten, hogy azok esetében megvalósulnak-e a reform legfontosabb célkitűzései, felmerülnek-e ellentmondások, hiányosságok. Mindezt annak érdekében, hogy javaslatot tegyek ezek kiküszöbölésére.
8. Vizsgálom a nemzeti ellenálló képesség kérdéskörét, elemzem a VBI különböző szintjeinek ennek növelésében jelentkező feladatát. Elemzem a települési és nemzeti ellenálló képesség összefüggéseit és a települések védelmi és biztonsági események, különösen katasztrófák elleni rezielinciája növelésének lehetőségeit, köztük a kitettség és a védettség meghatározásának szerepét a védelem és biztonságszavatolásban. Mindezt annak érdekében, hogy módszertani javaslatot tegyek egy, a települések kitettségét és védettségét, egyben a rendkívüli eseményekkel szembeni reziliencia szintjét mérő új módszerre.

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

1. fejezet: A biztonság fogalmának változása, a hazánk biztonságát fenyegető veszélyforrások a nemzeti biztonsági stratégiák tükrében.
2. fejezet: A hazai különleges jogrend alaprendeltetése, a változások okai, folyamata, alapvető jellemzői a rendszerváltozástól napjainkig.
3. fejezet: A különleges jogrendi szabályozás alkotmányossági és gyakorlati alkalmazhatóságának vizsgálata a jelenlegi szabályrendszer hatályba lépése előtti állapot szerint.
4. fejezet: A védelmi és biztonsági reform folyamata, alapvető állomásai, a hatályos különleges jogrendi szabályrendszer változásainak összehasonlító elemzése.
5. fejezet: A Vbő. és az összehangolt védelmi tevékenység (ÖVT) bemutatása, valamint a normál jogrendi válságkezelés hatékonyságát fokozó szabályrendszer vizsgálata.
6. fejezet: A hazai védelmi igazgatási rendszer kialakulásának előzményei, fejlődésének főbb szakaszai, azok jellemzői, jogszabályi háttere.
7. fejezet: A védelmi és biztonsági igazgatási rendszer fogalma, rendeltetése, szervezeti felépítése, működése és feladatai a hatályos szabályozás alapján.
8. fejezet: A települések rezilienciájának szerepe a nemzeti ellenálló képesség megvalósításában, a kitétségük és védettségük felmérésére javasolt gyakorlati módszer.

## **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, valamint a kérdezés (interjú) alapú adatgyűjtés 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 dizájnya</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 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 5 pontban foglaltam össze. Az értekezést 253 oldallal zártam, melyben 8 fejezet, azok részkövetkeztetései és az összegzett következtetések találhatóak. A megállapítások alátámasztására, a felvetett gondolatok összefüggései megértésének segítésére 34 táblázatot és 6 ábrát készítettem, valamint 1 függelékkel csatoltam.

A kutatás során néhány esetben ugyanannak a joganyagnak az elemzését kellett megtennem, de minden esetben más relációban vizsgáltam és értékeltem azt. Egy-egy téma vagy szabályozás történeti áttekintése az értekezésben 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 **5. és 6. számú mellékletben** helyeztem el.

*A reform által bevezetett új szabályrendszert összehasonlító elemzéssel vizsgáltam egy általam kialakított speciális szempontrendszer mentén. A vizsgált területeken azonosítottam a változásokat és a reform legfontosabb célkitűzéseit, majd a konkrét módosulásokat abból a szempontból vizsgáltam, hogy azoknál az egyes célkitűzések megvalósulnak-e és milyen mértékben. Ez a reformcélok megvalósulása mentén lefolytatott összehasonlító elemzés mintául szolgálhat más szakterületen és témában is egy reformfolyamat jogszabályi háttérének elemzéséhez.*

*Az értekezés utolsó fejezetében egy, a gyakorlatban alkalmazható új és hiánypótló mérési módszert alakítottam ki és mutattam be, amely a települési kitettség és védettség (egyben reziliencia-szint) mérésére szolgál. A mérést szolgáló eszköz kialakítása tudományos elemzéseken alapult, melynek során azonosítottam a veszélyeket, azok lehetséges hatásait, az azok tükrében várható feladatokat, valamint a feladatok megvalósítását szolgáló feltételeket. Ez a 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 a védelmi és biztonsági tevékenységgel összefüggésben, továbbá kutattam a védelmi és biztonsági események, különösen a katasztrófák kárterületével, a kárterületen végzendő feladatokkal, a kárelhárítással és a helyreállítással kapcsolatos gyakorlatban végrehajtandó feladatokat.

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 az adott részkutatás 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 részkutatásaim eredményeit tartalmazó publikációimat is.

### **A téma körül határolása, 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, de 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 szempontú 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 társ-témavezetőmnek 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 kutatásokat 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, valamint a veszélyeztető tényezőkre adott „válaszokat” kereső, továbbá az ellenálló képesség kérdéskörét vizsgáló kutatások sorolhatók. Rada Péter ezzel kapcsolatban rámutatott az átalakuló világregdünk és a biztonság fogalmának, valamint a biztonságot veszélyeztető tényezők jellegének változásai közötti összefüggésekre.<sup>2</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, Kovács László, Rác András, Teknős László.<sup>3</sup>

Gazdag Ferenc egyik elemzésében például a várható veszélyeket az azonosságai és eltérései alapján öt csoportba sorolta.<sup>4</sup> Resperger István kutatásai során szintén csoportosította, nevesítette ezeket a veszélyeket, és meghatározta a főbb csoportok alrendszerit is.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> RADA Péter (2007): *Átalakuló biztonsági kihívások. A biztonság dimenziói*. 1. In: *Új világregd?* Budapest: Grotius könyvtár (1). Corvinus Külügyi és Kulturális Egyesület, Ifjú Közgazdászok Közhasznú Egyesülete, pp. 53-72.

Forrás:<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>3</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. HORNACSEK 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.; RÁCZ 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).; 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.

<sup>4</sup> GAZDAG Ferenc (2013): *Biztonsági tanulmányok alapjai*. Budapest: NKE, p. 232.

<sup>5</sup> RESPERGER István (2018): *A válságkezelés és a hibridhadviselés*. p. 5. Budapest: Dialóg Campus.

Napjainkban a biztonság fogalmának egységes, általánosan elfogadott értelmezése lehetetlen, annak tartalma egyre bővül, egyre komplexebbé válik. Vida Csaba és Ürmösi Károly szűkebb és tágabb értelemben vizsgálva, annak különböző szintjeit, dimenzióit (területeit) különböztették meg.<sup>6</sup> 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>7</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. 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 kulcsfogalommá vált, kulcsszerepet kapott,<sup>8</sup> majd az orosz-ukrán háború kitörésének és annak következtében bekövetkezett negatív eseményeknek a hatására a reziliencia fejlesztése kiemelt feladattá vált.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> VIDA Csaba (2013): A biztonság és a biztonságpolitika katonai elemei. (A biztonsági tanulmányok új korszaka) 89. *Nemzetbiztonsági Szemle*, MMXIII. 1(1), pp. 87-105. Online:

[http://epa.niif.hu/02500/02538/00001/pdf/EPA02538\\_nemzetbiztonsagi\\_szemle\\_2013\\_01\\_087-105.pdf](http://epa.niif.hu/02500/02538/00001/pdf/EPA02538_nemzetbiztonsagi_szemle_2013_01_087-105.pdf) (letöltve: 2023.01.10.); ÜRMÖSI Károly (2012): A biztonság dimenziói, biztonsági stratégia napjainkban, hazánkban. pp. 173-175. *Hadtudományi Szemle*, 5(1-2), pp. 172-184.

<sup>7</sup> GAZDAG Ferenc (2012): *A biztonságpolitikai kihívások természetéről*. p. 14. *Grotius*, pp.1-35. [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.); GAZDAG Ferenc – TÁLAS Péter (2008): A biztonságot veszélyeztető tényezőkről I. pp. 3-4.

*Biztonságpolitika*, 2008. április 3. pp. 1-12. Online: [http://www.nemzetbiztonsag.hu/cikkek/gazdag\\_ferenc\\_talas\\_peter-a\\_biztonsagot-veszelyeztet\\_tenyez\\_kr\\_1\\_i.pdf](http://www.nemzetbiztonsag.hu/cikkek/gazdag_ferenc_talas_peter-a_biztonsagot-veszelyeztet_tenyez_kr_1_i.pdf) (letöltve: 2018.03.11.); TOKOVICZ József – KESZELY László

– MOLNÁR Ferenc at al. (2013): *Az átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás*. Budapest: Zrínyi, p. 32.

<sup>8</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>9</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-

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>10</sup> Ebből adódóan nincs egységes fogalma, a kutatók számos megközelítésben, más-más jellemzőket kiemelve vizsgálják és értelmezik azt.<sup>11</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>12</sup> A kérdéskör szerteágazó vonatkozásai mellett számos megfigyelési szinteken – egyéni, közösségi, állami, államok feletti – is a vizsgálódás tárgyát képezi.<sup>13</sup>

A kutatások rámutattak, hogy elengedhetetlen nemzeti szinten is a magas szintű ellenálló képesség kiépítése. A Kormány stratégiai célkitűzéseként kezeli a reziliencia fejlesztését, amely fontos feladat a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerén belül.<sup>14</sup> Napjaink egyik legnagyobb kihívásának tekinthető összkormányzati és állami szintű feladat, amelynek a komplex biztonsági környezethez alkalmazkodva, komplex módon kell kiépülnie és működnie.<sup>15</sup> Egyes kutatások a reziliencia egyik alfeladatának tekintik a potenciális kockázatok, fenyegetések, sebezhető pontok felmérését is.<sup>16</sup> A kutatások emellett arra is rávilágítanak, hogy hazánkban a reziliencia fejlesztése során az önkormányzatoknak, azok képességei megfelelő kiaknázásának jelentős szerepe lehet bizonyos kihívások kezelésében.<sup>17</sup> Kutatásaimat ebben az irányban kívánom a későbbiekben folytatni.

---

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>10</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>11</sup> SZOKOLOSZKY Agnes - V. KOMLÓSI Annamária (2015): A „reziliencia-gondolkodás” felemelkedése – ökológiai és pszichológiai megközelítések. *Alkalmazott Pszichológia* 2015/1. p.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>12</sup> LASCONJARIAS, Guillaume (2017): Deterrence through Resilience, NATO Defence College, Roma: Eisenhower Paper Nr.7. <https://en-gmr.mapn.ro/app/webroot/fileslib/upload/files/lasconjaris.pdf> (letöltve: 2022.08.23.).

<sup>13</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>14</sup> JUHÁSZ István (2022) b): 8-10.

<sup>15</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.

<sup>16</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. [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>17</sup> KÁDÁR – KESZELY 2022: 32.



*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>18</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>19</sup>

Fontos kiemelni a különleges jogrend és a VBI közötti összefüggéseket, a közöttük lévő szoros kapcsolatot is. Erre világított rá Lakatos László: „*A különleges jogrend időszaka egyrésztől biztosítja azt az időbeli keretet a védelmi igazgatás szervezetrendszer számára, hogy rendeltetésszerű tevékenységét végezze, másrésztől jelenti a normál jogrendtől eltérő jogi szabályrendszert. Két, egymás meglétét feltételező, egymással szoros kölcsönhatásban álló fogalomról beszélhetünk.*”<sup>20</sup>

Lakatos László, Jakab András, Till Szabolcs és Farkas Ádám, Hoffman István, Kádár Pál a rendszerváltozás során kialakult különleges jogrendi szabályozást, annak változásait, az esetkörök bővülésének okait vizsgálták írásaikban.<sup>21</sup> A különleges jogrendi szabályrendszer módosulásai mindvégig igazodtak a nemzetközi és hazai biztonsági környezet változásaihoz,

---

<sup>18</sup> KUKORELLI István (1998): *Alkotmánytan*. p. 47. Budapest: Osiris. p. 428.

<sup>19</sup> KÁDÁR Pál (2022): A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapelveinek elemzése és lehetséges perspektívái. p. 6. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022(8), pp. 1- 32.

<sup>20</sup> LAKATOS László (2019): *A honvédelmi típusú különleges jogrendek életbeléptetését igénylő helyzetek és azok korszerű gyakorlati megoldása*. pp. 38-39. In: HORNYACSEK Júlia szerk. (2019): *A védelmi igazgatás működésének gyakorlati tapasztalatai napjaink kihívásainak tükrében*. Budapest: Dialóg Campus, pp. 37-60.

<sup>21</sup> LAKATOS 2019: 37-60.; TILL Szabolcs (2018): Különleges jogrend. *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. pp. 1-21. Forrás: Online: <https://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend>. (letöltve: 2022.06.13.); FARKAS Ádám (2016): Gondolatok a terrorveszélyhelyzetről. *Szakmai Szemle*, 2016(3), pp. 174-189. Forrás: [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 alkotmányjogba: 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.

annak ellenére, hogy gyakorlati tapasztalatot csak a veszélyhelyzet kihirdetésével kezelendő rendkívüli helyzetek alapján szerezhettünk.

A vonatkozó szabályrendszer alkalmazhatóságával kapcsolatosan, azon belül a természeti és civilizációs katasztrófák kezelésével összefüggésben Muhoray Árpád<sup>22</sup> fejtette ki egyik munkájában az Alaptörvény hatályba lépése előtti szabályrendszerben rejlő ellentmondásokat. Rámutatott arra, hogy a rendszerváltozást követően két évtizeden keresztül az alkotmányos szabályrendszer alapján a katasztrófa típusú rendkívüli helyzetek kezelése két különleges jogrendi esetkör keretei között valósulhatott meg. Hazánkban a rendszerváltozást követően bekövetkezett természeti és civilizációs katasztrófákon kívül a 2020-ban Magyarországon is megjelent koronavírus-világjárvány, 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>23</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>24</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>25</sup>

---

<sup>22</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>23</sup> HOFFMAN – KÁDÁR 2021: 1-39.

<sup>24</sup> KESZELY László (2017): *A különleges jogrend a védelmi igazgatás gyakorlati, jogalkalmazói szemszögéből*. pp.85-89., *Iustum Aequum Salutare*, XIII(4), pp.77-89.

<sup>25</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*

Emellett számos egyéb szakmai és tudományos mű szolgálta a témában való alapos elmélyülést.<sup>26</sup> A védelmi igazgatás a honvédelem rendszerében alakult ki, és az ezredfordulóig a szabályozás rendszerében, valamint a feladatrendszerben is megmutatkozott a honvédelem központúsága. Ezt követően azonban 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 korábban is léteztek, de katasztrófavédelmi igazgatásról a hivatásos katasztrófavédelmi szerv létrehozásától kezdődően beszélhetünk.<sup>27</sup>

A rendszerváltozást követően a védelmi igazgatás szervezet- és feladatrendszere folyamatosan bővült, a vonatkozó szabályrendszer egyre kimunkáltabbá vált, kiszélesedett, azonban megmaradt a honvédelmi megközelítés 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 indokolásában megfogalmazottakhoz hasonlóan foglaltak össze.<sup>28</sup> Ebben az írásukban számos, a szabályrendszerben bekövetkezett változás okára rámutatnak, így például arra, hogy miért vált a kivételes hatalom jogosultjává mindhárom esetkörben a Kormány, a

---

helye és szerepe a honvédelem rendszerében. p. 19. Doktori (PhD) értekezés. Budapest: Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Doktori Iskola.

<sup>26</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. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Doktori Iskola, Budapest; BAÁN Mihály – BORS István – CSIFFÁRY Tamás et al. (2014): Magyarország védelmi igazgatása a közigazgatás új környezetében. pp. 17-18. Budapest: Zrínyi, Budapest, p. 382; VARGA Attila Ferenc (2012): *A védelmi és a honvédelmi igazgatás rendszere, helye, szerepe a közigazgatás rendszerében*. p. 67. In: VAMOSI Zoltán – BÓDI Stefánia – VARGA Attila et al. (2012): *Magyarország és a védelmi igazgatás rendszere*. Budapest: Zrínyi, pp.58-97.

<sup>27</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>28</sup>HOFFMAN – KÁDÁR 2021: 30.

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>29</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 szakterületen, átítelve a korábban ágazatközi kérdéseket”* és *„amely zsinórmértékül szolgál a továbbiakban is.”*<sup>30</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 erősíti 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>31</sup> Kádár Pál a Vbö. általános jellemzése során az előzőekben ismertetetteken 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>32</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

---

<sup>29</sup> KESZELY László– VARGA Attila Ferenc (2022): A nemzeti és NATO szintű válságkezelés új szabályozási keretrendszerének elemzése. p. 24. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022(27), pp. 1-33.

<sup>30</sup> KÁDÁR 2022: 13.

<sup>31</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>32</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.

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>33</sup>

A VBI-vel összefüggő újítása a törvénynek, hogy törvényi szinten meghatározta annak alapvető rendeltetését, melynek eszenciájára Muhoray Árpád mutatott rá egyik tanulmányában.<sup>34</sup> A Vbö- másik jelentős érdeme, hogy létrehozta a VBI központi szervét, a Védelmi Igazgatási Hivatalt (VIH), mellyel a korábbi háromszintű rendszer négy szintűvé vált. A VIH szerepét, rendeltetését Kádár Pál összegezte egyik írásában.<sup>35</sup>

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 a konkrét rendelkezések, szabályozási megoldások vonatkozásában. Az új szabályrendszer gyakorlatban való alkalmazhatóságának tapasztalatai még nem állnak rendelkezésre, szükség lehet ezért annak elemzésére és logikai úton következtetések levonására abból a szempontból, hogy vannak-e olyan rendelkezések, amelyek a gyakorlati munkát akadályozhatják.

## **1. A biztonság fogalmának változása, a hazánk biztonságát fenyegető veszélyforrások a nemzeti biztonsági stratégiák tükrében**

Ahhoz, hogy megértsük a hazai védelmi és biztonsági rendszer működését, vizsgálnunk kell a biztonságfogalom tartalmának változásait, a biztonság és a várható veszélyek összefüggéseit, valamint azt, hogy mindezek hogyan jelennek meg a hazai biztonságpolitikai dokumentumokban. Ezt követően elemzem, hogy a nemzeti biztonsági stratégiák hogyan mutatják be a globális biztonság dimenzióit, tendenciáit, a várható kihívásokat, kockázatokat és fenyegetéseket.

Nemzetközi környezetben a biztonság fogalma, a biztonságról alkotott tudományos gondolkodás a 20. század végétől elindult folyamatok következtében jelentős átalakuláson ment keresztül. A Szovjetunió és a szocialista tömb felbomlásával az előző évszázad végén a hidegháború befejeződött, és a kétpólusú világrend felbomlott. Ezzel részben felszínre kerültek a két nagyhatalom – az Amerikai Egyesült Államok és a Szovjetunió –, valamint a

---

<sup>33</sup>KÁDÁR 2021: 6-8, 10.; KÁDÁR 2022: 6., 18., 20-21., 26., 29., 32.

<sup>34</sup>MUHORAY 2022: 78.

<sup>35</sup>KÁDÁR 2021: 8.

szövetségeik által addig kontrollált problémák. A bipoláris világrend felbomlása továbbá kedvező lehetőséget biztosított a globalizáció egyre nagyobb léptékű térnyerésének. Ennek a folyamatnak a kibontakozásához jelentősen hozzájárult a rekordgyorsasággal kialakuló 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. Ehhez a változáshoz hozzájárult 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>36</sup>

### 1.1. A biztonság fogalmának és értelmezésének változása a 20. század közepétől napjainkig

A hidegháború idején a biztonságfogalom elsősorban a nemzetállamok nemzeti biztonságát jelentette, melynek központi eleme az egyes államok fenyegetésekkel szembeni katonai védelmi képessége volt.

Ebben az időszakban – ahogyan mai világunkban is – a „biztonság” nehezen meghatározható fogalom volt, ezért nem is született olyan definíció, amelyet a témával foglalkozó hazai és külföldi szakemberek egyöntetűen elfogadtak volna.

A biztonságot, mint fogalmat a lexikonok általában objektív módon, a veszélyektől vagy fenyegetésektől mentes állapotként határozták meg. Például a Magyar Értelmező Kéziszótár.<sup>37</sup> Vannak azonban ettől eltérő meghatározások is. Például a Révai Nagy Lexikon, amely a biztonságot a jog oldaláról közelítette meg, a különböző veszélyek általi fenyegetettséget mellőzve a meghatározásból. „**Biztonság**, az egyeseknek, társadalomnak s államhatalomnak az az érzése, melyet a jog uralma teremt meg. A jog uralmát végső esetben ugyan a bíróság működése tartja fenn, de annak és tehát a jognak s bírói működésnek előfeltételeit a rendőrség teremti meg, melynek ezt az ágazatát Biztonsági rendőrségnek nevezzük.”<sup>38</sup> Jól látható, hogy nem egy objektíven megragadható állapotként vagy helyzetként jelenítette meg a definíciót, hanem szubjektív módon, a jog uralma által kialakított érzésként.

A Hadtudományi Lexikon egy teljesen tág objektív fogalmat határozott meg, és a védelem garanciáját kiterjesztette az egyénektől kezdve az országokon és régiókon át a szövetségi rendszerig. **Biztonság**: „*egyéneknek, csoportoknak, országoknak, régióknak (szövetségi*

---

<sup>36</sup>RADA 2007: 53-72.

<sup>37</sup> *Magyar Értelmező Kéziszótár* (1992): Budapest: Akadémiai Kiadó, p. 139.

<sup>38</sup> *Révai nagy lexikona*. 3. kötet (1935): Budapest: Révai Testvérek Irodalmi Intézet. p. 374.

*rendszereknek) a maguk reális képességein és más hatalmak, nemzetközi szervezetek hatékony garanciáin nyugvó olyan állapota, helyzete (és annak tudati tükröződése), amelyben kizárható vagy megbízhatóan kezelhető az esetlegesen bekövetkező veszély, illetve adottak az ellene való eredményes védekezés feltételei ...*<sup>39</sup>

Összességében elmondható, hogy a „biztonság” egységes értelmezése nem egyszerű, fogalmi kategóriájának konszenzuson alapuló meghatározására ebben az időszakban még a fejlett társadalmakban sem került sor, mindössze a fogalom körülírása történt meg. Gyorsan változó világunkban a biztonság és annak szintjei, dimenziói (területei) különböző szempontok szerint csoportosíthatók. Például szűkebb és tágabb értelemben vizsgálva, annak különböző szintjeit,<sup>40</sup> dimenzióit (területeit)<sup>41</sup> lehet megkülönböztetni (1. számú táblázat szerint).

A hidegháború időszakában Európa és Magyarország biztonsága alárendelt szerepet töltött be a szuperhatalmak vetélkedésében. A földrészt és az egyes országokat fenyegető kihívások is csak a globális veszélyforrások következményeként jelentek meg. A biztonságot veszélyeztető kihívások és kockázatok jelen voltak a kétpólusú világrendben is, de azok kialakulását a két tábor vezető hatalmai lehetőség szerint – még a kialakulás időszakában – igyekeztek keretek közé szorítani. A Kelet és a Nyugat éles szembenállásának megszűntével bebizonyosodott, hogy a biztonsága szempontjából egyetlen ország sem hagyatkozhat csupán saját belső fejlődésére, erőforrásaira, nem függetlenítheti magát szűkebb, illetve tágabb környezetétől és a világ fejlődésének irányzataitól.<sup>42</sup>

Az utóbbi évtizedekben már nemcsak egy nemzet biztonságáról, hanem több vagy esetlegesen minden országot érintő nemzetközi biztonságról is beszélhetünk, amely egyre komplexebbé vált, szükségessé téve az eddigi fogalmak szélesebb és átfogóbb megközelítését. A korábbi katonai fogalmakkal és tartalmakkal bíró, territoriális értelemben vett nemzeti biztonság fogalmával szemben megnövekedett a jelentőségük 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>43</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

---

<sup>39</sup> *Hadtudományi Lexikon* (1995): Budapest: MHTT. X, I. kötet, p. 144.

<sup>40</sup> VIDA 2013: 87-105.

<sup>41</sup> ÜRMÖSI 2012: 173-175.

<sup>42</sup> TÓTH Rudolf (2000): *A Magyar Polgári Védelem fejlesztésének szükségessége, lehetséges iránya, a NATO tagság, a Magyar Honvédség korszerűsítése és a hazai katasztrófavédelmi rendszer helyzetének tükrében*. PhD doktori értekezés. Budapest: Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Doktori Iskola, p. 65.

<sup>43</sup> GAZDAG – TÁLAS 2008: 3-4.

szervezetek, a nem kormányzati szervezetek – számának növekedésében mutatkozik meg.<sup>44</sup> Ezáltal napjainkban a biztonság komplex, átfogó jellegű, valamennyi veszélyhelyzetre kiterjedő értelmezése meghatározóvá vált.<sup>45</sup>

- 1. számú táblázat:** A biztonság szűkebb és tágabb értelmezése, dimenziói.  
Készítette: a szerző.

<b>A biztonság szintjei, dimenziói (területei) és azok értelmezése</b>	
<b>A biztonság szűkebb értelmezése</b>	<b>A biztonság tágabb értelmezése</b>
<b>Egyéni biztonság:</b> Az egyén azon képessége, hogy megvédje magát a különféle káros behatásoktól (környezet, másik ember), fizikai létének biztosítása.	<b>Nemzetközi biztonság (regionális):</b> Értelmezésének középpontjában az áll, hogy az államok biztonsága összekapcsolható, együttműködés segítségével kölcsönösen erősíthető. Az együttműködéshez megfelelő szervezeti keretek szükségesek, amelyek lehetővé teszik az államok véleménycseréjét és érdekeik harmonizálását a gazdaság, a külpolitika, a biztonságpolitika és a védelem területén.
<b>Kollektív biztonság:</b> Az emberek csoportjának, kis közösségnek (család) a biztonsági rendszere.	
<b>Nemzeti biztonság:</b> Egy nemzet közössége által elfogadott értékek, érdekek védelme, biztonsága, állam területe, határok. A legnagyobb veszély más államok agressziója.	
<b>A biztonság dimenziói (területei)</b>	
<b>Politikai:</b> Az egyes államok vezetésének cselekvőképességében, kiegyensúlyozott nemzetközi kapcsolatokban, integrációs képességükben és belső stabilitásuk fejlettségében határozzuk meg.	
<b>Társadalmi:</b> Szorosan összefügg a biztonságpolitikai, gazdasági elemével. Meghatározóak a lakosság (állampolgárok) anyagi-szociális biztonsága, munkalehetőségei, egészségügyi és a szociális ellátás rendszere, az oktatás, a művelődés lehetősége.	
<b>Gazdasági:</b> Szoros kölcsönhatásban áll az államok szűkebb és tágabb környezetével. A gazdasági jellegű kihívások a társadalmak életét alapvetően befolyásolják, mivel létérdekeiket közvetlenül érintik.	
<b>Környezeti:</b> A környezet elemeinek biztonságos használatát és szennyezésektől történő védelmét, valamint a környezeti elemek elérhetőségét és gazdaságos használatát foglalja magában.	
<b>Informatikai:</b> A számítógépes rendszerek, a műholdas távközlési hálózatok a világ valamennyi országának, polgári életének szinte minden területén meghatározó jelentőséggel bírnak. Az informatikai rendszerek, hálózatok elleni támadások révén teljes káoszt lehet előidézni egy adott ország gazdasági, pénzügyi, politikai, katonai rendszerében.	
<b>Katonai:</b> Alapvető funkciója, hogy a megfelelő katonai erő kiépítésével és fenntartásával visszatartó erőt jelenítsen meg, és nyújtson védelmet a külső fegyveres támadások ellen.	

<sup>44</sup> GAZDAG 2012: 14.

<sup>45</sup> TOKOVICZ – KESZELY – MOLNÁR at al. 2013: 32.



## 1.2. Hazánk biztonságát fenyegető veszélyforrások a nemzeti biztonsági stratégiák<sup>46</sup> tükrében

A 2002-ben (NBS1<sup>47</sup>) és 2004-ben (NBS2<sup>48</sup>) megjelent nemzeti biztonsági stratégiák rögzítik, hogy hazánk a biztonságot átfogóan értelmezi, amely oszthatatlan, szorosan kapcsolódik a regionális és a globális biztonsághoz. Az átfogóan értelmezett biztonság a hagyományos katonai, politikai elemeken túl környezeti, közbiztonsági, jogi, szociális, pénzügyi, gazdasági, technológiai és információs, továbbá társadalmi, ezen belül emberi és kisebbségi jogi tényezőket is magában foglal.

**2. számú táblázat:** Magyarország biztonságát veszélyeztető kihívások, kockázatok, fenyegetések az NBS1 és NBS2 alapján. Készítette: a szerző.

Magyarország biztonságát veszélyeztető kihívások, kockázatok, fenyegetések		
	2002. évi NBS1	2004. évi NBS2
Globális	instabil zónák kialakulása	instabil régiók, működésképtelen államok
	nemzetközi terrorizmus	terrorizmus
	tömegpusztító fegyverek és hordozó eszközeik elterjedése	tömegpusztító fegyverek elterjedése
	pénzügyi instabilitás	gazdasági instabilitás
	információs társadalom kihívásai	információs társadalom kihívásai
	globális természeti és civilizációs veszélyforrások	globális természeti, civilizációs és egészségügyi veszélyforrások
	-	illegális migráció
	Regionális	-
Délkelet-Európa kihívásai		Délkelet-Európa kihívásai
-		FÁK-országok kihívásai
mediterrán térség kihívásai		mediterrán térség kihívásai
-		Közél-Kelet és a Közép-Kelet kihívásai
fejlettségbeli különbségek növekedése		-
határon túli magyarok helyzete		-
posztszovjet térség kihívásai		-
államokon belüli instabilitás		-
illegális és tömeges migráció		-
környezetbiztonság, természeti és civilizációs katasztrófák		-
Belső	szervezett bűnözés	szervezett bűnözés
	feketegazdaság és korrupció	feketegazdaság és korrupció
	kábítószerek terjedése	kábítószerek terjedése
	demográfiai kihívások	demográfiai kihívások
	-	politikai és vallási szélsőségek

<sup>46</sup> Magyarországon a rendszerváltozást követően egészen napjainkig négy nemzeti biztonsági stratégia (NBS) lépett hatályba: az első 2002-ben, a második 2004-ben, a harmadik 2012-ben, végül a negyedik 2020-ban.

<sup>47</sup> 2144/2002. (V. 6.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról (NBS1).

<sup>48</sup> 2073/2004. (IV. 15.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról (NBS2).

A biztonság ezen értelmezéséből következik, hogy az annak szavatolására szolgáló eszközök alkalmazásának összehangoltan kell megvalósulniuk. A fenti két stratégiai dokumentum különbséget tesz külső és belső biztonság között, továbbá a Magyarországot fenyegető veszélyforrásokat külső (globális-regionális) és belső kihívások szerinti csoportosításban ismerteti (a 2. számú táblázat szerint).

A táblázat alapján látható, hogy a nemzeti biztonsági stratégiák követik hazánk biztonságát veszélyeztető kihívásokat, kockázatokat, fenyegetéseket. Az eltérések közül kiemelendő, hogy 2004-re az illegális migráció kérdése már globális (és nem regionális) kihívásként jelent meg az NBS-ben, továbbá a „politikai és vallási szélsőségek” kihívás rögzítésre került.

A 2012-ben hatályba lépett NBS3<sup>49</sup> már a biztonság fogalmának egyre átfogóbb értelmezését hangsúlyozza, tekintettel a biztonsági környezetben tapasztalható folyamatokra, tendenciákra, folyamatos változásokra. A biztonság átfogó értelmezéséből következik, hogy a nemzeti biztonsági stratégia végrehajtásából adódó feladatok számos kormányzati és nem kormányzati szervet érintenek. A biztonságot veszélyeztető tényezők 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 vonatkozásában.

A stratégia az előző két dokumentumhoz hasonlóan, a biztonság számos dimenzióját különbözteti meg. Továbbá, túlmutatva az NBS1-en és NBS2-n, rögzíti a biztonság különböző szegmensei – gazdasági, politikai, katonai, pénzügyi, társadalmi, ezen belül emberi és kisebbségi jogi, környezeti – együttes kezelésének követelményét, valamint a biztonságot fenyegető veszélyforrásokkal szemben az átfogó és összehangolt gazdasági, politikai és az esetlegesen elengedhetlenné váló katonai fellépés szükségességét. A biztonság külső és belső dimenziója szerinti megkülönböztetést az NBS3 is tartalmazza, kiemelve azok elválaszthatatlanságát.

A 2012-es biztonsági stratégia a biztonsági kihívások, fenyegetések számba vételénél az előző két dokumentummal ellentétben nem alkalmazza a globális-regionális-belső kihívások szerinti kategorizálást, ezzel is erősítve a biztonság egyre átfogóbb értelmezését. Kiemeli, hogy *„A globális és regionális szinten megvalósuló kölcsönös függőség következtében a Magyarországot közvetlenül érintő fenyegetések és kockázatok elválaszthatatlanok a szövetségi státuszunkból eredeztethető, szövetségi rendszerünket érintő fenyegetésektől és kockázatoktól.”*<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról (NBS3).

<sup>50</sup> NBS3 24. pont.

A korábbi stratégiákhoz képest új elem az NBS3-nak az a megállapítása, mely szerint a veszélyek átfogó kezeléséhez 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 ágazati erőforrások koordinált és koncentrált alkalmazását.<sup>51</sup>

*A 2020. tavaszán hatályba lépett új nemzeti biztonsági stratégia (NBS4)<sup>52</sup> nem deklarálja a biztonság átfogó értelmezését, azonban az ország és állampolgárainak mindenoldalú biztonságát alapvető értéknek tekinti. Rögzíti a biztonság katonai, rendészeti, politikai, társadalmi, gazdasági, pénzügyi, környezeti, egészségügyi, technológiai, valamint információs és kibertérbeli dimenzióit. Kiemeli azt a fontos tényezőt is, hogy az államok közötti kölcsönös függőség a globalizáció hatására tovább nőtt, ennek következtében a különböző globális folyamatok valamennyi ország biztonságára hatást gyakorolnak.<sup>53</sup> Rögzíti azt is, hogy a biztonságot veszélyeztető tényezők jelentős része globális vagy regionális természetű, így ennek megfelelően globális vagy többnemzeti válaszokat igényelnek.<sup>54</sup>*

A globális biztonsági helyzet napjainkban romló tendenciát mutat, a negatív folyamatok előreláthatóan tartósak maradnak. Az NBS4 rögzíti, hogy az elmúlt évtizedben a biztonsági környezet lényegesen átalakult, ezáltal egy új, többpólusú világrend kialakulása figyelhető meg a globális hatalmi viszonyok átrendeződésével. Megváltoztak a biztonságot veszélyeztető tényezők, folyamatok, melyek nehezen előre jelezhetőségük miatt fokozott bizonytalanságot okoznak. 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>55</sup>

Az NBS4 önálló cím alatt, „Kiemelt biztonsági kockázatok” elnevezéssel számba veszi a hazánk biztonságát fenyegető veszélyforrásokat. Az NBS3-ban és az NBSN4-ben szereplő veszélyforrásokat a 3. számú táblázat tartalmazza.

---

<sup>51</sup> NBS3 43. pont.

<sup>52</sup> 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról (NBS4).

<sup>53</sup> NBS4 8, 46. pont.

<sup>54</sup> NBS4. 18. pont.

<sup>55</sup> NBS4. 1-2., 44-45., 50. pont.

**3. számú táblázat:** Magyarország biztonságát veszélyeztető kihívások, kockázatok, fenyegetések az NBS3 és NBS4-ben. Készítette: a szerző. Forrás: <sup>56</sup>

<b>Magyarország biztonságát veszélyeztető kihívások, kockázatok, fenyegetések</b>	
<b>2012. évi NBS3</b>	<b>2020. évi NBS4<sup>57</sup></b>
hagyományos fenyegetések, államok közötti katonai összecsapások	-
pénzügyi biztonság	-
etnikai, vallási vagy más feszültségből adódó helyi konfliktusok	-
regionális konfliktusok	-
szélsőséges csoportok	-
kábítószer-kereskedelem	-
tömegpusztító fegyverek és hordozóeszközeik elterjedése	12. tömegpusztító fegyverekkel, nukleáris, radiológiai, biológia vagy vegyi szennyezőanyagokkal végrehajtott támadás vagy terrorcselekmény
terrorizmus	5. terrorcselekmény 10. a nemzet biztonságát veszélyeztető támadások vagy terrorcselekmények
kiberbiztonság	4. jelentős károkat okozó kibertámadások
energiabiztonság	8. energiaellátási válsághelyzet
globális éghajlat- és környezetváltozás, a szélsőségesebbé váló időjárás hatásai, a nyersanyag- és természeti erőforrások kimerülése, az egészséges ivóvízhez jutás, élelmezési gondok	15. nagyobb ár- és kiterjedt belvizek, más természeti katasztrófák rendszeres bekövetkezése 16. tartós és rendszeres vízhiányos időszakok
természeti és ipari katasztrófák	13. regionális kihatásokkal járó ipari balesetek és katasztrófák 15. nagyobb ár- és kiterjedt belvizek, más természeti katasztrófák rendszeres bekövetkezése
szervezett bűnözés	11. bűnszervezetek, szervezett bűnözői csoportok magyarországi térnyerése
migráció	1. illegális tömeges migráció
--	14. járványos betegség
-	2. váratlan fegyveres támadás
-	3. hibrid támadás
-	6. kritikus demográfiai helyzet kialakulása
--	7. nemzetközi gazdasági válság kiújulása vagy a globális kereskedelmi konjunktúra tartós leállása
	9. súlyos és tartós instabilitás kialakulása, ill. bukott állam létrejötte hazánk közvetlen szomszédságában vagy régióinkban

<sup>56</sup> NBS4. alapján, 124. pont.

<sup>57</sup> Az NBS4 esetében a veszélyforrások előtt szereplő számozás a stratégiában megjelenő sorrendjüket jelöli, ami megmutatja, hogy a Kormány adott tényezőnek mekkora jelentőséget tulajdonított 2020-ban.

Az NBS4 Magyarország biztonsági környezetének bemutatása során az elsők között emeli ki a globális biztonsági környezet fokozatos romlásának folytatódását, amelynek fő elemeit tételesen meghatározza a dokumentum. A globális romló tendencia előzőekben említett legfontosabb elemeit a biztonság különböző dimenziói szerinti csoportosításban a 4. számú táblázat mutatja be.

**4. számú táblázat:** A globális biztonság dimenziói, a várható biztonsági kockázatok elemei és a kihívások okai, hatásai. Készítette: a szerző.

<b>A globális biztonság dimenziói, a biztonsági kockázatok elemei, a kihívások okai, hatásai</b>		
<b>Biztonsági dimenziók</b>	<b>A biztonsági kockázatok, kihívások elemei</b>	<b>A kihívások okai, hatásai</b>
<b>Társadalmi</b> tendenciák	túlnépesedés	Rossz népesedéspolitikai és felvilágosítás. Csökken a Föld eltartó képessége, természeti erőforrásai kimerülnek.
	migráció kiváltó okai és következményei	Társadalmi, gazdasági, szociális okok, tömeges migráció, belső feszültségek.
<b>Gazdasági</b> tendenciák	globális közjavak újra elosztásának szándéka	Csökkenő erőforrások, növekvő hatalmi, gazdasági és politikai célok.
	erőforrások szűkössége	Nyersanyaghiány, ipari, termelési ellátási gondok, gazdasági problémák.
	növekvő pénzügyi sérülékenység	Informatikai, banki rendszerhibák, gazdasági, szociális feszültségek.
<b>Politikai</b> tendenciák	hatalmi centrumok közötti növekvő versengés	Nagyhatalmak, szövetségi blokkok erőszakos hatalmi érdekérvényesítése.
	szűkebb régiók geostratégiai kihívásai	Történelmi, gazdasági, politikai háttér, növekvő külső és belső feszültség.
	nemzetközi jog csökkenő kikényszeríthetősége	Nagyhatalmi törekvések, eltérő politikai célok, diplomáciai problémák.
	fundamentalista vallási irányzatok, terrorizmus	Terjedő szélsőséges iszlám irányzat, „alvó” terrorsejtek, kegyetlenség, félelemkeltés.
<b>Környezeti</b> tendenciák	klímaváltozás	A légkör szennyezése, sérült természeti környezet, gazdasági hatás, migráció.
<b>Informatikai</b> (technológiai) tendenciák	növekvő digitális sérülékenység	Fokozódó harc a kibertérben, nagyfokú kiszolgáltatottság, gazdasági, katonai károk.
	technológiai forradalom	Robotika elterjedése, termelékenység növekedése, a mesterséges intelligencia térhódítása, társadalmi problémák.
<b>Katonai</b> tendenciák	befagyott konfliktusok	Regionális területi, kisebbségi problémák, társadalmi, politikai, katonai feszültségek.

A dokumentum a szomszédos régiók biztonságának instabilitásáról, befagyott konfliktusokról is említést tesz, amelynek következtében hagyományos konfliktusok is kialakulhatnak.<sup>58</sup> Hangsúlyozza továbbá az ország energiaellátás tekintetében megmutatkozó kiszolgáltatottságát, és rögzíti a biztonsági veszélytényezők között az energiainportban

<sup>58</sup> NBS4. 44., 51., 53. pont.

bekövetkezett fennakadásból fakadó ellátási válsághelyzet létrejöttét.<sup>59</sup> Továbbá, hazánkra a legjelentősebb hatást gyakorló kihívások közé sorolja a közvetlen szomszédságunkban kialakuló súlyos és tartós instabilitás kialakulását.<sup>60</sup>

A 2020-as nemzeti biztonsági stratégiánk a koronavírus-világjárvány kibontakozásának idején lépett hatályba. A biztonságra negatívan ható tényezők, folyamatok között szerepel a gyorsan terjedő járványok, új világjárványok megjelenése is, kiemelve, hogy a globalizáció folytán egy járványhelyzet az egészségügyi szektoron túl, a biztonság számos dimenziójában – pl.: szociális, gazdasági, katonai – érezteti a hatását.<sup>61</sup> Az időközben eltelt három évben bekövetkezett események igazolták, hogy a biztonsági stratégiánkban megjelenő veszélyforrások folytán előállt rendkívüli helyzetek milyen messzemenő következményekkel képesek megnehezíteni a társadalmak mindennapjait. A koronavírus-pandémia egymást követő hullámai, valamint a 2022. február 24-én kirobbant orosz-ukrán háború globális biztonságra kifejtett hatásai, illetve a háború elsősorban Európára és ezáltal Magyarországra gyakorolt összetett negatív következményei között kiemelendők a globális ellátási láncok zavarai, az infláció, a globális élelmezési és az Európát sújtó energiaellátás problémái. Hasonlóan nagy kihívást jelent a globalizáció és a technológiai fejlődés eredményeként kialakult kibertér sebezhetősége, mert annak hatása kiterjedhet az élet minden területére, mivel az informatikai hálózatokon, rendszereken keresztül létrejött a teljes fokú összekapcsolódottság, egymásra utaltság, amely egyben a kiszolgáltatottságunkat is jelenti.

*A biztonságfogalom változásainak, valamint a hazánk biztonságát fenyegető veszélyforrásoknak a nemzeti biztonsági stratégiák tükrében való elemzése alapján elmondható, hogy stratégiai dokumentumaink kidolgozása más-más biztonsági környezetben történt, amelyek esetében az adott időszakot megelőzően lezajlott, valamint a potenciálisan fenyegető, biztonságot negatívan befolyásoló események, folyamatok<sup>62</sup> természetesen meghatározták a hazai biztonságfelfogást, amely megmutatkozik a stratégiákban szereplő biztonságot befolyásoló tényezők megjelölésében, valamint sorrendiségében is.*

---

<sup>59</sup> NBS4. 34., 40., 124. i) pont.

<sup>60</sup> NBS4. 124. j) pont.

<sup>61</sup> NBS4. 62-63., 124. o) pont.

<sup>62</sup> A teljesesség igénye nélkül például a 2001-es terrortámadás az USA-ban, hazánk 1999-es NATO, majd 2004-es EU taggá válása, a 2008-2009-es pénzügyi-gazdasági világválság, a 2010-es vörösiszap-katasztrófa, a 2010-es években Európában végrehajtott terrortámadások, valamint az évtized közepén Európát elérő migrációs hullám.

## Részkövetkeztetések

A fentiekből megállapítható, hogy a múlt század végétől lezajlott világszintű folyamatok következtében világrendünk átalakulóban van, egyre inkább többpólusúvá válik, ezáltal a biztonság fogalma is egyre összetettebb, komplexebb vonásokat mutat. Ezzel összefüggésben a biztonságról alkotott gondolkodás is folyamatosan változik és változni fog.

Az elmúlt évek 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. Megállapítható, hogy az egyes szektorokban megjelenő és ott negatív következményekkel járó folyamatok nagy gyorsasággal átterjedhetnek és érinthetik a biztonság más dimenzióit is, további összetett problémákat okozva, ezáltal napjainkra az országok életében felértékelődött a biztonság szerepe.

Megfigyelhető az is, hogy a biztonságunkat veszélyeztető tényezők egy része már korábban is létezett, de előfordulási gyakoriságuk, megjelenési formájuk, intenzitásuk az utóbbi időszakban megváltozott, illetve ezek a tényezők, folyamatok jelenleg is változóban vannak. 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 hatású folyamatok kialakulásához vezethetnek. Összekapcsolódott világunkban államhatárokat átlépve könnyen válhatnak regionális vagy globális jelentőségűvé, amelyre a koronavírus-járvány és az orosz-ukrán háború eddig ismert negatív következményei szintén rávilágítottak.<sup>63</sup>

A biztonságfogalom változásainak, valamint a hazánk biztonságát fenyegető veszélyforrásoknak a nemzeti biztonsági stratégiák tükrében való elemzése alapján elmondható, hogy stratégiai dokumentumaink más-más biztonsági környezetben kerültek kidolgozásra, amelyek esetében az adott időszakot megelőzően lezajlott, valamint a potenciálisan fenyegető, biztonságot negatívan befolyásoló események, folyamatok természetesen meghatározták a hazai biztonságfelfogást, amely megmutatkozik a stratégiákban szereplő biztonságot befolyásoló tényezők megjelölésében, valamint sorrendiségében is.

---

<sup>63</sup> László Viktória: *A biztonságot veszélyeztető tényezők, azok hatásai és következményei napjainkban.* p.39.,45., *Szakmai Szemle*, 16:3, 2018, pp. 36-46., NBS4. 1-2., 44-45. pont.

## **2. A hazai különleges jogrend alaprendeltetése, a változások okai, folyamata, alapvető jellemzői a rendszerváltozástól napjainkig**

Ebben a fejezetben vizsgálom a különleges jogrend intézményét, melynek keretében összehasonlító elemzést végzek a normál jogrend és a rendkívüli jogrend között, kutatom a minősített időszakok tényállásainak belső összefüggéseit, valamint a különleges jogrend és a védelmi és biztonsági igazgatás kapcsolatát. Áttekintem a különleges jogrendi szabályozás elmúlt évtizedekben végbement változásait a rendszerváltozástól napjainkig a vonatkozó jogszabályok alapján. Elemzem továbbá a különleges jogrenddel kapcsolatos főbb rendelkezéseket, valamint a különleges jogrendi esetkörök legfontosabb jellemzőit, alkotmányossági és egyéb jogi szabályozottságát.

Mielőtt rátérek a különleges jogrend intézményének és alaprendeltetésének, valamint jellemzőinek elemzésére, szükségesnek tartom ismertetni az ezzel kapcsolatban használt minősített időszak, különleges jogrend, védelmi igazgatás, valamint védelmi és biztonsági igazgatás értelmezését, és bemutatni ezek kapcsolatát, összefüggéseit.

### **2.1. A minősített időszak, a különleges jogrend, a védelmi igazgatás, valamint a védelmi és biztonsági igazgatás kapcsolata, összefüggései**

Az utóbbi években hazánk megváltozott biztonsági környezetével kapcsolatos védelmi feladatokkal összefüggésben gyakran találkozunk olyan kifejezésekkel és megnevezésekkel, amelyeket a mindennapi életünk során ritkán használunk, és azok tartalmi jelentését, összefüggéseit nem mindenki ismeri. Ilyen például a *minősített időszak*, a *különleges (rendkívüli) jogrend*<sup>64</sup> és a *védelmi igazgatás*.

*Minősített időszakok* alatt az állam működésének olyan, a normál időszaktól eltérő védekezési időszakait kell érteni, amikor az állam életének rendes működését, az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát külső vagy belső társadalmi, illetve természeti veszély fenyegeti, ezért a veszély elhárítása, illetve következményeinek felszámolása érdekében kerülnek bevezetésre, melynek során rendkívüli (különleges) jogrend eszközei is igénybe vehetők. A rendkívüli (különleges) jogrend egy olyan jogszabályi keretrendszer, amely biztosítja az állam és a társadalom alapvető értékeinek védelme, továbbá az adott válsághelyzet elleni hatékony fellépés érdekében a normál állami működéstől történő eltérés lehetőségét, valamint a normál mindennapi állami működéshez történő mielőbbi visszatérést.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> A különleges jogrendnek a mai terminológiát követő fogalmi meghatározását a 2.2. alfejezetben fogom megadni.

<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.



A minősített időszakokban a normál időszakhoz képest jelentős szigorító jellegű intézkedések vezethetők be, vagyis *különleges (rendkívüli) jogrend* alkalmazható, melyet hazánkban a jogforrási hierarchia legmagasabb szintjén korábban az Alkotmány, jelenleg az Alaptörvény szabályoz. A különleges jogrenden alapuló kivételes hatalom gyakorlása *rendeleti kormányzás* útján valósul. 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, alkotmányos kötelezettségek bevezethetőségével, továbbá a piacgazdaság folyamataiba történő esetleges állami beavatkozással jár.<sup>66</sup> 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>67</sup> A minősített időszak vagy különleges jogrend kihirdetését elidéző helyzetek megoldása megköveteli az erre rendelt szervek, szervezetek és a közigazgatás (védelmi és biztonsági igazgatási szerepkörben történő) összehangolt együttműködését.

*Védelmi igazgatás* alatt egy olyan kormányzati irányítású szervezeti és feladatrendszer kell érteni, amely része a közigazgatásnak, és meghatározott jogszabályi keretrendszer alapján, több szinten végzi a minősített és normál időszakokban a különböző kihívásokkal, veszélyekkel szembeni felkészülést, valamint a védekezés tervezési, szervezési és koordinációs feladatait. Feladatrendszere és működésének, hatáskörének jogszabályi háttere az állami irányítás és a veszélyforrások függvényében folyamatosan változott/változik. Napjaikban, a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbö.) alapján ezt a funkciót a védelmi és biztonsági igazgatás látja el.<sup>68</sup>

*A különleges jogrend és a védelmi igazgatás 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 egyrésztől biztosítja azt az időbeli keretet a védelmi igazgatás szervezetrendszer számára, hogy*

---

<sup>66</sup> Lakatos László (2001) b): *Védelmi Igazgatás*. p. 87. In: Szigeti Lajos szerk. (2001). Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Budapest, pp. 162.

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

<sup>68</sup> Értekezésemben a hatályos szabályozás alapján a „védelmi és biztonsági igazgatás” kifejezést alkalmazom, azonban a korábbi, 2022. november 1-jét megelőző időszakok tekintetében az akkori elnevezésnek megfelelően a „védelmi igazgatás” kifejezés fog szerepelni.

rendeltetészerű tevékenységét végezze, másrésztől jelenti a normál jogrendtől eltérő jogi szabályrendszert. Két, egymás meglétét feltételező, egymással szoros kölcsönhatásban álló fogalomról beszélhetünk.<sup>69</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>70</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, alapjogok korlátozását, 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>71</sup>

Ma, amikor a VBI szervezeti és működési rendjének, valamint a különleges jogrend szabályozásának az átalakítási időszakát éljük, fontosnak tartom a különleges jogrend intézményének, a vonatkozó szabályrendszer kialakulásának, változásainak bemutatását, a változások okainak, alapvető jellemzőinek, jogszabályi háttérének ismertetését.

## **2.2. A különleges jogrend intézményének alaprendeltetése, jellemzői, működési mechanizmusa**

A különleges jogrend az állam, mint jelentős múlttal rendelkező intézmény, a társadalom legfontosabb védendő értékeit – az állam működését, területi épségét, az állampolgárok élet- vagy 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 rendkívüli jogrend, a kivételes hatalom, a minősített időszakok megnevezés, a mai terminológiát követve a **különleges jogrend:** „... az állam

---

<sup>69</sup> LAKATOS László (2019): *A honvédelmi típusú különleges jogrendek életbeléptetését igénylő helyzetek és azok korszerű gyakorlati megoldása.* pp. 38-39. In: HORNYACSEK Júlia szerk. (2019): *A védelmi igazgatás működésének gyakorlati tapasztalatai napjaink kihívásainak tükrében.* Budapest: Dialóg Campus, pp. 37-60.

<sup>70</sup> Vbö. 5. § 16. pont.

<sup>71</sup> LAKATOS 2019: 39.

*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>72</sup> Lex speciálisként értékelhető a normál, mindennapi működés szabályaihoz képest.<sup>73</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 és a megfelelő intézkedések végrehajtásához elkerülhetetlen a fentebb említett alkotmányos kötöttségeken lazítani.<sup>74</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 követően minél rövidebb idő alatt vissza lehessen térni.<sup>75</sup> Ez az eltérés a szükségesség és arányosság követelményének<sup>76</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>77</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

---

<sup>72</sup> KÁDÁR 2022: 6.

<sup>73</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>74</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>, (2023.03.17.)

<sup>75</sup> VÖRÖS 2020:18.

<sup>76</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>77</sup> JAKAB – TILL 2016: 486-487. pp. 485-513.

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>78</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>79</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>80</sup> A kivételes hatalom gyakorlására jogosult szerv részéről az esetleges hatalmi visszaélések megakadályozására szolgáló alkotmányos garanciák közé tartozik a korlátozhatatlan jogok alkotmányos szintű rögzítésén túl az Alaptörvény alkalmazása felfüggeszthetőségének tilalma, valamint az Alkotmánybíróság működésének korlátozhatatlansága is.<sup>81</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 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, alapjogok korlátozására.<sup>82</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

---

<sup>78</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>79</sup> VÖRÖS 2020:19.

<sup>80</sup> Magyarország Alaptörvénye (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 vélelme; a védelemhez való jog; a nullum crimen sine lege; a többszöri elítélés tilalma.

<sup>81</sup> Alaptörvény 52. cikk (1) bekezdés, (4) bekezdés.

<sup>82</sup> FARKAS Ádám (2020): Gondolatok a koronavírus-járvány és a védelmi, biztonsági szabályozás kölcsönhatásairól. p. 13. *Belügyi Szemle*, 2020. 68(5), pp. 9-22.

ezen hatalomgyakorlásra csak abban az esetben kerülhet sor, ha a rendkívüli helyzet kezeléséhez a normál idejű szabályozás nem elegendő<sup>83</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 kormányzás 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 vagyónbiztonságának szavatolása érdekében.<sup>84</sup>

Az 5. számú táblázatban azonosítottam a rendkívüli jogrend bevezetésének és alkalmazásának legfontosabb szempontjait, és ennek figyelembevételével a *különleges* és a *normál* (válságmentes) időszaki jogrend alapvető különbségeit.

**5. számú táblázat:** A különleges és a normál időszaki jogrend összehasonlítási szempontjai és összehasonlítása. Készítette: a szerző.

<b>A különleges és a normál (válságmentes) időszaki jogrend összehasonlítása</b>		
<b>Szempontok</b>	<b>Normál (válságmentes)</b>	<b>Különleges jogrend</b>
1. állami működés, jogrend	normál, közjogi lex generális	normáltól eltérő, lex speciális
2. időszak jellemzője	folyamatosság	ideiglenes, átmeneti
3. hatalmi ágak közötti egyensúly	megvalósul	csorbul, a végrehajtó hatalom megerősödése a törvényhozással szemben
4. az állam, társadalom alapvető értékeit fenyegető rendkívüli helyzet	nincs	van
5. döntéshozatalnál jelentkező időkénszer	nincs	van
6. hatalomkoncentráció	nincs	van, de számos feltételhez kötötten, alkotmányos garanciák beiktatásával
7. jogforrási hierarchia	normál időszaki	különleges jogrendi, rendeleti kormányzás
8. feladat-hatáskör gyakorlása	gyakran testületi formában	az egyszemélyi jogkörgyakorlás megerősödése a testületi formával szemben

<sup>83</sup> FARKAS 2017: 28-29.

<sup>84</sup> LAKATOS László (2014): A különleges jogrend és a honvédelem szabályzása. pp. 2-3. *MTA Law Working Papers*, 2014(49), pp. 1-10.

9. <i>alapvető jogok korlátozása, felfüggesztése</i>	alapvetően nem lehetséges (csak az Alaptörvényben meghatározott feltételek teljesülése esetén, kivételesen)	lehetséges (kivéve: abszolút jogok)
10. <i>alkotmányos kötelezettségek bevezetése</i>	kivételes esetben, egyes kötelezettségek	általánosságban bevezethetők
11. <i>állam beavatkozása a gazdasági folyamatokba</i>	alapvetően nem lehetséges	a rendkívüli helyzet kezelése érdekében szükséges kapacitások biztosítása érdekében lehetséges

### 2.3. A különleges jogrendi szabályrendszer kialakulásának folyamata, a változások okai, alapvető jellemzői napjainkig

Annak érdekében, hogy a jelenlegi 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.

#### 2.3.1. A változás 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

<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.

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 testület, mint a háborús időszakban az országot vezető hatalmi 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.

### **2.3.2. A változás folyamata, okai a rendszerváltozástól 2012-ig**

A rendszerváltozás idején, 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. Hatalmi centrumként jelent meg rendkívüli állapot

---

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

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

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

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

<sup>92</sup> Az 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 vagyónbiztonságot 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 vagyónbiztonságot 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.

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 megvalósuló kontrollszerep, 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 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 összemósodott, 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 határolta 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-

---

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

<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.



én bekövetkezett barcsi bombafenyegettség – jelentették, melyek felvetették a közeljövőben esetlegesen bekövetkező hasonló események kezeléséhez szükséges 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 viszont 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 beemelésével 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 szabályozása egy 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>

A 6. számú táblázatban a rendszerváltozástól az Alaptörvény hatályba lépéséig azonosítottam a különleges jogrendi esetkörök (minősített időszakok) tényállásainak a veszély irányával, az alkotmányos minősítéssel és a hatalmi centrummal való összefüggéseit.

---

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

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

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

**6. számú táblázat:** A különleges jogrendi esetkörök tényállásainak összefüggései a rendszerváltozástól az Alaptörvény hatályba lépéséig. Készítette: a szerző.

Alkotmányos tényállás (Veszélyeztető tényezők)	Veszély iránya	Alkotmányos minősítés	Hatalmi 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>103</sup> szerinti veszélyforrások	katasztrófa	veszélyhelyzet (Alk. 35.§ (1) i) és a Ptv. 2. § (2)	Kormány

### 2.3.3. A változás folyamata, okai 2012-től napjainkig

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 katasztrófa típusú esetkorré vált.<sup>104</sup> Ennek keretében a szükségállapot kihirdetését megalapozó események köréből az alkotmányozó elhagyta „az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát

<sup>103</sup> 1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről (Ptv.) (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 Ptv-ben tételesen felsorolt események válhatnak ki.

<sup>104</sup> Alaptörvény 48. § (1) bekezdés b) pont, 53. § (1) bekezdés.

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 időszakokká 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 egy helyen, egy önálló fejezetben helyezte el, továbbá egy helyen, sőt önálló cím alatt szabályozta a valamennyi esetkörüre 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 a honvédelmi (2011. évi CXIII. törvény) és a katasztrófavédelmi (2011. évi CXXVIII. törvény) törvény, valamint a hozzá kapcsolódó jogszabályok módosítását eredményezte.

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>105</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.

Az Alaptörvény különleges jogrendi esetkörei (minősített időszakok) tényállásának összefüggéseit a 7. számú táblázatban szemléltetem.<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup> FARKAS 2016: 181-183.

<sup>106</sup> A táblázat adatainak forrása: Magyar Közlöny, 2016(96) pp. 7733-7735.

**7. számú táblázat:** Az Alaptörvény különleges jogrendi tényállásainak összefüggései a 6. módosítás után. Készítette: a szerző.

<b>Alkotmányos tényállás</b> (Kiváltó okok vagy veszélyeztető tényezők)	<b>Veszély iránya</b>	<b>Alkotmányos minősítés</b>	<b>Elrendelés/Hat-i centr.</b>	
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	terrorveszélyhelyzet (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 táblázatból is megállapítható, hogy 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 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 nem került

alkalmazásra, nem álltak rendelkezésre gyakorlati tapasztalatok, így az alkotmányos szintű szabályozás esetleges hiányosságaira sem derülhetett fény. Ki kell emelni a 2020-ban a koronavírus-világjárvány elleni védekezés során kihirdetett veszélyhelyzet időszakának tapasztalatait, amelyek ténylegesen is rávilágítottak arra, hogy a különleges jogrend, valamint a védelem és biztonság hazai szabályozásának megreformálása, korszerűsítése, a változó biztonsági környezethez való igazítása időszerűvé vált.

Az előbbieken felvázoltak alapján elindult reformfolyamat első állomását jelentette az *Alaptörvény kilencedik módosítása*, amely a különleges jogrendi szabályozás rendszerszintű megújításának alapjait fektette le. Ennek következtében számos igen jelentős nívuma mellett az esetkörök számát az egyszerűsítés, áttekinthetőség érdekében a korábbi hatról háromra csökkentette az alábbiak szerint:

- *hadiállapot* (49. cikk),
- *szükségállapot* (50. cikk),
- *veszélyhelyzet* (51. cikk).

A reform alapján az operativitás és a gyors döntéshozatal megteremtése érdekében valamennyi rendkívüli jogrendi esetkör tekintetében, egységesen a Kormány vált a kivételes hatalom gyakorlására jogosulttá. Fontos még kiemelni, hogy a jogalkotó a részletszabályokat az átfogó korszerűsítés jegyében a korábbi ágazati jogszabályok helyett egy ágazatokon átívelő törvényben, a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényben (Vbö) rögzítette. A reformfolyamat kiváltó okait, állomásait, jellemzőit, egyéb részleteit a későbbi fejezetekben fogom ismertetni. A fentiekben kifejtettek alapján alakult ki a jelenleg hatályos szabályrendszerünk, alkotmányos tényállásainak összefüggései a 8. számú táblázatban láthatók.<sup>107</sup>

A táblázatból 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, átláthatóbb, rugalmasabb, könnyebben értelmezhető, a kihirdethetőség és az alkalmazás szempontjából letisztultabb állapotot teremt.*

---

<sup>107</sup> Alaptörvény 49-51. cikk.

**8. számú táblázat:** Az Alaptörvény különleges jogrendi esetkörei tényállásainak összefüggései 2022. november 1-jétől, a hatályos szabályozás alapján. Készítette: a szerző.

<b>Alkotmányos tényállás</b> <i>(Kiváltó okok, vagy veszélyeztető tényezők)</i>	<b>Veszély iránya</b>	<b>Alkotmányos minősítés</b>	<b>Elrendelés/ Hat-i centr.</b>	
háborús helyzet kinyilvánítása vagy háborús veszély külső fegyveres támadás, hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű cselekmény, valamint ezek közvetlen veszélye	külső veszély, de nem mindig állapítható meg	hadiállapot <i>(Alaptörvény 49. cikk (1))</i>	Országgyűlés 2/3-a	Kormány
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 <i>(Alaptörvény 50. cikk (1))</i>	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 <i>(Alaptörvény 51. cikk (1))</i>	Kormány	Kormány

## Részkövetkeztetések

Ebben a fejezetben megvizsgáltam a különleges jogrendi szabályrendszer kialakulásának folyamatát és okait, három olyan időszak szerinti bontásban, ahol alapvető változások következtek be a szabályozás területén.

A rendkívüli jogrend alaprendeltetésével összefüggésben megállapítható, hogy egy olyan szabályozási keretrendszer, amely az állam, a társadalom lefontosabb értékeit fenyegető helyzetekben, illetve ezek veszélye esetén átmenetileg lehetőséget biztosít az előállt rendkívüli helyzetek gyors és hatékony kezelésére, előre meghatározott alkotmányos és törvényi keretek között, a normál jogrendtől eltérő, rendkívüli eszközrendszerrel.

Megvizsgáltam a különleges jogrend, valamint a védelmi és biztonsági igazgatás kapcsolatát, és megállapítottam azok egymástól való elválaszthatatlanságát. Ezt támasztja alá, hogy a különleges jogrend időbeli és jogi szabályozottsági keretet teremt a védelmi és biztonsági igazgatás szervezetrendszer számára rendeltetésszerű tevékenységének

végzéséhez. A biztonsági környezet változásait meghatározó veszélyforrások szintén összekapcsolják a rendkívüli jogrendet, valamint a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerét.

Megállapítottam, hogy a rendkívüli jogrend csak demokratikus jogállami keretek között értelmezhető, hiszen az állami működés alapvető feltétele a fékek és ellensúlyok elvének megfelelően a hatalommegosztás. A különleges jogrend azonban átmeneti jelleggel ettől eltérést tesz lehetővé, és együtt jár(hat) az államszervezeti működés átalakításával, alapvetően a hatalmi ágak közötti hatalmi egyensúly eltolódásával, az alapvető jogok gyakorlásának felfüggesztésével/korlátozásával, továbbá alkotmányos kötelezettségek bevezetésével. Ebből adódóan a különleges jogrend idején megvalósuló kivételes hatalomgyakorlás feltételekhez kötött, jellemzője a célhoz kötöttség, az előre meghatározottság és átmenetiség.

*A különleges jogrend fejlődési folyamatát vizsgálva megállapítható, hogy az első (kezdeti) időszakban a rendkívüli jogrendi szabályozás alapjai teremtődtek meg. 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.*

A második időszakban, a rendszerváltozást követő demokratikus Magyarországon három minősített időszakot – a *rendkívüli állapotot*, a *szükségállapotot*, valamint a *veszélyhelyzetet* – rögzített az Alkotmány. Meghatározta a kivételes hatalom gyakorlására jogosultak körét, a hatalomgyakorlás tartalmát, továbbá annak ellensúlyozására számos garanciát épített be a szabályozásba. A biztonsági környezet időközben bekövetkezett negatív változásai, hazánk védelmi rendszerének átalakulása miatt, valamint szövetségi kötelezettségeink teljesítése érdekében további minősített időszakokként, azok számát ötre emelve, az Alkotmányba *a váratlan támadás és a megelőző védelmi helyzet* esetkőre került beépítésre.

A változás folyamatában újabb állomást jelentett (harmadik vizsgált időszak) az Alaptörvény hatálybalépése, melynek legfontosabb érdemei közé tartozik, hogy alkotmányos szinten először került rögzítésre különleges jogrendként a szabályrendszer, amelynek rendelkezéseit koncentráltan egy helyen, letisztult tényállásokkal határozta meg az alkotmányozó. Később, a nemzetközi biztonsági környezet negatív tendenciái miatt, a terrortámadások elszaporodásával újabb esetkör, a *terrorveszélyhelyzet* került bevezetésre.

A 21. századi biztonsági kihívások, valamint a covid-pandémia elleni fellépés tapasztalatai rávilágítottak, hogy a védelem és biztonság hazai szabályozásának megreformálására, korszerűsítésére van szükség, többek között azért, mert a kialakult különleges jogrendi szabályrendszer az esetkörök számának folyamatos emelkedésével átláthatatlanná, szerteágazóvá, nehezen alkalmazhatóvá vált. A napjainkig megvalósult reformfolyamat az

Alaptörvény kilencedik módosításával számos egyéb fontos újítása mellett az esetkörök számát háromra csökkentette.

Összességében megállapítható, hogy a különleges jogrendi szabályrendszer módosulásai mindvégig igazodtak a nemzetközi és hazai biztonsági környezet változásaihoz, annak ellenére, hogy gyakorlati tapasztalatot csak a veszélyhelyzet kihirdetésével kezelendő rendkívüli helyzetek alapján szerezhettünk. A változások okai jól nyomon követhetők, és ezek összessége bizonyítja, hogy a rendszer és jogszabályi háttere korszerűsítésére szükség van.

A változások folyamatának és okainak elemzését követően áttérek a különleges jogrendi szabályozás alkotmányossági kérdéseire és alkalmazhatóságának vizsgálatára.

### **3. A különleges jogrendi szabályozás alkotmányossági és gyakorlati alkalmazhatóságának vizsgálata a jelenlegi szabályrendszer hatályba lépése előtti állapot szerint**

Ebben a fejezetben elemzem a hatályos szabályrendszert megelőzően, 2022. november 1-jéig létezett *rendkívüli jogrendi rendelkezéseket* az Alaptörvényben foglalt felépítésnek megfelelően annak érdekében, hogy megalapozzam a későbbiekben vizsgált kérdéskörök – így például az esetkörök gyakorlati alkalmazhatóságának kérdései, valamint a jelenleg hatályos szabályrendszerünkkel való összehasonlítása – könnyebb értelmezését. Ennek első lépéseként meghatároztam a vizsgált változókat, amelyekkel a különböző esetköröket jellemeztem (a kihirdetés jogosultja, megalapozó esemény, feltételei; a hatalmi centrum és annak jogkörei; a garanciák). Feltártam továbbá a hasonlóságokat, különbségeket és néhány ellentmondást. Azoknál az esetköröknél, amelyek a hatályos szabályrendszer alapján nem jelennek meg önálló minősített időszaki formában – *váratlan támadás, megelőző védelmi helyzet, terrorveszélyhelyzet* –, az alkotmányos szabályozás bemutatásán túl az elemzést és a kritikai észrevételeket is ismertetem. Mindezt azért tartom szükségesnek, mivel a reformfolyamat elindulásához és kibontakozásához ezek a tényezők is hozzájárultak.

#### **3.1. A különleges jogrendre vonatkozó alkotmányos szabályozás bemutatása**

*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 hatalmi 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 és egyéb feladatai (pl.: 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 rendkívül széleskörű kivételes felhatalmazással szemben, annak ellensúlyozására a jogalkotó számos alkotmányos garanciát biztosított. Az általános garanciális korlátokon túl<sup>108</sup> további speciális szabályok is megjelentek alkotmányos biztosítékként.

A Honvédelmi Tanácsot hatalmi centrumként megillette a rendeletalkotás joga is, 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>109</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 bizottságának – joga volt a köztársasági elnök által bevezetett rendkívüli intézkedések alkalmazását felfüggeszteni.<sup>110</sup>

Az Alaptörvényben foglaltak szerint belső eredetű, súlyos, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett, erőszakos cselekmények – polgárháborús viszonyok, lázadások – esetén<sup>111</sup> az Országgyűlés szükségállapotot hirdethetett ki az országgyűlési képviselők 2/3-ának

---

<sup>108</sup> Az általános alkotmányos biztosítékokat a fejezet végén fogom ismertetni, melyek minden esetre vonatkozó, közös szabályok: az Alaptörvény alkalmazásának felfüggeszthetetlenléte, 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>109</sup> Alaptörvény 48. cikk (1) bekezdés a) pont, 48. cikk (2)-(6) bekezdés, 49. cikk.

<sup>110</sup> Alaptörvény 50. cikk (4) bekezdés (2022. november 1-jét megelőzően).

<sup>111</sup> Az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően az Alkotmány rögzítette, hogy az *állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát tömeges méretekben veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén*

szavazatával. A kivételes felhatalmazás jogosultja a köztársasági elnök volt, jogkörei nagymértékben bővültek. Ezzel párhuzamosan az általános alkotmányos garanciákon kívül egyéb speciális, az Országgyűlés megnövekedett kontrollszerepéhez kapcsolódó biztosítékok is rögzítésre kerültek az Alaptörvényben. A 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>112</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>113</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>114</sup>

A szabályrendszer lehetővé tette, hogy már a különleges jogrend Országgyűlés általi kihirdetését megelőzően a Kormány rendkívüli intézkedéseket vezessen be a közigazgatás, a 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>115</sup>

Ez a különleges jogrendi esetkör egy fegyveres konfliktus megelőzését, végső soron pedig az arra való felkészülés biztosítását szolgálta.<sup>116</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>117</sup>

---

szükségállapot hirdethető ki, de az Alaptörvény hatályba lépésével ez az esetkörből kivezetésre került.

<sup>112</sup> Alaptörvény 48. cikk (1) bekezdés b) pont, 50. cikk.

<sup>113</sup> Alkotmány 19. § (3) bekezdés n) pont, (6) bekezdés.

<sup>114</sup> Alkotmány 19. § (3) bekezdés h), n) pont.

<sup>115</sup> Alaptörvény 51. cikk

<sup>116</sup> HOFFMAN – KÁDÁR 2021: 22.

<sup>117</sup> HOFFMAN – KÁDÁR 2021:21.

**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>118</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 egy különleges jogrendet közvetlenül megelőző, 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 vonatkozásában tájékoztatási kötelezettség terhelte, továbbá intézkedéseinek hatálya az Országgyűlés döntésének függvénye volt. Azok az Országgyűlésnek a különleges jogrend kihirdetésére vonatkozó döntéséig, de maximum 15 napig maradhattak hatályban. Ez a két fentebb ismertetett alkotmányos biztosíték szavatolta az Országgyűlés és a köztársasági elnök Kormány felett gyakorolt kontrollszerepének ellátását.<sup>119</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 terrorral szembeni gyors és hatékony fellépésre.<sup>120</sup> A terrorveszélyhelyzet kezelése az állam részéről alapvetően rendészeti jellegű feladatellátást feltételezett, azonban az Alaptörvény biztosította a Magyar Honvédség felhasználását az adott

---

<sup>118</sup> Alaptörvény 51/A. cikk (1) bekezdés.

<sup>119</sup> Alaptörvény 51/A. cikk (3) bekezdés.

<sup>120</sup> 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről (Hvt.4.) 64. § (1) bekezdés, (4) bekezdés c)-d) pont.

rendkívüli helyzet kezeléséhez abban az esetben, ha a rendőri szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem bizonyult elegendőnek.<sup>121</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 esetköre 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>122</sup> Az előzőekben tett megállapításaimat támasztja alá Jakab András és Till Szabolcs ebben a kérdésben alkotott 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>123</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 *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 venni 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

---

<sup>121</sup> Alaptörvény 51/A. cikk (5) bekezdés.

<sup>122</sup> FARKAS 2016: 184.

<sup>123</sup> JAKAB – TILL 2016: 504.

rendeletei a váratlan támadás megszűnésével hatályukat veszítették. A fenti garanciák alapján a parlament és a köztársasági elnök széleskörű kontrollt gyakorolt a Kormány felett. Továbbá 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>124</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 esetköri szabályozás is 2022. november 1-jéig hatályban maradt.<sup>125</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>126</sup>

Az Alaptörvény különleges jogrend idejére *közös, garanciális rendelkezéseket*<sup>127</sup> is rögzített, melyek az alábbiak:

- Az alapjogok gyakorlásának felfüggeszthetősége és korlátozhatósága;
- az Alaptörvény alkalmazásának felfüggesztési tilalma;
- az alkotmánybírói 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 szintén közös szabálynak tekinthető az a rendelkezés, hogy – a rendkívüli állapot esetkörénél meghatározott egy kivétellel – a kivételes hatalom jogosultjai által bevezetett rendeletek az adott minősített időszak megszűnésével hatályukat veszítik.

---

<sup>124</sup> TILL 2018: 1-21.

<sup>125</sup> Alaptörvény 52. cikk (1)-(2) bekezdés.

<sup>126</sup> Alaptörvény 53. cikk.

<sup>127</sup> Alaptörvény 54. cikk.

A garanciális szabályok közé sorolható még 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>128</sup>

A teljesség igényéhez hozzátartozik, hogy a különleges jogrendben bevezethető rendkívüli intézkedések körét megosztva, a honvédelmi törvény és a katasztrófavédelmi törvény tartalmazták.<sup>129</sup> A Kat.2.<sup>130</sup> a veszélyhelyzettel kapcsolatban, míg a Hvt.4.<sup>131</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 vezethet be.

A következő alfejezetben a korábbi különleges jogrendi szabályrendszer gyakorlati alkalmazhatóságának kérdéseit fogom vizsgálni a megszerzett tapasztalatok és a megfogalmazott elméleti kritikák alapján.

### **3.2. A különleges jogrendi rendelkezések alkalmazhatóságának vizsgálata a gyakorlati tapasztalatok és elméleti kritikai elemzések alapján**

A rendszerváltozást követő három évtizedben 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 (pl.: 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 indokolttá 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

---

<sup>128</sup> Alaptörvény 48. cikk (3)-(8) bekezdése (2022. november 1-jét megelőző állapot).

<sup>129</sup> 2022. november 1-jét megelőzően: Hvt.4. 64-79. §, Kat.2. 45.§, 47.§-51/A. §.

<sup>130</sup> 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról (Kat.2.).

<sup>131</sup> 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről (Hvt.4.).

veszélyhelyzet elrendelése történt a döntéshozók részéről.

Ebből adódóan, kizárólag a katasztrófák elleni védekezés és a következmények felszámolása során jelentkeztek gyakorlati tapasztalatok, amelyek alapján, a vonatkozó szabályrendszer próbatételeként lehetőség nyílt az esetleges szabályozási hiányosságokkal, átfedésekkel való szembesülésre, és a későbbiekben azok kiküszöbölésére.

Az alábbiakban elemzem, hogy a természeti és civilizációs katasztrófák hatékony kezelése érdekében milyen lehetősége, eszköztára volt a döntéshozóknak az akkori szabályozás szerint.

### **3.2.1. A természeti és civilizációs katasztrófák kezelésével összefüggő problémák, azok jogszabályi háttérének elemzése**

A lakosság élet- és vagyónbiztonságát veszélyeztető katasztrófák kezelésével összefüggésben az Alaptörvény hatályba lépése előtti időszakban a döntéshozók számára problémát jelentett, hogy milyen minősített időszak keretében és melyik hatalmi centrum irányításával történjen a védekezés. Ennek oka, hogy az alkotmányozó lehetőséget biztosított veszélyhelyzet és szükségállapot bevezetésére is, azok elkülönítését csupán a „tömeges méretű” veszélyeztetés kitételhez kötötte az Alkotmány.<sup>132</sup>

Szükségállapot idején a kivételes hatalom gyakorlására a köztársasági elnök, míg veszélyhelyzetben a Kormány volt jogosult. A szükségállapottal ellentétben, a veszélyhelyzet vonatkozásában két kivétellel – a részletszabályozás alkotmányerejű törvényekben való rögzítésének előírása, valamint az abszolút jogok korlátozásának és felfüggesztésének tilalma – részletszabályokat, alkotmányos garanciákat nem állapított meg az alkotmányozó.<sup>133</sup> Ezek a rendelkezések a duplikáció következtében aggályokat vetettek fel, hiszen természeti katasztrófa bekövetkezése esetén az egyértelmű elhatárolást biztosító súlyosság, gyakoriság vagy területi egység küszöbértéke nem volt meghatározva a szabályrendszerben. Indokolt lett volna egy súlyossági küszöb meghúzása, melynek segítségével egy szakmai-kormányzati értékelés során eldönthető lett volna, hogy mi minősül az élet- és vagyónbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető elemi csapásnak vagy ipari szerencsétlenségnek, melyek azok a helyzetek, ahol már nem elegendőek a kormányzati intézkedések, hanem szükséges a szükségállapot kihirdetése a katasztrófa kezelése érdekében.<sup>134</sup>

Az Alkotmány a két minősített időszak közül csupán a szükséghelyzet esetében tartalmazta

---

<sup>132</sup> Magyar Köztársaság Alkotmánya (Alkotmány) 19. § (3) bekezdés i) pont, (4) bekezdés, 35. § (1) bekezdés i) pont alapján az állampolgárok élet- és vagyónbiztonságát tömeges méretekben veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén az Országgyűlés jogosult volt *szükségállapotot* kihirdetni. *Veszélyhelyzet esetén* az alkotmányozó a Kormány kötelezettségévé tette az állampolgárok élet- és vagyónbiztonságát veszélyeztető elemi csapás, illetőleg következményeinek az elhárítása érdekében szükséges intézkedések megtételét.

<sup>133</sup> Alkotmány 8. § (4) bekezdés, 35. § (3) bekezdés.

<sup>134</sup> MUHORAY Árpád 2019 a): 62-64.

az annak kihirdetését megalapozó események között az elemi csapás mellett az *ipari szerencsétlenséget*, a veszélyhelyzet meghatározásánál kizárólag az elemi csapást, illetve következményeinek elhárítását rögzítette az alkotmányozó. Az alkotmányos rendelkezésektől eltérően a polgári védelmi törvény (Pvtv.) a veszélyhelyzet esetkörét a szükséghelyzetet el nem érő mértékű, az állampolgárok élet- és vagyónbiztonságát vagy a környezetet veszélyeztető olyan állapotként definiálta, amelyet nemcsak természeti csapás, hanem ipari baleset is okozhat. Emellett rögzítette a veszélyhelyzetet kiváltó eseményeket, példálózó felsorolást alkalmazva.<sup>135</sup> Ez az ellentmondás újabb problémát vetett fel a jogalkalmazás során, hiszen a jogforrások hierarchiában alacsonyabban elhelyezkedő Pvtv. tágabban értelmezte a veszélyhelyzet előidéző okokat. A Pvtv. a minősített időszakokban alkalmazható szabályanyagon belül rögzítette a szükségállapot idején a köztársasági elnök által, valamint veszélyhelyzetben a veszélyhelyzet elhárításhoz szükséges mértékben a Kormány által bevezethető intézkedéseket, a honvédelmi törvényben meghatározott rendkívüli intézkedésekre történő tételes hivatkozással.<sup>136</sup> Mindezek alapján megállapítható, hogy a rendszerváltozást követően két évtizeden keresztül, az Alaptörvény 2012. január 1-jén történt hatályba lépéséig az alkotmányos szabályrendszer alapján a katasztrófa típusú rendkívüli helyzetek kezelése két különleges jogrendi esetkör keretei között valósulhatott meg.

A szükségállapotra és a veszélyhelyzetre vonatkozó eltérő mértékű alkotmányos szintű szabályozottság mellett külön kiemelés érdemel *a két minősített időszak kihirdethetősége* kapcsán felmerült elhatárolási nehézség. Az Alkotmány erre vonatkozó egyértelmű elhatárolást biztosító rendelkezése hiányában nem történt meg annak tisztázása, hogy az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség mikor tekinthető tömeges méretűnek, tehát mikor legitim a szükségállapot Országgyűlés általi kihirdetése, és mely esetekben minősíthető az adott helyzet veszélyhelyzetnek, amikor a Kormányt terheli intézkedési kötelezettség. Ez az alkotmányos szintű hiányosság megnehezítette a döntéshozók feladatát.

A katasztrófák által előállt helyzet veszélyhelyzetként vagy szükséghelyzetként való minősítése függött volna a kialakult helyzet súlyosságától, valamint attól, hogy a katasztrófákkal szembeni fellépés, a következmények felszámolása a Kormánynak vagy a köztársasági elnöknek az irányításával lett volna a legeredményesebb, leghatékonyabb. Valójában mindkét rendkívüli jogrend szükségességének elfogadása egy kormányzati szakmai értékelést követő politikai döntést igényelt volna. Azaz a Kormány vagy döntött és kihirdette a

---

<sup>135</sup> 1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről (Pvtv.) 2. § (2) bekezdés.

<sup>136</sup> 1993. évi CX. törvény a honvédelemről (Hvt.2.) 199. § (2)-(3) bekezdés.



veszélyhelyzetet, vagy mérlegelése alapján intézkedési kompetenciáját meghaladónak minősíthette volna a súlyos helyzetet, és az Országgyűlésnél kezdeményezte volna törvény alkotását vagy országgyűlési határozat meghozatalát a szükséghelyzet kihirdetésére. Ez utóbbi esetben döntő szerepe van az időtényezőnek is, hiszen egy rendkívüli helyzetben alapvető cél a gyors, hatékony fellépés, a káros következmények minimalizálása, amely esetében nem elhanyagolható szempont, hogy a kivételes hatalom gyakorlója mennyi időn belül kezdheti meg intézkedéseivel a helyzet kezelését.

A Kormánynak a veszélyhelyzet bevezetését követően „csak” össze kell ülnie rendeletalkotásra, míg szükséghelyzet esetén a Kormány javaslatára elsőként a Parlamentnek – elrendelő törvény vagy országgyűlési határozat elfogadása érdekében – kellett volna döntenie, majd a minősített időszak kihirdetését követően a köztársasági elnök döntött volna a rendkívüli intézkedések bevezetéséről.<sup>137</sup> Látható, hogy egy megfelelő jogosítványokkal felruházott Kormány jóval hamarabb tudott megfelelő veszélyhelyzeti intézkedéseket hozni a katasztrófák felszámolására, mint szükséghelyzet bevezetése esetén a köztársasági elnök – a Kormány, az Országgyűlés és a köztársasági elnök jogilag és időben egymásra épülő eljárásrendje alapján – tudott volna.

Az akkor hatályos polgári védelmi törvény és a honvédelmi törvény határozták meg a két minősített időszakban *bevezethető rendkívüli intézkedések körét*. Megállapítható, hogy a Kormány és a köztársasági elnök által bevezethető intézkedések között számos esetben voltak átfedések, azonban a köztársasági elnök a Kormány által veszélyhelyzet kihirdetése esetén alkalmazható rendkívüli intézkedésekhez képest szélesebb hatáskörrel rendelkezett.<sup>138</sup> A 2000-es évek első évtizedében Magyarországon bekövetkezett súlyos katasztrófák során a következmények elhárítása, felszámolása a veszélyhelyzet keretei között történt, nem került sor szükségállapot kihirdetésére.<sup>139</sup> Valószínűsíthetően az időtényező figyelembe vétele hozzájárult ahhoz, hogy a 2001-es tiszai, a 2002-es dunai, a 2006-os egyidejű dunai és tiszai, a 2010-es borsod-abaúj-zempléni árvizeknél és a 2010 évi vörösiszap katasztrófánál is a veszélyhelyzet és nem a szükségállapot bevezetésére került sor.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a vonatkozó szabályanyag a katasztrófa típusú rendkívüli helyzetek kezelésének lehetőségét a szükségállapot és a veszélyhelyzet tényállásaiban rögzítettek alapján is biztosította, ezzel valamelyest összemossa a két esetkör alkalmazhatóságát, hiszen a vonatkozó rendelkezések lehetőséget teremtettek a duplikációra.

---

<sup>137</sup> MUHORAY 2019 a): 63-64.

<sup>138</sup> Ptv. 44. § (2) bekezdés, Hvt.2. 199. § (2), (4) bekezdés.

<sup>139</sup> MUHORAY 2019 a): 62.

Egyértelmű elhatárolást biztosító szempontrendszer nem volt.<sup>140</sup> A szabályrendszer alkalmazhatóságával kapcsolatosan tapasztalt ellentmondások és nehézségek – a szükségállapotra és a veszélyhelyzetre vonatkozó szabályozottság eltérő mértéke, a két minősített időszak nem egyértelmű elhatárolása – ráirányították a figyelmet a vonatkozó rendelkezések (alkotmányos szintű) módosításának szükségességére.

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

A rendszert igazán nagy próbatétel elé a 2021 márciusában Magyarországon is megjelent<sup>141</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>142</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 rendeleti kormányzás valósult meg. 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;

---

<sup>140</sup> MUHORAY 2019 a): 62.

<sup>141</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>142</sup> 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet veszélyhelyzet kihirdetéséről (veszélyhelyzeti rendelet).

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 vonatkozásában is merültek fel aggályok. A hatályos Alaptörvény egy zárt, tételes felsorolást tartalmazott arra vonatkozóan, hogy a Kormány mely esetekben hirdetheti ki 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>143</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.

A fentebb részletezettekén kívül további alkotmányos szabályozási hiányosságként jelentkezett, hogy nem volt rendelkezés az Országgyűlés akadályoztatásának esetére, amely magában hordozta a veszélyhelyzet kihirdethetőségének ellehetetlenítését. Emellett a Kormány kivételes hatalmának ellentételezésére szolgáló speciális alkotmányos biztosítékokat sem rögzített az alkotmányozó.

---

<sup>143</sup> Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése, 54. cikk (4) bekezdése, Kat.2. 44. §.

### ***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>144</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 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 akadályá lehet.

### ***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>145</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.

---

<sup>144</sup> Alaptörvény 53. cikk (2)-(3) bekezdés.

<sup>145</sup> Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdés, Kat.2. 47-51. §.

### ***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 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>146</sup> Alaprendeltetése és feladatrendszere alapvetően ágazati jellegűt 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 Törzset<sup>147</sup> jelölte ki a kormányzati koordinációs feladatok ellátására. 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 fentiek alapján megállapítható, hogy a *veszélyhelyzet vonatkozásban* alkotmányos és törvényi szinten egyes esetekben hiányosságok, ellentmondások, más esetekben a túlszabályozottság és a statikus jelleg mutatkozott meg a gyakorlati alkalmazás során. *A Covid19-pandémia rámutatott, hogy a különleges jogrendre vonatkozó szabályrendszer az előre nem látható, hirtelen jelentkező, dinamikus 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>148</sup>

---

<sup>146</sup> Kat.2. 7. §, 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>147</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 járványügyi helyzet alakulásának fokozott figyelemmel kísérése, a szükség szerinti intézkedések hatékony megszervezése, és mindezek érdekében az állami szervek tevékenységének összehangolása érdekében.

<sup>148</sup> 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*, pp. 63-76. 2021(1), pp. 43-76.

### 3.3. A különleges jogrendi szabályozás egyéb problémáinak feltárása jogszabályi elemzéssel

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.

#### 3.3.1. 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 válasz. Ennek következtében az Alaptörvény 2022. november 1-jéig hat különleges jogrendi esetkört rögzített, összesen tizenkét, annak bevezetését megalapozó eseménnyel.

A bonyolultságot tovább fokozta a kialakult *válságkezelési struktúra és mechanizmus alkalmazhatósága*. Ennek oka, hogy a kihirdetést megalapozó események jelentősen különböző helyzeteket feltételeztek, amelyekhez más-más válságkezelési struktúrára és mechanizmusra volt szükség. 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 mutatják a különleges jogrendre vonatkozó alkotmányos szintű rendelkezések vonatkozásában a túlszabályozottság, 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. A statikus, kazuisztikus szabályozási mód mellett meg kell említenünk azt is, hogy az egyes esetköröknél alkalmazott fogalomrendszer *túlhaladottá, idejétmúlttá* vált.

A fentiekén túl további negatívumként értékelhetjük, hogy *jelentős hiányosságok* is voltak az alkotmányos szabályrendszerben. Ilyen volt például, hogy az Alaptörvény csak a rendkívüli

állapot és a szükségállapot esetére rendezte a különleges jogrend kihirdetésében akadályozott Országgyűlés helyettesítésének kérdését, a többi minősített időszak vonatkozásában nem. Hiányosságként értékelhető még az adott hatalmi centrum által alkotott rendeletekről való tájékoztatási kötelezettség, valamint a kontrollszerepet betöltők részéről a megalkotott rendeletek hatályon kívül helyezésének jogosultsága sem volt rögzítve.

### **3.3.2. 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>149</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. *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>150</sup> Kivételesen nagy súlyú és szenzitív döntést feltételezett az ország területén belül, magyar állampolgárokkal, civilekkel szembeni katonai erő igénybevétele. Ehhez szükséges és elengedhetetlen lett volna egy kellően megalapozott, előre kimunkált 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

---

<sup>149</sup> 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>150</sup> Alaptörvény 50. cikk (1)-(2) bekezdés.

tekinthető. Ez utóbbi különleges jogrendi esetkörnél is lehetőséget teremtett az alkotmányozó ugyanazon feltételt szabva a Magyar Honvédség felhasználására.<sup>151</sup> A terrorcselekmények alapvető természetéből adódóan az időkénszer 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>152</sup>

Szintén problémaként kell megemlíteni, hogy **a rendkívüli intézkedések jogszabálytervezeteinek, valamint egyéb, a végrehajtást szolgáló szabályozás** kimunkálása, aktualizálása során is jelentkeztek hiányosságok. A rendkívüli intézkedések jogszabálytervezeteinek<sup>153</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 magában foglaló – feladat- és jogkörökkel rendelkezett.<sup>154</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 rendkívüli állapotban annak kidolgozása, hogy egy ilyen időszakban hogyan működjön a közigazgatás és a kormányzat.<sup>155</sup> A vonatkozó rendelkezések kimunkálására szintén nem került sor.

---

<sup>151</sup> Alaptörvény 51/A. cikk (5) bekezdés.

<sup>152</sup> HOFFMAN – KÁDÁR 2021: 22-23.

<sup>153</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>154</sup> Alaptörvény 49. cikk.

<sup>155</sup> Hvt.4. 30. § (1) bekezdés a), e) pont.



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>156</sup> ám a rendszerszintű megújítás irányába tett első lépésekre csak 2019-ben került sor.

## **Részkövetkeztetések**

A fent jogszabályi elemzések alapján megállapítható, *hogy a különleges jogrend szabályozása korábban alkotmányos szinten túlszabályozott, szerteágazó volt, ugyanakkor a keretszabályozás végrehajtására szolgáló normaanyag tekintetében hiányosságok, alulszabályozottság, a koherencia hiánya volt megfigyelhető.* Fontos kiemelni azt a tényt, hogy az alkotmányozó a megnövekedett hatalom ellensúlyozására a különleges jogrend idejére *közös garanciális rendelkezéseket* épített be a rendszerbe.

A teljesség igényéhez hozzátartozik az is, hogy a rendszerváltozást követően kialakult hazai különleges jogrendi szabályrendszer az ország stabil biztonsági helyzetének köszönhetően néhány kivételtől eltekintve nem került próbatétel elé, ennek következtében gyakorlati tapasztalatok a rendszer működőképességének vizsgálatához nem álltak rendelkezésre. A kivételt az árvizek és a vörösiszap katasztrófa bekövetkezése jelentették, amelyek azonban az ország teljes területéhez viszonyítottan korlátozott területi kiterjedésűek voltak, és szorosan a természeti és ipari katasztrófakezelés területén szolgáltattak gyakorlati alapú visszajelzést. Ezek kezelése során a szabályrendszer alkalmazhatóságával kapcsolatosan tapasztalt egyik ellentmondás és nehézség volt a szükségállapotra és a veszélyhelyzetre vonatkozó szabályozottság eltérő mértéke, a két minősített időszak nem egyértelmű elhatárolása.

A rendszert igazi nagy próbatétel elé a 2021 márciusában Magyarországon is megjelent koronavírus-világjárvány állította. A járványkezelés során a rendszer működésének gyengeségei, ellentmondásai, hiányosságai több területen kimutathatók voltak. *Alkotmányos problémák merültek fel a veszélyhelyzet kihirdetésével, valamint a bevezetett rendeletek időbeli hatályának meghosszabbításával kapcsolatban.* A pandémia elleni védekezés rámutatott arra

---

<sup>156</sup> KESZELY 2017:85-89.

is, hogy a bevezethető rendkívüli intézkedések köre zömében ágazati jellegű, túlzottan konkrét, amelyeket az egész ország területére és nem csak annak egy részére kellett alkalmazni. Ez utóbbival kapcsolatban felmerült a *hatékony fellépéshez elengedhetetlenül szükséges kormányzati koordináció igénye is.*

Az egyéb hiányosságok között meg kell még említeni, hogy a *kihirdetést megalapozó események szempontjából aggályos jellemző volt a statikus, kazuisztikus jelleg is. Ezen kívül a különböző esetköröknél alkalmazott fogalomrendszer is túlhaladottá, idejétmúlttá vált.* Mindezek alapján kijelenthető, hogy a gyakorlati tapasztalatok, a feltárt szabályozási hiányosságok és egyéb problémák, valamint a biztonsági környezet dinamikus változásai elvezettek a különleges jogrendre vonatkozó szabályrendszer rendszerszintű megújításához.

#### **4. A védelmi és biztonsági reform folyamata, alapvető állomásai, a hatályos különleges jogrendi szabályrendszer változásainak összehasonlító elemzése**

A 3. fejezetben részletesen bemutattam a hatályos különleges jogrendi szabályozás előtti szabályrendszer alkotmányossági és gyakorlati alkalmazhatóságának problémáit, amelyek szükségessé tették a hazai védelmi és biztonsági rendszer reformját. Ebben a fejezetben ismertetni fogom a reformfolyamat alapvető állomásait, főbb jellemzőit, mindezt a különleges jogrendre vonatkozó szabályanyagra fókuszálva. Ezt követően összehasonlító elemzést végzek a hatályos és az azt megelőző különleges jogrendi szabályozás változásaival kapcsolatban. Az elemzést a reformot megalapozó új megközelítés, célok, szabályozási megfontolások mentén folytatom le, ennek során vizsgálom, hogy a reform által kitűzött célok a konkrét szabályozási megoldások, rendelkezések esetében megvalósultak-e.

##### **4.1. A védelmi és biztonsági reform folyamatának, állomásainak, cél- és eszközszerének, a változások alapvető jellemzőinek bemutatása**

Ahogy azt a 3. fejezetben már részletesen ismertettem, a különleges jogrendi alkotmányos szabályozás bonyolult, összetett rendszere egyszerűsítésének kérdése számos alkalommal<sup>157</sup> felmerült a védelmi igazgatás szakemberei, szakértői részéről,<sup>158</sup> ám a rendszerszintű megújítás irányába tett első lépésekre csak 2019-ben került sor.

A 2010-es évek eseményei – a Krím félsziget orosz elcsatolása és az azt megelőzően történt hibrid események, a tömeges migrációs hullám, az Európában végig söprő terrorcselekmények,

---

<sup>157</sup> Például az Alaptörvény kodifikációs folyamata során, valamint a terrorveszélyhelyzet, mint újabb minősített időszak megalkotásakor is.

<sup>158</sup> KESZELY 2017: 85-89.

a kibertérben jelentkező bűnözési lehetőségek – hatására Európa és ezáltal Magyarország biztonsági környezete is jelentősen megváltozott.<sup>159</sup> A reformot szükségessé tevő változásokat hasonlóan foglalták össze Hoffman István és Kádár Pál közös tanulmányukban.<sup>160</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. Amint azt már korábban is hangsúlyoztam, 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>161</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:

- **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 (Vbő.) megjelenése jelentett.
- A védelem és biztonság fenntartását, fejlesztését szolgáló, továbbá egyéb, kapcsolódó **törvények** módosítása, szükség szerint újak hatályba lépése,<sup>162</sup> ezen törvények végrehajtási rendeleteinek korrekciója és a Vbő. **végrehajtási rendeleteinek** megalkotása.
- **Belső szabályzatok, közjogi szervezetszabályozó eszközök**, a védelmi és biztonsági **tervezés alapidokumentumainak** felülvizsgálata, szükség szerint újak megalkotása.<sup>163</sup>

---

<sup>159</sup> Végző előterjesztői indokolás a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényhez. Indokolások Tára, 1209-1210. (2021/83), pp. 1208-1222.

<sup>160</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 lehetőségét.” HOFFMAN – KÁDÁR 2021: 30.

<sup>161</sup> LÁSZLÓ 2021: 63-76.

<sup>162</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>163</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

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 Vbő-nek a kidolgozása, amelyek a reform alapját képezik. A reform állomásai közül csak az első és a második lépcsőben megújult szabályanyagoknak a különleges jogrendre vonatkozó rendelkezéseit fogom bemutatni és vizsgálni a fejezet bevezető részében megadott szempontok figyelembevételével.

Az előző fejezetekben ismertetett indokok és folyamatok következtében 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>164</sup> Az Alaptörvény módosításának hivatalos indokolása 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. Erre példa az esetkörök számának felére csökkentése, a hadiállapot–szükségállapot–veszélyhelyzet esetköreinek meghatározásával.

Ide tartozik még a nyitott végű és általánosabb módon megfogalmazott tényállások kidolgozása, az ún. *átmeneti időszaki szabálykeret* megalkotása,<sup>165</sup> többletgaranciák beiktatása,<sup>166</sup> a köztársasági elnök helyettesítési jogkörének kiterjesztése mindhárom minősített időszakra egységesen, az Országgyűlés akadályoztatása esetén. Emellett 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>167</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

---

védelmi és biztonsági iránymutatást, továbbá a különböző ágazati, illetve kihívás- vagy fenyegetésközpontú, valamint kockázatelemzésen alapuló stratégiákat. KÁDÁR 2022: 17.

<sup>164</sup> Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása 11. cikk. Magyar Közlöny 2020(285), pp. 10129-10131.

<sup>165</sup> 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. Ennek részletes vizsgálatát a 4.2.3. alfejezetben fogom ismertetni.

<sup>166</sup> A későbbiekben a „többletgaranciák” és a „további biztosítékok” kifejezést szinonimaként fogom használni.

<sup>167</sup> Az Alaptörvényhez és annak módosításaihoz tartozó indokolások. *Indokolások Tára* p. 1894. (2020/161), pp. 1894-1900.

honvédelmi típusú, egy rendészeti típusú, valamint egy élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető katasztrófavédelmi típusú esetkör.

A korábbi különleges jogrendi esetkörök közül a váratlan támadás esetköre megszűnt,<sup>168</sup> a megelőző védelmi helyzet alapvetően a hadiállapotba integrálódott, míg a terrorveszélyhelyzet esetköre döntően a szükségállapot alakzatába olvadt bele azzal, hogy egyes súlyos esetekben a rendkívüli esemény hadiállapot kihirdetését is megalapozhatja. A változások a 9. számú táblázatban láthatók.

**9. számú táblázat:** A különleges jogrendi esetkörök száma, alapvető változásai.  
Készítette: a szerző.

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

Az esetkörök számának előzőekben ismertetett szűkítése felvetette annak 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.

Fontos kiemelni, hogy a minősített időszakokban továbbra is rendeleti kormányzás valósul meg, azonban mindhárom időszakban egységesen a kivételes hatalom gyakorlásának jogosultja a Kormány lett. A hatalmi koncentráció ellensúlyozására az alkotmányozó a meglévő garanciák mellé további biztosítékokat emelt be a rendszerbe.<sup>169</sup> A reform általánosan megfogalmazott fő célkitűzéseit a fentiekben ismertettem, a célkitűzések egyes elemeit, valamint az azok megvalósítására szolgáló szabályozási megoldásokat (eszközöket) a 10. számú táblázat szemlélteti.

Az alkotmányos reformmal kapcsolatban az Európai Unió is véleményt fogalmazott meg. A Velencei Bizottság pozitívan értékelte a különleges jogrendi esetkörök számának csökkentését, mert az új szabályozás hadiállapot idején átláthatóbbá, alkalmazhatóbbá és értelmezhetőbbé teszi az irányadó szabályozást. Pozitívan értékelte azt is, hogy a rendkívüli

<sup>168</sup> A váratlan támadásra vonatkozó szabályozást a jogalkotó a 2022. november 1-jén hatályba lépett új honvédelmi törvény, a Hvt.5. 108. §-ában rögzítette.

<sup>169</sup> Alaptörvény 48-56. §.

felhatalmazást igénylő országgyűlési döntések 2/3-os többséghez kötése összhangban van a demokratikus és az emberi jogok tiszteletben tartására vonatkozó ajánásaikkal. Negatívumként említi meg a Honvédelmi Tanács megszüntetését, mert a rendkívüli hatáskörök Kormányra történő telepítése adott esetben a végrehajtó hatalom ellenőrizhetőségét fogja csökkenteni.<sup>170</sup> Ezt a megállapítást hazai szakértők ugyancsak negatívumként értékelték. További megállapításuk volt, hogy az új szabályok túlzott hatalmat koncentrálnak a Kormány kezében, nem tartalmaznak kellő garanciákat a rendeleti kormányzás időbeli korlátozására, illetve csökkentik az Országgyűlés döntéshozói és ellenőrzési jogköreit.

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

Az alkotmányos reform cél- és eszközrendszere		
Célkitűzések	A célkitűzések alapvető elemei	A cél elérését szolgáló eszközök
<i>korszerűsítés</i> a gyorsan változó biztonsági környezethez való jobb alkalmazkodóképesség	<i>rugalmasabb alkalmazhatóság</i> biztosítása	letisztult, általánosabban megfogalmazott tényállások
<i>hatékonyság</i>	<i>fokozatosság, arányosság</i>	garanciális szabályok
	<i>operativitás, azonnali reagálás</i>	1) hatalmi centrum minden esetben a Kormány
		2) átmeneti időszaki szabálykeret
	<i>átláthatóság</i> (egyszerűsítés, egységesítés)	1) esetkörök számának 6-ról 3-ra csökkentése
2) közös szabályok mindhárom esetkőre történő kiterjesztése		
		3) hatalmi centrum minden esetben a Kormány

A 2022 februárjában hazánk szomszédságában kirobbant orosz-ukrán háború következtében az év májusában sor került az *Alaptörvény tizedik módosítására*, amely a különleges jogrendi szabályozásra, azon belül a veszélyhelyzetre vonatkozó rendelkezéseket is érintette.<sup>171</sup> Megítélésem szerint ez a módosítás nem képezi a reform részét, de a hatályos különleges jogrendi szabályozás megértése érdekében szükséges annak rövid bemutatása. Ezzel a módosítással az alkotmányozó a veszélyhelyzet kihirdethetőségi okai közé beemelte a „szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius

<sup>170</sup> *Opinion 1035 / 2021.* Európai Unió Velencei Bizottság (2021): Strasbourg: 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>171</sup> Magyarország Alaptörvényének tizedik módosítása. Magyar Közlöny, 2022 (84), p. 3388.

*katasztrófa*” kitélt is.<sup>172</sup> 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.<sup>173</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.

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 eseményre.

A következő alfejezetben bemutatom és összehasonlító elemzéssel vizsgálom a reform következtében kialakult különleges jogrendre vonatkozó szabályrendszerünket a reformot megelőző időszakhoz viszonyítva.

## **4.2. A különleges jogrend reform során kialakult és a reformot megelőző szabályozottságának összehasonlító elemzése**

A fejezet felvezetőjében megadott szempontok alapján ebben az alfejezetben összehasonlító elemzéssel fogom vizsgálni az egyes különleges jogrend esetkörök szabályozottságát, majd a rendkívüli jogrend idején alkalmazandó közös és egyéb szabályokat.

### **4.2.1. 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,

---

<sup>172</sup> A Magyar Közlönyben 2022. május 24-én megjelent módosítás az akkor hatályos alaptörvényi veszélyhelyzeti esetkört – a vonatkozó rendelkezések már a kihirdetés 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.

<sup>173</sup> A kilencedik módosítással kihirdetett alkotmányos rendelkezések tervezett hatályba lépése 2023. július 1-je volt. Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása. 11. cikk; *Magyar Közlöny*, 2020(285), 10128-10131.

- külső fegyveres támadás, hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű cselekmény, valamint ezek közvetlen veszélye, vagy
- kollektív védelemre irányuló szövetségi kötelezettség teljesítése

esetén hirdetheti ki a hadiállapotot.<sup>174</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>175</sup> Továbbá szűkítéssel a megelőző védelmi helyzet esetköréből a szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében történő kihirdetést.<sup>176</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>177</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>178</sup>

A hatályos rendelkezések szerint a kivételes hatalom gyakorlására jogosult szerv a Kormány, míg a korábbi szabályozás alapján rendkívüli állapotban a hatalmi centrum a Honvédelmi Tanács volt. A Honvédelmi Tanács megszűnésének indokai közé sorolható a

<sup>174</sup> Alaptörvény 49. cikk (1) bekezdés.

<sup>175</sup> Alaptörvény 48. cikk (1) bekezdés a) pont (2022. november 1-jét megelőzően).

<sup>176</sup> 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>177</sup> Az Alaptörvényhez és annak módosításaihoz tartozó indokolások. Indokolások Tára. p. 1897. 2020(161). pp. 1894-1900.

<sup>178</sup> Alaptörvény 49. cikk (2) bekezdés, 2022. november 01-jét megelőzően: Alaptörvény 48. cikk (2) bekezdés.



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 kiemelkedő szerepe van.<sup>179</sup> A Kormány meglehetősen széleskörű jogosítványokkal rendelkezik: a korábbi Honvédelmi Tanáccsal egyezően gyakorolja az Országgyűlés által átruházott jogokat, valamint dönt a csapatmozgások kérdésében.<sup>180</sup> Ezzel szemben a Honvédelmi Tanács jogköreitől eltérően a köztársasági elnök jogainak gyakorlására nem jogosult.<sup>181</sup> A korábbi szabályozás alapján a Honvédelmi Tanács elnöke a köztársasági elnök volt,<sup>182</sup> amely kellő indokot teremtett arra, hogy a Tanács a köztársasági elnök jogait is gyakorolja. A hatályos rendelkezések alapján azonban az új hatalmi centrum, a Kormány esetében semmi nem indokolja a köztársasági elnöki jogkörgyakorlást.

### ***Szükségállapot***

A szükségállapot tág értelemben vett rendészeti típusú különleges jogrendi esetkörnek tekinthető. Kihirdetésére – a módosítást megelőző rendelkezésekkel egyezően – az Országgyűlés jogosult az országgyűlési képviselők kétharmadának igen szavazatával (minősített kétharmados döntés).<sup>183</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>184</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 elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények esetén volt helye a szükségállapot kihirdetésének.<sup>185</sup> A korábbi rendelkezésektől eltérően ezen esetkör kihirdetésének ma már nem feltétele a

---

<sup>179</sup> HOFFMAN – KÁDÁR 2021: 24.

<sup>180</sup> A Magyar Honvédség külföldi vagy magyarországi alkalmazásáról, békefenntartásban való részvételéről, külföldi hadművelési területen végzett humanitárius tevékenységéről, külföldi állomásozásáról, valamint a külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazásáról és magyarországi állomásozásáról.

<sup>181</sup> Alaptörvény 49. cikk (3) bekezdés, 2022. november 1-jét megelőzően: Alaptörvény 49. cikk (2)-(3) bekezdés.

<sup>182</sup> Alaptörvény 49. cikk (1)-(2) bekezdés (2022. november 1-jét megelőzően).

<sup>183</sup> Alaptörvény 50. cikk (1)-(2) bekezdés, 2022. november 1-jét megelőzően: Alaptörvény 48. cikk (1) bekezdés b) pont, (2) bekezdés.

<sup>184</sup> Alaptörvény 50. cikk (1) bekezdés.

<sup>185</sup> Alaptörvény 48. cikk (1) bekezdés b) pont (2022. november 1-jét megelőzően).

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>186</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>187</sup> További jelentős újítása az alkotmánymódosításnak, hogy a korábbiaktól<sup>188</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>189</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.

### ***Veszélyhelyzet***

Ez a különleges jogrendi esetkör az alábbiakban hirdethető ki:

---

<sup>186</sup> Az Alaptörvényhez és annak módosításaihoz tartozó indokolások. Indokolások Tára. p. 1898. 2020(161). pp. 1894-1900.

<sup>187</sup> Alaptörvény 50. cikk (3) bekezdés (2022. november 1-jét megelőzően), Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdés.

<sup>188</sup> Alaptörvény 50. cikk (5) bekezdés (2022. november 1-jét megelőzően).

<sup>189</sup> Alaptörvény 50. cikk (3) bekezdés, 2022. november 1-jét megelőzően: Alaptörvény 50. cikk (5) bekezdés.

- 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 az 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>190</sup> Ez alapján az Alaptörvényben korábban foglaltaktól<sup>191</sup> eltérően veszélyhelyzetet a Kormány már nemcsak az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, hanem bármilyen súlyos esemény, 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>192</sup> Attól eltérően<sup>193</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>194</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.

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.

<sup>190</sup> Az Alaptörvény tizedik módosításával ez a megállapítás már csak részben igaz, és csak az egyik, a katasztrófavédelmi típusú kihirdetési okra vonatkozik.

<sup>191</sup> Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdés (2022. május 25-ét megelőzően, az Alaptörvény tizedik módosítása előtt).

<sup>192</sup> Az Alaptörvény tizedik módosítása előtt: Alaptörvénytervezet 51. cikk (1) bekezdés, hatályos Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdés.

<sup>193</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>194</sup> Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása 11. cikk; Magyar Közlöny 2020 (285), p.10130.

Az *Alaptörvény tizedik módosítása*<sup>195</sup> folytán bekerült a veszélyhelyzet kihirdethetőségi okai közé a „szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa” kitétel is. 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 *háborús helyzet* alatt a nemzetközi hadijog szerinti értelmezés az irányadó, míg a fegyveres konfliktus fogalmát célszerű a nemzetközi hadijog szerinti értelmezésnél szélesebb kategóriaként értelmezni, beleértve például a polgárháborús, tehát mindenféle fegyveres konfliktust. A humanitárius katasztrófa fogalmi körébe az indokolás szerint 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>196</sup>

Ezzel a módosítással az alkotmányozó megbontotta az esetkörök vonatkozásában a reform során alkalmazott logika mentén történt katonai/rendészeti/katasztrófa típusú elhatárolást, és a veszélyhelyzetet 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.

A veszélyhelyzetre vonatkozó hatályos szabályozásban másik jelentős 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>197</sup> A járványkezelés tapasztalatait figyelembe véve a korábbi 15 napos időkorlátot felemelte a jogalkotó 30 napra, amely megfontolás mögött szintén a hatékonyság fokozásának szándéka állt.

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

---

<sup>195</sup> Magyarország Alaptörvényének tizedik módosítása. Magyar Közlöny 2022(84) p.3388.

<sup>196</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>197</sup> Az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdése alapján a Kormány rendelete tizenöt napig marad hatályban. (2022. november 1-jét megelőzően).

Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával dönt.<sup>198</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>199</sup> A felhatalmazás országgyűlési képviselők általi támogatottságában 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>200</sup>

#### **4.2.2. Valamennyi különleges jogrendi esetre vonatkozó közös szabályok, ezen belül a garanciák rendszerének összehasonlító elemzése**

Ebben az alfejezetben a közös szabályok és garanciák közül hét területet fogok vizsgálni és jellemzőit bemutatni, amelyeknek kiemelt jelentősége van a demokratikus jogállamiság biztosítása területén.

##### ***Alapvető jogok gyakorlásának felfüggeszthetősége, korlátozhatósága***

A különleges jogrend egyik korábbi lényegi vonását a hatályos Alaptörvény is rögzíti: az alapvető jogok gyakorlása – az abszolút jogok kivételével – *felfüggeszthető* vagy az Alaptörvényben meghatározott mértéken túl *korlátozható*.<sup>201</sup> A kivételes hatalmi centrum számára ugyanis ennek a jogkorlátozó eszköznek az alkalmazása elengedhetetlenül szükségessé válhat a hatékony és gyors válságkezelés megvalósításához.

##### ***Rendeleti kormányzás***

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>202</sup>

---

<sup>198</sup> Alaptörvény 51. cikk (3)-(4) bekezdés, 2022. november 01-jét megelőzően: Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdés.

<sup>199</sup> Vbö. 82/A. §.

<sup>200</sup> HOFFMAN – KÁDÁR 2021: 26.

<sup>201</sup> Alaptörvény 52. cikk (2) bekezdés, 2022. november 1-jét megelőzően: Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdés.

<sup>202</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.

## ***Hatalmi centrum***

Változás történt a kivételes felhatalmazás jogosultja tekintetében. Eltérően az Alaptörvény korábbi rendelkezéseitől,<sup>203</sup> a hatályos szabályrendszer alapján mindhárom különleges jogrendi esetkör kihirdetését követően a kivételes hatalom gyakorlására jogosult szerv a *Kormány*.<sup>204</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>205</sup> A mindenkori kormányzat képes a legoperatívabb döntéshozatalra, melyhez megfelelő, azonnal igénybe vehető apparátussal, továbbá eljárásrenddel rendelkezik.<sup>206</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>207</sup> A hatályos rendelkezések azonban – a korábbi alkotmányos szabályozástól eltérően<sup>208</sup> – nem rögzítik, hogy a fenti három közjogi méltóság az akadályoztatás tényének megállapításán túl a bevezetendő intézkedések indokoltságát is köteles egybehangzóan megállapítani. Mindebből következik, 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>209</sup>

A jogalkotó – a korábbi rendelkezésekhez hasonlóan<sup>210</sup> – megtartja az Országgyűlésnek az akadályoztatása megszűnését követően meglévő kontrollszerepét. Ez azt jelenti, hogyha

---

<sup>203</sup> Az Alaptörvény korábbi 48-54. cikkei alapján a hatalmi 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>204</sup> Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdés.

<sup>205</sup> Az Alaptörvényhez és annak módosításaihoz tartozó indokolások. *Indokolások Tára*. p. 1897.2020(161), pp. 1894-1900.

<sup>206</sup> HOFFMAN – KÁDÁR 2021: 25.

<sup>207</sup> Alaptörvény 56. cikk (2) bekezdés.

<sup>208</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.

<sup>209</sup> A hadiállapot kihirdetéséről, a szükségállapot kihirdetéséről és meghosszabbításáról, valamint a Kormány felhatalmazásáról a veszélyhelyzet meghosszabbítására.

<sup>210</sup> Alaptörvény 48. cikk (6) bekezdés (2022. november 1-jét megelőzően).

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>211</sup>

Indokolt volt egy további rendelkezés módosítása,<sup>212</sup> hiszen korábban a köztársasági elnök által meghozott döntések, amelyekhez az Országgyűlés felülvizsgálata kapcsolódott, parlamenti akadályoztatás hiányában kivétel nélkül minősített kétharmados döntéseknek<sup>213</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>214</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>215</sup> A jogalkotó a fenti rendelkezéssel korábbi hiányosságot pótolva<sup>216</sup> a veszélyhelyzet időszakára vonatkozóan 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 esetén garantálható. A hatályos alkotmányos rendelkezések ezáltal az egységességet és az átláthatóságot 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>217</sup>

A fentiekből következik, hogy az átlátható szabályrendszer mindhárom különleges jogrendi esetkör tekintetében egységesen tisztázza az Országgyűlés akadályoztatása esetén a

---

<sup>211</sup> Alaptörvény 56. cikk (3) bekezdés.

<sup>212</sup> 2022. november 1-jét megelőzően az Alaptörvény 48. cikk (6) bekezdése szerint az Országgyűlés döntéséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata volt szükséges.

<sup>213</sup> A döntéshez az összes parlamenti képviselő kétharmadának szavazata szükséges.

<sup>214</sup> A döntéshez a jelenlévő parlamenti képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

<sup>215</sup> Alaptörvény 56. cikk (1) bekezdés.

<sup>216</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.

<sup>217</sup> Alaptörvény 48. cikk (3) bekezdés (2022. november 1-jét megelőzően).

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>218</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>219</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>220</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 kinyilvánításról, akkor értelemszerűen ennek a döntésnek a hiányában a hadiállapot sem hirdethető ki.*

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

Megállapítható, hogy az Alaptörvény megtartja a reformot megelőző szabályrendszer általános garanciális szabályait.<sup>221</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.

<sup>218</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>219</sup> Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés h) pontja, 49. cikk (1) bekezdés a) pontja, 56. cikk (1) bekezdés.

<sup>220</sup> *Az Alaptörvényhez és annak módosításaihoz tartozó indokolások*. Indokolások Tára. p. 1899. 2020(161, pp. 1894-1900.

<sup>221</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.



A korábbi szabályozásból átvett és megtartott általános garanciák a következők:<sup>222</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>223</sup>

A különleges jogrend idején érvényesülő garanciarendszer könnyebb megértése érdekében az általános garanciák között tartom szükségesnek vizsgálni az *Országgyűlés felosztatásával 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 felosztatni, továbbá nem tűzhető ki és nem tartható meg országgyűlési választás sem. Ez utóbbi esetben a különleges jogrend megszűnését követő kilencven napon belül kell új 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 felosztatott Országgyűlés összehívására.<sup>224</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 felosztatott Országgyűlés összehívásának joga nemcsak szükségállapot, hanem hadiállapot

---

<sup>222</sup> Alaptörvény 52-53. cikk, 50. cikk (3) bekezdés, 51. cikk (2) bekezdés.

<sup>223</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.

<sup>224</sup> Alaptörvény 55. cikk (1)-(2) bekezdés, 2022. november 1-jét megelőzően: Alaptörvény 48. cikk (7)-(8) bekezdés.

idején is a köztársasági elnököt illeti meg.<sup>225</sup> Az alkotmányos reform szabályozási rendszerében hadiállapot és szükségállapot idején a kivételes hatalmat gyakorló szerv a Kormány, míg korábban a Honvédelmi Tanács és a köztársasági elnök volt. Ebből következően a hatalmi centrumot illette meg az összehívás joga. A korábbi szabályozási elv alapján a feloszlott vagy feloszlott Országgyűlés összehívásának jogosultsága a Kormányt illetné 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 vagyonbiztonságot 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.

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 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 Kormánynak haladéktalanul tájékoztatnia kell az előzőekben megnevezett három közjogi méltóságot.<sup>226</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 megszűnéskor a

---

<sup>225</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.

<sup>226</sup> Alaptörvény 52. cikk (3)-(4) bekezdés, 53. cikk (2)-(3) bekezdés.

Honvédelmi Tanács különleges jogrend idején alkotott rendeleteinek hatályát jogosult volt meghosszabbítani.<sup>227</sup> Egyéb alkotmányos biztosíték nem létezett a megnövekedett jog- és hatáskörök ellentételezésére.

*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>228</sup> A köztársasági elnököt terhelő tájékoztatási kötelezettség és az Országgyűlés jogosultsága a köztársasági elnöki rendkívüli intézkedések alkalmazásának felfüggesztésére ellensúlyt képezett a megnövekedett kivételes hatalom gyakorlásával szemben, de nem értékelhető a felfüggesztési jogosultság a hatályos szabályozás szerinti hatályon kívül helyezés jogával azonos erősségűnek.

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>229</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>230</sup>

Míndezek 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

---

<sup>227</sup> Alaptörvény 48-49. cikk (2022. november 1-jét megelőzően).

<sup>228</sup> Alaptörvény 50. cikk (4) bekezdés (2022. november 1-jét megelőzően).

<sup>229</sup> Alaptörvény 50. cikk (1)-(2) bekezdés (2022. november 1-jét megelőzően).

<sup>230</sup> Alaptörvény 53. cikk (2022. november 1-jét megelőzően).

szélesebb körű és erősebb garanciarendszert alakított ki, megnövelve ezáltal 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>231</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 biztosítékrendszer kialakítása érdekében –, hogy az Alkotmánybíróság számára is telepít konkrét speciális kontrollfunkciót. A különleges jogrend általános és többletgaranciáit a 11. számú táblázatban foglaltam össze.

#### **4.2.3. Az átmeneti időszak szabálykeret vizsgálata, elemzése**

Ebben az alfejezetben ismertetem az átmeneti időszak szabálykeret rendelkezéseit és a vonatkozó garanciális megoldásokat, szabályokat. Ezek a rendelkezések az Alaptörvényben a *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>232</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. A hatályos szabályozás alapján átmeneti időszakban a Kormány jogosult rendeleti úton bevezetni minden, a rendkívüli helyzet azonnali kezelésére szolgáló szükséges mértékű intézkedést.<sup>233</sup>

---

<sup>231</sup> Alaptörvény 52. cikk (3)-(4) bekezdés.

<sup>232</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>233</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.

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

<b>A különleges jogrendre vonatkozó általános és többletgaranciák</b>			
<b>Típus</b>	<b>Garancia megnevezése</b>	<b>2022. október 31-ig</b>	<b>2022. november 1-től</b>
<b>Általános garanciák</b>	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 oszlatható fel, az országgyűlési képviselők általános választását <i>rendkívüli állapot és szükségállapot idején</i> nem lehet kitűzni, és nem lehet megtartani. <sup>234</sup>	van	van
	<u>Időbeli korlát</u> ( <i>Rendeletek időbeli hatálya/különleges jogrend időtartama</i> ) <sup>235</sup>	Rendkívüli és Hadiállapot	nincs
	Szükségállapot	30 nap	30 nap
	Veszélyhelyzet	15 nap	30 nap
<b>Többletgaranciák</b>	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

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

<sup>234</sup> Ez a garanciális szabály csak hadiállapot és szükségállapot idején érvényesül, veszélyhelyzet idején nem.

<sup>235</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.

általános garanciák közül három megjelenik az átmeneti időszakhoz kapcsolódóan is. Ezek a következők: az Alkotmánybíróság működésének korlátozhatatlansága, a részletes szabályok sarkalatos törvényben való meghatározásának követelménye és az időbeli korlát.<sup>236</sup>

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

- *Tájékoztatási kötelezettség*: a Kormányt megalkotott rendeleteiről ebben az időszakban is folyamatos tájékoztatási kötelezettség terheli.
- Az Országgyűlés ellensúlyozó funkciót tölt be azáltal is, hogy a *Kormány rendeleteit hatályon kívül helyezheti*.<sup>237</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.

***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>238</sup>

Ahhoz, hogy a hatályos szabályrendszert megértsük, szükséges ismernünk annak előzményeit. Az azonnali reagálást lehetővé tevő újítás az Alaptörvényben 2022. november 1-jét megelőzően a megelőző védelmi helyzet és a terrorveszélyhelyzet rendelkezései között már

---

<sup>236</sup> Alaptörvény 54. cikk (2)-(8) bekezdés.

<sup>237</sup> A részletszabályokat az alkotmányozó a különleges jogrendre vonatkozóan kifejtett rendelkezésekkel egyezően határozta meg. Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdés, 54. cikk (6) bekezdés.

<sup>238</sup> *Az Alaptörvényhez és annak módosításaihoz tartozó indokolások*. Indokolások Tára. p. 1899. 2020(161), pp. 1894-1900.

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. A korábbi szabályozás is tartalmazott garanciális szabályokat – a rendeletek hatályának időbeli korlátait, 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 - vonatkozásában tették lehetővé a Kormány részéről 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>239</sup>

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, a reformfolyamat alapvető célkitűzéseit, a rugalmasság követelményének, a fokozatosság és az operativitás elvének gyakorlati megvalósítását, ezáltal a hatékonyságot szolgálja.

### **4.3. 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>240</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

---

<sup>239</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).

<sup>240</sup> Vbö. 79-82. §.

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>241</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>242</sup>

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>243</sup>

A korábbi szabályrendszerrel eltérően, a jogalkotó már nem konkrét intézkedések felsorolásával, zárt szabályozással határozza meg a *bevezethető 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 tárgykör – 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;

---

<sup>241</sup> A Vbö. 5. § 18. pontja alapján védelmi és biztonsági szervezetek: a Honvédség, a rendvédelmi szervek, a nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint az Országgyűlési Őrség.

<sup>242</sup> Vbö. 79. §.

<sup>243</sup> Vbö. 80. § (1) bekezdés.



- az országvédelemmel és országmozgósítással összefüggő;
- a fentebb nem szereplő egyéb, a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzésével, kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával közvetlenül összefüggő szabályozási tárgykörökben.<sup>244</sup>

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>245</sup>

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 felfüggesztés megszüntetéséről.<sup>246</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

---

<sup>244</sup> Vbö. 80. § (2) bekezdés.

<sup>245</sup> Vbö. 80. § (3)-(4) bekezdés.

<sup>246</sup> Vbö. 81. §.

szervek és a Honvédség technikai eszközeinek igénybevételével kell a lehetséges mértékben megtörténnie.<sup>247</sup>

*A korábbi szabályozásban, 2022. november 1-jét megelőzően a különleges jogrendben bevezethető rendkívüli intézkedések körét megosztva, a honvédelmi törvény és a katasztrófavédelmi törvény tartalmazták.<sup>248</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 kivételes hatalom gyakorlására jogosult szerv (a Honvédelmi Tanács, a köztársasági elnök, a Kormány) konkrétan milyen intézkedéseket vezethet be.*

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

A Vbö. a COVID19-járvány tapasztalataiból okulva, a korábbi szabályrendszertől eltérően lehetőséget biztosít valamennyi intézkedés alkalmazására mindhárom különleges jogrendi időszakban. Kiemelendő továbbá, hogy míg a korábbi rendelkezések alapján – néhány kivételtől eltekintve – a rendkívüli intézkedések bevezetésére a különleges jogrend kihirdetését követően volt lehetőség, addig a Vbö. 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.

---

<sup>247</sup> Vbö. 82. §.

<sup>248</sup> 2022. november 1-jét megelőzően: Hvt.4. 64-79. §, Kat.2. 45.§, 47.§-51/A. §.

## Részkövetkeztetések

Az előző fejezetben kifejtett tényezők, események hatására hazánkban 2019-től egy védelmi és biztonsági szabályozási reform indult el, amelynek igazán nagy lendületet a 2020 tavaszán Magyarországon is megjelent koronavírus-világjárvány és a járvánnyal szembeni fellépés tapasztalatai adtak.

Megállapítható, hogy a reform több lépcsőben valósult/valósul meg, melynek alapját az Alaptörvény kilencedik módosításának a különleges jogrendre vonatkozó megújult szabályrendszere és egy átfogó, ágazatokon átívelő keretjogszabály, a Vbö. alkotják. Az Alaptörvény különleges jogrendi szabályanyaga tekintetében alkotmányos reformról beszélhetünk, hiszen megtörtént a rendelkezések korszerűsítése és rendszerszintű megújítása.

A reform nemcsak számos újítást vezetett be, de szemléletváltozást is hozott. Kijelenthető, hogy a szabályozás egyszerűbbé, egységesebbé, ezáltal átláthatóbbá vált. Emellett az újítások korszerűbbé, rugalmasabban alkalmazhatóvá tették azt. Az előzőekben tett megállapításaimat támasztja alá az esetekörök számának hatról háromra csökkentése, a hadiállapot-szükségállapot-veszélyhelyzet eseteköreinek meghatározásával. Ezen túlmenően, az általánosabb módon megfogalmazott tényállások kidolgozása, többletgaranciák beiktatása és számos esetben a mindhárom esetekörre vonatkozó egységes szabályozás megalkotása, valamint a köztársasági elnök helyettesítési jogkörének kiterjesztése az összes minősített időszakra egységesen az Országgyűlés akadályoztatása esetén. Emellett a jogalkotó a fokozatosság elvét és az operativitást szem előtt tartva vezetett be új szabályozási megoldásokat, amelyekre példaként szolgálnak az átmeneti időszak rendelkezései, a Kormány hatalmi centrumként való megjelenése mindhárom különleges jogrendi esetekörben, valamint a különleges jogrendi felkészülés kereteinek megteremtése.

Fontos azonban megemlíteni az Alaptörvény tizedik módosítását, amellyel a veszélyhelyzet kihirdethetőségi okai közé bekerült a „szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa” kitétel. Véleményem szerint ez a módosítás nem tekinthető a reform részének, annak rendelkezései nem illeszkednek a reform által kimunkált rendszerbe. Az alkotmányozó visszatért a korábbi, rendszerváltozást követően évtizedeken keresztül folytatott szabályozási gyakorlathoz, és ad hoc választ adott egy felmerülő, Magyarország biztonságát befolyásoló eseményre.

A reform másik fontos eleme a Vbö., amely egy ágazati törvények felett álló keretjogszabályként az alkotmányos reform szellemiségét és célkitűzéseit követve tartalmazza a különleges jogrendre vonatkozó részletszabályokat. Ezzel, az Alaptörvényben és a Vbö.-ben rögzített rendelkezésekkel a jogalkotó megteremtette a vonatkozó szabályozás egységes

keretrendszerét. A Vbő. meghatározza a bevezethető rendkívüli intézkedések körét. Azok alkalmazhatóságát azonban nemcsak különleges jogrend idejére, hanem az átmeneti időszak tekintetében is lehetővé teszi. Mindezt azonban a korábbi konkrét, részletes felsorolás helyett egy nyitott szabályozási megoldással, átfogó szabályozási tárgykörök meghatározásával és egy egyéb kategória beiktatásával valósítja meg. Ezzel megteremti a szabályozás rugalmas alkalmazásának lehetőségét, amelynek ellentételezésére megfelelő garanciákat is beiktat a szabályrendszerbe. Fontos újítás, hogy a korábbi megosztottság helyett a rendkívüli intézkedések egy törvényben, egyetlen fejezet alatt kerültek rögzítésre. A Vbő. a járvány tapasztalataiból merítve a korábbi szabályrendszertől eltérően lehetőséget teremt valamennyi intézkedés mindhárom különleges jogrendi időszakban történő alkalmazására.

Összességében megállapítható, hogy a védelmi és biztonsági reform keretében a jogalkotó az Alaptörvény kilencedik módosításával és a Vbő. hatályba lépésével lerakta egy alkalmazkodni képes, korszerűsített, egyszerűbb, átláthatóbb, jóval egységesebb és rugalmas jogalkalmazást lehetővé tevő alkotmányos és törvényi szabályrendszer alapjait az operativitás és a fokozatosság elvének szem előtt tartásával. Ez lehetővé teszi, hogy a különleges jogrendre vonatkozó alapvető szabályozás – figyelemmel napjaink biztonsági kihívásainak összetettségére, kiszámíthatatlanságára, gyorsan változó jellegére – alkalmassá váljon valamennyi, esetleg eddig nem ismert biztonságot veszélyeztető rendkívüli esemény hatékony és gyors kezelésére.

## **5. A Vbö. és az összehangolt védelmi tevékenység (ÖVT) bemutatása, valamint a normál jogrendi válságkezelés hatékonyságát fokozó szabályrendszer vizsgálata**

Ebben a fejezetben bemutatom a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény lényegi ismérveit, szabályrendszere kialakításának legfőbb célkitűzéseit, valamint a törvény alapvető újításait. Ezt követően vizsgálom a Vbö. által bevezetett új jogintézmény, az összehangolt védelmi tevékenység (ÖVT) legfontosabb rendelkezéseit, kapcsolódását az ágazati válságkezelés szabályozásához, továbbá a hatékonyság fokozását szolgáló egyéb szabályozási megoldásokat.

### **5.1. A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény általános bemutatása, alapvető célkitűzései, jellemzői, legfontosabb rendelkezései**

A 4.1. alfejezetben a védelmi és biztonsági reform folyamatának bemutatása során megállapítottam, hogy a Vbö. a reform egyik alapját képező, ágazatokon átívelő keretjogszabály. Az alkotmányos reform szellemiségét és célkitűzéseit követve hozzájárul egy összehangolt védelmi és biztonsági rendszer alapjainak megteremtéséhez. A következő alfejezetben a Vbö. általános bemutatása mellett ismertetem annak legfontosabb jellemzőit, alapvető célkitűzéseit és a célok elérését szolgáló szabályozási megoldásait.

#### **5.1.1. A Vbö. általános bemutatása, annak alapvető célkitűzései, legfontosabb jellemzői**

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, átítelve a korábban ágazatközi kérdéseket”, és „amely zsinórmértékül szolgál a továbbiakban is.”*<sup>249</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

---

<sup>249</sup> KÁDÁR 2022: 13.

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>250</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>251</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>252</sup>

Fontos kiemelnünk a Vbö. általános bemutatása során annak egyik legfontosabb ismervét, a törvény *komplexitását*. A Vbö. összetettségét, sokrétűségét egyértelműen bizonyítja, hogy az egységes szabályozási keretet biztosít valamennyi ágazatra kiterjedően, a védelem és biztonság szavatolásának valamennyi szegmensét érintve, az alkotmányos szabályozás alatti legmagasabb jogszabályi szinten. Az egységesítés érdekében a jogalkotó rögzítette a védelem és biztonságszavatolás alapjait, meghatározta a legfontosabb ágazatokon átívelő, követendő alapelveket. Ezentúl az egységes értelmezhetőség biztosítására a Vbö. értelmező 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>253</sup>

---

<sup>250</sup> Végső előterjesztői indokolás a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényhez. Indokolások Tára p. 1210. (2021/83), pp. 1208-1222.

<sup>251</sup> Végső előterjesztői indokolás a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényhez. Indokolások Tára p. 1210. (2021/83), pp. 1208-1222.

<sup>252</sup> MUHORAY 2022: 66.

<sup>253</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.

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>254</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>255</sup>

Az 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>256</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. egységes rendszerbe foglalta az ezen intézményekre vonatkozó szabályrendszer alapjait.<sup>257</sup>

Szintén az egységesség megteremtése céljából történt a védelmi-biztonsági rendszer központi szintű, összehangolt irányítására jogosultak körének tételes meghatározása,<sup>258</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 alapvető szabályait az összkormányzati válságkezelés megerősítése érdekében, a fokozatosság elvére is figyelemmel.<sup>259</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. Ennek következtében a VBI korábban meglévő háromszintű szervezetrendszere – polgármesterek, helyi védelmi bizottságok, megyei védelmi bizottságok – kibővült egy negyedik, központi szinttel.<sup>260</sup> Ehhez kapcsolódóan ki kell emelni, hogy a Vbö. ezidáig példa nélküli szintre emelte

---

<sup>254</sup> KÁDÁR 2021: 10.

<sup>255</sup> KÁDÁR 2022: 18.

<sup>256</sup> Hvt.4., Hvt.4. Vhr., Kat.2., Kat.2. Vhr.

<sup>257</sup> Vbö. 8-18. §, 53-59. §, 80-82. §.

<sup>258</sup> Vbö. 44-47. §.

<sup>259</sup> Vbö. 74-76. §.

<sup>260</sup> Vbö. 52. §.

a VBI szabályozását. Mindezt komplexitásával és a válságkezeléssel összefüggésben egységesen, az összkormányzati szemléletnek valamennyi ágazatra történő kiterjesztésével valósította meg.<sup>261</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>262</sup>

### **5.1.2. A Vbö. alapvető rendelkezéseinek értelmezése, jogszabályi elemzése, cél- és eszközrendszerének bemutatása**

A fentiekben ismertetett legfontosabb megállapításokon kívül a törvény általános bemutatásához elengedhetetlenül szükségesnek tartom ismertetni annak néhány jelentős rendelkezését az alábbiak szerint.

- a) A törvény elején, annak első részében rögzítette a jogalkotó a *védelem- és biztonságsvavatolás 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>263</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>264</sup>

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

---

<sup>261</sup> KÁDÁR 2021: 6-7.

<sup>262</sup> Vbö. 42-43. §.

<sup>263</sup> Vbö. 1-3. §.

<sup>264</sup> Végső előterjesztői indokolás a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényhez. Indokolások Tára, p. 1210-1211. 2021(83), pp. 1208-1222.



Mindezt az átfogó megközelítés szemléletének és az egységes értelmezhetőség biztosítása érdekében teszi. Ezek közül ki kell emelni a védelmi és biztonsági szervezetek, valamint a védelmi és biztonsági esemény definícióját.<sup>265</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.* 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>266</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;
- a jogszabály által számukra meghatározott VBI feladatellátás személyi, képzési és tárgyi feltételeinek biztosítása;
- a jogszabályban meghatározott további védelmi és biztonsági feladataik ellátása.

A Vbö. 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 a nem állami szereplőkre

---

<sup>265</sup> Vbö. 5. §.

<sup>266</sup> Vbö. 48. §.

vonatkozó alapvető szabályokat is. A Vbő. meghatározza a résztvevő további szervezetek körét, valamint rögzíti a legfontosabb feladataikat is.<sup>267</sup>

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>268</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>269</sup> Ezek között szerepelnek felkészülési feladatok, továbbá konkrét válságkezelési feladatok.<sup>270</sup> Új feladatként jelenik meg a személyi állomány VBI továbbképzéséről való gondoskodás kötelezettsége, valamint a VBI tisztviselő 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

---

<sup>267</sup> Vbő. 49. § A törvényalkotó az (1) bekezdésben 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>268</sup> Hvt.4. 18. § (2) bekezdés.

<sup>269</sup> Hvt.4. 18. § (3) bekezdés.

<sup>270</sup> 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.

csoportjaként rögzíti, amelyek a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában a VBI szervei által koordináltan vehetnek részt.<sup>271</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>272</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 védelmi és biztonsági szemléletváltásnak a két fő pillérét teremtette meg.<sup>273</sup>

*Véleményem szerint 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 úgy, hogy tételesen felsorolja, mely események minősülnek védelmi és biztonsági eseménynek.

*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;

---

<sup>271</sup> Vbö. 49. § (3) bekezdés.

<sup>272</sup> Vbö. 49. § (2) bekezdés, Hvt.4. 18. § (3) bekezdés h) pont.

<sup>273</sup> Végső előterjesztői indoklás a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényhez. Indoklások Tára, p. 1217. 2021(83), pp. 1208-1222.

- 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 fogalom meghatározásnál is érzékelhető az átfogó megközelítés és az egységes értelmezés célzata. Ennek érdekében pedig – az Alaptörvény kilencedik módosításában érvényesülő és a Vbő-ben más esetekben is alkalmazott<sup>274</sup> – az a szabályozási megoldás, amely alapján a törvényalkotó 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, keretjelleget megalkotására is. Ezt indokolja egyfelől az, hogy számos helyen jelenik meg a kifejezés 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>275</sup>*

További jelentős nívója a Vbő-nek, hogy az egységesség és az átláthatóság megteremtése érdekében a törvényalkotó létrehozta a *védelemmel és biztonsággal összefüggő kötelezettségek rendszerét*, és a kötelezettségekre vonatkozó alapvető rendelkezéseket is rögzítette. Mindezt azzal a kitételrel, hogy ezen kötelezettségek vonatkozásában 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>276</sup> A vonatkozó alapvető szabályok közül kiemelendő az a szintén az átláthatóság megteremtését szolgáló rendelkezés, amely a

<sup>274</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>275</sup> Vbő.44-47. §.

<sup>276</sup> Vbő. 6-7. §, Hvt.4. 11.§, 13-17. §, Kat.2 53-72. § (2022. november 1. előtt).

személyesen teljesítendő kötelezettségek – katonai szolgálat, honvédelmi munkakötelezettség, polgári védelmi kötelezettség – párhuzamos elrendelését kizárja.<sup>277</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>278</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<sup>279</sup> meghatározása során a kötelezettséget két nagyon szűken lehatárolt időszakhoz, a fegyveres összeütközések és a katasztrófa időszakához kötötte.<sup>280</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 szabályozási reform alapvető célkitűzései – korszerűbb, a változó biztonsági környezethez jobban alkalmazkodó szabályozás megteremtése, a normál jogrendi válságkezelés és a különleges jogrendi szabályozás hatékonyabbá tétele –, valamint a különleges jogrendi esetkörök szélesebb spektrumban való kihirdethetősége is alátámasztják.

---

<sup>277</sup> Vbő. 7. § (1) bekezdés, Végső előterjesztői indokolás a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényhez. Indokolások Tára, p. 1211. (2021/83), pp. 1208-1222.

<sup>278</sup> Vbő. 12. § (1)-(3) bekezdés, Kat.2. 57. § (1)-(3) bekezdés (2022. november 1. előtt).

<sup>279</sup> A polgári védelmi kötelezettség tartalma alatt az emberi élet védelmét, az emberi létfenntartáshoz szükséges anyagi javak védelmét, a vagyónbiztonság megóvásának jogszabályban meghatározottak szerinti előmozdítását, valamint a humanitárius feladatok ellátása érdekében elrendelt személyes kötelezettséget értem.

<sup>280</sup> Vbő. 8. § (1) bekezdés.

A gazdasági és anyagi szolgáltatásra vonatkozó rendelkezések tekintetében is szükséges ismertetni néhány jelentős változást. A Vbö. meghatározza a szolgáltatás célját, amely a következő: 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>281</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>282</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>283</sup>

A következőkben a fenti megállapítások alapján vizsgálom a Vbö. *cél- és eszközzrendszerét.* A törvény indokolása három fő célkitűzést emel 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>284</sup>

---

<sup>281</sup> Vbö. 14. § (1) bekezdés.

<sup>282</sup> Hvt.4. 13. § (2) bekezdés, Kat.2. 67. § (1) bekezdés, 68. § (1) bekezdés (2022. november 1-jét megelőzően).

<sup>283</sup> Alaptörvény XXXI. cikk (5)-(6) bekezdés.

<sup>284</sup> Vbö. 3.§ (3) bekezdés.

A 12. számú táblázatban azonosítottam és csoportosítottam a Vbő-nek a normál jogrendi válságkezelés és a különleges jogrendi működés hatékonyságát fokozó eszközrendszerét a célkitűzésekkel való összefüggésben.

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

<b>A Vbő. cél- és eszközrendszere</b>		
<b>Fő célkitűzések</b>	<b>A célkitűzés alapvető elemei</b>	<b>A cél elérését szolgáló eszközök</b>
<b>A normál jogrendi válságkezelés hatékonyságának növelése</b>	<b>Átláthatóság</b> (egyszerűsítés, egységesítés) <b>Rugalmasabb alkalmazhatóság</b> biztosítása	Egységes fogalomrendszer kialakítása.
		Keretszabályozás megteremtése a védelem és biztonságot érintő minden területen.
		Párhuzamok felszámolása a VBI szereplőire és két alkotmányos kötelezettségre vonatkozó szabályozás esetén.
		Különleges jogrendi felkészülés kereteinek megteremtése.
		Rendkívüli intézkedések bevezetésének lehetősége átmeneti időszakban is.
	<b>A társadalom felkészültségének és biztonság tudatosságának erősítése</b>	Nemzeti ellenálló képességre vonatkozó szabályrendszer megteremtése.
	<b>Összkormányzati koordináció megteremtése, hatékony együttműködés</b>	A védelem és biztonság szavatolásban résztvevő további szervezetekre vonatkozó keretszabályozás lefektetése.
		Összehangolt védelmi tevékenység.
		VBI központi szervének létrehozása.
<b>A különleges jogrendi működés hatékonyságának növelése</b>	<b>Átláthatóság</b> (egyszerűsítés, egységesítés) <b>Rugalmasabb alkalmazhatóság</b> biztosítása	Egységes fogalomrendszer kialakítása.
		Keretszabályozás megteremtése a védelem és biztonságot érintő minden területen.
		Párhuzamok megszüntetése a VBI szereplői, két alkotmányos kötelezettség és a különleges jogrendben bevezethető intézkedések esetében.
		A különleges jogrend idején bevezethető 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.

Véleményem szerint a fentiekben ismertetett rendelkezésekkel a Vbő. a védelmi-biztonsági rendszer átfogó, ágazatokon átívelő keretszabályozását teremtette meg, lefektetve a rendszer alapjait.

## 5.2. Az összehangolt védelmi tevékenység (ÖVT) alaprendeltetése, legfontosabb jellemzői, szabályozottsága

A Vbö. új jogintézményként önálló cím alatt rögzíti az összehangolt védelmi tevékenységre 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 az ÖVT keretében bevezethető vagy a NATO Válságreakálási Rendszerében meghatározott intézkedések alkalmazása válik szükségessé.

Az ÖVT-vel 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, akkor 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>285</sup>

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 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>286</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

---

<sup>285</sup> KESZELY 2017: 81-83, 88.

<sup>286</sup> Vbö. 74. § (1)-(2) bekezdés.



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>287</sup>

A fentiekén túl, alapvető jelentősége van a Kormány által *bevezethető intézkedések* körének. A Vb. tételesen felsorolja, hogy az ÖVT elrendelése esetén rendeleti úton a Kormány milyen rendkívüli intézkedéseket vezethet be,<sup>288</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;
- 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 Vb. rögzítette továbbá a fentebb ismertetett

---

<sup>287</sup> Vb. 74. § (3)-(4) bekezdés.

<sup>288</sup> Vb. 76. § (1) bekezdés.

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>289</sup>

Az elrendelhető intézkedések vonatkozásában hármias 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 lenniük. 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>290</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>291</sup> *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.*

Ennek az új jogintézménynek a lényegi vonásait Kádár Pál a következők szerint foglalja össze: A Kormány számára az ÖVT lehetőséget biztosít súlyos, elhúzódó, kormányzati beavatkozást szükségessé tevő válsághelyzetekben az irányítása alá tartozó védelem- és biztonságsvavatolásban érintett erők összehangolt, normál időszaktól eltérő igénybevételére és egyes korlátozó intézkedések bevezetésére a hatékony válságkezelés érdekében.<sup>292</sup> A jogalkotó ennek a jogintézménynek a megteremtésével is a reform azon alapvetését jelentette meg, amely szerint csak kivételes esetekben kerüljön sor alapvető jog korlátozására, amennyiben csak

---

<sup>289</sup> Vbö. 76. § (5) bekezdés.

<sup>290</sup> Vbö. 76. § (2)-(3) bekezdés.

<sup>291</sup> Vbö. 76. § (2)-(3) bekezdés.

<sup>291</sup> Vbö. 76. § (4) bekezdés.

<sup>292</sup> KÁDÁR 2021: 8.

lehetséges, a felmerülő válsághelyzetek kezelésének a normál jogrendi működés keretei között kell történnie.<sup>293</sup>

A szabályozásban kardinális tényező továbbá az előbb ismertetett jogosultságokon, kötelezettségeken és garanciarendszeren kívül az *összkormányzati koordináció* 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>294</sup> A kijelölt miniszterhez/szervhez a jogalkotó az alábbi hatásköröket, kötelezettségeket telepítette.<sup>295</sup>

- *koordinációs feladatok:*
  - a döntés-előkészítés;
  - a kormányzati kommunikációs feladatok;
  - a műveletek irányításának, valamint
  - a Kormány által bevezetett intézkedések végrehajtásának összehangolása.
- *javaslattétel 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.
- *azonnali jelentéstételi kötelezettség a Kormány felé:*

Amennyiben megítélése szerint a hatékony válságkezeléshez különleges jogrend kihirdetése lenne indokolt.

*A fenti rendelkezések vizsgálata alapján 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 kiemелendő, 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*

---

<sup>293</sup> KÁDÁR 2022: 29.

<sup>294</sup> Vbö. 75. § (1) bekezdés.

<sup>295</sup> Vbö. 75. § (1)-(3) bekezdés.

*különleges jogrendi működés között, 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.*

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

Ahogy azt az előző alfejezetben részletesen kifejtettem, a Vbő. 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 megvalósítását lehetővé tevő ÖVT jogintézményét. Az 5.3.1. alfejezetben megvizsgálom az ágazati válságkezelésre szolgáló törvényi szinten rögzített legfontosabb veszély- és válsághelyzeteket, továbbá elemzem ezek ÖVT-hez való kapcsolódását. Fontos kiemelni, hogy a következőkben kifejtésre kerülő törvényi szinten szabályozott különböző veszély- és 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 az 5.3.2. alfejezetben kerül sor.

#### **5.3.1. A hatékonyság fokozását szolgáló összkormányzati koordináció lehetőségének megteremtése az ágazati válságkezelések esetén**

Ebben az alfejezetben bemutatom 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 már erre sor került, azt köteles a Kormány haladéktalanul megszüntetni.<sup>296</sup>

---

<sup>296</sup> Hvt.5. 107. § (1), (3) bekezdés.

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>297</sup>

Honvédelmi válsághelyzet elrendelése esetén a Vbö. vonatkozó szabályozásához igazodva,<sup>298</sup> az ott meghatározott rendkívüli intézkedéseken túl további tételesen meghatározott honvédelmi típusú intézkedések vezethetők be.<sup>299</sup> Ezeket a korábban hatályban lévő rendelkezésekhez képest a jogalkotó az ÖVT rendszerében helyezte el.<sup>300</sup>

Ezen túlmenően, a honvédelmi válsághelyzet elrendelését megalapozó események, körülmények körét jóval szélesebb spektrumban határozta meg, igazodva napjaink biztonsági környezetéhez és az Alaptörvény hadiállapokra 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>301</sup>*

<sup>297</sup> Hvt.5. 107. § (2) bekezdés.

<sup>298</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.

<sup>299</sup> 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>300</sup> Hvt.4. 21/A. §-a honvédelmi veszélyhelyzetként határozta meg a vonatkozó szabályanyagot.

<sup>301</sup> Hvt.5. 107. § (2), (4) bekezdés, Hvt.4. 21/A. § (1), (6) bekezdés.

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>302</sup> A 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>303</sup> Az egészségügyi válsághelyzetet elrendelő kormányrendelet legfeljebb hat hónapig marad hatályban, amelynek hatályát a Kormány jogosult meghosszabbítani, erről köteles beszámolni az Országgyűlés egészségügyel foglalkozó állandó bizottságának.<sup>304</sup> Egészségügyi válsághelyzet az ország meghatározott, illetve annak egész területére is elrendelhető.<sup>305</sup>

Rögzíti a törvény továbbá, hogy egészségügyi válsághelyzet idején – az Eütv. vagy végrehajtási rendelete eltérő rendelkezésének hiányában – a Vbő. rendelkezéseit kell alkalmazni.<sup>306</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>307</sup>

---

<sup>302</sup> Eütv. 228. § (1) bekezdés.

<sup>303</sup> Eütv. 228. § (2) bekezdés.

<sup>304</sup> Eütv. 228. § (2b) - (2c) bekezdés.

<sup>305</sup> Eütv. 228. § (4) bekezdés.

<sup>306</sup> Eütv. 228. § (1a) bekezdés.

<sup>307</sup> Eütv.228. § (1b), (3) bekezdés.

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>308</sup>

A jogalkotó az egészségügyi ágazatban is a honvédelmi ágazatnál megfigyelhető megoldást alkalmazta. Az egészségügyi válsághelyzetet összehangolt védelmi tevékenységként határozta meg, ezáltal ebben az ágazatban is megteremtette az összkormányzati válságkezelés lehetőségét a hatékonyság fokozása érdekében.

### ***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>309</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>310</sup>

---

<sup>308</sup> Eütv. 229. § (1)-(2) bekezdés, 232/D. § (1) bekezdés.

<sup>309</sup> 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról (Met.) 80/A. § (1) bekezdés.

<sup>310</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 az összehangolt védelmi tevékenységként való meghatározást 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>311</sup> Meglátásom szerint a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet vonatkozásában is indokolt lenne az összkormányzati válságkezelés lehetőségének a megteremtése.

### **5.3.2. 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

---

<sup>311</sup> KÁDÁR 2022: 20-21, 26.



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 Vbő-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 további ellensúlyokat is rögzít a megnövekedett hatalom ellentételezésére.<sup>312</sup> A veszélyhelyzet esetében ez a szabályozási megoldás fel sem vetődhet, hiszen annak kihirdetése a Kormány hatáskörébe tartozik. A Kormány késedelem 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 késlekedést jelenthet az azonnali reagálás megkezdése és ezáltal a hatékony fellépés szempontjából.

Az azonnali hatékony reagálás esetében kulcsfontosságú szerepe van 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 késedelemmel járó, az azonnali beavatkozást akadályozó tényezőnek az esetleges negatív hatásait küszöböli ki a jogalkotó az átmeneti időszak intézményének megteremtésével.<sup>313</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

---

<sup>312</sup> Alaptörvény 54. cikk, Vbő. 80. § (1)-(4) bekezdés.

<sup>313</sup> HOFFMAN – KÁDÁR 2021: 26.

szokatlan megoldással – a különleges jogrend kihirdetése nélkül – különleges jogrendi 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>314</sup> A honvédelmi törvény tételesen rögzítette, hogy ilyen esetben a Kormány milyen rendkívüli intézkedéseket vezethetett be.<sup>315</sup> Az Alaptörvény 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>316</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>317</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>318</sup> Ezekon a rendelkezéseken kívül a Hvt.5. tartalmazza az ország területén jogellenesen tartózkodó külső fegyveres csoportokkal szembeni fegyverhasználat szabályait is.<sup>319</sup>

Meglátásom szerint eszkaláció esetén a Kormány ezirányú azonnali intézkedési kötelezettsége a kihirdetés kezdeményezését megelőző rövid, néhány órás, esetleg 1-2 napos időszakra vonatkozik. Ugyanis a különleges jogrend – hadiállapot – kihirdetésének kezdeményezését követően már az általam átmeneti időszaknak nevezett szabályozás alapján

---

<sup>314</sup> Alaptörvény 52. cikk (2022. november 1-jét megelőzően).

<sup>315</sup> Hvt.4. 65-66. §, 67. § (1) bekezdés, 68. § (4)-(5) bekezdés, 69-70. §, 72. §, 76. § (2) bekezdés, 78. § (2)-(5) bekezdés, 79. §.

<sup>316</sup> Hvt.5.

<sup>317</sup> Hvt.5. 3. § 29. pont.

<sup>318</sup> Hvt.5. 108. § (1) bekezdése alapján a Kormány váratlan támadás esetén a támadás elhárítására, Magyarország területének oltalmazására, a törvényes rend, az élet- és vagyónbiztonság, 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>319</sup> Hvt.5. 108. § (2) bekezdés.

áll fenn ugyanaz az azonnali intézkedési kötelezettség.<sup>320</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 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>321</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>322</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>323</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

---

<sup>320</sup> Alaptörvény 52. cikk (1) bekezdés (2022. november 1-jét megelőzően), Hvt.5. 108. § (1) bekezdés.

<sup>321</sup> Alaptörvény 52. cikk (2) bekezdés (2022. november 1-jét megelőzően).

<sup>322</sup> Kat.2. 3. § 11. pont.

<sup>323</sup> Vbő. 5. § 15. a), b) pont.

törvény változatlanul hagyta a katasztrófaveszély fogalmát,<sup>324</sup> viszont a korábbi szabályozásnak a katasztrófaveszély intézményére vonatkozó részletes szabályait a teljesen más, bővebb tartalommal rendelkező kiterjedt káresemény rendelkezései közé emelte át.<sup>325</sup>

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>326</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 történtő közzététele is.<sup>327</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>328</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*

---

<sup>324</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>325</sup> Kat.2. 43. § (1)-(4) bekezdés.

<sup>326</sup> Kat.2. 43. § (1) bekezdés.

<sup>327</sup> Kat.2. 43. § (2)-(4) bekezdés.

<sup>328</sup> Kat.2. 3. § 5.,9 pont (2022. november 1-jét megelőzően), Kat.2. 3. § 5., 9. pont (hatályos).

*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.”*

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 az intézkedési kötelezettség. Ezzel szemben a hatályos szabályozás szerint ez a kötelezettség a bekövetkezett kiterjedt katasztrófák, ágazati üzemzavarok esetén is terheli 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 átívelő* 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. 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 átívelő fellépés lehetősége a Kormány megnövekedett intézkedési mozgásterére 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 megteremtése. Figyelemmel az elmúlt évek és a jelen eseményeire, a klímaváltozás okozta várható jövőbeni

negatív következményekre, nagy valószínűséggel hazánkban egyre gyakrabban kerül majd sor a normáltól eltérő jog- és működési rend alkalmazására vagy a különleges jogrendszer egyes elemei – a normál időszakba való átkerüléssel, beágyazódással – jelen lesznek majd a mindennapjainkban.<sup>329</sup>

## **Részkövetkeztetések**

A védelmi és biztonsági szabályozási reform második állomásaként kidolgozott és 2022. november 1-jével hatályba lépett ágazatokon átívelő keretjogszabály, a *Vbö. vizsgálata során megállapítottam*, hogy annak fő célkitűzése a normál és a különleges jogrendi válságkezelés hatékonyságának fokozása, melynek megvalósítása érdekében számos újítást vezetett be. Egységes szabályozási keretet teremtett valamennyi, a védelem- és biztonságsvavatolásban érintett terület vonatkozásában, egységes fogalomrendszert épített ki, továbbá megszüntette a korábban az ágazati szabályozásokban meglévő párhuzamokat. Új jogintézményeket és szerveket hozott létre az összehangolt védelmi tevékenység szabályrendszerének kidolgozásával, valamint a VBI központi szervének létrehozásával. Az újítások között fontos még kiemelni a nemzeti ellenálló képesség rendszerére, illetve annak megerősítésére vonatkozó szabályrendszert is.

Az összehangolt védelmi tevékenység intézményének létrehozásával a törvényalkotó célja az összkormányzati válságkezelés erősítése volt. A szabályrendszer arra az esetre biztosít törvényes keretet a Kormány számára, ha ágazatokon átívelő, összkormányzati fellépés válik szükségessé egy védelmi és biztonsági esemény súlyosbodása vagy elhúzódása esetén. Ilyen esetekben normál jogrendi válságkezelés valósul meg, amelynek során a Kormány megfelelő garanciák megtartása mellett meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be. Fontos szempont, hogy ezek az intézkedések alapjogot nem korlátozhatnak, és hatályuk csak az ország meghatározott területére és meghatározott időre vonatkozhat.

*Az ÖVT elemzése során megállapítottam*, hogy hidat képez a normál jogrendi működés és a különleges jogrendi működés között, 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.

A normál jogrendi válságkezelés hatékonyságát fokozó szabályrendszert az általuk elérni kívánt célok mentén elemeztem. Ennek megfelelően a hatékonyság fő célkitűzésének két eleme, az *összkormányzati válságkezelés* és az *azonnali reagálás* célzata szerinti csoportosításban vizsgáltam az alkotmányos és törvényi szabályrendszert.

---

<sup>329</sup> KÁDÁR 2022: 6.

*Az összkormányzati válságkezelés* tekintetében az egyes ágazati szabályozásban rögzített válsághelyzetek közül a honvédelmi, az egészségügyi, és a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet ÖVT-hez való kapcsolódását vizsgálva megállapítottam, hogy az első kettő összehangolt védelmi tevékenységként való meghatározása kapcsolódást mutat. A honvédelmi és egészségügyi ágazati válságkezelésre vonatkozó vizsgált szabályrendszer az ágazati rendszerek változatlan formában történő működtetésével továbbra is fennmarad, azonban jogilag szabályozott keretek biztosítják 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. Megállapítható továbbá, hogy a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet esetében a jogalkotó nem biztosítja ezt a kapcsolódást. A menedékjogi törvény nem rögzíti az összkormányzati válságkezelés lehetőségét.

*Az azonnali reagálás* lehetőségének biztosítását három szabályozási megoldás elemzésén keresztül vizsgáltam. Az átmeneti időszaki szabálykeret rendelkezései alkotmányos alapon a hadiállapot vagy szükségállapot kihirdetésének Kormány általi kezdeményezését követően a fenti két minősített időszak kihirdetéséig biztosítják a Kormány számára az azonnali intézkedés lehetőségét. Mindezt normál jogrendi időszakban, de megnövekedett mozgástérben. A honvédelmi ágazatban a váratlan támadás elhárítása elnevezésű szabályrendszer rögzíti az ágazati válságkezelési szabályok között az azonnali fellépés kötelezettségét a Kormány számára már a hadiállapot kihirdetésének kezdeményezése előtt is. Ezentúl fontos kiemelni, hogy a katasztrófavédelmi ágazatban is megtörtént a veszélyekkel szembeni azonnali reagálás törvényi lehetőségének megteremtése.

A kiterjedt káresemény katasztrófa típusú védelmi és biztonsági események vonatkozásában teremti meg az azonnali, összehangolt fellépés kereteit, melynek felelősévé elsődleges beavatkozónak a katasztrófavédelmet, illetve a BM OKF főigazgatóját tette. Megállapítható, hogy indokolt lenne a szabályrendszert megfelelően a Vbő-höz igazítani. Ezen túl célszerűnek mutatkozik a katasztrófavédelem intézkedési kötelezettségének tartamát a katasztrófavédelmi törvényben meghatározotthoz képest kevésbé konkrét feltételhez kötni. A kiterjedt káresemény fogalmának tartalmát vizsgálva pedig szükséges lenne biztosítani az ÖVT elrendelésének lehetőségét is. 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 átívelő fellépés lehetősége a Kormány megnövekedett intézkedési mozgástere által.

A Vbő. és az ÖVT rendelkezéseinek különböző szempontok szerinti vizsgálata és kritikai észrevételek, javaslatok megfogalmazása után rátérek a hazai védelmi és biztonsági rendszer egyik alapvető területének, a védelmi és biztonsági igazgatási rendszer kérdéskörének elemzésére.

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

Ebben a fejezetben ismertetem a védelmi igazgatási rendszer kialakulásának előzményeit, majd annak fejlődését három időintervallumra bontva vizsgálom. A változási folyamat kutatási változóinak azonosítása után, azok mentén mutatom be az adott időszak legjelentősebb mérföldköveit, a változások főbb okait és azok jogszabályi hátterét. Mindezt annak érdekében, hogy a jelenlegi helyzetére megalapozott megállapításokat tehessek.

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

Ahhoz, hogy a jelenleg hatályos szabályrendszer alapján létrejött védelmi és biztonsági igazgatási rendszer szervezeti kialakítását, működési rendjét és feladatrendszerét megismerjük, fontos a fejlődés történelmi áttekintése, és azoknak az okoknak a feltárása, amelyek az új igazgatási rendszer kialakulásához vezettek. Az elemzés során a kutatási változók, amelyek mentén vizsgáltam, a honvédelmi rendszerrel való kapcsolódás, a feltételrendszer, a szervezeti kialakítás, a jogszabályokban való megjelenés, a feladat- és hatáskörök, a meghatározó folyamatok és a védelmi igazgatási szereplők által kezelt események voltak.

#### **6.1.1. 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>330</sup> Ezt megelőzően a tudományos életben már voltak erre vonatkozóan fogalommeghatározások.<sup>331</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>330</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>331</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. SZABÓ József szerk. (1995): *Hadtudományi Lexikon*. p. 1409. Budapest: Magyar Hadtudományi Társaság.



biztosításában, az ország védelmi képességeinek fejlesztésében és megszilárdításában való közreműködést.<sup>332</sup> Számos szerző<sup>333</sup> azonban az 1976. I. törvény hatályba lépéséhez köti a jelenlegi rendszer alapjainak megjelenését.

Az 1976-os honvédelmi törvény (Hvt.1.) fontos mérföldkőnek tekinthető, hiszen – többek között – a honvédelem irányítási rendjének első alkalommal történt meghatározása mellett a honvédelmi igazgatás területi szerveiként létrehozta a megyei és fővárosi honvédelmi bizottságokat, amelyek a Minisztertanács Honvédelmi Bizottsága irányítása alatt álltak.<sup>334</sup> Helyi szinten fővárosi kerületi, valamint városi és városi jogú nagyközségi védelmi bizottságok látták el a honvédelmi feladatok végrehajtását, melyet a fővárosi és a megyei honvédelmi bizottságoknak kellett létrehozniuk.<sup>335</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>336</sup> Fontos újítása ennek a jogszabálynak, hogy a honvédelem kérdésére osztársadalmi ügyként tekintett, és a honvédelmi feladatokat a társadalom valamennyi területére kiterjesztette.<sup>337</sup>

A múlt század végén a világban zajló, az 1. fejezetben már bemutatott 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>338</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 legszélesebb spektrumban képes a bővülő és egyre

---

<sup>332</sup> 1954. évi X. törvény a tanácsokról 6.§ (3) bekezdés d) pont.

<sup>333</sup> KESZELY 2019: 10.

<sup>334</sup> 1976. évi I. törvény a honvédelemről (Hvt1.) 12. § (1) bekezdés.

<sup>335</sup> Hvt.1. 12.§ (3) bekezdés.

<sup>336</sup> VARGA – KESZELY 2015:134.

<sup>337</sup> LAKATOS (2001) a): 19.

<sup>338</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.

összetettebbé váló kihívásoknak megfelelni, mindezt demokratikus jogállami működési keretek között.

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

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>339</sup> Fontos változást hozott a védelem területén az Alkotmány 1989-es módosítása is, amely a különleges jogrendi szabályozást megreformálta három minősített időszak létrehozásával.<sup>340</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. Egy-egy régióhoz két-három megye tartozott. Ez alól kivételt jelentett a főváros, amely egy régiót képezve egy köztársasági megbízott illetékességébe tartozott.<sup>341</sup> A köztársasági megbízott az egy régióhoz tartozó egyes megyei honvédelmi bizottságoknak külön-külön volt az elnöke. Ezzel a sajátos megoldással a régi közigazgatási egységek alapján szerveződött megyei honvédelmi bizottságok és az új közigazgatási egységek, a régiók alapján kiépülő rendszer a megbízottak személyén keresztül kapcsolódott össze. Ezáltal az egy régióhoz tartozó bizottságok között szorosabb kapcsolatot teremtett. A köztársasági megbízotti intézmény másik fontos funkciója volt, hogy a Kormány, a köztársasági megbízottak és a honvédelmi bizottságok között közvetlen irányítási és tevékenységi kapcsolatot valósított meg.

---

<sup>339</sup>KÖRTVÉLYESSY 2004: 25.

<sup>340</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>341</sup>BAÁN– BORS – CSIFFÁRY et al. 2014: 17-18.

A köztársasági megbízottak munkáját a Régió Védelmi Koordinációs Irodák segítették. A miniszterelnök nevezte ki a megyei honvédelmi bizottságok tagjait, tisztségviselőit. A bizottságok, mint a Kormány területi szervei – az időközben kialakuló önkormányzati rendszer következtében –, a polgármesterek és a főpolgármester hatáskörébe utalt honvédelmi igazgatási feladatok végrehajtása felett irányítási jogkört gyakoroltak. A megyei honvédelmi bizottságoknak számos fontos kérdésben dönteniük kellett, így például szervezeti működési rendjükéről, a honvédelmi körzetek kialakításáról, intézkedési tervek kidolgozásáról, a helyi védelmi bizottságok létrehozásáról stb. kellett határozniuk.<sup>342</sup>

A miniszterelnök által kinevezett elnök, titkár és a tagok létszáma valamennyi bizottság esetében összesen hét fő volt. Összetételüket tekintve a hadkiegészítő parancsnokság, a polgári védelem, a rendőrség és a tűzoltóság, valamint a Köztársasági Megbízotti Hivatal területileg illetékes szerve delegált tagot, akik főállásban látták el feladataikat.<sup>343</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>344</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>345</sup> A 1990-es évek első éveinek jellegzetességei között kiemelendő, hogy a védelmi igazgatás rendszerének működésére a széttagoltság 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>346</sup>

---

<sup>342</sup> KÖRTVÉLYESSY 2004: 26-28.

<sup>343</sup> 4/1991. (IX. 27.) ME határozat a megyei (fővárosi) honvédelmi bizottságok tisztségviselőinek és tagjainak kinevezéséről, 4/1992 (III. 30.) ME határozat a megyei (fővárosi) honvédelmi bizottságok tisztségviselőinek és tagjainak felmentéséről és kinevezéséről, 13/1992. (X. 20.) ME határozat, 3/1993. (VI. 1.) ME határozat.

<sup>344</sup> 1964. évi IV. törvény a vízügyről, 32/1964. (XII. 13.) Korm. rendelet a vízügyről szóló 1964. évi IV. törvény végrehajtásáról.

<sup>345</sup> KESZELY 2019: 11.

<sup>346</sup> BAÁN – BORS – CSIFFÁRY et al. 2014: 1-20.

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>347</sup> Kiemelkedő érdeme a jogszabálynak, hogy szakított a totális honvédelem koncepciójával, a minősített időszakok vonatkozásában a korábban a Minisztertanács Honvédelmi Bizottságát és a Honvédelmi Minisztériumot megillető irányítási és ellenőrzési jogosultságot az Országgyűlésre ruházta át.<sup>348</sup> Az új törvény:

*„(....) mind elnevezésében, mind szervezetében és tartalmában tovább fejlesztette, kibővítette a védelmi felkészítés és az országmozgósítás feladatrendszerét. Törvényi alapon biztosította a felhatalmazást a végrehajtó hatalom részére a minősített időszaki feladatok végrehajtásához, a védelmi igazgatás rendkívüli jogrend keretében történő tevékenységéhez.”*

A törvényi szabályozás alapján megváltozott a megyei honvédelmi bizottságok elnevezése is: megyei védelmi bizottságként (MVB) rögzítette a honvédelmi törvény a rájuk vonatkozó szabályozást. Az elnevezés módosítása mögött a bizottságok által megoldandó feladatok, kihívások megváltozása, kibővülése, összetettebbé válása állt.<sup>349</sup> A védelmi bizottságok komplex feladatrendszere kiterjedt többek között a lakosság ellátásával, a gazdaság minősített időszaki 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>350</sup>

Időközben sor került a délszláv háború eseményeinek hatására az Alkotmány módosítására<sup>351</sup> is, 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>352</sup> A működés vonatkozásában a törvény rögzítette, hogy a honvédelmi típusú minősített időszakokban meghozott kormányintézkedések végrehajtása során a köztársasági megbízott gyakorolja a védelmi bizottság teljes jogkörét, annak döntéselőkészítő, javaslattevő jogköre

---

<sup>347</sup>1993. évi CX. törvény a honvédelemről (Hvt.2.), egységes szerkezetben a végrehajtásáról szóló 178/1993. (XII. 27.) Korm. rendelettel (Hvt.2. Vhr.).

<sup>348</sup>BAÁN – BORS – CSIFFÁRY et al. 2014: 21.

<sup>349</sup>KÖRTVÉLYESSY 2004: 29.

<sup>350</sup>BAÁN – BORS – CSIFFÁRY et al. 2014: 34-35.

<sup>351</sup>1993. évi CVII. törvény az Alkotmány módosításáról.

<sup>352</sup>KÖRTVÉLYESSY 2004: 29.

mellett.<sup>353</sup> Emellett változást hozott az új szabályrendszer a bizottságok összetételében is: taggá vált az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat (ÁNTSZ) területi szervének vezetője, valamint a megyei jogú város polgármestere és a megyei közgyűlés elnöke, akik korábban állandó meghívotti minőségben vettek részt a munkában.<sup>354</sup> 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 kiemelő, hogy a bizottságok tevékenységét a Kormány közvetlenül vagy a feladatkör szerint illetékes miniszter útján irányította.<sup>355</sup> Az irányítás területén is megfigyelhető, hogy a védelem kérdése már nemcsak egy, hanem több minisztérium hatáskörébe tartozó kérdéssé vált.

Hasonló tendenciák figyelhetők meg a helyi védelmi bizottságok (HVB) vonatkozásában is, amelyek centrális alárendeltségben működő közigazgatási szervek voltak. 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>356</sup> Összetételüket tekintve szintén tetten érhető a civil közigazgatás és a rendvédelmi szervek széles körű képviselője: az ÁNTSZ helyi vezetője, a polgármesterek, a jegyzők, a helyi kisebbségi önkormányzat, a tűzoltóság, a rendőrség, a polgári védelem helyi vezetői személyében.<sup>357</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 országmozgósítással kapcsolatos helyi szintű feladatvégrehajtás irányításának és koordinálásának letéteményesei voltak.<sup>358</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.

---

<sup>353</sup> Hvt.2. 15. § (3) bekezdés, Hvt.2. Vhr. 8.§ (1) bekezdés.

<sup>354</sup> Hvt.2. Vhr. 11. §.

<sup>355</sup> Hvt.2. 15. § (2) bekezdés, Hvt.2 Vhr. 9. § (1) bekezdés.

<sup>356</sup> Hvt.2. 16. § (1) bekezdés, 18. § (1)-(2) bekezdés.

<sup>357</sup> Hvt.2. 17. § (4) bekezdés, Hvt.2 Vhr. 16. § (1) bekezdés.

<sup>358</sup> Hvt.1. 15. § (4) bekezdés c) - d) pont, 17. § (4) bekezdés, 19. § (1) bekezdés.

1994-1995. évben szintén jelentős változásokat hozott az önkormányzati törvényt módosító törvény,<sup>359</sup> amely 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. Ezzel párhuzamosan a Régió Védelmi Koordinációs Irodák is megszűntek, feladataikat a Területi Védelmi Irodák vették át.<sup>360</sup>

Ezt követően a Honvédelmi Minisztérium (HM) szervezeti átalakítására is sor került. A minisztérium szervezeti egységeként működő Védelmi Koordinációs Irodát megszüntetve, annak jogutódjaként létrejött a HM önálló háttérintézményi szervezeteként a *HM Védelmi Hivatal*. A Hivatalba, annak területi szerveiként beintegrálták a fővárosi és a megyei védelmi irodákat, melyek vezetői egy személyben a megyei, fővárosi védelmi bizottságok titkári funkcióját is ellátták. Ezáltal biztosították 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>361</sup>

Előremutató, ám rövid életű mérföldkönek számított a védelmi igazgatás történetében a Miniszterelnöki Hivatalban a *Biztonság- és Védelempolitikai Koordinációs Államtitkárság*, és 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

---

<sup>359</sup> 1994. évi LXIII. törvény a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról.

<sup>360</sup> KÖRTVÉLYESSY 2004: 30.

<sup>361</sup> BAÁN – BORS – CSIFFÁRY et al. 2014: 22-26.

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>362</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>363</sup> –, tagságukat tekintve a területileg illetékes vízügyi igazgató az MVB-k tagjává vált.<sup>364</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>365</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>366</sup>

## **6.2. 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>367</sup> és végrehajtási rendeletének<sup>368</sup> 2000. január 1-jén történt hatályba lépése volt. A fenti jogszabályok új fogalomrendszert – mint például a katasztrófa, katasztrófavédelem, katasztrófaveszély – vezettek be, és lefektették a mai integrált katasztrófavédelem alapjait. Létrejöttek a hivatásos katasztrófavédelmi szervezet keretei, továbbá új felelősségi és irányítási rend alakult ki a bevezetett szabályozás alapján. Országos hatáskörű központi szervként – a műveleti integráció megvalósítása érdekében – az állami tűzoltóság és a polgári védelem országos hatáskörű szerveinek<sup>369</sup> összevonásával létrejött a BM OKF. Az új szervezet területi

<sup>362</sup> KESZELY 2019: 12-13.

<sup>363</sup> 81/1995. (VII. 6.) Korm. rendelet az Országos Nukleárisbaleset-elhárítási Rendszer létrehozásáról szóló 135/1989. (XII. 22.) MT rendelet módosításáról 3. §

<sup>364</sup> 232/1996. (XII. 26.) Korm. rendelet a vizek kátétélei elleni védekezés szabályairól 7. § (6) bekezdés.

<sup>365</sup> BAÁN – BORS – CSIFFÁRY et al. 2014: 35.

<sup>366</sup> VARGA 2012: 67.

<sup>367</sup> 1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről (Kat.1.).

<sup>368</sup> 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.).

<sup>369</sup> Tűzoltóság Országos Parancsnoksága, valamint a Polgári Védelem Országos Parancsnoksága.

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, valamint a katasztrófa sújtotta területeken bevezethető szabályok megalkotása – a védelmi igazgatás rendszerében valósulhattak meg.<sup>370</sup>

A hivatásos katasztrófavédelmi szerv létrehozását a korszak számos komplex kihívása tette indokolttá: a tűzvédelmi ágazatban az önkormányzati tűzvédelmi rendszer szakmai felügyelete létrehozásának szükségessége, az EU-hoz való csatlakozásunk érdekében a Seveso-II-irányelvben meghatározott feladatok hazai jogrendbe történő implementálásának követelménye, valamint a bipoláris világrend megszűnésével a polgári védelemnek a katasztrófák elleni védekezés feladataiba való mind erőteljesebb bevonásának szükségessége.<sup>371</sup>

A katasztrófák elleni védekezés hatékonyságának fokozását szolgálta a védekezésben részt vevő erők megtöbbszörözésének biztosításával, hogy a Kormány jogosulttá vált közvetlen katasztrófaveszély, illetve katasztrófa esetén elrendelni a polgári védelmi szervezetek alkalmazását, intézkedni a Magyar Honvédség, a Határőrség és a rendvédelmi szervek bevonására, végső esetben dönteni a tartalékos hadkötelesek igénybeviteléről.<sup>372</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>373</sup>

A Kat.1.-ben rögzített alapvető rendelkezéseket a Kat.1. Vhr. nagy részletességgel egészítette ki, a szabályrendszer meghatározta a KKB összetételét, szerveit, működési rendjét, valamint általános és speciális feladatait is. A KKB a korábban felállított Nukleárisbaleset-elhárítási Kormánybizottság mintájára jött létre, viszont a Kormánybizottságtól eltérően, az

---

<sup>370</sup> MUHORAY 2019 b): 111-112.

<sup>371</sup> MUHORAY 2019 b): 118-119.

<sup>372</sup> Kat.1. 8. §.

<sup>373</sup> Kat.1. 15-18. §, Kat.1. Vhr. 13.§.



átfogó megközelítés követelményének megfelelően már valamennyi katasztrófatípus kezelésére alkalmas koordinációs szervként. Állandó jelleggel Titkárságot, a Belügyminisztériumban Operatív Törzset, a BM OKF bázisán Veszélyhelyzeti Központot, valamint Tudományos Tanácsot és a védekezés szakmai irányítására védekezési munkabizottságokat működtetett. A védekezési munkabizottság megalakulásáig az Operatív Törzs – amely a BM OKF és az érintett minisztériumok állományából kijelölt szakemberekből állt – végezte az operatív döntések előkészítését a katasztrófa következményeinek elhárítása érdekében, majd a KKB elnökének intézkedése alapján látta el a feladatait. (Jelentések bekérése, napi, illetve időszakos KKB jelentések összeállítása, a Kormány, valamint a KKB elnöke által elrendelt védekezési feladatok koordinálása stb.) Az Operatív Törzs szerepe leginkább a rendkívüli időjárási helyzetek (hóhelyzet, hőségriadó), a H1N1 madárinfluenza, a szarvasmarha szivacsos agyvelőgyulladás járványveszély, valamint az ár- és a belvizek fenyegetései során vált jelentőssé.<sup>374</sup>

Fontos még kiemelni, hogy a védelmi és azon belül a katasztrófavédelmi igazgatás feladatrendszerében alapvető elvnek minősült az ágazati felelősség kiemelése.<sup>375</sup> A Kat.1. vonatkozó rendelkezései ugyanis az illetékes miniszter és az országos hatáskörű szerv vezetőjének felelősségi körébe telepítették az ágazati feladatkörbe tartozó terület katasztrófavédelmével összefüggő irányító, tervező, szervező tevékenységet.<sup>376</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. Az MVB-k a megelőzés, felkészülés időszakában testületként látták el feladataikat, míg a védekezés időszakában egyszemélyi vezetés valósult meg. A Kat.1. és annak végrehajtási rendelete is az elnök döntési kompetenciájába telepítette a feladatokat.<sup>377</sup> Az új szabályozás az MVB-k összetételében is megmutatkozott azáltal, hogy a megyei katasztrófavédelmi igazgató tagja lett a testületnek. A HVB-k vonatkozásában csak a bizottsághoz telepített feladatokat határozta meg a szabályrendszer, a HVB elnökök feladatai nem kerültek rögzítésre, ennek kiküszöbölésére a vonatkozó részletszabályozás a HVB-k szervezeti és működési szabályzataiban lett meghatározva.<sup>378</sup> A Kat.1. és végrehajtási rendelete

---

<sup>374</sup> MUHORAY 2019 b): 114-115.

<sup>375</sup> MUHORAY 2019 b): 116.

<sup>376</sup> Kat.1. 14.§.

<sup>377</sup> Kat.1. 17. §, Kat.1. Vhr. 13. § (3) bekezdés.

<sup>378</sup> MUHORAY 2019 b): 116, 118.

részletesen meghatározta a védelmi igazgatás szereplőinek<sup>379</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. A hatályba léptetett katasztrófavédelmi szabályrendszer következtében megváltozott a törvényességi felügyelet rendszere is 2001. évtől. A honvédelmi irányítási jogkörében a honvédelmi miniszter, míg a katasztrófavédelmi irányítási jogkörében a belügyminiszter gyakorolta a törvényességi felügyeletet az MVB-k felett.<sup>380</sup> Alapvető fontossággal bírt, hogy a rendszerváltozást követően ebben az időszakban, 2002. évben jelent meg az első, majd két évvel később a második nemzeti biztonsági stratégiánk,<sup>381</sup> amelyek hangsúlyozva a biztonság átfogó értelmezését, meghatározták – többek között – a Magyarországot fenyegető veszélyforrásokat és a stratégiák megvalósítási eszközeit is, ezáltal hatást gyakorolva a védelmi igazgatás rendszerére.

*A fentiek 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<sup>382</sup> hatályba lépése jelentette 2005. január 1-jén, 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>383</sup> A jogszabály ezzel az általa rendszerbe foglalt védelmi 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>384</sup> is említést

---

<sup>379</sup> A védelmi igazgatás szereplői a Honvédelmi Tanácson, 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>380</sup> 275/2001. (XII. 21.) Korm.rendelet a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény végrehajtásáról szóló 178/1993. (XII. 27.) Korm. rendelet módosításáról 2. §.

<sup>381</sup> NBS1, NBS2.

<sup>382</sup> Hvt.3.

<sup>383</sup> Hvt.3. 54. § (2) bekezdés.

<sup>384</sup> 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

érdemmel azáltal, hogy elsőként rögzítette a védelmi igazgatás definícióját.<sup>385</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 új 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 magában foglaló rendszerként határozta meg.<sup>386</sup> Ebben az időszakban a védelmi igazgatás feladatrendszere is folyamatosan bővült a gazdaságfelkészítési, a befogadó nemzeti támogatási, a meghagyással kapcsolatos feladatokkal, továbbá a NATO Válságreakálási Rendszerével összhangban álló nemzeti intézkedési rendszer kialakításával és a kritikus infrastruktúra védelemmel összefüggő feladatokkal.<sup>387</sup>

A feladatrendszer folyamatosan bővült a 2000-es években, ugyanakkor a feladatok jellegét tekintve továbbra is megmaradt a honvédelmi túlsúly. Ez megfigyelhető a szabályozás sajátosságaiban is, a területi és 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>388</sup> Kiemelendő továbbá, hogy a védelmi bizottságok összetételében, továbbá a bizottságok és a polgármesterek feladat- és hatáskörében megfigyelhető a komplexitás. 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.

---

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>385</sup> KESZELY 2019: 13-14.

<sup>386</sup> VARGA 2012: 67-68.

<sup>387</sup> VARGA – KESZELY 2015: 49-77.

<sup>388</sup> Hvt.2. 54. § (1) bekezdés.

### 6.3. 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 hátterét a 2012. január 1-jén hatályba lépő Alaptörvény, az új honvédelmi<sup>389</sup> és katasztrófavédelmi törvény,<sup>390</sup> ez utóbbi két sarkalatos törvény végrehajtási rendeletei,<sup>391</sup> valamint a fenti jogszabályok módosításai, kiegészítései 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 fogalomtárának bővítésével a Hvt.4. Vhr. megjelenítette a honvédelmi igazgatás fogalmát.<sup>392</sup> A védelmi bizottságok vonatkozásában 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>393</sup> A Hvt.4. változatlanul a honvédelem területi és helyi igazgatására vonatkozó szabályozásban helyezte el az egyébként a katasztrófavédelmi igazgatáshoz is kapcsolódó testületeket.<sup>394</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 korábbi elnöki tisztséget betöltő megyei közgyűlés elnökei, illetve a fővárosban a főpolgármester tagként folytatták tovább a testületi teendőiket. Az önkormányzati rendszert képviselő megyei (fővárosi) főjegyzői tagság is megszűnt. Ezeknek a változásoknak a következtében jól látható, hogy az önkormányzatok képviselője és annak jelentősége a testületen belül háttérbe szorult, az államigazgatási szerveket képviselő tagok kerültek túlsúlyba.<sup>395</sup> Az MVB elnök jogosultságaiban is történtek változások,

---

<sup>389</sup>2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről (Hvt.4.).

<sup>390</sup>2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról (Kat.2.).

<sup>391</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.).

<sup>392</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>393</sup>Hvt.4. 24. § - 28. §, Hvt.3. Vhr. 23. § - 32. §.

<sup>394</sup>Hvt.3. 54. §, Hvt.4. 24. §.

<sup>395</sup>Hvt.3. 55. § (4) bekezdés, Hvt.4. 25. § (4) bekezdés.

egyrésről a honvédelmi igazgatási feladatok vonatkozásában a jogalkotó hatósági jogkörgyakorlást telepített a tisztséghez,<sup>396</sup> másrésről az elnök rendeletalkotási jogát megszüntette.<sup>397</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 helyettese segítette. A honvédelmi feladatok tekintetében a HM Védelmi Hivatal vezetője vagy az általa kijelölt személy, mint honvédelmi elnökhelyettes, továbbá a katasztrófák elleni védekezés tekintetében a megyei katasztrófavédelmi igazgató, mint katasztrófavédelmi elnökhelyettes.<sup>398</sup> A szakmai indokokon kívül ezek a rendelkezések is a védelmi igazgatás kétpilléres szerkezetét erősítették. Megjegyzést érdemel, hogy a két elnökhelyettes jogosultságainak terjedelme a rendkívüli helyzetek kezelése során nem került azonos módon szabályozásra. A honvédelmi típusú különleges jogrend idején a bizottság teljes jogkörét gyakorló MVB elnök jogosultságait a honvédelmi feladatok végrehajtása során a honvédelmi elnökhelyettes egyetértéséhez kötött gyakorolhatta.<sup>399</sup> Ettől eltérően a katasztrófavédelmi törvény a katasztrófák elleni védekezés időszakában a katasztrófavédelmi elnökhelyettes vonatkozásában nem rögzített hasonló jogosítványt, az egyszemélyi irányítási jogkört gyakorló elnök döntéseire nem állította követelményként a jogalkotó az elnökhelyettesi egyetértési jogot.<sup>400</sup>

Ha megvizsgáljuk az MVB-k tagjainak szakmai összetételét, megállapítható, hogy a testület képes volt a megyei szintű komplex védelmi igazgatási feladatok ellátására. Az MVB-k elnöki tisztségében történt módosítások egyenes következményeként értékelhetők azok a változások is, melyek szerint az MVB elnökét védelmi igazgatási feladatai ellátásában már nem a főpolgármesteri hivatal, illetve a megyei önkormányzati hivatal segítette, hanem a fővárosi, megyei kormányhivatal, ahogyan a működési költségek fedezete is az előbbi hivataloktól a kormányhivatalokhoz került át.<sup>401</sup>

Szintén változást hozott az a rendelkezés, amely szerint honvédelmi típusú különleges jogrend idején bevezetett rendkívüli intézkedések végrehajtásában az MVB teljes jogkörét gyakorló elnököt hatásköre ellátásában már nem az MVB segítette döntéselőkészítő,

---

<sup>396</sup> Hvt.4. 25. § (2) bekezdés.

<sup>397</sup> A Hvt.3.150. § (2) bekezdése alapján a minősített időszakokban a hatalmi centrum által bevezetett rendkívüli intézkedések végrehajtásával összefüggésben az MVB elnökének joga volt rendeletben meghatározni a végrehajtás területi követelményeit és feladatait illetékességi területén.

<sup>398</sup> Hvt.4. 25. § (4) bekezdés, Hvt.4. Vhr. 23. § (4) bekezdés.

<sup>399</sup> Hvt.4.25. § (3) bekezdés.

<sup>400</sup> Kat.2.12. § (2) bekezdés, Kat.2. Vhr. 9.§.

<sup>401</sup> Hvt.3. 55. § (8) bekezdés, 56. § (3) bekezdés, Hvt.4. 25. § (7) bekezdés, 26. § (2) bekezdés.

javaslattevő és a döntések végrehajtásának irányításában közreműködő jogkörrel, hanem valamennyi védelmi igazgatási feladat ellátásában a kormányhivatal.<sup>402</sup> Az MVB titkár kinevezéséhez kapcsolódó rendelkezésekben is mutatkoztak változások. 2012. év előtt az MVB elnöke nevezte ki a titkárt, a honvédelmi miniszter és a belügyminiszter vagy az adott rendvédelmi szervet irányító miniszter előzetes hozzájárulásával. A módosítások alapján azonban a kinevezési jogkör már a honvédelmi minisztert illette meg, amelyhez szükség volt az MVB elnök és a belügyminiszter előzetes egyetértésére. Míg a korábbi szabályozás alapján hivatásos állományú tiszt (főtiszt) volt kinevezhető a Honvédség, illetve bármelyik rendvédelmi szerv állományából, továbbá közszolgálati jogviszonyban álló személy, addig a jogszabálmódosítás eredményeként a tisztség betöltésének feltétele volt a legalább főtiszti állománycsoportba, továbbá a HM Védelmi Hivatal vagy a hivatásos katasztrófavédelmi szerv állományába tartozás.<sup>403</sup> Ez utóbbi változás szintén a védelmi igazgatás két meghatározó rendszerének megerősítését szolgálta.

A Hvt.4. Vhr. létrehozta az MVB munkaszervezetét, a titkárságot. A megyei (fővárosi) kormányhivatal törzshivatalában, önálló osztály jogállású és az MVB elnökének közvetlenül alárendelt szervezetként működött a titkár vezetésével. Személyi állományát a HM Védelmi Hivatal, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, valamint a megyei (fővárosi) kormányhivatalok által foglalkoztatott személyek képezték.<sup>404</sup> A titkárság kormányhivatalban történt elhelyezése, továbbá a titkárságon foglalkoztatottak között a kormányhivatali alkalmazottak megjelenése szintén az 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.

A HVB-k összetételében is megjelent az MVB-k esetében már ismertetett szakmai elnökhelyettesi tisztség. Honvédelmi elnökhelyettesként a Honvédség állományából szükség esetén vezényelt tényleges állományú katona, míg katasztrófavédelmi elnökhelyettesként a megyei katasztrófavédelmi igazgató által kijelölt személy segítette a HVB elnök munkáját. Ez utóbbi változás következtében a hivatásos katasztrófavédelmi szerv képviselőjének tagsága megszűnt a testületben. Az összetételben bekövetkezett átalakulás részét képezte továbbá, hogy a kormányhivatal képviselője a bizottság tagjává vált.<sup>405</sup>

---

<sup>402</sup> Hvt.3. Vhr. 51. § (1) bekezdés, Hvt.4. Vhr. 23. § (1) bekezdés.

<sup>403</sup> Hvt.3. Vhr. 54. §, Hvt.4. Vhr. 27. §.

<sup>404</sup> Hvt.4. Vhr. 28. §.

<sup>405</sup> Hvt.4. 27. § (4) bekezdés.

A védelmi igazgatás egészét érintette a honvédelmi kötelezettségek teljesítéséről szóló törvény, amely rögzítette a katonai igazgatás definícióját, megkülönböztetve ezáltal a honvédelmi igazgatástól, továbbá megreformálta a katonai igazgatás szervezetrendszerét.<sup>406</sup>

A közigazgatásban és a védelmi igazgatásban elindult átalakítási, megújítási folyamatok között került sor 2013. év augusztusában a Kormány részéről a Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport (HIKOM) létrehozására,<sup>407</sup> a Kormány javaslattevő, véleményező, tanácsadói tevékenységet végző szerveként. A HIKOM vezetője a HM Védelmi Hivatal főigazgatója, helyettese az általa kijelölt személy volt. Tagjai a miniszterek, meghatározott állami szervek vezetői<sup>408</sup> által kijelölt, valamint a HIKOM vezetője által felkért szakértők lettek.<sup>409</sup> Ezáltal a honvédelmi ágazat területén is létrejöttek a kormányzati koordináció alapjai.

A védelmi igazgatásban 2012. évben elindult megújulási folyamatnak nélkülözhetetlen részét alkotta az új katasztrófavédelmi törvény és végrehajtási rendelete által lefektetett szabályanyag, amely a katasztrófavédelmi igazgatás területén is számos meghatározó változást eredményezett. Ezek közé sorolható – a teljesség igénye nélkül – egyes hatáskörök átalakulása, a polgári védelem megújulása, amelyet már összetársadalmi feladatként értelmezett a jogalkotó, továbbá a hivatásos tűzoltóság állami irányítás alá kerülése, az egységes iparbiztonság kialakulása. A hatályba lépett honvédelmi és katasztrófavédelmi szabályrendszer együttesen a védelmi igazgatás rendszerére is lényeges hatással volt. A lakosság biztonságának szavatolása érdekében szükségessé vált az állami szerepvállalás fokozása és a megelőzés fontosságának erősítése.<sup>410</sup>

Az új katasztrófavédelmi szabályozás egyértelműbb elkülönítést alkalmazva rögzítette a védelmi bizottságok, valamint azok elnökeinek katasztrófavédelmi feladat- és hatásköreit. Az Alaptörvény által a különleges jogrend két esetkörének, a szükségállapotnak és a veszélyhelyzetnek a tiszta elhatárolásával<sup>411</sup>, valamint a Kat.2. által a katasztrófaveszély

---

<sup>406</sup> 2011. évi CLXXVII. törvény az egyes honvédelmi kötelezettségek teljesítéséről, az azokkal kapcsolatos katonai igazgatási feladatokról, a hadköteles nyilvántartás vezetése, a gazdasági és anyagi szolgáltatások biztosítása érdekében teljesítendő adatszolgáltatásokról és a honvédelmi ágazatban használt igazolványokkal kapcsolatos adatkezelésről.

<sup>407</sup> 1525/2013. (VIII. 12.) Korm. határozat a Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról (HIKOM Korm.határozat).

<sup>408</sup> A HIKOM Korm.határozat 4. b) -c) pontja alapján az Információs Hivatal főigazgatója, az Alkotmányvédelmi Hivatal főigazgatója, valamint a Nemzeti Biztonsági Felügyelet elnöke, az országos rendőrfőkapitány, a Terrorelhárítási Központ főigazgatója, a BM OKF főigazgatója.

<sup>409</sup> HIKOM Korm.határozat 2-4. pont.

<sup>410</sup> MUHORAY 2019: 119.

<sup>411</sup> Az Alaptörvényben az alkotmányozó a szükségállapot és a veszélyhelyzet kihirdetésére okot adó eseményeket oly módon határozta meg a korábbi átfedések kiiktatásával, hogy a szükségállapot tisztán belbiztonságot érintő, rendészeti típusú, a veszélyhelyzet ugyanakkor tisztán katasztrófavédelmi típusú esetkörre vált. Alaptörvény 48. cikk (1) bekezdés b) pont, 53. cikk (1) bekezdés, Alkotmány 19. § (3) bekezdés i) pont, 35. § (1) bekezdés i) pont.

intézményének megalkotásával, továbbá a korábbi egyes részterületeket szabályozó jogszabályok hatályon kívül helyezésével, illetve az új szabályozásba való beolvasztásával egy egységes és hatékony katasztrófavédelmi rendszer létrehozása volt a fő célkitűzés, amelyek jelentősen érintették a védelmi igazgatás rendszerét is.<sup>412</sup>

Az Alaptörvény különleges jogrendi esetköröket érintő módosításainak következtében a Kat.2.-ben rögzített katasztrófa fogalma is megújult, kizárólag a veszélyhelyzet kihirdetésére alkalmas, illetve e helyzet kihirdetését el nem érő mértékű állapotot vagy helyzetet jelentett.<sup>413</sup> Ezentúl a KKB-ra vonatkozóan meg kell említeni, hogy a korábbi KKB jogutódjaként a Kormány határozattal létrehozta a *Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottságot*.<sup>414</sup> 2012. év áprilisában a törvényszöveg ismét változott, melynek következtében a koordinációs szerv jogkörei közül megszűnt az irányítás, viszont az ágazati koordinációs jogkör a védekezés mellett a felkészülés, megelőzés, valamint a helyreállítás időszakára is kiterjedt.<sup>415</sup>

A katasztrófák elleni védekezéssel összefüggő területi szintű feladatok ellátásában is történtek változások. Továbbra is megmaradt az MVB elnök meghatározó szerepe, azonban az elnök feladat- és hatásköreit a megelőzés, felkészülés, illetve a védekezés időszakához kötve egyértelműsítette a jogalkotó azt, hogy az előbbi időszakban az elnök a bizottság döntéseinek megfelelően köteles eljárni, azonban az utóbbi esetben, a védekezés során, egyszemélyi irányítási jogkört gyakorol a testület közreműködésével.<sup>416</sup> Tovább növelte az MVB elnökének erős szerepét az a rendelkezés, amelynek értelmében a katasztrófavédelmi feladatok irányítása és végrehajtása során államigazgatási jogkört gyakorolt. A korábbi törvényben ez a jogkörgyakorlás még csak a polgári védelmi feladatok irányításához és végrehajtásához kapcsolódott.

A katasztrófavédelmi vonatkozású államigazgatási jogkör gyakorlása a polgármestert is megillette.<sup>417</sup> Mindemelllett az MVB elnök a honvédelmi feladatok tekintetében hatósági jogkört is gyakorolt.<sup>418</sup> A területi és települési szint képviselői között, a védelmi igazgatás helyi szintjén működő HVB elnököt, némileg ellentmondásos módon, a fentebb ismertetett jogosítványok nem illették meg.

---

<sup>412</sup>VARGA – KESZELY 2015: 90-91.

<sup>413</sup> Kat.2. 3. § 5. pont. A Kat.1. 3. § e) pontjában található definíció alapján katasztrófa alatt nemcsak a veszélyhelyzet, hanem a szükséghelyzet kihirdetésére alkalmas állapotot, helyzetet is érteni kellett.

<sup>414</sup> KKB Korm. határozat.

<sup>415</sup> Kat.2. 7. §.

<sup>416</sup> Kat.2. 12. §.

<sup>417</sup> Kat.1. 22. § (1) bekezdés, Kat.2. 19. § (1) bekezdés.

<sup>418</sup> Hvt.4. 25. § (2) bekezdés.



A közigazgatási reform következő állomása a helyi szintet érintette, melynek következtében 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 előtt az MVB-oknak döntő befolyása volt abban, hogy a fővárosi kerületeken és a megyei jogú városokon kívül mely városokban működjenek HVB-k. Továbbá, a városok kijelölésén túl a HVB-k illetékességi területének, a honvédelmi körzetnek a megállapítása is az MVB-k jogkörébe tartozott.<sup>419</sup> 2013. január 1-jét követően az MVB-k fenti jogköre megszűnt. A törvény rögzítette, hogy a fővárosi kerületekben és a járásokban működnek a HVB-k, amelyek illetékességi területe is ezekhez a közigazgatási egységekhez igazodik.<sup>420</sup> A HVB elnöki tisztségét már nem a fővárosi kerület, a megyei jogú város, a város polgármestere látta el, hanem a megyei (fővárosi) kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatal (járási hivatal) vezetője.<sup>421</sup> Ez a változás a közigazgatás rendszerén belül az önkormányzatokkal szemben szintén az államigazgatás szerepének erősítését szolgálta. A szervezeti átalakításból adódóan egyértelművé vált, hogy a HVB-k működési költségei és kiadásai fedezetének kezelése a (megyei jogú városi, városi, fővárosi kerületi) önkormányzatoktól a járási hivatalok felelősségi körébe kerül.<sup>422</sup>

A honvédelmi törvény (Hvt.4.) végrehajtási rendeletének HVB-okra vonatkozó rendelkezései között is számos változás történt, ezek közül kiemelendő, hogy a jegyzőre, főjegyzőre vonatkozó rendelkezések kikerültek a szabályozásból, ami a védelmi igazgatási feladatok korábbi önkormányzati voltának állami feladattá válását volt hivatott szolgálni.<sup>423</sup> A végrehajtási rendelet 2012-ben és 2013-ban történt többszöri módosítását követően, 2013. augusztus 1-jétől a jogszabály rögzítette, hogy a HVB elnök munkáját a titkár segíti – a tisztséget a járási hivatal hivatalvezető-helyettese látta el –, továbbá döntéselőkészítő, javaslattevő jogkörrel a járási hivatal, amely a döntések végrehajtásában is közreműködik. Emellett a HVB-k gazdasági ügyeinek intézése a megyei (fővárosi) kormányhivatalokhoz került.<sup>424</sup> A fenti rendelkezések is az államigazgatás szerepének megerősödéséhez járultak hozzá a testületi működésben.

---

<sup>419</sup> Hvt.4. 27. § (1) - (2) bekezdés (2013. január 1. előtt).

<sup>420</sup> Hvt.4. 27. § (1) bekezdés.

<sup>421</sup> Hvt.4. 27. § (4) bekezdés 2013. január 1. előtt és után.

<sup>422</sup> Hvt.4. 28. § (3) bekezdés 2013. január 1. előtt és után.

<sup>423</sup> Hvt.4. Vhr. 20. (1) bekezdés e) pont, (5) bekezdés, 31. § c), e) pont; VARGA Attila – KESZELY László (2015): *A védelmi bizottságok feladat- és hatáskörének változása a kezdetektől napjainkig*. pp.113-114. Budapest: Zrínyi, p.134.

<sup>424</sup> Hvt.4. Vhr. 32. § (1)-(3) bekezdés, 32/B. §.

A védelmi igazgatás 2010-es évek elején kialakult rendszerében a következő években a jogszabálymódosítások számos változást eszközöltek. 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, továbbá a védelmi bizottságok összetételében bekövetkezett átalakítások. A védelmi igazgatás fogalma a folyamatosan és egyre gyorsabban változó biztonsági környezet hatásainak következtében már 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 időszakos 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>425</sup> Ez a rendelkezés az alapvetően kétpilléres – honvédelmi és katasztrófavédelmi – szerkezetű igazgatási rendszerben nem értékelhető előremutató szabályozási iránynak.

A Hvt.4. védelmi igazgatást érintő, 2020. január 1-jével hatályba lépett módosításai közé tartozott, hogy a jogalkotó új feladatokat telepített a védelmi igazgatás szerveihez központi és területi szinten. A NATO tagságunkon alapuló tagállami elköteleződésünk következtében a hibrid fenyegetésekkel szembeni fellépésből adódó feladatok kerültek az MVB-k hatáskörébe.<sup>426</sup> Másik fontos változás volt, hogy az MVB-oknál a testület vezetését, összetételét érintő módosítások következtében az MVB-k és a HVB-k közel azonos szervezeti struktúrája megszűnt.

---

<sup>425</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 ellátásra kijelölt közigazgatási szervek által végzett tervező, végrehajtó, rendelkező tevékenység.

<sup>426</sup> 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*, 14: 1, 2021, pp. 155-172.

**13. számú táblázat:** A védelmi igazgatási rendszer változásai 1989-2022-ig. 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>Fontos jogszabályok</b>	Alkotmány Hvt.2., Hvt.2.Vhr.	Alkotmány Hvt.2.,3., Hvt.2.,3.Vhr., Kat.1., Kat.1.Vhr.	Alaptörvény Hvt.4., Hvt.4. Vhr. Kat.2., Kat.2. Vhr.
<b>Meghatározó folyamatok, események</b>	1) pártirányítás megszüntetése 2) demokratikus jogállam kiépítése 3) piacgazdaságra történő áttérés 4) a közigazgatás átalakítása 5) önkormányzati rendszer kiépülése 6) NATO csatlakozás 7) EU csatlakozási folyamat	1) hivatásos katasztrófavédelmi szerv létrejötte 2) 2001: az USA ellen végrehajtott terrortámadás 3) 2004: EU csatlakozás 4) 2002., 2004: nemzeti biztonsági stratégiák 5) 2004., 2005: terrortámadások Nyugat-Európában 6) 2008-2009: gazdasági-pénzügyi világválság	1) a hazai közigazgatás reformja 2) 2014: orosz-ukrán válság 3) 2014-2016: európai terrortámadások 4) 2015-2016: európai migrációs hullám 5) a technológiai fejlődés következtében a kibertérben megjelenő új veszélyforrások
<b>Védelmi igazgatási szervek által kezelt főbb események</b>	1) 1991-95: délszláv válság 2) 1993: Várpalota-Székesfehérvár közötti tüzezláp tűz 4) 1994: Szajol vasúti tömegszerencsétlenség 6) 1998., 1999: tiszai árvíz	1) 2000: tiszai ciánszennyezés 2) 2000-2001: tiszai árvíz 3) 2001: állatjárvány veszélye 4) 2004: Mátrafém Lőszergyár robbanás 5) 2006: dunai és tiszai árvizek 6) 2006: madárinfluenza 7) 2010: vörösiszap-katasztrófa	1) 2013: rendkívüli hóhelyzet 2) 2013: dunai árvíz 3) 2015-2016: migránsválság 4) 2020: koronavírus-világjárvány

Az MVB-oknál kialakításra került a két szakmai elnökhelyettes mellett az általános elnökhelyettesi tisztség az elnök általános jellegű helyettesítése érdekében,<sup>427</sup> valamint a titkár tagi minőségét a jogalkotó megszüntette. Ezekre a változásokra a HVB-oknál azonban nem került sor.<sup>428</sup> A védelmi igazgatás rendszerének 1989 utáni változásait 6 szempont alapján a 13. számú táblázatban foglaltam össze. A fentiekben leírtak és a táblázatban összegzett adatok alapján kijelenthető, hogy a 2010-es évek változásai a védelmi igazgatás szabályozásában is jelentős módosításokat hoztak. *A védelmi igazgatás kétpilléres szerkezetűvé vált, azonban a honvédelmi jelleg dominanciája továbbra is érvényesült. A honvédelem és a katasztrófavédelem területén ágazati vonatkozásban egyaránt létrejött a kormányzati koordináció, de az összkormányzati koordináció kiépítésére továbbra sem került sor. A bizottságok szervezet- és feladatrendszerében alapvetően bővülés mutatkozott, előtérbe helyezve az államigazgatás szerepét.*

## **Részkövetkeztetések**

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.

*A 2000-2012. közötti időszakot vizsgálva megállapítható,* hogy a 2000-es években a NATO szövetségi feladatoknak való megfelelés, az EU-hoz való csatlakozásunkkal összefüggő követelmények, a 2002-es és 2004-es nemzeti biztonsági stratégiáinkban megfogalmazottak, az országban időközben bekövetkezett természeti és ipari katasztrófák, valamint a hivatásos katasztrófavédelmi szerv létrehozása befolyásolták a védelmi igazgatás rendszerének változásait. Az alapvető szabályrendszer már nemcsak a honvédelmi törvényekben és azok

---

<sup>427</sup> Az MVB általános elnökhelyettese a megyei (fővárosi) kormányhivatal főigazgatója lett.

<sup>428</sup> Hvt.4. 25. § (4) bekezdés, 27. § (4) bekezdés (2020. január 1-jétől).

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 katasztrófátípus kezelésére alkalmas döntéselőkészítő és végrehajtást koordináló szerve lett.

A védelmi igazgatás feladatrendszerét vizsgálva megállapítottam, hogy a változások ellenére továbbra is megmaradt a honvédelmi túlsúly. Kiemelendő továbbá, hogy a védelmi bizottságok összetételében, továbbá a bizottságok és a polgármesterek feladat- és hatáskörében megfigyelhető a komplexitás. 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 területén viszont az ágazati felelősség elvének megfelelően ágazatok szerinti elkülönültség volt a jellemző, hiányzott az ágazatokon átívelő összkormányzati koordináció. 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.

*A következő, 2012. és 2022. év közötti időszakot megvizsgálva kiemelhető, 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 párhuzamosan 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-eket és a HVB-eket 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 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.

Összességében megállapítottam, hogy a rendszerváltozást követően a védelmi igazgatás szervezet- és feladatrendszere egyre bővült, a vonatkozó szabályrendszer egyre kimunkáltabbá vált, kiszélesedett, azonban megmaradt a honvédelmi megközelítés túlsúlya. Az átfogó megközelítés elvének való megfelelés főként a védelmi igazgatás területi és helyi szintjein valósult meg a bizottságok összetétele, irányítási és feladatrendszerének jellege folytán. A védelmi igazgatás két pilléren – a honvédelmi és katasztrófavédelmi igazgatás – megvalósuló működése alapvetően a koronavírus-pandémia megjelenéséig megfelelőnek bizonyult. A járvány és annak következményei folytán szerzett gyakorlati tapasztalatok azonban rámutattak a rendszer korszerűsítésének fontosságára, és elsősorban a hatékonyságot szolgáló összkormányzati koordináció megteremtésének és a nemzeti ellenálló képesség fokozásának szükségességére, amelyeknek meghatározó szerepük van a védelmi igazgatás hatékony működése vonatkozásában.

## **7. 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, hatással volt a védelmi igazgatás rendszerére is. Ebben a fejezetben bemutatom a rendszer megújításának okait, az új, „védelmi és biztonsági igazgatás” fogalmát, rendeltetését, szervezeti felépítését. Összehasonlító jogszabályi elemzéssel és a reform céljainak – azok konkrét megvalósulásának – figyelembevételével megvizsgálom a különböző szervezeti szintekre vonatkozó szabályozás változásait, feltárom azok előnyeit és hátrányait, javaslatot teszek a feltárt hiányosságok, ellentmondások korrekcióira.

### **7.1. A VBI-re vonatkozó szabályozás megújításának okai, a VBI fogalma, rendeltetése, szervezeti rendszerének változásai**

A Vbő. 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>429</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. Ezentúl a Hvt.4. Vhr. az MVB-k, HVB-k működésére, az MVB-k titkárságára, az MVB-k vonatkozásában 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.

---

<sup>429</sup> Hvt.4. 24-29. §, 80. § 32. pont, Hvt.4. Vhr.23-32/E. §, Kat.2. 10-16. §, Kat.2. Vhr. 9-13. §.

*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 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>430</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 áll azzal is, hogy a fogalom meghatározás szerint egy ágazatokon átívelő, az ország biztonságát veszélyeztető mindenféle esemény kezelésére szolgáló rendszer szervei a védelmi bizottságok.<sup>431</sup> A törvényben ugyanezen jogszabályhely alatt, ugyanazzal a rendeltetéssel – a honvédelmi feladatok végrehajtásának irányítása – kerültek rögzítésre a polgármesterek is, a védelmi

---

<sup>430</sup> Hvt.4. 80. § 32. pont.

<sup>431</sup> Hvt. 4. 24. § (3) bekezdés, 80. § 32. pont, Kat.2. 10-14. §, Kat.2. Vhr. 9-9/A. §, 11. §.



igazgatás települési szereplőiként, ezáltal a fenti aggályok a védelmi bizottságok vonatkozásában kifejtettekkel egyezően a polgármesterek tekintetében is felmerülnek.<sup>432</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 Vb. önálló fejezetben, védelmi és biztonsági igazgatás elnevezéssel 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 biztonságtudatosság polgári és állami fokozásával összefüggő feladatokra és az ezekre való felkészülésre, beleértve a honvédelmi igazgatást és az annak részét képző katonai igazgatást, továbbá a kapcsolódó rendvédelmi szervek által ellátott igazgatást”.*<sup>433</sup>

A törvény fogalom meghatározása a rendszer ágazatokon átívelő jellegéhez illeszkedik, és tükrözi a jogszabály egészét átható vezérlőelveket, az átfogó megközelítést, a központi koordináció és a biztonságtudatosság fokozásának fontosságát. 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, amelyek a törvény legfőbb célkitűzéseit tükrözik vissza. Ezek az alábbiak: a *válsághelyzetek kezelése*, a *különleges jogrend kihirdetése*, valamint a társadalom állami és nem állami szereplőire egyaránt kiterjedően a *védelem- és biztonságtudatosság 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 a VBI korábban meglévő *háromszintű*

<sup>432</sup> Hvt. 4. 24. § (3) bekezdés, 80. § 32. pont, Kat.2. 15-16. §, Kat.2. Vhr. 12-13. §.

<sup>433</sup> Vb. 5. § 16. pont.

*rendszerét* – polgármesterek, helyi védelmi bizottságok, megyei védelmi bizottságok – *kiegészítette egy negyedik szinttel*, felállítva 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 biztonságsvavatolásban érintett valamennyi szerv, szervezet tevékenységének és fejlesztésének összehangolása;
- 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 svavatolásában érintett valamennyi szerv tevékenységének összefogása, koordinálása.<sup>434</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>435</sup>

A Vbő. másik kiemelkedően fontos újítása a VBI központi szervének létrehozása, melynek következtében a korábbi háromszintű rendszer négy szintűvé vált a települési (polgármester), a helyi (HVB-k), a területi (TVB-k)<sup>436</sup> és a központi (VIH)<sup>437</sup> szinttel. Véleményem szerint, a VBI rendszerében a törvény indokolásában ismertetett rendszerszemléletű megközelítés helyett továbbra is indokolt az ország alapvető közigazgatási egységeihez – települési, járási, vármegyei szint – köthető szintek szerint a bizottságokra és a polgármesterekre vonatkozó szabályozás vizsgálata.<sup>438</sup>

---

<sup>434</sup> MUHORAY 2022: 14.

<sup>435</sup> Végső előterjesztői indokolás a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényhez. Indokolások Tára, p. 1217. (2021/83), pp. 1208-1222.

<sup>436</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.

<sup>437</sup> 337/2022. (IX. 7.) Korm. rendelet a Védelmi Igazgatási Hivatalról (Vbő. Vhr.2.) 3. §.

<sup>438</sup> A törvényi indokolás alapján a VBI rendszere továbbra is háromszintű maradt, azáltal, hogy a területi szintet a színteztetten, ezen belül hierarchikusan felépülő területi szervek alkotják: a TVB-k, illetve azok alárendeltségében

## **7.2. A VBI 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 feladatrendszerét a reform céljainak megvalósulása szempontjából, valamint megvizsgálom az ágazati vonatkozású központi koordináció megvalósulásának szervezeti rendszerét, jogszabályi hátterét.

### **7.2.1. 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 korábbi háromszintű rendszer négy szintűvé vált. Ezzel a nívummal a jogalkotó az ágazatokon átívelő összkormányzati koordináció kereteit kívánta megteremteni a Vbö-ben meghatározott egyik fontos cél, a válságkezelés hatékonyságának fokozása 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. Vhr2.) és a központi szerv szervezeti és működési szabályzata (VIH SZMSZ)<sup>439</sup> határozza meg. A Vbö. végrehajtási rendelete a központi szervre 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>440</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 hivatallal kapcsolatban a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter irányítási hatásköreit – a főigazgató és annak helyettese feletti meghatározott munkáltatói jogok gyakorlása kivételével – megosztott módon gyakorolja.

---

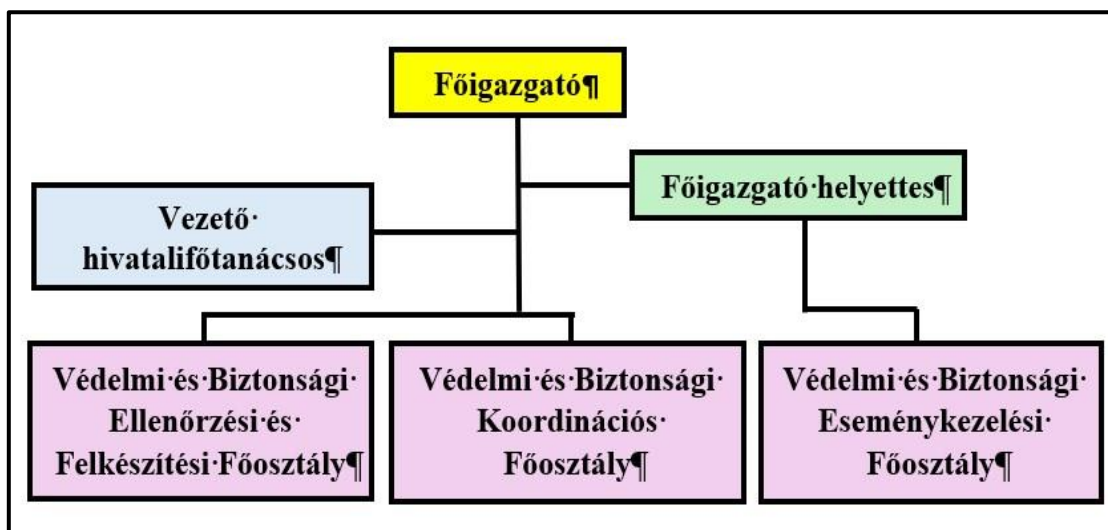
lévő – a fővárosi kerületi és a járási – HVB-k, ebből következően a HVB-k alárendeltségébe tartozó kerületi és települési polgármesterek a rendszer helyi szerveinek minősíthetők. Végző előterjesztői indoklás a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényhez. Indoklások Tára, p. 1218. (2021/83), pp. 1208-1222.

<sup>439</sup> 10/2022. (XI. 9.) MK utasítás a Védelmi Igazgatási Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatáról (VIH SZMSZ) 1. melléklet 1. §.

<sup>440</sup> Vbö. Vhr.2. 1-3. §.

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-helyettest a két fenti államtitkár együttes javaslatára a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter nevezi ki és menti fel.<sup>441</sup> A főigazgató a nem szabályozott kérdésekben főigazgatói utasítás kiadására jogosult.<sup>442</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>443</sup> A VIH munkatársai kormányzati szolgálati jogviszonyban, hivatásos vagy szerződéses szolgálati jogviszonyban, valamint munkaviszonyban végzik munkájukat.<sup>444</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>445</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

<sup>441</sup> VIH SZMSZ 3. § (1)-(2) bekezdés, 6. § (1)-(2) bekezdés, 8. § (1)-(2) bekezdés.

<sup>442</sup> VIH SZMSZ 2. § (3) bekezdés.

<sup>443</sup> 10/2022. (XI. 9.) MK utasítás 5. §, 1. függelék.

<sup>444</sup> VIH SZMSZ 13. §.

<sup>445</sup> 10/2022 (XI.9.) MK utasítás 1. függelék.

munkatársaiból *általános munkacsoportot* létrehozni a komplex megközelítésen és a szakterületek kiemelt együttműködésén alapuló hatékony feladatmegoldás érdekében.<sup>446</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 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>447</sup>

Az SZMSZ részletesen szabályozza a működéssel kapcsolatos kérdésköröket. Ennek megfelelően tartalmazza a kiadmányozásra, képviselőre, a sajtóval való kapcsolattartásra, az ügyintézési határidőre, a munkatársi és a vezetői értekezletre, valamint a munkavégzésre vonatkozó rendelkezéseket.<sup>448</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>449</sup>

*Véleményem szerint a VIH szervezetére, 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. Ennek következtében a VBI mind a négy szintjén az alapvető szabályok egységesen, egy helyen, alapvetően egységes szempontrendszer alapján lennének szabályozva. Az alapvető szabályozást kibontó részletszabályoknak pedig célszerű lenne a Vbő. Vhr.2-ben és a VIH SZMSZ-ében megjeleníteni.*

### **7.2.2. A Védelmi Igazgatási Hivatal feladatrendszere, a feladatok csoportosítása, szabályozási háttere**

A feladatrendszert elemezve megállapítható, hogy a Hivatal alapvető feladatait a Vbő<sup>450</sup> keretjelleggel rögzíti. Végrehajtási rendelete, a Vbő. Vhr.2. ugyan tartalmaz egy erre vonatkozó

---

<sup>446</sup> VIH SZMSZ 24. § (1)-(2) bekezdés.

<sup>447</sup> VIH SZMSZ 25. §.

<sup>448</sup> VIH SZMSZ 23. §, 26-35. §.

<sup>449</sup> VIH SZMSZ 1. § 25., 27. pont, 3. § (4) bekezdés.

<sup>450</sup> Vbő. 52. §.

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>451</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 a reform céljai nem valósultak meg teljes mértékben.

Megállapítható, hogy a feladatok döntő többsége a Kormány irányítói jogkörével összefüggő koordinációs feladat,<sup>452</sup> továbbá ezen feladatokhoz kapcsolódó ellenőrzési, valamint a nemzeti ellenálló képesség fejlesztésével, illetve a védelem és biztonság területét érintő tudományos kutatásokkal összefüggő és egyéb feladatok is megjelennek, amelyeket a 14. számú táblázatban mutatom 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 a reform során megfogalmazott egyik legfontosabb célkitűzés, a válságkezelés hatékonyságának fokozása megvalósult.

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;
- a védelmi és biztonsági feladatellátásban részt vevő további szervezetek védelmi és biztonsági igazgatási tevékenységének koordinálása;

---

<sup>451</sup> VIH SZMSZ 7. § (2)-(4) bekezdés, 8. § (6)-(7) bekezdés, 10/2022. (XI. 9) MK utasítás 3. függelék.

<sup>452</sup> Végső előterjesztői indokolás a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényhez. Indokolások Tára, p. 1217. (2021/83), pp. 1208-1222.

- a TVB-k irányítása – kivéve az ágazati védekezési és felkészülési feladatokat –, kapcsolattartás azok elnökeivel, tagjaival.<sup>453</sup>

A főigazgató-helyetteshez telepített ezirányú feladatkör a válságkezelési gyakorlatokra, valamint az összkormányzati válságkezelésre történő felkészülés koordinálása.<sup>454</sup>

**14. számú táblázat:** A Védelmi Igazgatási Hivatal feladatai a Vbö. alapján. Készítette: a szerző.

<b>A Védelmi Igazgatási Hivatal feladatai</b>
<b><i>A Kormány irányítói jogkörével összefüggő koordinációs feladatok</i></b>
Az ország biztonsági és védelmi érdekeivel összefüggő igazgatási feladatok és azok ellátásának összehangolása.
Nemzeti Eseménykezelő Központ (NEK) működtetése. <sup>455</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 javaslatlétel.
<b><i>Ellenőrzési feladat</i></b>
A védelmi és biztonsági célú feladatellátás és az arra való felkészülés ellenőrzése a minisztériumok, kormányzati főhivatalok és központi hivatalok tekintetében.
<b><i>A nemzeti ellenálló képesség fejlesztésével kapcsolatos feladat</i></b>
A nemzeti ellenálló képesség előmozdításával és fejlesztésével összefüggő feladatok tervezésének és ellátásának összehangolása.
<b><i>A védelem és biztonság területét érintő tudományos kutatásokkal összefüggő feladat</i></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><i>Egyéb feladatok</i></b>
A jogszabályban részére meghatározott további feladatok ellátása.

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

<sup>453</sup> VIH SZMSZ 7. § (3) bekezdés b)-c) pont, f)-i) pont.

<sup>454</sup> VIH SZMSZ 8. § (6) bekezdés e) pont.

<sup>455</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.

SZMSZ-ben a főosztályokhoz telepített feladatok a Vbő-ben meghatározott alapvető feladatokat részletezik, konkrét feladatszabást tartalmaznak.

*Összességében megállapítható, hogy az ágazatokon átívelő összkormányzati koordináció erősítését 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, 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 kialakításra kerül 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, 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>456</sup>

### **7.2.3. 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>457</sup> A KKB a Kormány javaslattevő, véleményező, tanácsadói tevékenységet végző szerve,<sup>458</sup> amelynek összetételét, munkaszerveit, működését, feladatrendszerét a védelmi és biztonsági szabályozási reform

---

<sup>456</sup> KÁDÁR 2021: 8.

<sup>457</sup> Kat.2. 7. § (2022. november 1-jét megelőzően és azt követően hatályos szöveg).

<sup>458</sup> KKB Korm. határozat 1. pont.



jelentős mértékben nem érintette. Feladatrendszerét tekintve ennek megfelelően ágazati vonatkozásban koordinációs, javaslattételi, kezdeményezési jogosultságokkal rendelkezik.<sup>459</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>460</sup> A KKB rendes ülést – évente legalább két alkalommal – és szükség esetén rendkívüli ülést tart.<sup>461</sup>

A KKB összetételét tekintve<sup>462</sup> elnöke a belügyminiszter, elnökhelyettese az elnök által kijelölt tag. A KKB tagjai az egyes minisztériumokat vezető miniszterek<sup>463</sup> által kijelölt politikai vagy szakmai felsővezetők. A tagok közé tartozik továbbá a Belügyminisztérium (BM) rendészeti államtitkára, egészségügyi államtitkára, köznevelési államtitkára, továbbá a KKB elnökének meghívása alapján az Országos Atomenergia Hivatal (OAH) elnöke.<sup>464</sup>

A KKB egyéb résztvevői az üléseken tanácskozási joggal vesznek részt. A KKB SZMR-ében tételesen felsorolt egyéb résztvevők egyik csoportját az üléseken *állandó jelleggel résztvevők*,<sup>465</sup> míg a másik csoportját – a KKB elnök döntése és meghívása alapján – *az eseti jelleggel résztvevők* alkotják,<sup>466</sup> de ezen túl a KKB elnöke az ülésekre más személyt is meghívhat.<sup>467</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

---

<sup>459</sup> Kat.2. Vhr. 8. §.

<sup>460</sup> KKB Korm. határozat I. melléklet a KKB Szervezeti és Működési Rendje (KKB SZMR) 2-25. pont.

<sup>461</sup> KKB SZMR 26-27. pont.

<sup>462</sup> KKB SZMR 2-8. pont.

<sup>463</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>464</sup> KKB SZMR 4. pont.

<sup>465</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, a Belügyminisztérium állományába tartozó, vezetői munkakört betöltő személy, továbbá a VBI központi szervének főigazgatója.

<sup>466</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, a KKB napirendjén szereplő kérdés érint, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnöke, az Országos Kórházi Főigazgatóság főigazgatója.

<sup>467</sup> KKB SZMR 7. pont.

Kormány elé kerülő álláspontokat. A KKB munkája révén a katasztrófák elleni védekezés vonatkozásában képes az összkormányzati érdekek megvalósítására.<sup>468</sup>

A KKB operatív munkaszerve a *KKB Nemzeti Veszélyhelyzet-kezelési Központja* (KKB NVK),<sup>469</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 javaslattevő és a feladatok végrehajtásának összehangolásában részt vevő szerveként végzi a feladatait.<sup>470</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 katasztrófátípus 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.

---

<sup>468</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>469</sup> KKB SZMR 12-25. pont.

<sup>470</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.

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 a KKB NVK mintájára kialakítani – természetesen az ágazatokon átívelő jelleg figyelembevételével –, hiszen az NVK már számos katasztrófa kezelése során bizonyított. Működésével, eljárásrendjével kapcsolatban gyakorlati tapasztalatok állnak rendelkezésre.

A *Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoportot* (HIKOM) látja el az ágazati vonatkozású központi koordinációt a honvédelemmel összefüggő kérdésekkel és feladatokkal kapcsolatban. A HIKOM-ra vonatkozó szabályozásnak<sup>471</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.

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>472</sup> A KKB-t és a HIKOM-ot is ugyanazon jogszabályhely alapján, javaslattevő, véleményező vagy tanácsadói tevékenységet végző testületeként hozta létre a Kormány.<sup>473</sup>

*Feladatrendszerét* tekintve a jogalkotó a honvédelmi felkészülés időszakában ellátandó különböző döntéselőkészítő feladatokat, valamint honvédelmi igazgatási feladatokra vonatkozó javaslattételi kötelezettséget telepített a munkacsoporthoz.<sup>474</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>475</sup>

---

<sup>471</sup> HIKOM Korm.határozat.

<sup>472</sup> HIKOM Korm.határozat 1. pont.

<sup>473</sup> 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról 30. § (1) bekezdése.

<sup>474</sup> HIKOM Korm.határozat 1. melléklet HIKOM Szervezeti és Működési Rendje (HIKOM SZMR) 1., 1a. pont.

<sup>475</sup> Kat.2. Vhr. 8. §.

*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>476</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>477</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 révén jóval szélesebb körű szakterület képviselést 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 képviselőkkel áll, ezzel szemben a HIKOM tagjai között miniszteriális szint alatt, a különböző szakterületeket képviselő szervek szakemberei is jelen vannak.<sup>478</sup>

A védelmi és biztonsági reform következtében a VIH főigazgatója a KKB üléseken állandó jelleggel résztvevők egyike lett.<sup>479</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.

---

<sup>476</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 Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ főigazgatója, az országos rendőrfőkapitány, a Terrorelhárítási Központ főigazgatója, az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság főigazgatója, valamint a BM OKF főigazgatója.

<sup>477</sup> HIKOM SZMR 2-5. pont.

<sup>478</sup> HIKOM SZMR 2-5. pont, KKB SZMR 2-7. pont.

<sup>479</sup> KKB SZMR 5. h) pont.

A HIKOM működésében<sup>480</sup> is eltér a KKB működésétől. A KKB rendszeresen ülésezik – évente legalább két alkalommal –, valamint szükség szerinti esetekben rendkívüli ülést tart.<sup>481</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.

### **7.3. A területi védelmi bizottság (TVB) összetételének, működésének és feladatrendszerének vizsgálata, jogszabályi elemzése**

Ebben az alfejezetben vizsgálom a TVB-k összetételére, működésére és feladatrendszerére vonatkozó hatályos szabályozást. Elemzem a változások okait, valamint azt, hogy ezek a módosulások mennyiben szolgálják a reform és ezen belül a Vbö. által kitűzött célok megvalósulását.

#### **7.3.1. A TVB 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>482</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 egy ágazatok fölött elhelyezkedő központi szerv útján – és nem a honvédelmi miniszter útján, ahogy azt a Hvt.4. tartalmazta – történő gyakorlása,<sup>483</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.

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

---

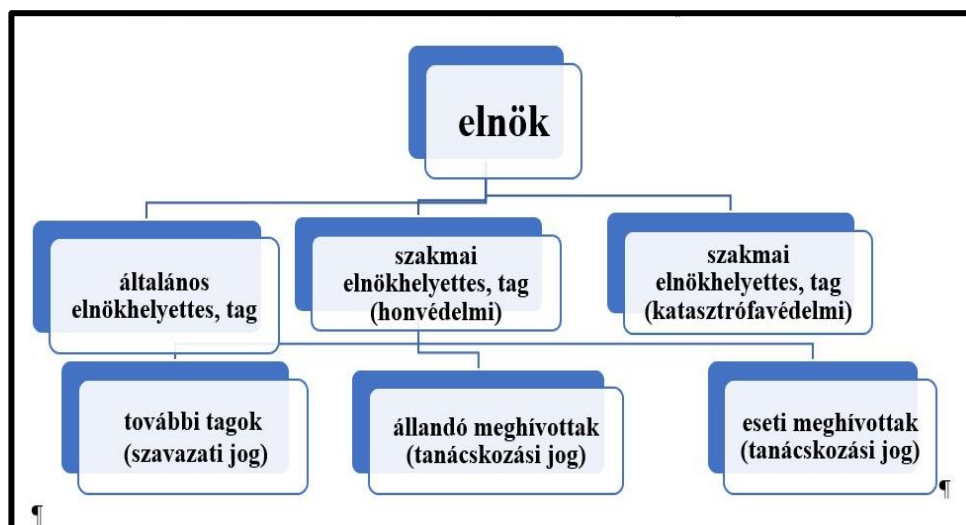
<sup>480</sup> HIKOM SZMR 6-7. pont.

<sup>481</sup> KKB SZMR 26-27. pont.

<sup>482</sup> Vbö. 5. § 4. pont.

<sup>483</sup> Hvt.4. 80. § 32. pont, Vbö. 53. § (1) bekezdés.

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>484</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>485</sup> Ennek megfelelően a Vbö. tartalmazza a bizottság elnökére, elnökhelyetteseire vonatkozó rendelkezéseket, továbbá a tagok tételes felsorolását, míg annak egyik végrehajtási rendelete<sup>486</sup> rögzíti az állandó meghívottak körét és az eseti meghívottakra vonatkozó szabályokat. Megítélésem szerint ez a megosztott szabályozás ellentétes a törvény vezérlő elveivel, 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 Vbö. a központi szerv létrehozásával és ezáltal a VBI szervezetében megvalósuló hierarchikus irányítási rendszernek megfelelően a szakmai elnökhelyettesi tisztség vonatkozásában egy további követelményt állított: a központi szerv vezetőjének egyetértése szükséges a tisztség betöltéséhez. A honvédelmi elnökhelyettes esetében a korábbiaktól eltérően további feltétel az is, hogy tiszti állománycsoportba tartozó legyen. Ez utóbbi követelmény ugyan nem sarkalatos törvényi szinten és nem a tiszti állománycsoportba tartozás megfogalmazással, de közvetett módon

<sup>484</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>485</sup> A Hvt. 4. 25. § (4)-(5) bekezdés, Hvt.4. Vhr. 29. § (1)-(2) bekezdés.

<sup>486</sup> Vbö. Vhr.1.

szerepelt a Hvt.4. Vhr.-ben is, hiszen a rendelet rögzítette, hogy a HM védelmi igazgatási feladatokat ellátó szervezeti egységének vezetője, vagy általa kijelölt személy látja el a honvédelmi elnökhelyettesi tisztséget.<sup>487</sup> Az elnökön és három elnökhelyettesén kívül a testület tagjait és a meghívottakat a 15. számú táblázat tartalmazza.

**15. számú táblázat:** A területi védelmi bizottság összetétele a Vbö. és Vbö.Vhr1. alapján.  
Készítette: a szerző.

<b>A területi védelmi bizottság összetétele (az elnökön és az elnökhelyetteseken kívül)</b>
<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.
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 ezen tisztséget betöltő

<sup>487</sup> Hvt.4. Vhr. 23. § (4) bekezdés.

személyek jogkörébe utalja a helyettesítő kijelölését. A Vbö. másik lényeges változása, hogy ismét tagja a testületnek a bizottság titkára.<sup>488</sup>

A bizottság ülésein tanácskozási joggal részt vevő *állandó meghívottak* körét (15. számú táblázat) a Vbö. Vhr.1.<sup>489</sup> tartalmazza, akiket az ülésekre az elnök köteles meghívni. Az állandó 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>490</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, biztonsági feladat tekintetében részt vesz állandó jelleggel az üléseken.<sup>491</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>492</sup> Az *eseti meghívottakkal* kapcsolatban a Vbö.Vhr1. 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>493</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 kötötten 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.

---

<sup>488</sup> Vbö. 53. § (3) bekezdés.

<sup>489</sup> Vbö. Vhr.1. 10. § (2) bekezdés.

<sup>490</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>491</sup> Vbö. Vhr.1. 10. § (2) bekezdés, Hvt.4. Vhr. 29. § (1) bekezdés.

<sup>492</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>493</sup> Hvt.4. 25. § (5) bekezdés, Hvt.4. Vhr. 29. § (2) bekezdés, Vbö. Vhr.1. 10. § (3) bekezdés.



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 vármegyei kormányhivatalok biztosítják. A TVB elnöke a kormányhivatal közreműködésével látja el igazgatási feladatait. Továbbá, különleges jogrend idején, valamint az ÖVT-vel összefüggésben 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>494</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>495</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.

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>496</sup> Ezzel kapcsolatban 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*

---

<sup>494</sup> Vbö. 53. § (4)-(5), (7) bekezdés, Hvt.4. 25. § (6)-(7) bekezdés, 26. § (2) bekezdés.

<sup>495</sup> Vbö. Vhr.1. 1. § (1) bekezdése, Hvt.4. Vhr. 23. § (1) bekezdés.

<sup>496</sup> Vbö. Vhr.1. 1. § (2)-(3) bekezdése, Hvt.4. Vhr. 23. § (2) bekezdés.

*szerve vezetőjén kívül a honvédelmi miniszternek kell beszámolni.<sup>497</sup> Ebből jól látható, hogy pénzügyi vonatkozásban megmaradt az ágazathoz kötöttség, ezen a területen a szabályozás nem teremtette meg az ágazatokon átívelő jelleget.*

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>498</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 miniszter, 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>499</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.

---

<sup>497</sup> Hvt.4. 25. § (7) bekezdés, Hvt.4. Vhr. 23. § (2) bekezdés, Vbö. 53. § (5) bekezdés, Vbö. Vhr.1. 1. § (3) bekezdés.

<sup>498</sup> Vbö. Vhr.1.8. § 9. § (1)-(2) bekezdés, Hvt.4. Vhr. 27-28. §.

<sup>499</sup> Vbö. Vhr.1. 9. § (3)-(5) bekezdés.

Kiemelendő a működés vizsgálata körében a TVB operatív munkaszerve is, 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>500</sup>

*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>501</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>502</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>503</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 rögzítésre. A reformot megelőzően a honvédelem rendszerében, a honvédelmi feladatok tekintetében létezett erre a fontos jogkör gyakorlására vonatkozó szabályozás, amely

---

<sup>500</sup> Vbö. Vhr.1. 11. § (1) bekezdés.

<sup>501</sup> Vbö. Vhr.1.6. § (1)-(2) bekezdés.

<sup>502</sup> Hvt.4. Vhr. 25. § (1)-(2) bekezdés.

<sup>503</sup> Vbö. Vhr.1. 7. §, Hvt.4. Vhr. 31/B. §.

alapján az arra jogosult megsemmisíthette a védelmi bizottság vagy annak elnökének jogszabálysértő döntéseit, szükség esetén új eljárásra utasíthatta a jogszabálysértőt.<sup>504</sup>

Fontos kérdés a *TVB és az elnöke között a döntési jogkör átvételének* vizsgálata. Az új szabályozás hatálybalépését megelőzően a döntési jogkör 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>505</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>506</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 esetében 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 követően. Döntéséről az akadályoztatás megszűnését követően köteles haladéktalanul tájékoztatni a TVB-

---

<sup>504</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.

<sup>505</sup> Hvt.4. 25. § (3) bekezdés.

<sup>506</sup> Kat.2. 12. § (1)-(2) bekezdés.

t.<sup>507</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>508</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.*

### **7.3.2. A TVB 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 Vbö. által meghatározott feladatokat a vizsgálat során általam meghatározott szempontok szerint csoportosítottam és táblázatos formában rendszereztem.

---

<sup>507</sup> Vbö. 53. § (6) bekezdés.

<sup>508</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>509</sup> Ezzel az átfogó jellegű csoportosítási mód alkalmazásával a jogalkotó szakított a korábbi ágazatközpontú szemléleten alapuló honvédelmi felkészítéssel és katasztrófavédelmi feladatokkal kapcsolatos kategorizálással.<sup>510</sup> Az új szabályozás alapján, ahogy azt már fentebb kiemeltem, a testülethez telepített feladatok a *Vbö.*-ben és annak végrehajtási rendeletében, a *Vbö. Vhr1.*-ben jelennek meg.

Korábban a vonatkozó rendelkezések két ágazat, a honvédelem és a katasztrófavédelem négy jogszabályában megosztottan, ágazati jelleggel voltak rögzítve.<sup>511</sup> Kiemelést érdemel, hogy a két fő kategória kibontása során azonban a *Vbö. vezérlő elvei, 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.* Ugyanakkor néhány fontos kérdéskör rögzítésével adós maradt a törvény. 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>512</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 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. A felkészülési feladatok tételes bemutatása az általam alkalmazott bontásban a 16. számú táblázatban látható.

---

<sup>509</sup> *Vbö.* 54. § (1) bekezdés.

<sup>510</sup> Hvt.4. 25. § (1) bekezdés.

<sup>511</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>512</sup> *Vbö.* 54. § (3)-(4) bekezdés, Hvt.4. 26. § (1) bekezdés, Kat.2. 10-11. §, 12. § (1) bekezdés.

**16. 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, kölcsönös segítségnyújtás feltételeinek és rendjének biztosításáról való gondoskodás.	A területi veszélyelhárítási terv elkészítéséért való felelősség.
A védelmi és biztonsági tevékenység koordinációjához és irányításához szükséges feltételek biztosításáért való felelősség illetékességi területén.	A katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter részére az illetékességi területén lévő települések polgármestereinek a települések katasztrófavédelmi besorolására vonatkozó javaslatának a felterjesztése.
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.	

*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 Vbö-ben feltüntetni. A speciális feladatokat (a táblázatban utolsóként feltüntetett általános feladattal együtt) viszont a Vbö. Vhr1-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 felkészítési 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 feladatát 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>513</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 17. 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 Vbö-ben okafogyottá vált. A feladat konkretizálása a Vbö. Vhr1-ben indokolt.

*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 köthető, ágazati terminológiát tükröző feladatok. Célszerű lenne az általános feladatok Vbö-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 Vbö. Vhr.1-ben sor kerülhetne ezek konkrét és részletes kifejtésére.

---

<sup>513</sup> Vbö. 54. § (3) bekezdés g) pont, Hvt.4. 26. § (1) bekezdés h) pont.



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>514</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>515</sup>

**17. 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.	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.
A Kormány vagy más szerv hatáskörébe tartozó védelmi és biztonsági intézkedések megtételének kezdeményezése.	A lakosság és az anyagi javak kitelepítésének, kimenekítésének, befogadásának, ellátásának, továbbá a helyi védekezés megszervezésének összehangolása.
A kialakult helyzet és a védekezés folyamatos értékelése, minderről jelentéstétel a Kormánynak.	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.
A védelmi és biztonsági célú vezetési infrastruktúráról, valamint a VBI infokommunikációs rendszerének folyamatos működőképességéről való gondoskodás illetékességi területén.	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.

<sup>514</sup> Vbő. 54. § (2) bekezdés j) pont, Kat.2. 12. § (2) bekezdés c) pont.

<sup>515</sup> Vbő. 54. § (2) bekezdés f) pont, Kat.2. 12. § (2) bekezdés d) pont.

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>516</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>517</sup>
- a védekezésben részt vevő szervek felkészültségéről szóló beszámoló TVB ülésének napirendjére tűzése;<sup>518</sup>
- a polgármesterek felkészítésével kapcsolatos feladatok éves feladattervében történő meghatározása;<sup>519</sup>
- egyetértési jog gyakorlása a területi polgári védelmi szervezetek felépítésére, létszámára vonatkozó – a területileg illetékes hivatásos katasztrófavédelmi szerv által tett – javaslatokkal kapcsolatosan;<sup>520</sup>
- a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter részére az illetékességi területén lévő települések polgármestereinek a települések katasztrófavédelmi besorolására vonatkozó javaslatainak felterjesztése;<sup>521</sup>
- a polgári védelmi kötelezettségen alapuló területi polgári védelmi szervezetek létrehozásáért és a területi veszélyelhárítási terv elkészítéséért való felelősség.<sup>522</sup>

Az elsőként ismertetett feladat kivételével véleményem szerint nincs túl nagy jelentősége a feladatok bizottsághoz történt áttelepítésének, hiszen az új szabályrendszer hatálybalépését

---

<sup>516</sup> Vbö. 54. § (2) bekezdés k) pont, Kat.2. 12. § (2) bekezdés e) pont, 46. § (1)-(2) bekezdés.

<sup>517</sup> Vbö. 54. § (2) bekezdés i) pont, Hvt.4. Vhr. 26. § c) pont.

<sup>518</sup> Vbö. 54. § (3) bekezdés i) pont, Kat.2. 12. § (1) bekezdés e) pont.

<sup>519</sup> Vbö. 54. § (3) bekezdés j) pont, Kat.2. 12. § (1) bekezdés f) pont.

<sup>520</sup> Vbö. 54. § (3) bekezdés k) pont, Kat.2. 12. § (1) bekezdés h) pont.

<sup>521</sup> Vbö. 54. § (3) bekezdés l) pont, Kat.2. 12. § (1) bekezdés i) pont.

<sup>522</sup> Vbö. 54. § (3) bekezdés e) pont, Kat.2. 12. § (1) bekezdés k) pont.

megelőzően ezeket a feladatokat az MVB elnöke a katasztrófák elleni védekezés felkészülési, megelőzési időszakában a bizottság döntésének megfelelően gyakorolhatta csak.<sup>523</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>524</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>525</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>526</sup>
- a kialakult helyzet és a védekezés folyamatos értékelése, minderről jelentéstétel a Kormánynak;<sup>527</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>528</sup>
- a lakosság és az anyagi javak kitelepítésének, kimenekítésének, befogadásának, ellátásának, továbbá a helyi védekezés megszervezésének összehangolása.<sup>529</sup>

Ez utóbbi feladatoknak a bizottság elnökétől a testületre történő átruházása azzal magyarázható, hogy a korábbi szabályozás alapján a katasztrófák elleni védekezés irányítása vonatkozásában az elnök egyszemélyi felelőssége valósult meg, a fentebb ismertetett feladatokban döntési jogkör illette meg, a bizottság csupán közreműködői szerepet töltött be.<sup>530</sup> A hatályos szabályozás szerint a bizottság akadályoztatásának esetét<sup>531</sup> kivéve minden esetben a bizottságot illeti meg a döntési jogkör, ezzel magyarázható a fenti jogkörök áttelepítése.

---

<sup>523</sup> Kat.2. 12. § (1) bekezdés.

<sup>524</sup> Vbö. 54. § (2) bekezdés e) pont, Kat.2. 12. § (2) bekezdés b) pont.

<sup>525</sup> Vbö. 54. § (2) bekezdés j) pont, Kat.2. 12. § (2) bekezdés c) pont.

<sup>526</sup> Vbö. 54. § (2) bekezdés f) pont, Kat.2. 12. § (2) bekezdés d) pont.

<sup>527</sup> Vbö. 54. § (2) bekezdés k) pont, Kat.2. 12. § (2) bekezdés e) pont.

<sup>528</sup> Vbö. 54. § (2) bekezdés g) pont, Kat.2. 12. § (2) bekezdés f) pont.

<sup>529</sup> Vbö. 54. § (2) bekezdés h) pont, Kat.2. 12. § (2) bekezdés g) pont.

<sup>530</sup> Kat.2. 12. § (2) bekezdés.

<sup>531</sup> Vbö. 53. § (6) bekezdés.

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>532</sup> A korábban hatályban volt rendelkezés szerint az elrendelés a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter intézkedése alapján történhetett. A Vbő. 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 **Vbő. Vhr.1.** további hatásköröket telepített a testülethez, ám nem követte a Vbő. szerinti felkészülési-válságkezelési feladatcsoport szerinti megosztást. A telepített hatásköröket egyfelől a *különböző követelmények, eljárásrendek meghatározásához*, másrészt a TVB által működtetett *operatív munkaszervének bevonásával ellátandó feladatokhoz kötöten* határozta meg, átvéve a korábbi honvédelmi és katasztrófavédelmi törvények végrehajtási rendeleteiben szereplő rendelkezéseket.<sup>533</sup> Ezeket a bizottsághoz telepített további feladatokat a 18. számú táblázatban ismertetem.

A Vbő. Vhr.1. által a bizottság hatáskörébe tartozó, *felkészüléshez köthető követelményekre, eljárásrendekre vonatkozó rendelkezéseket*<sup>534</sup> elemezve megállapítható, hogy egy kivétellel<sup>535</sup> a Hvt.4. Vhr. rendelkezéseinek áttemelése történt az új szabályozás terminológiájához illeszkedő módon. Ezek a hatáskörök a Vbő-ben meghatározott feladatok részbeni kifejtésére, konkretizálására szolgálnak, amely alól egy, a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettséggel kapcsolatosan meghatározott követelmény jelent kivételt.<sup>536</sup> Ez utóbbi esetben ugyanis a felkészülési feladat keretszabályának rögzítésére a Vbő-ben nem került sor.

A bizottsághoz rendeleti szinten (Vbő. Vhr.1-el) telepített feladat- és hatáskörök másik csoportját a TVB-nek az *operatív szerve bevonásával ellátandó feladatai*<sup>537</sup> alkotják. A feladatok meghatározása részben az új szabályozáshoz illeszkedve a korábbi szabályanyag

---

<sup>532</sup> Vbő. 54. § (2) bekezdés g) pont, Kat.2. 12. § (2) bekezdés f) pont.

<sup>533</sup> Vbő. Vhr.1. 4.§, 11. §, Hvt.4. Vhr. 31. § Kat.2. Vhr. 9/A. § (5) bekezdés.

<sup>534</sup> Vbő. Vhr.1. 4. §.

<sup>535</sup> Kivételt képez az alábbi követelmény: a területi VBI-ben feladatot ellátó szervezet tevékenységének, a feladat koordinációjának, továbbá az együttműködés rendjének meghatározása.

<sup>536</sup> Kivételt jelent: a gazdasági és anyagi szolgáltatás keretében igénybevételekre kijelölt technikai eszköz és ingóság mozgásának korlátozására, az ingatlan és a szolgáltatás átadásának előkészítésére vonatkozó követelménynek a meghatározása.

<sup>537</sup> Vbő. Vhr.1. 11. § (2) bekezdés.

átvételével történt. Ennek megfelelően a katasztrófák elleni védekezés során a védekezés irányítására szolgáló miniszteri biztos felé a tisztség megszűnésével a jelentéstételi 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.

**18. 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>	
<i>A felkészüléshez köthető követelmények, eljárásrendek meghatározásához kapcsolódó feladatok</i>	
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.	
<i>A bizottság hatáskörébe tartozó, a TVB operatív szerve bevonásával ellátandó feladatai</i>	
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.
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.	

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>538</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 19. 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>539</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 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 kiemelés 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.

---

<sup>538</sup> Vbö. Vhr.1. 3. §.

<sup>539</sup> Vbö. 54. § (4) bekezdése alapján a TVB elnöke a területi veszélyelhárítási tervet a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szerve vezetőjének egyetértésével hagyja jóvá.

**19. 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 képességnövelés 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.*

#### **7.4. A helyi védelmi bizottság (HVB) meghatározása, összetételének, működésének, feladatrendszerének vizsgálata, jogszabályi elemzése**

Ebben az alfejezetben ismertetem a HVB fogalmi meghatározását, vizsgálom a bizottság összetételére, működésére, feladatrendszerére vonatkozó hatályos szabályozást, annak változásait. Elemzem a változások okait, valamint azt, hogy ezek a módosulások mennyiben szolgálják a reform és ezen belül a Vbö. által kitűzött célok megvalósulását.

##### **7.4.1. HVB 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>540</sup>

A Vbö. a TVB mellett *a HVB fogalom meghatározását* is rögzítette,<sup>541</sup> amely szerint a HVB a „területileg illetékes területi védelmi bizottság irányítása alatt álló testületi közigazgatási szerv”.<sup>542</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 felépítése és összetétele* - hasonlóan a TVB-hez - elnökből, két szakmai elnökhelyettesből, valamint további szavazati joggal rendelkező tagokból és az üléseken

---

<sup>540</sup> Hvt.4. 27-28. §, Hvt.4.Vhr. 32. §, 32/A.-32/E. §, Kat.2. 10. §, 14.§, Kat.2. Vhr. 11. §.

<sup>541</sup> A TVB és a HVB definíciójának rögzítése új a szabályozásban, korábban a Hvt.4. illetve a Hvt.4. Vhr-ben nem szerepelt a bizottságok meghatározása.

<sup>542</sup> Vbö. 5. § 4. pont.



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 megyei 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>543</sup>

A Vbö. 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 *Vbö. 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 honvédelmi minisztérium 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>544</sup> Lényeges és hiánypótló változás, hogy a korábbi szabályozás csak a honvédelmi elnökhelyettesi pozíció betöltésének feltételeit tartalmazta,<sup>545</sup> a katasztrófavédelmi elnökhelyettes esetében az ezirányú feltételrendszer rögzítése hiányzott.

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

---

<sup>543</sup> Vbö. 55. § (1)-(3) bekezdés.

<sup>544</sup> Vbö. Vhr.1. 12. § (4)-(5) bekezdés, Hvt.4. Vhr. 32. § (4) bekezdés.

<sup>545</sup> Hvt.4. Vhr. 32. § (4) bekezdés.

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>546</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>547</sup> Azáltal, 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 vonatkozásában. 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 képviselő jogszabályi szintű meghatározása.*

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 képviselője a tagok között nem valósul meg. Az állandó meghívottak körének kialakítása tekintetében viszont jelentősen nagyobb mozgástérrel rendelkezik a TVB-hez képest, amelyek vonatkozásában a jogszabály tételes felsorolást rögzít.<sup>548</sup>

A **HVB működésében** is a TVB működési modelljét követi a VBI hierarchiájában eggyel alacsonyabb elhelyezkedésének, valamint a közigazgatás alacsonyabb egységéhez, a 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

---

<sup>546</sup> Vbö. Vhr.1. 15. §, Hvt.4. Vhr. 32/C. §, Vbö. 55. § (3) bekezdés c) pont, Hvt.4. 27. § (4) bekezdés c) pont.

<sup>547</sup> Vbö. Vhr.1. 15. §, Hvt.4. Vhr.32/C. §.

<sup>548</sup> Vbö. 53. § (3) bekezdés, 55. § (3) bekezdés, Vbö. Vhr. 10. § (2) bekezdés, 15. §.

fedezetét a honvédelmi feladatokhoz kapcsolva határozta meg.<sup>549</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>550</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>551</sup> A HVB esetében is megjelent a TVB-nél már ismertetett, a korábbi szabályozásban nem létező változtatás, 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>552</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.

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 korábbi szabályozásból annak a rendelkezésnek az átvétele is, amely a titkár alapvető rendeltetéseként a HVB elnöki feladatellátásának támogatását rögzítette.*<sup>553</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 jogkört a szakmai elnökhelyettes véleményének kikérésével gyakorolhatja, addig a HVB elnök döntéséhez a szakmai elnökhelyettes egyetértésére van szükség.<sup>554</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

---

<sup>549</sup> Vbö. 55. § (5) bekezdés, Hvt.4. 28. (3) bekezdés.

<sup>550</sup> Vbö. Vhr.1. 12. § (1) bekezdés, Hvt.4. Vhr. 32. § (2) bekezdés.

<sup>551</sup> Vbö.55. § (4)-(6) bekezdés, Hvt.4. 28. § (3)-(5) bekezdés.

<sup>552</sup> Vbö. Vhr.1. 12. § (2) bekezdés, Hvt.4. Vhr. 32. § (1) bekezdés.

<sup>553</sup> Vbö. Vhr.1.12. § (3), (6) bekezdés, Hvt.4. Vhr. 32. § (3) bekezdés, 32/B. §.

<sup>554</sup> Vbö. 53. § (6) bekezdés, 55. § (7) bekezdés.

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 védekezés irányítását.<sup>555</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 a kijelölés jogát annak vezetőjéhez telepíteni.

---

<sup>555</sup> Vbö. 57. §, Kat.2. 13. §.

#### 7.4.2. A HVB feladatrendszere, a bizottság elnökének feladatai, jogszabályi háttere

A HVB-hez utalt feladatokat a TVB-nél alkalmazott szabályozási megoldással azonosan, két fő csoportba soroltan rögzíti a Vbö.: a *felkészülés* és a konkrét *válságkezelésben* történő közreműködés helyi szintű feladatainak kategóriáját megkülönböztetve.<sup>556</sup>

A *felkészülési feladatok* és a válságkezelési feladatok<sup>557</sup> a TVB-nél már alkalmazott megközelítéssel *általános* és *speciális* feladatokra oszthatók, amelyeket a 20. számú táblázatban mutatok be.<sup>558</sup> A felkészülési feladatok körét vizsgálva megállapítható, hogy a „speciális feladat” alkategóriájának kivételével – amely a korábbi szabályozásban<sup>559</sup> is szerepelt – keretjogszabályban rögzítette a jogalkotó a HVB számos fontos felkészülési feladatát átfogó megközelítéssel, általánosságban, a minden típusú válság kezelésére történő felkészülés érdekében. *Véleményem szerint a speciális feladatot, figyelemmel arra, hogy konkrét, ágazatközpontú rendelkezésről van szó, célszerű lenne a Vbö. Vhr.1-ben megjeleníteni.*

*A TVB-k felkészülési feladataival ellentétben a HVB-k esetében szűk mértékben határozta meg a jogalkotó a felkészülési feladatok körét. Indokolt lenne a TVB felkészülési feladatrendszeréből kiindulva,<sup>560</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, kiértésítés és tájékoztatás, valamint kölcsönös segítségnyújtás rendjének megszervezésében történő közreműködés;
- 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.

*A válságkezelési feladatok<sup>561</sup> szintén két alkategóriára, általános feladatokra és speciális feladatokra bonthatók, amelyek a felkészülési feladatokkal együtt szintén a 20. számú táblázatban láthatók. Az általános válságkezelési feladatok között rögzített feladatoknak a*

---

<sup>556</sup> Vbö. 56. § (1) bekezdés.

<sup>557</sup> Vbö. 56. § (2), (4) bekezdés.

<sup>558</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>559</sup> Hvt.4. 28. § (2) bekezdés a) pont.

<sup>560</sup> Vbö. 54. § (3) bekezdés c)-d), f) pont.

<sup>561</sup> Vbö. 56. § (2) bekezdés.

korábbi szabályozásból<sup>562</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.

**20. 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>	
<i>Nyilvántartás vezetése</i>	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.
<i>Felkészítéssel, gyakorlatokkal kapcsolatos feladatok</i>	A TVB által szervezett felkészítéseken, gyakorlatokon való részvétel. Az illetékességi területén lévő települések felkészítéseinek, gyakorlatainak előkészítésében és végrehajtásában való közreműködés.
<i>Egyéb feladat</i>	Illetékességi területe védelmi és biztonsági feladataihoz szükséges tájékoztatási rendszer kialakításának és működésének irányítása.
<i>Speciális feladat</i>	A Honvédség hadkiegészítésével összefüggő közigazgatási feladatok előkészítésének irányítása és összehangolása.
<b>VÁLSÁGKEZELESI 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.	
<i>Speciális feladatok</i>	Illetékességi területére háruló gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségek teljesítésének összehangolása. A Honvédség hadkiegészítésével összefüggő közigazgatási feladatok végrehajtásának irányítása és összehangolása.

*Fontos még megjegyezni, hogy a korábban kifejtettekkel egyezően a speciális feladatoknak a Vbö.Vhr1-ben való rögzítését látom indokoltnak. Kiemelést érdemel továbbá, hogy a különleges jogrend idején a bevezetett rendkívüli intézkedésekből eredő feladatok*

<sup>562</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.

meghatározása helyett indokolt lenne csupán a „rendkívüli intézkedésekből származó feladatellátás” rögzítése, tekintettel arra, hogy egyéb esetben, például ÖVT elrendelését követően is vezethetők be rendkívüli 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 Vbö.<sup>563</sup> A fentiekén túl szükséges kiemelni, hogy az irányítás és az utasításadás joga átkerült a HVB elnökétől a bizottsághoz, ennek következtében értelmezhetetlen a Vbö-nek az a rendelkezése, amely rögzíti, hogy az elnök ezen jogköre nem terjed ki a főpolgármesterre és a vármegyei közgyűlés elnökére.<sup>564</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 esetkörét kivéve különleges jogrend idején a testület feladatai között jelent meg. Másfelől az elnök katasztrófák elleni védekezési feladatai között is rögzítve volt.<sup>565</sup>

A korábbi rendelkezések megtartásával, azoknak a Vbö. által kialakított terminológiához való igazításával a **Vbö. Vhr.1.** a HVB vonatkozásában 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;

---

<sup>563</sup> Vbö.56. § (2) bekezdés a), f) pont.

<sup>564</sup> Vbö. 56. § (3) bekezdés.

<sup>565</sup> Hvt.4. 28. § (1) bekezdés f) pont, Kat.2. Vhr.11. § (1) bekezdés e) pont (2022. november 1-jét megelőzően).

- 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 igénybevételekre kijelölt technikai eszköz és ingóság mozgásának korlátozására, 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>566</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.1. 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>567</sup> továbbá szükséges lenne a HVB-nek az operatív munkaszerve bevonásával ellátandó feladatrendszerének meghatározása is.*

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>568</sup> is az általános-speciális feladatok szerint csoportosíthatók, amelyeket a 21. számú táblázatban összegeztem.

A fenti feladatrendszer vizsgálva megállapítható, hogy azok meghatározása a korábbi szabályanyag átvételével történt.<sup>569</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*

<sup>566</sup> Vbö. Vhr.1. 16. §, Hvt.4. Vhr. 32/E. §.

<sup>567</sup> Vbö. Vhr.1. 11. § (1) bekezdése.

<sup>568</sup> Vbö.Vhr.1. 14. §.

<sup>569</sup> Hvt.4. Vhr. 32/A. § a)-c) pont, Kat.2. Vhr. 11. § (1) bekezdés a), c)-g) pont.



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.

**21. számú táblázat:** A HVB elnökének feladatai a Vbö.Vhr.1. alapján. Készítette: a szerző.

<b>A HVB elnökének általános és speciális feladatai</b>	
<i>Általános feladatok</i>	<i>Speciális feladatok</i>
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.

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>570</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>571</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*

<sup>570</sup> Vbö. Vhr.1. 14. § f) pont, Kat.2. Vhr. 9. § (1) bekezdés f) pont, 11. § (1) bekezdés d) pont.

<sup>571</sup> Kat.2. 59. § (1) bekezdés, Kat.2. Vhr. 11. § (1) bekezdés a) pont, Vbö.13. § (1) bekezdés, Vbö. Vhr.1. 14. § d) pont.

*hivatásos katasztrófavédelmi szerv helyi szerve vezetőjének egyetértésével történő – jóváhagyásának feladatát.<sup>572</sup> Véleményem szerint indokolt lenne ezt a jogkört is a többivel egy helyen, a Vbö. Vhr. I-ben rögzíteni.*

## **7.5. 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>573</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 fő – *felkészülési* és *válságkezelési* – csoportba sorolva határozta meg a jogalkotó a **Vbö-ben**,<sup>574</sup> amelyeket a 22. 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.

A *felkészülési általános feladatok* között három esetben is megfigyelhető a duplikáció,<sup>575</sup> két esetben alapvetően szó szerinti ismétlődő a feladatmeghatározás, egyszer, a felkészítéseken való részvétel esetében pedig általánosabb megfogalmazásban és konkrétabb, szűkebb megfogalmazásban is rögzíti a Vbö. 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 néhány esetben az új szabályozáshoz igazított megfogalmazással, terminológiával, a korábban hatályban volt szabályrendszer átvételével történt.<sup>576</sup>

---

<sup>572</sup> Vbö. 56. § (5) bekezdés, Kat.2. Vhr. 28. § (6) bekezdés.

<sup>573</sup> Vbö. 58. § (1) bekezdés, Hvt.4. 29. § (1) bekezdés, Kat.2. 15. § (1) bekezdés.

<sup>574</sup> Vbö. 58. § (2) bekezdés, 59. § (1) bekezdés.

<sup>575</sup> A duplikációkat a táblázatban dőlt betűvel jelöltem.

<sup>576</sup> Hvt.4. 29. § (2) bekezdés g) pont, (3) bekezdés, Kat.2. 15. § (2) bekezdés a)-j) pont.

**22. számú táblázat:** A polgármester feladatai a Vbö. alapján. Készítette: a szerző.

<b>A polgármester felkészülési és válságkezelési feladatai</b>
<b>FELKÉSZÜLÉSI FELADATOK</b>
<b><i>Általános feladatok</i></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>
A védekezéssel összefüggő feladatokban közreműködő referensek kijelölése.
Az illetékességi területen élő vagy tartózkodó személyek részére a veszélyekről, fenyegetésekről szóló, a magatartási szabályokat is tartalmazó tájékoztatásról való gondoskodás.
<i>A védekezésre való felkészítés irányítása.</i>
<i>A védekezés feltételeinek biztosításáért való felelősség a helyi lehetőségek figyelembevételével.</i>
A lakosság riasztására szolgáló és a közigazgatási területén lévő, rendelkezésre bocsátott technikai berendezések működtetésének biztosítása.
<i>A hivatásos katasztrófavédelmi szerv által szervezett felkészítéseken való részvétel feladatai ellátása érdekében.</i>
<b><i>Speciális feladatok (polgári védelmi kötelezettséggel, valamint a veszélyelhárítási tervezéssel összefüggő feladatok)</i></b>
Jogszabály által más szerv hatáskörébe nem utalt, elsőfokú polgári védelmi hatósági jogkör gyakorlása.
A polgári védelmi kötelezettségen alapuló települési polgári védelmi szervezet megalakításáért való felelősség.
A polgári védelmi kötelezettség alatt álló állampolgár területi, települési, kerületi és munkahelyi polgári védelmi szervezetbe kiképzésre és gyakorlatra történő beosztása.
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.
<b>VÁLSÁGKEZELÉSI FELADATOK</b>
<b><i>Általános feladatok</i></b>
A települési szintű védelmi és biztonsági tevékenység irányítása a hatáskörrel rendelkező szerv kiérkezéséig.
Az ÖVT-vel összefüggő, valamint a különleges jogrenddel összefüggésben bevezetett intézkedésekből eredő települési feladatok végrehajtásának szervezése és irányítása.
Más települések polgármestereivel, a védekezésbe bevont más szervezetekkel való együttműködés.
Az anyagi javak védelmének, a lakosság létfenntartáshoz szükséges anyagi javakkal történő ellátásának szervezése és irányítása.
<b><i>Speciális feladatok (polgári védelmi kötelezettséggel, gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettséggel összefüggő, valamint polgári védelmi) feladatok</i></b>
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.
A lakosság védelmének, kitelepítésének, kimenekítésének, befogadásának és visszatelepítésének szervezése és irányítása.
A települési polgári védelmi szervezetek alkalmazásának elrendelése a TVB elnökének rendelkezése alapján – vagy halasztást nem tűrő esetben annak utólagos tájékoztatásával.
A polgári védelmi kötelezettség alatt álló állampolgár polgári védelmi szolgálatra kötelezése.
A hatáskörébe utalt gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség teljesítésének elrendelése, erről gazdasági és anyagi szolgáltatási nyilvántartás vezetése.

*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. Vhr1-ben lenne célszerű megjeleníteni.*

A válságkezelési feladatokat elemezve megállapítható, hogy a polgármester feladatrendszerének meghatározása a korábbi szabályozás átvételével történt, de az átfogó megközelítés követelményének megfelelően, a Vbő. terminológiájához igazított módon.<sup>577</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 és előremutató 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>578</sup> Fontos az az új szabály, 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>579</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

---

<sup>577</sup> Kat.2. 16. § b) - g), Hvt.4. 29. § (2) bekezdés b), d) pont.

<sup>578</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 iránymutatása mellett irányította a településen a helyi katasztrófavédelmi tevékenységet. Veszélyhelyzetben a településen a helyi katasztrófavédelmi tevékenység irányítását – helyszínre érkezésétől – a polgármestertől a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szerve vezetője által kijelölt személy vette át.

<sup>579</sup> Vbő. 59. § (1) bekezdés b) pont.

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>580</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>581</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<sup>582</sup> átvétele, 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;
- 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>583</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

---

<sup>580</sup> Vbö. 13. § (1) bekezdés.

<sup>581</sup> Vbö. Vhr.1. 18. § (1) bekezdés.

<sup>582</sup> Hvt.4. 29. § (2) bekezdés c), f) pont, Kat.2. Vhr. 12. § a), e) - f), h) - j) pont.

<sup>583</sup> Hvt.4. 29. § (4) bekezdés.

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>584</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>585</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 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 védelmi bizottságok és a polgármester vonatkozásában megállapítottam, hogy a Vbö-ben alapvető célként megjelenő nemzeti ellenálló képesség, továbbá a biztonság tudatosság erősítésével összefüggő, valamint a közelmúlt eseményeihez – migrációs válság, világválság, szomszédos országban fennálló háború következtében az országot érintő menekülthullám – kapcsolódó feladatok (egy kivétellel) nem jelennek meg a szabályozásban. Megítélésem szerint szükséges lenne ezekkel az eseményekkel kapcsolatos feladatok általános jelleggel történő megjelenítése is.

---

<sup>584</sup> Vbö. 13. § (1) bekezdés, 15. § (1) bekezdés b) pont.

<sup>585</sup> Kat.2. 59. § (1) bekezdés, Hvt.4. 14. § (1) bekezdés b) pont.

## Részkövetkeztetések

A *VBI-re* vonatkozó szabályrendszer összehasonlító jogforrási elemzése alapján megállapítottam, hogy a jogalkotó – a Vbő. legfontosabb újításai között – a vonatkozó korábbi *párhuzamos, fragmentált, ágazatközpontú szemléletű szabályozást megszüntette*, és az alapvető szabályokat egy helyen, egy önálló fejezetben, keretjelleggel rögzítette a Vbő-ben. Pozitívumként értékelhető az is, hogy ennek megfelelően a *VBI fogalmát is ágazatokon átívelő módon* határozta meg. Az ágazatközpontúság megszüntetése és ezáltal a valamennyi eseménytípus kezelésére való képesség megteremtése érdekében *egységes fogalomrendszert* alkalmazott, továbbá korábbi hiányt pótolva *meghatározta törvényi szinten a VBI rendeltetését* is. Ezentúl a VBI rendszerét egy központi szinten elhelyezkedő szerv, a *VIH létrehozásával* egészítette ki az ágazatokon átívelő összkormányzati koordináció megteremtése érdekében. Ezáltal a *korábbi háromszintű rendszer négy szintűvé* vált. Ennek következtében a *reform legfontosabb célkitűzései, az egységesítés, az átláthatóbbá tétel, az összkormányzati koordináció, az átfogó megközelítés tetten érhetők a szabályozásban.*

A *VIH-re* vonatkozó szabályozást elemezve megállapítottam, hogy a *Vbő.* a *VIH* szervezeti felépítése, működése vonatkozásában nem határoz meg keretszabályokat, nem határozza meg annak fogalmát sem, *csupán a VIH legfontosabb feladatait rögzíti.* Ezeket a szabályozási tárgyköröket alacsonyabb szintű jogforrások, a Vbő. Vhr.2. és a *VIH SZMSZ* rögzítik. A *VIH* kormányzati igazgatási szervnek minősül. Országos illetékességű központi költségvetési szerv, amely a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter irányítása alatt központi hivatalként működik. A *VIH szervezeti felépítését* tekintve a Hivatalt vezető főigazgatóból, főigazgató-helyettesből, a főigazgató közvetlen alárendeltségébe tartozó vezető-hivatalifőtanácsosból és három önálló szervezeti egységből, három főosztályból áll. *Véleményem szerint a VIH szervezetére, működésére vonatkozó alapvető rendelkezéseket keretjelleggel a Vbő-ben lenne indokolt rögzíteni a reform által kitűzött egyik cél, az egységesség megvalósulása érdekében,* ahogy az a VBI többi szintjén megfigyelhető. Ennek következtében a VBI mind a négy szintjén az alapvető szabályok egységesen, egy helyen, alapvetően egységes szempontrendszer alapján lennének szabályozva. Az alapvető szabályozást kibontó részletszabályoknak pedig célszerű lenne a Vbő. Vhr.2-ben és a *VIH SZMSZ*-ében megjelennie.

A *VIH feladatrendszerét* elemezve jól látható, hogy a Hivatal alapvető feladatait a Vbő. rögzíti keretjelleggel, a részletes szabályozást pedig a *VIH SZMSZ* és annak 3. függeléke tartalmazza. 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 a reform céljai nem valósultak meg teljes mértékben. Megállapítható az is, 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 a reform során megfogalmazott egyik legfontosabb célkitűzés, a válságkezelés hatékonyságának fokozása megvalósult.

Összességében kijelenthető, hogy az ágazatokon átívelő összkormányzati koordináció erősítését 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.

A VBI rendszerének teljeskörű megértéséhez szükséges ágazati vonatkozásban is megvizsgálni a központi koordinációt megvalósító szerveket, így a katasztrófavédelemmel összefüggésben a KKB-t. A KKB a Kormány javaslattevő, véleményező, tanácsadói tevékenységet végző szerve, amelynek összetételét, munkaszerveit, működését, feladatrendszerét a védelmi és biztonsági szabályozási reform jelentős mértékben nem érintette. Feladatrendszerét tekintve ennek megfelelően ágazati vonatkozásban koordinációs, javaslattételi, kezdeményezési jogosultságokkal rendelkezik. A KKB összetételét vizsgálva fontos hangsúlyozni, hogy rendkívül széles spektrumú szakterületi, ágazati képviselő alakítja ki a Kormány elé kerülő álláspontokat. A KKB operatív szervére, a KKB NVK-ra vonatkozó rendelkezéseket elemezve fontos kiemelni, hogy az ágazati vonatkozású válságkezeléssel összefüggésben a központi koordinációt ellátó szerv továbbra is a KKB marad, változatlan szervezeti és működési formában.

Az ágazati vonatkozású központi koordináció tekintetében, a honvédelemmel összefüggésben meg kell még említeni a HIKOM-ot. A KKB-val egyező módon a HIKOM is a Kormány javaslattevő, véleményező, tanácsadói tevékenységet végző szerve. Feladatrendszerét tekintve a jogalkotó a honvédelmi felkészülés időszakában ellátandó különböző döntéselőkészítő feladatokat, valamint honvédelmi igazgatási feladatokra vonatkozó javaslattételi kötelezettséget telepített a munkacsoporthoz. Megállapítható, hogy a KKB a HIKOM-hoz képest – figyelemmel tudományos és operatív munkaszervére – szélesebb spektrumban látja el javaslattevő, véleményező, tanácsadói tevékenységét.

A HIKOM és a KKB esetében is 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.

A VBI területi szintjén *a TVB-ket elemezve* megfigyelhető, hogy azok *összetételében* jelentős változások nem történtek, hiszen annak komplexitása már a reformot megelőzően is képessé tette a bizottságot mindenféle válságtípus hatékony kezelésére. A hatályos szabályozásban megmutatózó bővítés ezt a képességet erősítette tovább. Fontos a változások között kiemelni, hogy *irányításukkal* összefüggésben rögzítésre került: a Kormány TVB-k feletti irányítási jogkörét – az ágazati védekezési és felkészülési feladatok irányításának kivételével – a VBI központi szerve útján gyakorolja.

*A működés tekintetében* a vonatkozó alapvető rendelkezések változatlanok maradtak, de már nem a honvédelmi ágazat terminológiájához és a honvédelmi, illetve honvédelmi igazgatási feladatokhoz kötöttek kerültek a Vbö-ben rögzítésre, hanem átfogó módon a VBI rendszerében elhelyezve. Néhány változás azonban megfigyelhető – 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 vonatkozásában –, melyek alapvetően a központi szerv felállításához köthetők. Ezek a változások a VBI ágazatokon átívelő jellegét erősítik. *Egyes esetekben azonban – pl. pénzügyi vonatkozásban, titkári kinevezés – továbbra is megmaradt a honvédelemhez kötöttség, nem valósult meg az átfogó, ágazatokon átívelő jelleg.*

Ki kell emelni továbbá, hogy a *TVB és elnöke közötti döntési jogkör átvételének* szabályozása lényegi változást hozott. A hatáskörgyakorlást és ezáltal a döntési jogkör megoszlásának kérdését már nem a válságkezelés tényéhez vagy a különleges jogrend bevezetéséhez köti *a jogalkotó*, hanem *a TVB akadályoztatásának esetéhez. Véleményem szerint a szabályozás hiányos, és nem szolgálja a reform egyik alapvető törekvését, az operativitás követelményét.*

A fentiekén túl, a *TVB-k feladatrendszerét* vizsgálva megállapítottam, hogy a *Vbö., amely egy alapvető rendelkezéseket tartalmazó keretjogszabály, túl részletesen, konkrétan, sok esetben az ágazati jelleg meghagyásával, a korábbi ágazati szabályanyag rendelkezéseit szó szerint átvéve, ezáltal egy bonyolult és átláthatatlan rendszert kidolgozva állapította meg a feladatokat.* Ezáltal a reform olyan fontos célzatai, mint *az egyszerűsítés, egységesítés, ezáltal átláthatóság, a feladatok meghatározásánál nem valósultak meg maradéktalanul.* Mindemelllett *hiányosságok is megfigyelhetők.* Pozitívuma viszont a Vbö. szabályrendszerének, hogy a feladatokat két fő kategóriába, a felkészülési és válságkezelési feladatok csoportjára osztva rögzítette, átfogó jellegű csoportosítási módot alkalmazva.

A HVB-re vonatkozó szabályozást vizsgálva megfigyelhető, hogy a TVB-hez hasonlóan a jogalkotó megszüntette a korábbi ágazati fragmentált szabályozást, és az alapvető rendelkezéseket a Vbő-ben, míg a részletszabályokat a Vbő. Vhr.1-ben rögzítette. 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 képviselője a tagok között nem valósul meg. Az állandó meghívottak körének kialakítása tekintetében a HVB viszont jelentősen nagyobb mozgástérrel rendelkezik az TVB-hez képest, amelyek vonatkozásában a jogszabály tételes felsorolást rögzít. Szintén fontos különbség, hogy a HVB-nak nincsen állandó munkaszervezete, titkársága. A titkári teendőket a korábbi szabályozással egyezően a járási hivatal hivatalvezető-helyettese végzi.

Összességében megállapítható, hogy a bizottságok összetételében, működésében néhány kivételtől eltekintve jelentős változások nem történtek. Lényeges újítás azonban, 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. Figyelemmel arra, hogy a korábbiakhoz hasonlóan állandó meghívottként a testület SZMSZ-ében meghatározott személyek részt vesznek az üléseken, az SZMSZ módosításával továbbra is jelen lehetnek a fenti polgármesterek, de már nem jogszabályi kötelező előírás alapján. Megítélésem szerint a településeket érintő pontos információk biztosításához, és ezáltal a bizottsági munka megfelelő ellátásához szükséges lenne az önkormányzati képviselő jogszabályi szintű meghatározása.

A HVB működését elemezve jól látható, hogy a TVB működési modelljét követi a VBI hierarchiájában eggyel alacsonyabb elhelyezkedésének, valamint a közigazgatás alacsonyabb egységéhez, a járásokhoz, fővárosi kerületekhez való kötöttségének megfelelő eltérésekkel. Ahogy a TVB, úgy a HVB esetében is a pénzügyi források már nem a honvédelmi feladatokhoz, hanem a védelmi és biztonsági feladatok ellátásához kapcsolódóan jelennek meg, erősítve a testület ágazatokon átnyúló jellegét. A TVB és a HVB elnökkel kapcsolatos előremutató változás, hogy munkájában a kormányhivatalon/járási hivatalon kívül a védelmi és biztonsági feladatellátásban részt vevő szervek, szervezetek is támogatják javaslattétellel, valamint a döntések előkészítésével, és azok végrehajtásában való közreműködéssel. Ez a döntéshozatal megalapozottságának és a feladatvégrehajtásnak a szélesebb körű, ágazatközi támogatását biztosító újítás a hatékonyság fokozását szolgálja.

Az új szabályrendszer a TVB-hez hasonlóan a HVB esetében is rögzítette, hogy a HVB akadályoztatása esetén annak elnöke gyakorolja a HVB hatáskörébe tartozó döntéshozatalt. Figyelemmel arra, hogy a korábbi szabályozásban a HVB elnökének nem volt jogszabály

biztosította lehetősége az egyszemélyi döntéshozatalra, ez az elnöki tisztség erősödését szolgálja. *Meglátásom szerint azonban a HVB elnöke esetén is az egyszemélyi döntési jogkört célszerű lenne egyéb feltételekkel együtt a különleges jogrend idejéhez, valamint az azonnali reagálást szükségessé tevő válsághelyzetekhez kötni.*

A *HVB feladatrendszerét* elemezve látható, hogy a jogalkotó a TVB-hez hasonlóan felkészülési és konkrét válságkezelési feladatok szerinti csoportosításban állapította meg azokat a Vbő-ben. *A felkészülési feladatok meghatározása* átfogó megközelítéssel, általánosságban, a mindenféle típusú válság kezelésére történő felkészülés érdekében történt, azonban túlságosan szűk módon. *Indokolt lenne további, általános feladatok rögzítése a TVB-k mintájára.* A *válságkezelési feladatok* a korábbi szabályozásban is fellelhetők voltak, azonban korábban az elnökhöz telepítetten. Összességében elmondható, hogy a korábbi szabályozásban rögzített számos feladat meghatározása indokolt lenne továbbra is a hatályos szabályrendszerben. A *Vbő. Vhr.1.* a HVB esetében is telepít a HVB elnökéhez feladatokat, azonban – a TVB elnökének feladataihoz hasonlóan – *ebben az esetben sem követi a Vbő. felkészülési-válságkezelési feladatok szerinti elhatárolási szempontokat.* Lényegi változás az is, hogy *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 VBI települési szintű képviselője, a *polgármester* vonatkozásában megállapított *feladatrendszer*t vizsgálva kiemelhető, hogy a TVB-hez és a HVB-hez hasonlóan a polgármester feladatait *is két fő – felkészülési és válságkezelési – csoportba sorolva határozta meg a jogalkotó a Vbő-ben.*

Megállapítható, hogy a *feladatok rögzítése az új szabályozáshoz igazított megfogalmazással, terminológiával, a korábban hatályban volt szabályrendszer átvételével történt.* Az egyszerűbb, átláthatóbb szabályozás követelményének való megfelelés érdekében *indokolt lenne a Vbő-ben az általános feladatok meghatározásán túl a többi feladat általánosságban való 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. Szintén célszerű lenne a feladatok között megjelenő duplikációk felszámolása.* Lényeges és előremutató az a rendelkezés, amely a korábbiaktól eltérően tisztázza a polgármester jogkörét települési szinten a védelmi és biztonsági tevékenység irányítása vonatkozásában. *A polgármester feladatrendszerét a Vbő. Vhr.1. nem egészíti ki, melynek következtében abban 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.*

Fontos kiemelni továbbá, hogy 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. *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.*

Kiemelést érdemel a *védelmi bizottságok és a polgármester* vonatkozásában az is, hogy a Vbő-ben alapvető célként megjelenő nemzeti ellenálló képesség, továbbá a biztonság tudatosság 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 ezekkel az eseményekkel kapcsolatos feladatok általános jelleggel történő megjelenítése is.*

## **8. A települések rezilienciájának szerepe a nemzeti ellenálló képesség megvalósításában, a kitettségük és védettségük felmérésére javasolt gyakorlati módszer**

Az előző fejezetekben leírtakból jól látszik, hogy a védelmi és biztonsági igazgatás szereplőinek kiemelt felelőssége van az illetékességi területükön élő lakosság védelmét szavatoló intézkedések tervezésében, szervezésében és a végrehajtásuk koordinálásában. Feladataik végrehajtása során többek között felméri a veszélyeztetettséget, azonosítja a kockázatokat, megbecsüli azok lehetséges hatásait, javaslatot tesznek a települések besorolására, majd intézkednek a veszélyeztetettségnek megfelelő védelmi szint eléréséhez szükséges feladatok meghatározására és elvégzésére.<sup>586</sup> A VBI-nek jogszabályban meghatározott feladata és felelőssége mindent megtenni az adott terület védelme érdekében.<sup>587</sup>

A területi, a helyi védelmi bizottságok és a polgármesterek a veszélyek elleni felkészülés során nemcsak a kockázatokat értékelik, hanem azt is számba kell venniük, hogy milyen

---

<sup>586</sup> Kat.2. Vhr. 1., 21-31/B. §; [Sz. n.]: *Polgármesterek központi védelmi igazgatási felkészítése*, 2019. december 12. Online:

Forrás:<https://www.kormanyhivatal.hu/download/7/00/c5000/A%20v%C3%A9delmi%20igazgat%C3%A1s%20ir%C3%A1ny%C3%ADt%C3%A1si%20rendszere.pdf> (letöltve: 2023.01.04.).

<sup>587</sup> Vbő. 51-59. §.

feladatokkal járhat az adott esemény bekövetkezése esetén a következmények mérséklése, és milyen erőkre, eszközökre stb. lehet szükség a károk felszámolásához. A mai hazai védelmi gyakorlatban a kockázatértékelés folyamata tisztázott, végrehajtásához egységes módszerek állnak rendelkezésre. Szembesülünk azonban azzal a problémával, hogy a kockázatok azonosítása és az erre alapuló felkészülés ellenére is bekövetkezik egy-egy sajnálatos eset. A rendkívüli események károsító hatása azonban minden településen más és más mértékben és módon érvényesül. A témával kapcsolatos kutatások<sup>588</sup> rámutattak, hogy a károk súlyossága nemcsak a kiváltó hatástól függ, hanem az adott település védelmi képességeitől és a védekezés feltételeinek meglététől is. Emellett több más tényező is hatással van rá, mint például a kitettségi/sérülékenységi faktorok. Ha az ezekkel kapcsolatos adatok, információk is teljeskörűen rendelkezésre állnának, akkor könnyebb lenne az adott területen a védelmi protokollok kialakítása és hatékony végrehajtása.

Felmerül tehát a kérdés, hogy miért és mitől kitettebb (vulnerabilisabb) egy terület ugyanazoknak a veszélyeknek, mint a másik. Miért lesz a károk nagysága nagyobb az egyik településen, mint a másikon, miért nem elegendő ugyanaz az intézkedéssorozat vagy védelmi protokoll mindenhol? A kitettségi faktorok meghatározására eddig még nem került sor, és nem rendelkezünk a kitettséget mérő, és egyben a védettséget mutató, tudományos kutatáson alapuló módszerrel sem. Kérdés tehát, hogy a VBI különböző szintjeinek mi a szerepe a területük védelme kialakításában, és a védelmi tervezőmunkájuk során hogyan tudnák egzaktul meghatározni annak kitettségét és a védettségi állapotát.

A kérdések megválaszolása érdekében ebben a fejezetben a reziliencia fogalmát elemzem védelmi szempontú megközelítésben, vizsgálom a nemzeti és a települési szintű reziliencia fogalmát, kialakításának jogszabályban meghatározott feladatait. Ezt követően *javaslatot tesztek egy adott terület kitettségének faktorait és egyben a védettségi szintjének felmérését célzó módszerre*, mely segítséget nyújthat a védelmi bizottságok és polgármesterek védelmi tervező munkájához. Ennek keretében elágazásos, azaz eredményekre épülő kutatást végzek: elsőként azonosítom a hazai várható veszélyeztető tényezőket és azok lehetséges hatásait, meghatározom a veszélyek elleni védelem érdekében végzendő konkrét települési feladatokat, és hogy mik lehetnek a veszélyekkel szembeni kitettséget növelő vagy csökkentő faktorok és

---

<sup>588</sup> HORNYACSEK Júlia (2011): *A települési védelmi képességek a katasztrófa-kihívások tükrében*, Budapest: Biztonságunk Érdekében Oktatási- és Tanácsadó Tudományos Egyesület; MÓGOR Judit szerk. (2012): *Az új katasztrófavédelmi szabályozás*, Budapest: BM OKF; FODOR László (2019): *A települési önkormányzatok és a környezet védelme a 21. század eleji Magyarországon*, Budapest: Gondolat; TEKNÓS László (2018): *A lakosság védelmének időszéri kérdései, az önvédelmi képességek jelentősége a katasztrófák elleni védekezésben*, *Hadtudomány*, 2018. elektronikus szám, pp. 81-110.

ezek hogyan mérhetők. Mindezt annak érdekében, hogy a települési védelmi szint indexálására egy módszert adjak.

## **8.1. A reziliencia védelmi szempontú értelmezése, a nemzeti és települési reziliencia növelésének alapvető feladatai**

Az értekezés első fejezeteiben igazoltam, 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. Az új biztonsági környezet új védelmi stratégiát és a védelmi és biztonsági tevékenység átgondolását igényli. A veszélyeztető tényezők sokszínűsége, természetének változása és a következmények összetettsége magával hozta az azok elleni védelmi koncepciók változását is.

Ahogy azt az első fejezetben bemutattam, 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 mégis bekövetkeznek, akkor komprehenzív megoldások<sup>589</sup> segítenek a következményeket felszámolni. A kutatók körében a „hibrid fenyegetések” fogalomkör mellett<sup>590</sup> megjelent a „hibrid válaszok” fogalom is, mely a korábbi átfogó megközelítés<sup>591</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. Ez nagyban függ attól, hogy milyen az adott ország és közösség veszélyekkel szembeni rugalmas ellenálló képessége (rezilienciája). Felmerül tehát a kérdés, hogy mit jelent, milyen értelmet kapott napjainkban a „rugalmas ellenálló képesség” kifejezés a védelmi szférában.

---

<sup>589</sup> A témát megvilágító hasznos irodalmak: *The Comprehensive Approach. Joint Discussion Note (2006)*. Joint Doctrine and Concepts Centre, MOD UK 4(05 2006) 1-7. Online:

[https://indianstrategicknowledgeonline.com/web/COMPRHSIVE%20APCH\\_05\\_U\\_DCDCIMAPPS.pdf](https://indianstrategicknowledgeonline.com/web/COMPRHSIVE%20APCH_05_U_DCDCIMAPPS.pdf);  
Céville WENDLING (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), 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>590</sup> RÁCZ 2016:10.

<sup>591</sup> KESZELY László szerk. (2013): *Az átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás*. p. 12. Budapest: HM Zrínyi Média Közhasznú Nonprofit Kft.

További kérdés, hogy hogyan alakítja ki hazánk a nemzeti ellenálló képességet és miként lehet azt növelni a települések szintjén.

### **8.1.1. A reziliencia védelmi szempontú értelmezése, a NATO és az EU reziliencia-céljai**

A mindennapi élet sok területén már viszonylag korán alkalmazni kezdték a reziliencia kifejezést egy adott negatív jelenséggel szembeni rugalmas, a helyzethez, veszélyhez alkalmazkodni tudó ellenálló képességre.

*„A reziliencia az a képesség, hogy az ember pl. súlyos betegség, életkrízis után képes felállni, újjászervezni önmagát.”<sup>592</sup> A pszichológiában a reziliencia „... azon személyes és környezeti tényezőket foglalja magában, amelyek elősegítik a veszélyeztetett életkörülmények ellenére történő sikeres alkalmazkodást, enyhítik a stressz negatív hatásait és lehetővé teszik a változásokkal való adaptív megküzdést.”<sup>593</sup>*

Ez a fogalom teret nyert a védelmi szférában is, és az elmúlt évtizedben központi kérdéssé vált, hiszen felértékelődött a védelem és biztonság minden formája és szegmense. Fontos érdekünk, hogy ellenállóképesek legyünk a legkülönbözőbb veszélyekkel szemben is, sőt legyünk képesek a negatív folyamatokból olyan módon „kijönni”, hogy az eredetihez hasonló, vagy attól jobb állapotot érjünk el. Ez a törekvés meg kell, hogy jelenjen nemzeti területi és települési szinteken egyaránt. A biztonságpolitika és a védelem területén is általánossá vált, hogy a nemzeti ellenálló képességet azonos fogalomként használják a rezilienciával, azaz a fogalom a közreműködők szintje szerinti értelmezést is kapott, és az államok felkészültségét és ellenálló képességét értették alatta. Az elemzéseimben én is szinonimaként alkalmazom.

A Vbö. megfogalmazásában a *„nemzeti ellenálló képesség: az 1999. évi I. törvénnyel kihirdetett Észak-atlanti Szerződés 3. cikkével összhangban, a nemzetet alkotó lakosság, gazdaság és állam képessége arra, hogy külső vagy belső, a közrendet és közbiztonságot, valamint az állam honvédelmi és nemzetbiztonsági érdekeit, továbbá stabilitását sértő vagy veszélyeztető törekvések, támadások, természeti vagy ipari katasztrófák, járványok hatékony előrejelzését, megelőzését, a kockázatok lehető legkisebbre csökkentését, illetve bekövetkezésük esetén azok kezelését és azt követően a mielőbbi és hatékony helyreállítást a polgári és katonai felkészültségen keresztül - a biztonságtudatosság fejlesztésével, a felkészültség fokozásával és a szükséges védelmi intézkedések foganatba vételével - megfelelően biztosítsa.”<sup>594</sup>*

---

<sup>592</sup> [Sz. n.]: *Reziliencia*, Idegen szavak online tematikus szótára, Online: <https://idegen-szavak-szotara.hu/reziliencia-jelent%C3%A9se> (letöltve: 2023.02.01.).

<sup>593</sup> KISS Enikő Csilla – VAJDA Dóra – KÁPLÁR Mátyás at al. (2015): A 25-ites Connor-Davidson Reziliencia Skála (CD-RISC) magyar adaptációja. p. 94. *Mentálhigiéné és Pszichoszomatika*, 2015(16) 1. pp. 93-113.

<sup>594</sup> Vbö. 5. § 7. pont.

Fő cél tehát az államot, a gazdaságot és a lakosságot képessé tenni a veszélyek megelőzésére, a kockázatok és a károk csökkentésére, továbbá az eredményes és hatékony védekezésre. A nemzeti ellenálló képesség kialakításának célja az is, hogy átlátható módon tükrözze azokat a követelményeket, melyek szerint napjaink kihívásai átfogó megközelítést és komplex biztonsági kezelést igényelnek.

A reziliencia értelmezése során felmerült a kérdés, hogy alapjában véve egy elérendő állapotról vagy tevékenységrendszeréről, esetleg mindkettőről van-e szó. A tudományos kutatásokban megfogalmazódott, hogy 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>595</sup>

Napjainkra és viszonylag rövid idő alatt, a nagy nemzetközi szervezetek is zászlójukra tűzték a veszélyekkel szembeni védettség növelésének kérdéskörét. Célokat fogalmaztak meg, akcióprogramokat indítottak a reziliencia megteremtése érdekében. Ezek közül a NATO, az EU és hazánk által megfogalmazott reziliencia- és a nemzeti ellenálló képességgel összefüggő célokat, valamint azok alapvető területeit fogom bemutatni.

A **NATO** a tervezési kategóriái között a nemzeti ellenálló képesség növelését, mint polgári veszélyhelyzeti tervezési reziliencia-területet szerepelteti. A Szövetség „katonai szemszögű” megközelítésben a nemzeti ellenálló képesség céljaként a *kormányzás folytonosságának, a lakosság ellátásának és az alapvető szolgáltatásoknak a biztosítását, valamint a katonai műveletek polgári támogatását* jelölte meg. Szorgalmazza, hogy a nemzeti ellenálló képesség fejlesztése egyaránt épüljön a katonai képességek és a civil szféra erősítésére.<sup>596</sup> A Polgári Veszélyhelyzeti Tervezés NATO-iniciatíva<sup>597</sup> pedig ráirányította a figyelmet arra, hogy a védettség feltételeinek katonai szempontú kialakítása nem elegendő, a polgári szféra

---

<sup>595</sup> HORNYACSEK Júlia (2017): A mentési időszak feladatai és szerepe egy közösség katasztrófákkal szembeni rezilienciájának növelésében, p. 29. *Hadmérnök*, 2017. XII. „KÖFOP” szám, pp. 25-48.

<sup>596</sup> A NATO állam- és kormányfők Varsóban 2016-ban kifejezték elkötelezettségüket a Szövetség ellenállóképességének fejlesztése mellett. *Commitment to enhance resilience (2016)*: Warsaw: North Atlantic Council 8–9 July 2016.

Online: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133180.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm?selectedLocale=en) (letöltve: 2022.12.15.).

<sup>597</sup> *Resilience through Civil Preparedness* (2018): Hague: Civil-Military Cooperation Centre of Excellence. Online: <https://www.cimic-coe.org/resources/fact-sheets/resilience-through-civil-preparedness.pdf> (letöltve: 2022.12.15.).



felkészültsége és kapacitásai is nélkülözhetetlen alapelemei a nemzeti rezilienciának.<sup>598</sup> A NATO-értelmezésben megfogalmazódott az elérendő 7 reziliencia-követelmény is.

*A reziliencia-követelmények az alábbiak:*

- folyamatos kormányzás;
- rugalmas energiaellátás;
- hatékony fellépés a személyek kontrollálatlan mozgásával szemben;
- rugalmas élelem- és vízellátás;
- tömeges sérülések kezelésének képessége;
- rugalmas kommunikációs rendszer;
- rugalmas szállítási / közlekedési rendszer.<sup>599</sup>

Ezek kialakításában és fenntartásában az államokban minden szakterületnek és szektornak feladata van, és mint az előző fejezetekben láthattuk, a VBI-nek kiemelten.

A NATO mellett az **Európai Unió** is szorgalmazza a veszélyekkel szembeni védelem és védettség erősítését a tagállamokban. Ennek vonatkozó főbb dokumentumai a Stratégia és a Közös közlemény az ellenálló képesség stratégiai megközelítéséről az EU külső tevékenységeiben,<sup>600</sup> melyek megfogalmazzák a nemzeti ellenálló képesség területeit és fejlesztésének elveit, 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 örökségeként is.<sup>601</sup>

Az EU is meghatározta a reziliencia-célterületeket, mint a *kritikus infrastruktúra-védelem*, az *energiabiztonság*, az *éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás*, a *gazdaság ellenálló képessége*, a *polgári védelem*, a *foglalkoztatás*, a *globális egészségügyi kockázatok*, valamint a *kutatás*.<sup>602</sup> Ezek ugyan szűkebbek, mint a NATO-ban megfogalmazottak, de tartalmukat és eredményüket tekintve több helyen le- és átfedik azokat. Az EU és a NATO az elmúlt években

---

<sup>598</sup> A NATO 2022 tavaszán megszüntette a Polgári Veszélyhelyzeti Tervezési Bizottságot (Civil Emergency Planning Committee - CEPC), feladatait a NATO Ellenállóképesség Bizottság (Resilience Committee - CP) vette át.

<sup>599</sup> KÁDÁR– KESZELY 2022: 9.; *Resilience, civil preparedness and Article 3*, (2022): Washington: NATO. Online: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_132722.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm) (letöltve: 2023.01.12.).

<sup>600</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) (2023.01.13.); 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.

<sup>601</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>602</sup> Kiemelt kategória az uniós katasztrófamegelőzés, katasztrófavédelmi felkészültség és katasztrófareagálás (EU Civil Protections Mechanizmus) szakterület.

jelentős mértékben hozzájárult ahhoz, hogy a veszélyekkel szembeni nemzeti ellenálló képesség keretei megfogalmazódtak, és a különböző államokban azonos értelmet kaptak, ugyanakkor teret hagytak a nemzeti sajátosságoknak is.

### 8.1.2. A hazai nemzeti szintű reziliencia-célok és feladatok

Magyarország a nemzetközi szervezetek törekvéseivel összhangban szintén zászlajára tűzte a nemzeti ellenálló képesség fejlesztését. Az előzőekben láthattuk, hogy az Alaptörvény és a nemzeti biztonsági stratégia adja meg a keretet, elveket a veszélyekkel szembeni védelemhez. A hatályos stratégia célul tűzte ki, hogy legyen képes az ország minden körülmény között „ellenálló- és elrettentő képességet kifejezni.”<sup>603</sup> Hazánk a Vbő-ben teremti meg a kereteit a védelemnek, és nevesíti a hazai reziliencia-területeket is. Ezek megegyeznek a NATO által megfogalmazottakkal, de egyben kiegészülnek a „*védelmi és biztonsági feladatokban részt vevő szervek személyi állományának magas fokú szakmai felkészültsége, elhivatottsága*” ponttal is.<sup>604</sup> Az ellenálló képességet megalapozó tényezőket a 3. számú ábra szemlélteti.



3. számú ábra: Az ellenálló képességet megalapozó tényezők. Forrás:<sup>605</sup>

<sup>603</sup> NBS4, II. 5.

<sup>604</sup> Vbő. 42. § (2) bekezdés h) pont.

<sup>605</sup> Az eredeti angol nyelvű ábra magyar változatának forrása: [Sz. n.] (2017): *A társadalmi ellenálló képesség szerepe a biztonság szavatolásában*. Székesfehérvár: Honvédség és Társadalom Baráti Kör, 24.

Magyarország a felkészülés keretében az állami szervek, szervezetek, önkormányzatok erősítése mellett hangsúlyt fektet a polgári felkészültségre, a lakosság ellátásához szükséges létfontosságú elemek és képességek fejlesztésére és a VBI korszerűsítésére is. Hazánk alapvető iránymutatásnak tartja az Európai Védelmi Ügynökség által megfogalmazott 6 tényezőt, amely az ellenálló képességet megalapozza és meghatározza.<sup>606</sup>

A nemzeti szintű védelmi képességek kialakítása során Magyarország szem előtt tartja a nemzetközi szervezetek reziliencia-célkitűzéseit, mert törekszik arra, hogy a kialakított képességek magukba foglalják „... a védelmi és biztonsági eseményre történő felkészülést, az aktív végrehajtást, valamint az esemény elhárítása, kezelése után az eredeti helyzet visszaállítását a következtetések levonását, azok értékelését és rendszerbe történő becsatornázását.”<sup>607</sup> A hazai tudományos kutatások az ezredfordulón igazolták, hogy a rendkívüli helyzetek kezelésében ágazati szegmensek szerinti megosztottság érzékelhető, és körvonalazódott az a gondolat, hogy egy integrált válságkezelő központ kialakítása jelentős előrelépést hozna.<sup>608</sup>

2020-ban egy kutatás arra irányította rá a figyelmet, hogy „*Nem rendelkezünk olyan döntés-előkészítő és döntéshozatali mechanizmussal, amely a válságok teljes spektrumát vagy legalább többfajta válság kezelését lefedné, hiányzik a válsághelyzetek elemzéséhez, értékeléséhez szükséges egységes kritériumrendszer, nem rendelkezünk nemzeti szintű, integrált korai előrejelző, figyelmeztető és riasztási rendszerrel, nem létezik egyenszilárd válságkezelési koordinációs struktúra és mechanizmus.*”<sup>609</sup>

A vonatkozó új szabályrendszer megjelenésével az idő elhozta ezeket a változásokat. A Vbö. felhatalmazást adott a Kormánynak a VBI központi szerve, a védelmi és biztonsági igazgatási feladatokat ellátó szervek és személyek, valamint a nemzeti eseménykezelő központ feladatainak és működési rendjének rendeletbe foglalására. A jogszabály rendelkezik a nemzeti ellenálló képesség területeivel kapcsolatos feladatokról és a fejlesztés szempontjairól is. Ezeket a 23. számú táblázatban foglaltam össze. A táblázatban szereplő tevékenységek ellátásának összehangolását jogszabályokban meghatározott keretek között a Kormány végzi, amelyet a

---

<sup>606</sup> PROTECTION of Critical Energy Infrastructure (2017): Brussels: European Defence Agency. 37.

<sup>607</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, Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok sorozat, p. 22. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely*, 2022(11), pp. 1-40.

<sup>608</sup> LAKATOS 2001 a).

<sup>609</sup> KESZELY László (2020): A hibrid konfliktusokkal szembeni átfogó fellépés lehetséges kormányzati modelljei. *Honvédségi Szemle*, 43. 2020(4.) pp. 24-48.

VBI központi szerve útján lát el.<sup>610</sup> A védelmi és biztonsági tevékenységek irányításában pedig az Országgyűlés, a Kormány, a köztársasági elnök és a miniszterek kapnak kiemelt szerepet.<sup>611</sup>

A Vbö. 49. § (1) bekezdése rögzíti a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában résztvevő további szervezetek körét is, amelyek részt vesznek a nemzeti ellenálló képesség erősítését szolgáló, törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott feladatok ellátásában.<sup>612</sup> A folyamatban tehát nemcsak a védelmi és biztonsági szervezetek, hanem további szervek, szervezetek, mint például „a) kormányzati igazgatási szervek, b) a helyi önkormányzatok és az irányításuk alatt álló szervek, c) a bírósági és az ügyészi szervezet, d) az egészségügyi szolgáltatók és gyógyszerellátást végző szervek, e) az oktatási, kulturális, tudományos intézmények ...” stb. is közreműködnek.<sup>613</sup>

A TVB például többek között felel az illetékességi területén a válsághelyzetekre és különleges jogrendre történő felkészülésért is. Felelős továbbá a védelmi és biztonsági események kezelésében, valamint a különleges jogrendi feladatokban történő közreműködés törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott területi feladatainak ellátásáért.<sup>614</sup>

**23. számú táblázat:** A nemzeti ellenálló képesség feladatellátásának területei és fejlesztésének kiemelt szempontjai. Készítette: a szerző. Forrás:<sup>615</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.
	A védelmi és biztonsági feladatokban részt vevő szervek személyi állományának magas fokú szakmai felkészültsége, elhivatottsága.

<sup>610</sup> Vbö. 42. § (3) bekezdés.

<sup>611</sup> Vbö. 44-47. §.

<sup>612</sup> Vbö. 49. § (2) bekezdés k) pont.

<sup>613</sup> Vbö. 49. § (1) bekezdés.

<sup>614</sup> Vbö. 54. § (1) bekezdés.

<sup>615</sup> Vbö. 42. § (2), (4) bekezdés.

<b>Fejlesztésének kiemelt szempontjai</b>	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 szövetségesi 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 vármegyék és a főváros tekintetében a TVB, a járások tekintetében mindezekért a HVB, települési szinten pedig a polgármester felel.<sup>616</sup> Szerepük tehát elvitathatatlan az illetékességi területükön lévő települések rezilienciájának növelésében. A következő alfejezetben a nemzeti ellenálló képesség és a települési ellenálló képesség összefüggését és a jogszabályokban fellelhető sajátosságait fogom vizsgálni és bemutatni.

### **8.1.3. A nemzeti ellenálló képesség kialakításának hazai sajátosságai**

A vonatkozó jogszabályi rendelkezésekkel kapcsolatban ki kell emelni, hogy a jogalkotó felismerte és figyelembe vette azt a tényt, mely szerint a válságkezelés hatékonysága és a válságok káros következményeinek elhárítása nagymértékben függ az érintettek felkészültségétől, tájékozottságától, biztonság tudatosságától. 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 kiemeli a nem állami szereplőkkel való együttműködés fontosságát is.

A nemzeti ellenálló képesség kialakításának alapja a társadalom felkészültségének, a szabályozási és közigazgatási területeknek a megerősítése, amelyet elsősorban „*a Kormány irányítása alatt álló szerveknek és a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő szerveknek, szervezeteknek a kapcsolódó, törvényben meghatározott feladatrendszerek összehangolásával*”<sup>617</sup> kell elérni. A nemzeti ellenálló képesség fejlesztése tekintetében kiemelt szempont többek között a lakosság ezzel összefüggő védelem- és biztonság tudatosságának erősítése, a szövetségesi kötelezettségek és vállalások teljesítése, a természeti és ipari katasztrófák megelőzése, valamint a kockázatok lehető legkisebbre csökkentése, továbbá fontos

<sup>616</sup> Vbö. 54. § (1) bekezdés, 56. § (1) bekezdés, 58. § (1) bekezdés.

<sup>617</sup> Vbö. 42. § (1) bekezdés.

elem a következmények mielőbbi helyreállítása, a társadalom alapvető szükségletei ellátásában nélkülözhetetlen létfontosságú rendszerek üzemfolytonos működése.<sup>618</sup>

A biztonságunk ellen ható kockázatokra való felkészülés ösztársadalmi 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 megfelelő szubnacionális szintű kockázatelemzéseik releváns elemeinek összefoglalóját.*”<sup>619</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>620</sup>

A kockázatok felmérése meghatározott folyamatban és módszerrel zajlik.<sup>621</sup> Ebben (konkrét példákon és méréseken alapulóan) 3 kockázati kategóriát határoznak meg: a) *a természeti események*, b) *a súlyos balesetek*, c) *a szándékosan előidézett események csoportját.*<sup>622</sup> Továbbá, 12 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. nukleárisbaleset 9. terrorizmus 10. kibertámadások 11. biztonságpolitikai válság 12. energiaellátási válság.*”<sup>623</sup> Mindezeket 30 kockázati forgatókönyv alapján értékelik az egyes társadalmi értékekhez kapcsolódó lehetséges veszélyeztető hatások alapján.<sup>624</sup> A különböző szektoroknak elvégzik a kockázatok azonosítását, majd mindezeket központilag összegzik.

---

<sup>618</sup> Vbö. 42. § (4) bekezdés.

<sup>619</sup> EU 1313/2013/EU (2013.12.17.) számú európai parlamenti és tanácsi határozat 6. cikk a) pont.

<sup>620</sup> GYENES Zsuzsanna (2011): *Nemzeti katasztrófa-kockázat értékelés*, Budapest: BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság.

<sup>621</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>622</sup> *Jelentés Magyarország nemzeti katasztrófakockázat-értékelési módszertanáról és annak eredményeiről* (2014): Budapest: Magyarország Kormánya, p. 10.

<sup>623</sup> *Jelentés Magyarország nemzeti katasztrófakockázat-értékelési módszertanáról és annak eredményeiről* (2014): Budapest. Magyarország Kormánya, p. 46.

<sup>624</sup> Vizsgálják az esemény életvédelemre és egészségre, a természetre, a környezetre, a pénzügyre, a gazdaságra, a társadalmi stabilitásra, a kormányzóképessegre 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 vonatkozólag is, hogy milyen lehetőségek vannak a védelmi képességek fejlesztésére egy adott esemény hatásának csökkentése vagy annak elkerülése érdekében.

Mint látható, a folyamat és 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 ismerete, megléte nélkül a nemzeti ellenálló képesség nem lehet teljes. A következő alfejezetben a települési ellenálló képesség kérdéskörét fogom vizsgálni és bemutatni.

#### **8.1.4. A települési ellenálló képesség**

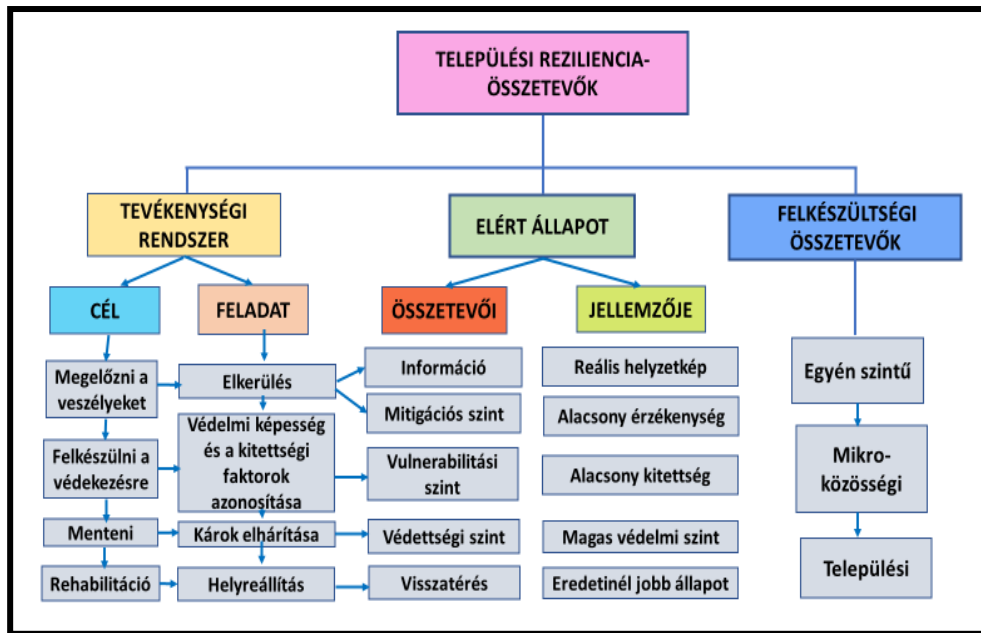
A nemzeti ellenálló képesség kialakítására és fejlesztésére vonatkozó rendelkezések nem rögzítik a települési reziliencia fontosságát, de az ott meghatározott feladatokból következtetni lehet annak szükségességére és megvalósítására. Az elmúlt időszakban bekövetkezett sajnálatos események is ráirányították 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>625</sup>

A települési szintű reziliencia nem más, mint a település rugalmas ellenálló képessége a veszélyekkel szemben. Fejlesztése több tényezőtől, többek között attól függ, hogy megtörtént-e a veszélyeztetettség felmérése és a település osztályba sorolása, amelyről a jogszabály már rendelkezik.<sup>626</sup> Függ attól is, hogy rendelkeznek-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 szervezetek a bevonásával, védelmi és biztonsági feladataik és tevékenységük összehangolásával történik. A települések esetében a reziliencia 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. Kialakításának és fenntartásának feltétele 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 4. számú ábrában foglaltam össze.

---

<sup>625</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>626</sup> 44/2021. (XII. 16.) BM rendelet a települések katasztrófavédelmi besorolásáról.



4. számú ábra: A települési reziliencia összetevői. Készítette: a szerző.<sup>627</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, hogyha mégis bekövetkeznek, akkor 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 védeltségi 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 a helyreállítás és az életfeltételek biztosítása. Mindezek kölcsönhatásban vannak a folyamat eredményeként elért állapottal.

Az elért állapot *összetevői*, hogy az információk rendelkezésre állnak, azaz reális helyzetképpel jellemezhető. Mindenkinek megfelelő a mitigációs szintje, azaz nem lesz olyan érzékeny a veszélyekre, alacsony lesz a vulnerabilitási, azaz kitettségi szintje, magas lesz viszont a védeltségi szintje és képes „visszatérni” a normál kerékvágásba. Az eredeti állapotához hasonló vagy annál jobb helyzet áll elő. Mindezek megvalósulása esetén nemcsak reális helyzetképpel rendelkeznek a veszélyekről, de csökken az érzékenységük 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 minden

<sup>627</sup> Az ábra forrásául HORNYACSEK 2017: 31. szolgált.



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. A VBI szervezeti elemeinek jogszabályi feladatai között szerepelnek mindazok, amelyek – a nemzeti ellenálló képesség részeként – a települések rezilienciájának kialakításához is szükségesek. A VBI központi és területi szervének legfontosabb feladatait a 24. számú, a HVB és a polgármesterek ezirányú feladatait a 25. számú táblázatban foglaltam össze.<sup>628</sup>

**24. számú táblázat:** A VBI központi (VIH) és területi (TVB) szervének a települések rezilienciájának megalapozásához kapcsolódó feladatai. Készítette: a szerző.

VBI szervezeti elemei	A települések rezilienciájának megalapozásához kapcsolódó feladatok
VIH	A nemzeti ellenálló képesség előmozdításával és fejlesztésével összefüggő feladatok tervezésének és ellátásának összehangolása.
	A Kormány irányítói jogköreinek érvényesítése érdekében a Vbö-ben meghatározott védelmi és biztonsági tervezés feladatainak koordinációja.
	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 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 kapcsolatban.
	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.	

<sup>628</sup> Vbö. 52. § b), e), f), j) pont, 54. § (2) bekezdés h), i) pont, 54. § (3) bekezdés c), e), f), h), i), k), l) pont, 56. § (2) bekezdés a), c), d), e) pont, (4) bekezdés d) pont, 58. § (2) bekezdés a), b), d), f), g), i), j), k) pont, 59. § (1) bekezdés d), h) pont, Vbö. Vhr.1. 14. § c), g) pont.

	A védekezésben részt vevő szervek felkészültségéről szóló beszámoló TVB ülésének napirendjére tűzése.
	A védelmi és biztonsági célú vezetési infrastruktúráról, valamint a VBI infokommunikációs rendszerének folyamatos működőképességéről való gondoskodás az illetékességi területén.
	A lakosság és az anyagi javak kitelepítésének, kimenekítésének, befogadásának, ellátásának, továbbá a helyi védekezés megszervezésének összehangolása.

**25. számú táblázat:** A VBI helyi szervének (HVB) és a polgármestereknek a települések rezilienciájának megalapozásához kapcsolódó feladatai. Készítette: a szerző.

Szerv. elem	A települések rezilienciájának megalapozásához kapcsolódó feladatok
HVB	Az illetékességi területén lévő települések felkészítéseinek, gyakorlatainak előkészítésében és végrehajtásában való közreműködés.
	Működési területén a polgármesterek, valamint a védekezésben résztvevő szervek, szervezetek tevékenységének összehangolása, a hatáskörükbe tartozó intézkedések megtételére való utasítás adásának lehetősége.
	A különleges jogrendben hozott rendkívüli intézkedésekből adódó feladatok végrehajtásában való közreműködés.
	Az illetékességi területére háruló gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségek teljesítésének összehangolása.
	A lakosság védelmével és ellátásával kapcsolatos feladatok szervezése és összehangolása.
	A HVB infokommunikációs rendszere, továbbá egyéb, védelmi és biztonsági célú elektronikus hírközlési kommunikációs rendszer folyamatos működőképességének biztosítása (elnök).
	A lakosság alapvető ellátásának biztosítására intézkedés a normál életkörülmények helyreállításáig (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.
	Az anyagi javak védelmének, a lakosság létfenntartáshoz szükséges anyagi javakkal történő ellátásának szervezése és irányítása.
	A lakosság védelmének, kitelepítésének, kimenekítésének, befogadásának és visszatelepítésének szervezése és irányítása.
	A polgári védelmi kötelezettség alatt álló állampolgár területi, települési, kerületi és munkahelyi polgári védelmi szervezetbe kiképzésre és gyakorlatra történő beosztása.

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 és területüknek a nemzeti és a települési ellenálló képesség növelésében 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.

## **8.2. A települések védettségének mérését szolgáló módszertant megalapozó kutatás bemutatása**

Hogy javaslattal élhessek a települések kitettségének mérésére és egyben a védettség szintjének megállapítására vonatkozólag, 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 kitettségi faktorokat.

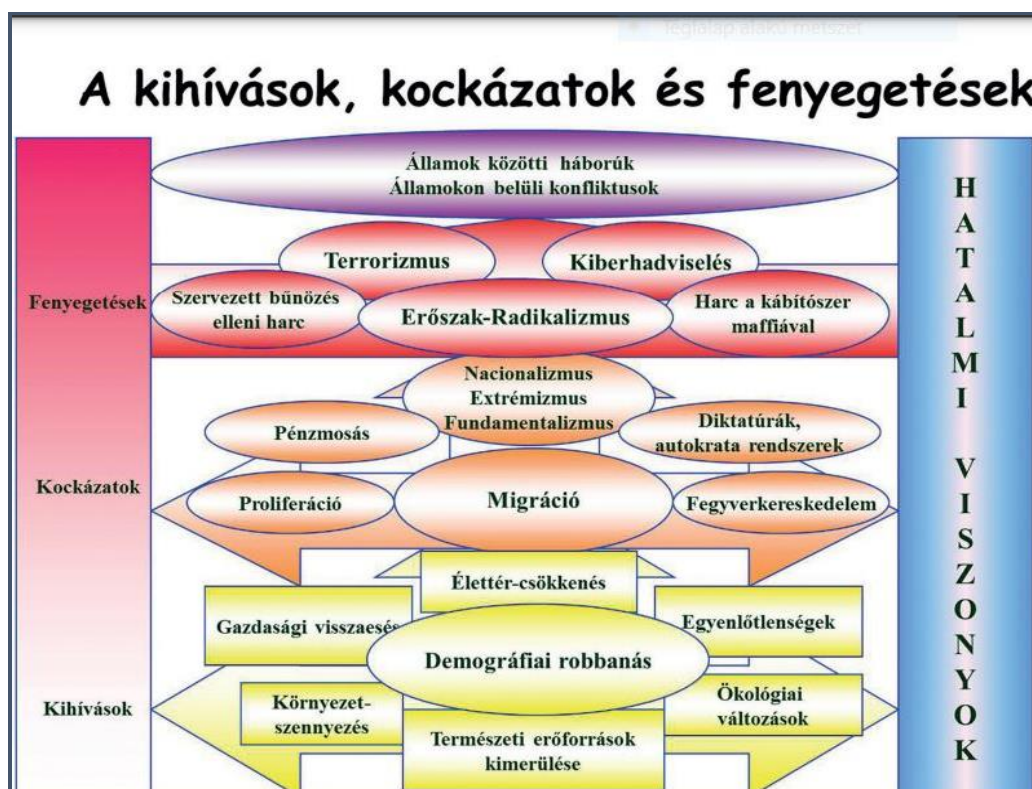
### **8.2.1. Napjaink veszélyeztető tényezői és azok hatása a reziliencia szemszögéből**

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 kiindulópontja, hogy 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 azonosságuk és

eltéréseik alapján 5 csoportba sorolta. Ezek a kihívások vagy kockázatok, feszültségek vagy fenyegetések, a válságok, a konfliktusok és a háborúk.<sup>629</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 alrendszerit is, melyek az 5. számú ábrán láthatók.



**5. számú ábra:** A kihívások, kockázatok és fenyegetések. Készítette: Resperger István, forrás:<sup>630</sup>

A veszélyek típusait tekintve több elemzés igazolta, az első fejezetben magam is megállapítottam, 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 elfordulási 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>631</sup>

<sup>629</sup> GAZDAG 2013.

<sup>630</sup> RESPERGER István (2018): *A válságkezelés és a hibridhadviselés*. Budapest: Dialóg Campus, p. 5.

<sup>631</sup> Ezek kifejtését és elemzését mutatja be például a következő kutatás: TÁLAS – CSIKI VARGA – Etl – BERZSENYI 202.

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 haderőkre van szüksége.”<sup>632</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>633</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>634</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>635</sup>

A múlt század végétől jelentős azoknak a kutatásoknak a köre, amelyek pedig a katasztrófákkal, mint veszélyfaktorokkal foglalkoznak.<sup>636</sup> Az elemzők igazolták, hogy a jövőben új típusú katasztrófák megjelenésére, bizonyos katasztrófák számának szaporodására és jellegük, hatásaik megváltozására kell számítani.<sup>637</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>638</sup>

---

<sup>632</sup> SZENES 2005: Online: [https://www.mhht.eu/hadtudomany/2005/4/2005\\_4\\_5.html](https://www.mhht.eu/hadtudomany/2005/4/2005_4_5.html).

<sup>633</sup> Richard J. BUTLER (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>634</sup> 13 kutató elemzéseit foglalja össze a következő alapozó mű: HALÁSZ – FÖLDI 2019: 386-412.

<sup>635</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.; Herfried MÜNKLER (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>636</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.

<sup>637</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., TEKNŐS 2021: 47.

<sup>638</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*

A veszélyeztető tényezők sokszínűvé válásával az ellenük való védettség 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” szövetségek, mint az ENSZ, EU, NATO stb. tűzte zászlajára ezt a küldetést, hanem kisebb szervezetek, intézmények is.<sup>639</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 védettség kialakítására. A folyamat eredménye, hogy a védelem (össztársadalmivá válva) nemcsak a hivatásos 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 átalakulnak a védelmi és biztonsági rendszerek, megteremtődik mindezek szabályozási háttere, megtörténik a védelmi és biztonsági feladatok megosztása és a védelemben résztvevők együttműködése is új értelmet nyer.*

### **8.2.2. A veszélyeztető tényezők hatásának, 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

---

Hungary. *Nemzet és biztonság: Biztonságpolitikai Szemle 2010/2011(III)*, pp. 49-59.; BENCSEK Balázs – SABJANICS István (2018): *Digitális környezetünk fenyegetettsége a mindennapokban*. Budapest: Dialógus Campus.

<sup>639</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 Weltrisikoinde* (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.).

lehetséges konkrét hatásait az adott térségben. A sikeres védelem kiinduló alapjává vált a veszélyek hatásának ismerete, ezért megvizsgálok 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 elemzésével 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 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 típusa, a terület infrastruktúrája, a meglévő védelmi képességek és kapacitások 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>640</sup>

---

<sup>640</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.; Jan, BURTON – Robert

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, annyi féle 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 nagymennyiségű 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>641</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 vegyibaleset 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>642</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 káosszal, pánikkal, amelyek nehezítik a vezetői döntések meghozatalát, a mentési feladatok megkezdését, gyakran a végrehajtását is. A mentőcsoportok 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.).

---

W. KATES – Gilbert F. WHITE (2014): *The Environment as Hazard*. New York/London, Guilford Press: 1993.; HORNYACSEK Julia – 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>641</sup> A témával kapcsolatos esetleírások tárháza széles, megállapításaimat a következő művekben foglaltakra alapoztam: MUHORAY – AMBRUSZ 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>642</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.



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 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 jelentkezhethet, 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 jelentkezhethet;
- az ellátás és a szolgáltatás leállása, a területen folyó termelés és mezőgazdasági munka zavara, az iskolák, óvodák működési zavara érzékelhető, az igazgatás megszűnése, zavara, a közbiztonság romlása fordulhat elő;
- tüzek és robbanások keletkezhethetnek, valamint járványveszély kialakulása várható.

Összességében elmondható, hogy a károk alapvetően három nagy csoportja különböztethető meg, mint a) az épített és természeti környezetben keletkezett károk, b) a lakosság ellátását és biztonságát veszélyeztető károk, valamint c) a település működését befolyásoló károk, működési zavarok (pl.: 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 kárterületjellemzők alapján milyen feladatokkal kell számolni egy vegyi katasztrófa esetén. Megvizsgálom a kérdéskört.

### **8.2.3. 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 kárterületjellemzők 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.

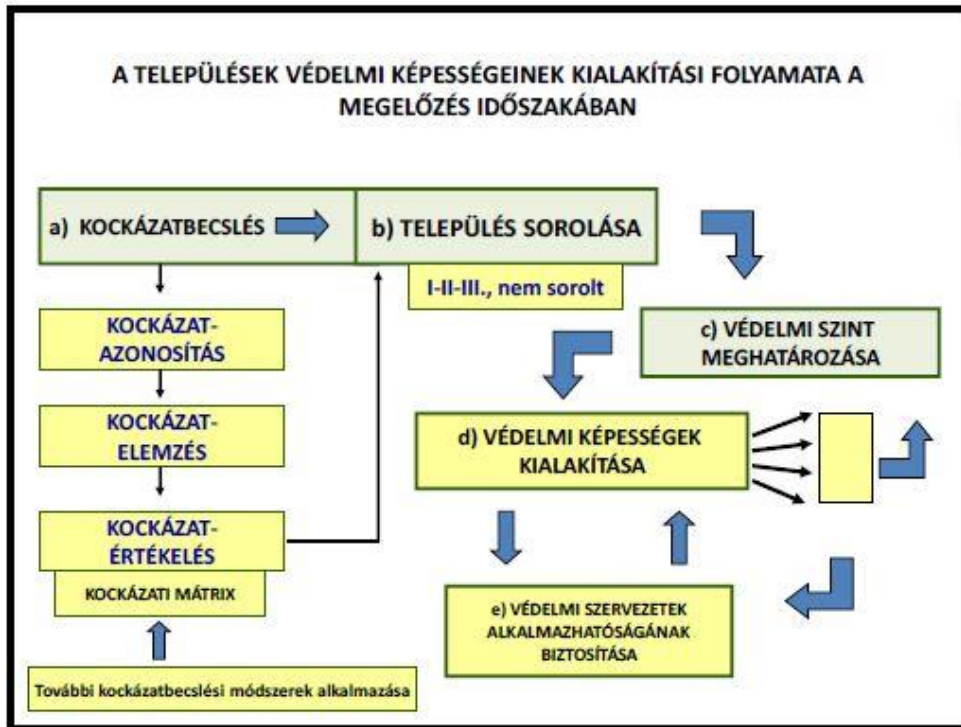
*A megelőzési/felkészülési időszak alapvető feladatainak* célja a település védelmi képességének kialakítása. A veszélyek elleni védekezésre való felkészülés legfontosabb feltétele, hogy átfogó és pontos kép alakuljon ki a várható eseményekről. Ahogyan arra a korábbi fejezetekben rámutattam, hazánkban az elmúlt időszakban kiadott biztonságpolitikai dokumentumok, többek között a nemzeti biztonsági stratégiák és a katonai stratégia<sup>643</sup> tartalmazzák azokat a veszélyeztető tényezőket, amelyekre az országnak fel kell készülni, 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 besorolás és a helyi védelmi tervek pontos, reális kidolgozása, megléte. A település védelmének kialakítása egy szabályozott folyamat, melyre a témával kapcsolatos kutatások, a jogszabályok<sup>644</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 azokat és értékelést készítenek arról, hogy milyen konkrét veszélyek várhatók és mi azok bekövetkezési valószínűsége. Továbbá megbecsülik, hogy bekövetkezésük esetén milyen

---

<sup>643</sup> 1393/2021. (VI. 24) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról.

<sup>644</sup> Alapjában véve a tervezésre és a kockázatelemzésre vonatkozóan.

hatások jelenhetnek meg. Mindezek alapján történik a települések katasztrófavédelmi osztályokba besorolása 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 6. számú ábra szemlélteti.



**6. számú ábra:** A települések védelmi képességeinek kialakítási folyamata a megelőzés időszakában. Készítette: Hornyacsek Júlia, forrás:<sup>645</sup>

A felkészülés ellenére is bekövetkezett rendkívüli események következményeit a mentési időszakban, a mentés keretében számolják fel.

*A mentési/védekezési időszak főbb feladatainak* célja a kialakult káresemény további eszkalációjának 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 belüli 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 mentését, a közbiztonság fenntartását, valamint a lakosság elzárkóztatását vagy a kárterületről történő gyors kimenekítését.

<sup>645</sup> HORNYACSEK Júlia 2017 b): 101.

A helyreállítási időszak főbb feladatait a kárfelmérés, a helyreállítás és a védekezés tapasztalatainak összegzése képezi. A főbb védelmi feladatok cél és időszak szerinti csoportosítását a 26. számú táblázatban foglaltam össze.

**26. 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.
Lakosság-felkészítés helyzetének felmérése.	A lakosság riasztása, tájékoztatása.	
Védelmi tervezés helyzetének felmérése.	A kárterület kijelölése, zárása.	
Indítókészletek 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 károk eszkalálódásával.

*A fentiekből látható, hogy a veszélyeztető tényező, a következtében 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.*

### **8.3. 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>646</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 következő alfejezetekben ismertetem a települési kitettségi faktor(ok) értelmezését, és bemutatom a települési katasztrófavédelmi védettség index számításának módszerét. Ennek analógiájára más szektor védettségi indexe is számítható.

#### **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>646</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 sorozat*, Budapest: NKE, 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 kitétségi faktoroknak nevezem. Egy veszélyeztető esemény kimenetele függ a kitétség nagyságától, amelyet a kitétségi faktorok magas vagy alacsony értéke megfelelően tükröz. A nemzeti ellenálló képesség megvalósulásának a kitétségi faktor egy minőségi pillére. Míg a védelmi tervek konkrét értékeket tartalmaznak a felkészülésről, addig a kitétségi faktorok a védettség minőségi értékét tükrözik. Ezeket jól fel lehet használni már a tervezés, a fejlesztések során, de a védekezés bizonyos szakaszában is.

A kitétség és a védettségi szint egymásnak ellentmondó minőségi jelző, de egymással szorosan összefüggnek. A veszélyeztető tényezők káros hatási 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 védettség szint, mint minőségi jellemző, amely a kitétségi faktorok jellemzőinek mérésével számolható. Minél magasabb egy település kitétsége, annál alacsonyabb a védettségi szintje. Ez fordítva is igaz, minél magasabb a védettségi szint, annál alacsonyabb a kitétség. Az alábbiakban, hogy érzékeltessem ennek lényegét, egy konkrét veszélyeztető tényező, a katasztrófáknak való kitétség kérdéskört vizsgálom egy vegyi katasztrófa kárterületi elemzésén keresztül. A kitétségi faktorok értelmezése szektorálisan gyakran eltérő, ezért az azonosításához több megközelítés lehetséges. A védelmi szférában a szakemberek között sincs egyetértés abban, hogy a kitétséget a veszélyeztető tényezők hatásainak szemszögéből kell-e vizsgálni vagy a veszélyek elleni hatékony és eredményes védekezéshez szükséges feltételek és képességek meglétének oldaláról. A kitétséget véleményem szerint célszerű ezek együttesének felfogni, azaz a biztonság megteremtése érdekében végzendő, vagy az események bekövetkezése esetén szükséges feladatok megfelelő meghatározása, végrehajtása vagy elmulasztása, valamint 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 kitétség 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 végzett irányított interjúk,

valamint több esetleírás és tudományos kutatás<sup>647</sup> alapján azonosítottam.<sup>648</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 27. 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 az általam kialakított táblázatok és az abban szereplő kérdések nyújtanak (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 %-os 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.

---

<sup>647</sup> Az interjú során olyan szakemberekkel folytattam interjút, akik 1990 és 2010. között részt vettek a hazai nagyobb jelentőségű katasztrófák felszámolásában, illetve a NATO által meghatározott nemzeti reziliencia kialakítása érdekében végzendő hazai feladatokat meghatározták és koordinálták.

<sup>648</sup> A feladat-felsorolás és eszköz kategóriák alapját az alábbi tanulmányok adták: HORNYACSEK Júlia (2017) a): A mentési időszak feladatai és szerepe egy közösség katasztrófákkal szembeni rezilienciájának növelésében. p. 39. *Hadmérnök*, 2017. II. KÖFOP különszám pp. 25-48.; NIKODÉM Edit (2004.): *A lakosság és az anyagi javak hazai védelmének újszerű értelmezése, megvalósításának követelményei, lehetséges módszerei*. Doktori értekezés. Budapest: NKE, Katonai Műszaki Doktori Iskola; FARKAS Alexandra (2011): A kárfelszámolásban résztvevők feladatai, különös tekintettel a speciális mentőkre. *Katonai Műszaki Közöny*, 2011. XXI(külszám), 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 (2010): A vörösiszap-katasztrófa utáni helyreállítás, újjáépítés tapasztalatai II. 24. *Belügyi Szemle*, 2010/61(3), pp. 63-86.

**27. számú táblázat:** A kitétségi faktorok védelmi célok szerinti csoportjai.  
Készítette: a szerző.

<b>A kitétségi 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 kitétségi faktorok</b>
1. A település védelmi felkészültségi feltételeinek helyzete
2. A veszélyeztetettség és a kockázatok felmérésének helyzete
3. Hatósági eljárások felmérésének helyzete
4. Lakosság-felkészítés helyzete
5. Védelmi tervezés helyzete
6. Indítókészletek kialakításának helyzete
7. Védelmi vezetési feladatok és végrehajtásuk helyzete
8. 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 kitétségi faktorok</b>
1. A riasztás vételének helyzete
2. A riasztott mentőerők kárterületre való kivonulásának feltételei
3. 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. Mentési dokumentálás feltételeinek helyzete
<b>Védekezési Védeltségi Részpontoszámok maximum: 150 pont</b>
<b>IV. Helyreállítási célú kitétségi faktorok</b>
1. A károk felméréséhez szükség feltételek
2. Helyreállítás, újjáépítés feltételei
3. Az eszközök visszapótlásának helyzete
4. A védelmi munka értékelése
<b>Helyreállítási Védeltségi Részpontoszámok maximum: 50 pont</b>
<b>Települési Katasztrófavédelmi Védeltségi pontok: maximum 350 pont</b>

A TKVI számításához Települési Védeltségi Összpontoszám (TVÖP) szükséges. Ezt 4 részpontoszámból, 1) a település védelmi szempontból releváns jellemzőit mutató ún. *települési jellemzők* részpontoszból (TJRP), 2) a *megelőzési védeltségi* részpontoszból (MVRP), 3) a *védekezési védeltségi* részpontoszból (VVRP) és 4) a *helyreállítási védeltségi* részpontoszból (HVRP) a *részpontoszámok* összeadásával kapjuk meg.



## A települési védettségi összpontszám számításának képlete:

$$TVÖP = TJRP + MVRP + VVRP + HVRP$$

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 28. számú táblázat (1. számú melléklet) a *település védelmi szempontból releváns jellemzőit méri fel* 1 kitettségi faktorról, 25 kérdéssel és a rájuk adható válaszokkal;
- A 29. számú táblázat (2. számú melléklet) a *megelőzési feladatokat és kitettségi faktorokat (9 db) tartalmazza*, és az azok jellemzését szolgáló, a védettségi szintet mérő, faktoronként eltérő számú kérdéseket, valamint a rájuk adható pontszámokat;
- A 30. számú táblázat (3. számú melléklet) a *védekezési*, a 31. számú táblázat (4. számú melléklet) a *helyreállítási feladatokat és kitettségi faktorokat* tartalmazza, és az azok jellemzését 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 kitettségeről 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 28. számú táblázatban (1. számú melléklet) található 25 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, a megelőzési védettségi részindex meghatározása***

A Megelőzési Védettségi Részpontok (MVRP) mérésekor a 2. számú melléklet, 29. számú táblázat a) oszlopban található 9 megelőzési alapfeladatot határoztam meg, amelyek meglétét és jellemzőit kell azonosítani a hozzájuk kötött, a b) oszlopban szereplő kitétségi 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 kitétt a település a megelőzés tekintetében a veszélyeknek, minél magasabb a pontszám, annál kevésbé kitétt, 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 kitétség ezzel fordítottan arányos. A legoptimálisabb állapot az alacsony kitétség, magas védettség.

### ***A Védekezési/mentési Védettségi Részpontok mérése és a védekezési védettségi részindex meghatározása***

A védekezéshez szükséges kitettségi 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 3. számú mellékletben található 30. számú táblázat a) oszlopa a szükséges feladatokat tartalmazza. 12 mentési feladatcsoportot azonosítottam. Ebből kiindulva azonosítottam a b) oszlopban a mentés/védekezési kitettségi 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 kitett a település a védekezés tekintetében a veszélyeknek, minél magasabb a pontszám, annál kevésbé kitett, 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 kitettségi faktorok helyzetének felmérése mellett az esemény lezajlása után a helyreállítási feladatokhoz szükséges erők, eszközök, folyamatok felmérése is szükség lehet, azaz a helyreállítási védettségi részpontszám (HVRP) mérésére és a helyreállítási védettségi részindex (HVRI) meghatározására. Ehhez a 31. számú táblázat (4. számú melléklet) nyújt segítséget. Ennek a) oszlopában azonosítottam a helyreállítási feladatokat (4 feladatcsoportban), a b) oszlopában a helyreállítási kitettségi faktorokat (4 db.)

és az azok jellemzéséül szolgáló, azaz a helyreállítási védettség szintjét mérő kérdéseket és azok válaszait.

Mint látható tehát, 4 helyreállítási feladatot határoztam meg a táblázat a) oszlopában, ehhez 4 kitétségi 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) %-os 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. vonatkozólag.

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 index, valamint a védelmi szint kapcsolata a 32. számú táblázatban látható.

**32. számú táblázat:** A védettségi, a kitettségi részindexek és a védelmi szintek kapcsolata.  
Készítette: a szerző. Rövidítések magyarázata.<sup>649</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 lenni.

## Részkövetkeztetések

A kutatások alapján elmondható, 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.

Megállapítható, hogy a veszélyeztető tényezők megváltoztak és széles skálán mozognak, ezért az ellenük való védelemre új eszközökkel és módszerekkel kell készülni. 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 védelmi és biztonsági rendszereket a veszélyeztetettség nagy kihívások elé állítja, mert a hibrid veszélyek elleni védelem hibrid válaszokat, megoldásokat kíván, azaz a comprehensive megközelítés a járható út. A nemzetközi nagy szövetségek és az államok törekvése is az, hogy

<sup>649</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.

növeljék a nemzeti ellenálló képességük szintjét, melynek keretében az állami szervek, szervezetek felkészültsége mellett a polgári felkészülés sem maradhat el. Ezért a nemzeti ellenálló képesség szerves része a települések ellenálló képessége. A veszélyek hatásaira való felkészülés és a mentési feladatok végrehajtásában közreműködők munkájának összehangolása a VBI jogszabályokban rögzített feladata, és felelőssége az illetékességi területük ellenálló képességének növelése. A veszélyeztető események kockázatainak azonosítása és azok hatásainak, valamint a védettség szintjének ismerete elengedhetetlen ahhoz, hogy megfelelő legyen a felkészülés, a tervezés és a védelmi képességek kialakítása egy adott területen.

Egy veszélyeztető eseménynél elsősorban a kiváltó esemény típusa, jellege határozza meg a hatásokat, melyeket egy összetett vegyi jellegű baleseti esemény alapján azonosítottam. Emellett azonban a károkat és a kárterület jellemzőit össze kell vetni a terület kitétségi mutatóival, azokat a mentés során folyamatosan monitorozni kell, hogy a legmegfelelőbb döntéseket lehessen hozni. Mivel a károk és a kialakult kárterület jellemzői, a szükséges intézkedések és feladatok meghatározása egymással kölcsönhatásban vannak, ebből adódóan a védelmi szakembereknek és a VBI szereplőinek ezek mindegyikét ismerniük kell. Ugyanakkor a település kitétségi faktorai és azok jellemzői mutatják meg a védettségét. A felkészülés, a védekezés és a helyreállítás feltételeinek, megvalósulásának meglétét, szintjét ismerni és mérni kell.

A kiváltó esemény típusa, jellege és intenzitása határozza meg a következményeket, és a kialakult hatásoktól függenek a végzendő feladatok. Az összes veszélyeztető hatás vizsgálata meghaladta volna e kutatás kereteit, ezért kiválasztottam egy vegyi jellegű katasztrófát, és ezt elemeztem hatások/feladatok relációban. Megállapítottam, hogy a települési szintű reziliencia fontos feltétele, hogy minden rendelkezésre álljon a megelőzés-elkerülés, a védekezés és a helyreállítás feladataihoz.

Az elemzéseim alapján elmondható, hogy a megfelelő reziliencia-szinthez nem elegendő a kockázatok elemzése, hanem a terület kitétségi mutatóit és az azokból adódó védettségi szintet is ismerni kell. Míg a katasztrófakockázat elemzésre mindenhol alkalmazható módszerrel rendelkezünk, addig a települési kitétségi faktorok és a védettségi szint azonosítására nincs 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 kitétségi faktorokat, majd az azok jellemzéséül szolgáló attribútumokat kérdések formájába öntve. Az erre adott válaszok adják a települési védettség mutatóit. Ezzel a méréssel megkaphatók a védettségi részindexek a települési jellemzőkre, a megelőzésre, a mentésre és a

helyreállításra vonatkoztatva. Ezek jól jellemzik a vizsgált terület védettségi és kitettségi szintjét. Ezzel a módszerrel kiszámolható a település katasztrófavédelmi védettségi indexe, amelyből már meghatározható a település kitettségi indexe is.

Megállapítható, 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.

## **BEFEJEZÉS**

### **Összegzett következtetések**

*A biztonság fogalmának és értelmezésének változását, valamint hazánk biztonságát fenyegető veszélyforrásokat vizsgálva* megállapítottam, hogy a múlt század végétől lezajlott világszintű folyamatok következtében világrendünk átalakulóban van, egyre inkább többpólusúvá válik, ezáltal a biztonság fogalma is egyre összetettebb, komplexebb vonásokat mutat, folyamatosan bővül. Megfigyelhető az is, hogy a biztonságunkat veszélyeztető tényezők egy része már korábban is létezett, de jellegük megváltozott és jelenleg is változóban vannak. Az egyes szektorokban megjelenő és ott negatív következményekkel járó folyamatok nagy gyorsasággal áttérjedhetnek a biztonság más dimenzióiba is. Több negatív tényező, folyamat gyakran együttesen, egy időben jelentkezik. A globalizáció folytán ezek a folyamatok 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. Az elmúlt évek 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.

A biztonságfogalom változásainak, valamint a hazánk biztonságát fenyegető veszélyforrásoknak a nemzeti biztonsági stratégiák tükrében való elemzése alapján elmondható, hogy stratégiai dokumentumaink más-más biztonsági környezetben kerültek kidolgozásra, amelyek esetében az adott időszakot megelőzően lezajlott, valamint a potenciálisan fenyegető, biztonságot negatívan befolyásoló események, folyamatok természetesen meghatározták a hazai biztonságfelfogást, amely megmutatkozik a

stratégiákban szereplő biztonságot befolyásoló tényezők megjelölésében, valamint sorrendiségében is. *Megállapítottam, hogy a hazai biztonsági stratégiák folyamatosan összhangban voltak az adott időszak kihívásaival, azok tartalma és biztonsági céljai mindig az adott időszak kihívásait vették figyelembe, ezért belső tartalmuk ennek megfelelően változott.*

***A hazai különleges jogrend alaprendeltetését, ismérveit, a vonatkozó szabályozás változásának folyamatát, okait, alapvető jellemzőit*** kutatva megállapítottam, hogy az egy olyan szabályozási keretrendszer, amely szoros, elválaszthatatlan kapcsolatot mutat a VBI-vel. Alaprendeltetése, hogy az állam, a társadalom lefontosabb értékeit fenyegető helyzetekben, illetve ezek veszélye esetén átmenetileg lehetőséget biztosít az előállt rendkívüli helyzetek gyors és hatékony kezelésére, előre meghatározott alkotmányos és törvényi keretek között, a normál jogrendtől eltérő, rendkívüli eszközrendszerrel.

Bizonyítást nyert az is, hogy a rendkívüli jogrend csak demokratikus jogállami keretek között értelmezhető, hiszen az állami működés alapvető feltétele a fékek és ellensúlyok elvének megfelelően a hatalommegosztás. A különleges jogrend azonban átmeneti jelleggel ettől eltérést tesz lehetővé, és együtt jár(hat) az államszervezeti működés átalakításával, alapvetően a hatalmi ágak közötti hatalmi egyensúly eltolódásával, az alapvető jogok gyakorlásának felfüggesztésével/korlátozásával, továbbá alkotmányos kötelezettségek bevezetésével. Ebből adódóan a különleges jogrend idején megvalósuló kivételes hatalomgyakorlás feltételekhez kötött, jellemzője a célhoz kötöttség, az előre meghatározottság és az átmenetiség.

A különleges jogrendi szabályrendszer változásainak folyamatát és okait vizsgálva megállapítottam, hogy azok szoros összefüggésben voltak hazánk biztonsági környezetének váltoásaival, az azokat befolyásoló nemzetközi eseményekkel, az időközben hazánkban lezajlott demokratikus átalakulással, a védelmi és a közigazgatási rendszer átalakításával, a katasztrófaelhárítás terén szerzett tapasztalatokkal. Továbbá ide sorolható még hazánk NATO és EU taggá válása és az ebből adódó kötelezettségek, valamint az előzőekben ismertetett tényezőkkel összefüggésben a jogi szabályozottság kialakítása. A változás folyamatának legfőbb jellemzőjeként kiemelhető, hogy a szabályrendszer folyamatosan bővült, egyre kimunkáltabbá vált, viszont idővel – az esetkörök számának folyamatos bővülésével – egyre bonyolultabb, átláthatatlanabb, nehezen alkalmazható lett.

A vizsgálat során megállapítottam azt is, hogy a fentebb ismertetett okok, valamint a biztonsági környezet dinamikus változásai, negatív tendenciái következtében a védelem és biztonság hazai szabályozásának megreformálása, ezen belül a *különleges jogrend korszerűsítése vált szükségessé*. A reform első lépéseként sor került az Alaptörvény kilencedik



módosítására, amely a különleges jogrendre vonatkozó szabályozás alkotmányos reformját jelentette.

*A különleges jogrend jelenlegi szabályrendszerének hatályba lépése előtti alkotmányos szabályozásának és gyakorlati alkalmazhatóságának* vizsgálata és jogszabályi elemzése alapján megállapítottam, hogy annak szabályozása *a legmagasabb, alkotmányos szinten túlszabályozott, szerteágazó volt, ugyanakkor a keretszabályozás végrehajtására szolgáló normaanyag vonatkozásában hiányosságok, alulszabályozottság, a koherencia hiánya volt* megfigyelhető. Viszont ki kell emelni azt a tényt, hogy az alkotmányozó különleges jogrend idejére a megnövekedett hatalom ellensúlyozására közös, garanciális rendelkezéseket épített be a rendszerbe.

Gyakorlati tapasztalatok a rendszer működőképességének vizsgálatához nem álltak rendelkezésre. Ez alól a kivételt az árvizek és a vörösiszap katasztrófa jelentették – korlátozott területi kiterjedésűek voltak –, amelyek kezelése során a szabályrendszer alkalmazhatóságával összefüggésben *megállapítható ellentmondás és nehézség volt a szükségállapotra és a veszélyhelyzetre vonatkozó szabályozottság eltérő mértéke és a két minősített időszak nem egyértelmű elhatárolása*. Később, a koronavírus-világjárvány kezelése során a rendszer működésének gyengeségei, ellentmondásai, hiányosságai több területen kimutathatók voltak. Alkotmányos problémák merültek fel a veszélyhelyzet kihirdetésével és a bevezetett rendeletek időbeli hatályának meghosszabbításával kapcsolatban. Problémaként merült fel az is, hogy a bevezethető rendkívüli intézkedések köre zömében ágazati jellegű volt, túlzottan konkrét, amelyeket az egész ország területére és nem csak annak egy részére kellett alkalmazni. Emellett megoldandó feladatként jelentkezett a hatékony fellépéshez szükséges kormányzati koordináció kérdése is.

Megállapítottam továbbá, hogy a különleges jogrend alkotmányos szabályozásának *aggályos jellemzője volt a statikus, kazuisztikus jelleg, amelynek oka, hogy az esetkörök kihirdetését megalapozó eseményeket az alkotmányozó zárt felsorolással, túlságosan konkrét lehatárolással határozta meg*. Ezen kívül a különböző esetköröknél alkalmazott fogalomrendszer is túlhaladottá, idejétmúlttá vált.

A gyakorlati tapasztalatok, a feltárt szabályozási hiányosságok és egyéb problémák, valamint a biztonsági környezet dinamikus változásai elvezettek a különleges jogrendre vonatkozó szabályrendszer rendszerszintű megújításához.

*A védelmi és biztonsági reform folyamatának, állomásainak, cél- és eszközrendszerének, alapvető jellemzőinek jogszabályi, valamint a különleges jogrendi szabályrendszer összehasonlító elemzésen alapuló, a reform során kitűzött célkitűzések megvalósulásának*

*szempontjából történt vizsgálata* alapján megállapítottam, hogy a reform több lépcsőben valósult/valósul meg, melynek alapját az Alaptörvény kilencedik módosításának a különleges jogrendre vonatkozó megújult szabályrendszere és egy átfogó, ágazatokon átívelő keretjogszabály, a Vbö. alkotják. A reform nemcsak számos újítást vezetett be, de szemléletváltozást is hozott. A korszerűsítés megkövetelte a gyorsan változó biztonsági környezethez való jobb alkalmazkodóképesség megteremtését, melynek megvalósítását a jogalkotó olyan célok mentén kívánta elérni, mint a *rugalmasabb alkalmazhatóság, a fokozatosság, és az operativitás (azonnali reagálás) biztosítása, valamint az átláthatóság (egyszerűsítés, egységesítés) megteremtése*. Ezen célkitűzések megvalósulása megmutatkozik számos szabályozási megoldásban, így az *esetkörök számának hatról háromra csökkentésében*, a hadiállapot-szükségállapot-veszélyhelyzet esetköreinek meghatározásával. Ezen túl az *általánosabb módon megfogalmazott tényállások* kidolgozásában és számos esetben a *mindhárom esetkörre vonatkozó egységes szabályozás* megalkotásában, valamint az Országgyűlés akadályoztatása esetén a köztársasági elnök helyettesítési jogkörének egységesen, mindhárom minősített időszakra történt kiterjesztésében. A fokozatosság elvének és az operativitásnak az egyes új szabályozási megoldásokban való megjelenésére példaként szolgálnak az *átmeneti időszak rendelkezései, a Kormány hatalmi centrumként való megjelenése mindhárom különleges jogrendi esetkörben*, valamint a *különleges jogrendi felkészülés kereteinek* megteremtése is.

Megállapítottam, hogy az *Alaptörvény tizedik módosítása*, amellyel a veszélyhelyzet kihirdethetőségi okai közé bekerült a „szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa” kitétel, nem tekinthető a reform részének, annak *rendelkezései nem illeszkednek a reform által kimunkált rendszerbe*. Az alkotmányozó visszatért az évtizedeken keresztül folytatott korábbi szabályozási gyakorlathoz, és ad hoc választ adott egy felmerülő, Magyarország biztonságát befolyásoló eseményre.

A vizsgálat során nyilvánvalóvá vált, hogy a reform másik fontos eleme, a Vbö., egy ágazatokon átívelő keretjogszabályként tartalmazza a különleges jogrendre vonatkozó részletszabályokat. A jogalkotó az Alaptörvényben és a Vbö-ben rögzített rendelkezésekkel megteremtette a vonatkozó szabályozás egységes keretrendszerét.

Megállapítottam, hogy a Vbö. a részletszabályok között meghatározza a bevezethető rendkívüli intézkedések körét, egyben lehetővé teszi azok alkalmazhatóságát nemcsak különleges jogrend idejére, hanem az átmeneti időszak tekintetében is. Mindezt a korábbi konkrét, túlzóan részletes, sok esetben ágazati jegyeket mutató felsorolás helyett egy nyitott szabályozási megoldással, átfogó szabályozási tárgykörök meghatározásával és egy egyéb

kategória beiktatásával valósítja meg. Ezzel a jogalkotó megteremtette a szabályozás rugalmas alkalmazásának lehetőségét, melynek ellentételezésére garanciákat is beiktatott a szabályrendszerbe. Fontos újítás, hogy a korábbi megosztottság helyett a rendkívüli intézkedések egy törvényben, egyetlen fejezet alatt kerültek rögzítésre. A Vb. a járvány tapasztalataiból merítve a korábbi szabályrendszertől eltérően lehetőséget teremt valamennyi intézkedés mindhárom különleges jogrendi időszakban történő alkalmazására.

Összességében megállapítható, hogy a védelmi és biztonsági reform keretében a jogalkotó lerakta egy alkalmazkodni képes, korszerűsített, egyszerűbb, átláthatóbb, jóval egységesebb és rugalmas jogalkalmazást lehetővé tevő alkotmányos és törvényi szabályrendszer alapjait az operativitás és a fokozatosság elvének szem előtt tartásával. Mindezek ellenére a szabályozásban fellelhetők olyan hiányosságok és ellentmondások, amelyekre kritikai észrevételeket, valamint feloldásukra, korrigálásukra javaslatot tettem, melyek közül a legfontosabbakat az 5. és a 6. számú mellékletben található 33. és 34. számú táblázatban foglaltam össze.

*A Vb. mint ágazatokon átívelő keretjogszabály célkitűzéseinek, alapvető rendelkezéseinek, valamint a normál jogrendi válságkezelés hatékonyságát fokozó szabályrendszernek a jogalkalmazói szempontból történt elemzése és vizsgálata* alapján megállapítottam, hogy a törvény fő célkitűzése a normál és a különleges jogrendi válságkezelés hatékonyságának fokozása és ennek érdekében az egységes szabályozási keret megteremtése volt valamennyi, a védelem és biztonság szavatolásában érintett terület vonatkozásában. Ezen célok eléréséhez egységes fogalomrendszert épített ki, továbbá megszüntette az ágazati szabályozásban korábban meglévő párhuzamokat. Új jogintézményeket és szerveket hozott létre az összehangolt védelmi tevékenység (ÖVT) szabályrendszerének kidolgozásával, valamint a VBI központi szervének létrehozásával. Az újítások között fontos még kiemelni a nemzeti ellenálló képesség rendszerére, illetve annak megerősítésére vonatkozó szabályrendszert is.

Megállapítható, hogy a reform céljai között szerepelt az összkormányzati válságkezelés erősítése. Ennek a célnak a megvalósulását szolgálja az ÖVT szabályrendszere, amely törvényes keretet biztosít a Kormány számára, ha ágazatokon átívelő, összkormányzati fellépés válik szükségessé egy védelmi és biztonsági esemény súlyosbodása vagy elhúzódása esetén. Normál jogrendi válságkezelés keretében a Kormánynak lehetősége nyílik megfelelő garanciák megtartása mellett meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetésére. Fontos szempont azonban, hogy ezek az intézkedések alapjogot nem korlátozhatnak, és hatályuk csak az ország meghatározott területére és meghatározott időre vonatkozhat. Az ÖVT-re vonatkozó

rendelkezések elemzése során megállapítottam, hogy az *hidat képez a normál jogrendi és a különleges jogrendi működés között, megteremtve a hatékony válságkezelés alapjait egy több ágazatot érintő válság kevésbé intenzív szakaszában, vagy a szürke zónás rendkívüli helyzetek elleni fellépés esetén, amikor a különleges jogrend elrendelése elkerülhető.*

*A normál jogrendi válságkezelés hatékonyságát fokozó szabályrendszert az általuk elérni kívánt célok mentén vizsgálva megállapítottam, hogy a „hatékonyság fokozása” fő célkitűzésnek két alapvető eleme, az összkormányzati válságkezelés és az azonnali reagálás célzata.*

Az összkormányzati válságkezeléssel összefüggésben megvizsgáltam az egyes ágazati szabályozásban rögzített válsághelyzetek közül a honvédelmi, az egészségügyi és a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetek ÖVT-hez való kapcsolódását, és megállapítottam, hogy az első kettő kapcsolódást mutat, összehangolt védelmi tevékenységként került meghatározásra. *A honvédelmi és egészségügyi ágazati válságkezelésre vonatkozó vizsgált szabályrendszer az ágazati rendszerek változatlan formában történő működtetésével továbbra is fennmarad, azonban jogilag szabályozott keretek biztosítják a kormányzat részére, hogy az adott esemény összkormányzati kezeléséről döntsön.* Mindez a normál jogrendi válságkezelés hatékonyságának fokozását szolgálja. Megállapítható továbbá, hogy a *tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet esetében a jogalkotó nem biztosítja ezt a kapcsolódást, ugyanis a menedékjogi törvény nem rögzíti az összkormányzati válságkezelés lehetőségét.*

Az azonnali reagálás lehetőségének biztosítását *az átmeneti időszak, a váratlan támadás elhárítása és a kiterjedt káresemény szabályozási megoldások elemzésén keresztül vizsgáltam.* Megállapítottam, hogy az *átmeneti időszaki szabálykeret* alkotmányos alapon a *hadiállapot vagy szükségállapot kihirdetésének* Kormány általi *kezdeményezését követően* a fenti két minősített időszak *kihirdetéséig* biztosítja a Kormány számára az azonnali intézkedés lehetőségét *normál jogrendi időszakban*, de megnövekedett mozgástérben. A honvédelmi ágazatban *a váratlan támadás elhárítása* elnevezésű szabályrendszer rögzíti az ágazati válságkezelési szabályok között az azonnali fellépés kötelezettségét a Kormány számára *már a hadiállapot kihirdetésének kezdeményezése előtt is.*

A katasztrófavédelem területén a *kiterjedt káresemény* teremt meg az azonnali, összehangolt fellépés törvényes kereteit katasztrófa típusú védelmi és biztonsági események vonatkozásában – a VBI központi szerve koordinációs tevékenységének megkezdéséig –, melynek felelősévé elsődleges beavatkozóként a katasztrófavédelmet, illetve a BM OKF főigazgatóját tette a jogalkotó. Ezzel kapcsolatban megállapítottam, *hogy indokolt lenne a szabályrendszert a Vbő-höz igazítani, biztosítani az ÖVT elrendelésének lehetőségét is, ezáltal*

a veszélyhelyzet szintjét el nem érő, küszöb alatti katasztrófa típusú események kezelése során is szabályozott keretek között lenne biztosított az ágazatokon átívelő fellépés lehetősége a Kormány megnövekedett intézkedési mozgásterére által.

Összességében megállapítható, hogy *a Vbö. rendelkezései alapvetően biztosítják az ágazatokon átívelő összkormányzati válságkezelés kereteit, megalapozzák a normál jogrendi válságkezelés hatékonyságának növelését, valamint a Kormány védekezéssel összefüggő szándékának megvalósulását.* Ennek ellenére a szabályozásban előfordulnak olyan hiányosságok és ellentmondások, amelyek feloldására, korrigálására az adott fejezetben javaslatot tettem, és a legfontosabbakat az 5., 6. számú melléklet 33. és 34. számú táblázatban foglaltam össze.

***A hazai védelmi igazgatási rendszer kialakulásának, fejlődése főbb szakaszainak, azok jellemzőinek és jogszabályi háttérének vizsgálata alapján*** megállapítottam, hogy a védelmi igazgatás a honvédelem rendszerében alakult ki, struktúrájának és feladatrendszerének változása szoros összefüggésben volt a világban zajló eseményekkel, folyamatokkal és az ezekkel szoros összefüggésben Magyarországon bekövetkezett politikai, társadalmi, gazdasági és közigazgatási változásokkal.

Megállapítható volt az is, hogy a rendszerváltozást követő első időszakban a védelmi igazgatást a honvédelem egyik alrendszerének tekintették, szabályozását alapvetően a honvédelmi törvények és azok végrehajtási rendeletei tartalmazták, valamint a feladatok rendszere döntően honvédelmi feladatokhoz kapcsolódott. Az évezred végére, főként a védelmi igazgatás területi szintjén, a struktúra és a feladatrendszer is egyre inkább bővült, a komplexitás irányába mozdult el, de központi szinten még nem alakult ki a kormányzati koordináció.

A 2000-2012. közötti időszakot vizsgálva megállapítható, hogy hazánk biztonsági környezetének változásai, a NATO-hoz és az EU-hoz való csatlakozásunkkal összefüggő követelmények, az országban időközben bekövetkezett természeti és ipari katasztrófák, valamint a hivatásos katasztrófavédelmi szerv létrehozása befolyásolták elsősorban a védelmi igazgatás rendszerének 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. Ez lefektette a védelmi igazgatás rendszerén belül a honvédelmi igazgatás mellett a katasztrófavédelmi igazgatás alapjait, melynek következtében a közigazgatás rendszerében elhelyezkedő védelmi igazgatás kétpilléres szerkezetűvé vált.

A szervezeti rendszer tekintetében jelentős lépés volt a KKB létrehozása, a feladatrendszert vizsgálva pedig megállapítható, hogy a változások ellenére továbbra is megmaradt a

honvédelmi túlsúly. Területi, helyi és települési szinten megfigyelhető volt a valamennyi válságtípus kezelésére való képesség, a komplexitás megjelenése, központi szinten viszont az ágazatok szerinti elkülönültség volt a jellemző. Fontos változás volt, hogy 2006-ban jogszabályi szinten került rögzítésre a védelmi igazgatás meghatározása, amely az állam komplex védelmi feladatainak megvalósítására szolgáló, a közigazgatás részét képező feladat- és szervezeti rendszerként definiálta azt.

A közigazgatás 2012-2013-as átalakításával párhuzamosan lényegi vonás volt a védelmi igazgatás két alrendszere, a honvédelmi és a katasztrófavédelmi igazgatás területén a profiltisztításra való törekvés, a feladat- és hatáskörök élesebb elhatárolása. Megállapítható, hogy ebben az időszakban (2012-2022. között) a közigazgatás átszervezésével párhuzamosan a védelmi igazgatás területi és helyi szerveinél, azok vezetésében, összetételében, valamint működésében az önkormányzatok képviselőinek háttérbe szorulásával párhuzamosan előtérbe került az államigazgatási szervek szerepe. A szabályozásban továbbra is megmaradt a honvédelmi jelleg túlsúlyos szerepe. Jelentős változások történtek az MVB-k és a HVB-k tagjainak összetételében, továbbá a bizottságok vezetési rendszerének átalakításával létrejött a szakmai elnökhelyettesi rendszer. A katasztrófavédelem rendszerében 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*. Ezen túl a védelmi igazgatás feladatrendszere bővült, definíciója is megújult.

Összességében megállapítható, hogy a rendszerváltozást követően a védelmi igazgatás szervezet- és feladatrendszere egyre bővült, a vonatkozó szabályrendszer egyre kimunkáltabbá vált, kiszélesedett, azonban megmaradt a honvédelmi megközelítés túlsúlya. Az átfogó megközelítés elvének való megfelelés főként a védelmi igazgatás területi és helyi szintjein valósult meg, a bizottságok összetétele és feladatrendszerének jellege folytán. A védelmi igazgatás két pilléren – honvédelmi és katasztrófavédelmi igazgatás – megvalósuló működése alapvetően a koronavírus-pandémia megjelenéséig megfelelőnek bizonyult. A járvány és annak következményei kezelése során szerzett gyakorlati tapasztalatok azonban rámutattak a rendszer korszerűsítésének fontosságára, és elsősorban a hatékonyság fokozását szolgáló összkormányzati koordináció megteremtésének és a nemzeti ellenálló képesség fokozásának szükségességére.

*A védelmi és biztonsági igazgatás (VBI) fogalmát, rendeltetését, feladat- és szervezetrendszerét, működését rögzítő hatályos szabályozást jogalkalmazói szempontból vizsgálva és elemezve megállapítottam, hogy a rendszer korszerűsítésére szükség volt. A változtatás okai között ki kell emelni azt a tény, hogy korábban a VBI-re vonatkozó szabályanyag két ágazat (honvédelem és katasztrófavédelem) négy jogszabályában fragmentáltan került rögzítésre, honvédelmi irányultságot és ágazat-központúságot tükrözött, nem valósult meg a VBI rendszer természetét tükröző ágazatokon átívelő szabályozás. Ezt a párhuzamos, megosztott szabályozást szüntette meg a jogalkotó, és az alapvető rendelkezéseket egységesen, egy helyen a Vbö-ben helyezte el keretjelleggel. Az újítások között kiemelendő az is, hogy ágazatokon átívelő módon határozta meg a VBI fogalmát, továbbá hasonló módon meghatározta a rendszer rendeltetését is, korábbi hiányt pótolva. Ezáltal egyértelművé vált, hogy egy hazánk biztonságát veszélyeztető valamennyi esemény elleni fellépésre hivatott, ágazatokon átívelő rendszerről beszélhetünk.*

*Az összkormányzati koordináció megteremtése érdekében, a VIH létrehozásával a VBI rendszere kiegészült egy központi szervvel, melynek következtében a korábbi háromszintű rendszer négy szintűvé vált. A VIH-re vonatkozó szabályozás vizsgálata alapján megállapítottam, hogy ez nem más, mint az ágazatokon átívelő összkormányzati koordináció erősítését szolgáló új szerv, de a Vbö. annak szervezeti felépítésére, működésére nem határoz meg keretszabályokat, nem definiálja a fogalmát sem, csupán annak alapvető feladatait rögzíti keretjelleggel. Ezeket a szabályozási tárgyköröket, valamint a feladatokra vonatkozó részletszabályokat alacsonyabb szintű jogforrások, a Vbö. Vhr.2. és a VIH SZMSZ rögzítik. A Vbö-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.*

*Összességében kijelenthető, hogy a VIH a központi államigazgatás szervezetrendszerében elhelyezkedő, állandó jelleggel, meghatározott szervezeti struktúrában működő szervként került felállításra, melyhez a jogalkotó a védelem és biztonság területén jelentkező, ágazatokon átívelő jellegű, alapvetően koordinációs feladatokat telepített.*

*Az ágazati vonatkozású központi koordinációt megvalósító szervekre vonatkozó szabályrendszer vizsgálata során megállapítottam, hogy a katasztrófavédelemmel kapcsolatban a KKB, a honvédelemmel összefüggésben a HIKOM látja el a Kormány számára a javaslattevő, véleményező, tanácsadói tevékenységet. Feladatrendszerüket a védelmi és biztonsági szabályozási reform jelentős mértékben nem érintette, továbbra is ágazati vonatkozásban koordinációs, javaslattételi, kezdeményezési jogosultságokkal rendelkeznek.*

*A területi védelmi bizottságokra (TVB) vonatkozó rendelkezések vizsgálata során megállapítottam, hogy a Kormány irányítási jogkörét, az ágazati védekezési és felkészülési feladatok irányításának kivételével, a TVB-k felett a VBI központi szerve útján gyakorolja.*

*Működés tekintetében az alapvető rendelkezések változatlanok maradtak, de már nem a honvédelmi ágazat terminológiájához és a honvédelmi/honvédelmi igazgatási feladatokhoz kötöttek a Vbö-ben rögzítésre – néhány kivételtől eltekintve –, hanem átfogó módon, a VBI rendszerében elhelyezve. A TVB-k összetételében sem történtek jelentős változások, 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-k feladatrendszerét vizsgálva az is megállapítható, hogy a reform alapvető célkitűzései, az egységes, egyszerűbb, ezáltal átláthatóbb, ágazatokon átívelő, keretjellegű szabályozás megteremtése, nem valósultak meg teljes mértékben. A Vbö., amely egy alapvető rendelkezéseket tartalmazó keretjogszabály, túl részletesen, konkrétan, sok esetben az ágazati jelleg meghagyásával, a korábbi ágazati szabályanyag rendelkezéseit szó szerint átvéve, ezáltal egy bonyolult és átláthatatlan rendszert kidolgozva állapította meg a feladatokat. Pozitívuma viszont a Vbö. szabályrendszerének, hogy azokat két fő kategóriába, a felkészülési és válságkezelési feladatok csoportjára osztva rögzítette, átfogó jellegű csoportosítási módot alkalmazva.*

*Fontos kiemelni a TVB és elnöke közötti döntési jogkör átvételének szabályozását, amely lényegi változást hozott. A hatáskörgyakorlást és ezáltal a döntési jogkör megoszlásának kérdését már nem a válságkezelés tényéhez vagy a különleges jogrend bevezetéséhez köti a jogalkotó, hanem a TVB akadályoztatásának esetéhez. Véleményem szerint ez nem szolgálja a reform egyik alapvető törekvését, az operativitás követelményét.*

*A helyi védelmi bizottságok (HVB) összetételének, működésének és feladatainak vizsgálata során megállapítottam, hogy a TVB-hez hasonlóan a jogalkotó megszüntette a korábbi ágazati fragmentált szabályozást, és az alapvető rendelkezéseket a Vbö-ben, míg a részletszabályokat a Vbö. Vhr.1-ben rögzítette. Annyiban viszont megtartotta a HVB-k esetében is a megosztott szabályozást az összetételük vonatkozásában, hogy a meghívottak körét és a szakmai elnökhelyettesekre vonatkozó szabályozást nem a Vbö., hanem a Vbö. Vhr.1. tartalmazza. A HVB összetételét tekintve – TVB-vel való összehasonlításban – nincsen általános elnökhelyettesi tisztség, továbbá az egészségügyi államigazgatási szerv és az önkormányzati igazgatás képviselője a tagok között nem valósul meg. Az állandó meghívottak körének kialakítása tekintetében a HVB viszont jelentősen nagyobb mozgástérrel rendelkezik*



a TVB-hez képest. Szintén fontos különbség, hogy a HVB-nek nincsen állandó munkaszervezete, titkársága. A titkári teendőket a korábbi szabályozással egyezően a járási hivatal hivatalvezető-helyettese végzi. *Összességében megállapítható, hogy a bizottságok összetételében, működésében néhány kivételtől eltekintve jelentős változások nem történtek.*

Az új szabályrendszer a TVB-hez hasonlóan a HVB esetében is rögzítette, hogy a *HVB akadályoztatása esetén* annak elnöke gyakorolja a HVB hatáskörébe tartozó döntéshozatalt. Az elnök a szakmailag érintett elnökhelyettessel egyetértésben hozhat döntést. Figyelemmel arra, hogy a korábbi szabályozásban a HVB elnökének nem volt jogszabály biztosította lehetősége az egyszemélyi döntéshozatalra, ez az elnöki tisztség erősödését szolgálja.

A *HVB feladatrendszerét* elemezve látható, hogy a jogalkotó a TVB-hez hasonlóan *felkészülési és konkrét válságkezelési feladatok* szerinti csoportosításban állapította meg azokat a Vbö-ben. A *felkészülési* feladatok meghatározása átfogó megközelítéssel, általánosságban, a mindenféle típusú válság kezelésére történő felkészülés érdekében történt, azonban *túlságosan szűk módon*. A válságkezelési feladatok a korábbi szabályozásban is fellelhetők voltak, azonban korábban az elnökhöz telepítetten. *Összességében elmondható, hogy a korábbi szabályozásban rögzített számos feladat meghatározása indokolt lenne továbbra is a hatályos szabályrendszerben.*

A Vbö. Vhr.1. a HVB esetében is telepít a *HVB elnökéhez* feladatokat. Lényegi változás, *hogy 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.*

A polgármester az önkormányzati igazgatás rendszeréhez köthető, egyben a VBI települési szintű képviselője. A *polgármester* vonatkozásában megállapított *feladatrendszert* vizsgálva kiemelhető, hogy a jogalkotó a polgármester *feladatait is két fő – felkészülési és válságkezelési – csoportba sorolva határozta meg* a Vbö-ben. A feladatok rögzítése az *új szabályozáshoz igazított megfogalmazással, terminológiával, a korábban hatályban volt szabályrendszer átvételével történt. Az egyszerűbb, átláthatóbb szabályozás érdekében azonban, figyelemmel arra, hogy a Vbö. keretjelleget tartalmaz, indokolt lenne a Vbö-ben az általános feladatok meghatározásán túl a többi feladat általánosságban való rögzítése.* Részletesen a konkrét feladatokat ennek megfelelően a Vbö. Vhr.1-ben lenne célszerű megjeleníteni. A polgármester *feladatrendszerét a Vbö. Vhr.1. nem egészíti ki, melynek következtében abban számos hiányosság mutatkozik.*

Lényeges és előremutató viszont az a rendelkezés, amely *települési szinten tisztázza a polgármester jogkörét a védelmi és biztonsági tevékenység irányítása vonatkozásában,*

*rögzítve, hogy ezt a jogkörét csak a hatáskörrel rendelkező szerv kérésére gyakorolhatja. Fontos kiemelni továbbá, hogy 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. 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.*

Kiemelést érdemel a *védelmi bizottságok és a polgármester vonatkozásában* az is, 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 ezekkel kapcsolatos feladatok általános jelleggel történő megjelenítése is.

***A települések rezilienciájának szerepét vizsgálva a nemzeti ellenálló képesség megvalósításában,*** megállapítottam, hogy *a települések ellenálló képessége a nemzeti ellenálló képességnek szerves része. A veszélyek hatásaira való felkészülés és a mentési feladatok végrehajtásában közreműködők munkájának összehangolása pedig a védelmi és biztonsági igazgatás jogszabályokban rögzített feladata.* Ebből következik, hogy a VBI különböző szerveinek és a települések vezetőinek szerepe és felelőssége van az illetékességi területük ellenálló képességének növelésében. Megállapítható az is, hogy a VBI különböző szintjein elengedhetetlen a veszélyeztető események kockázatainak azonosítása és azok hatásainak, valamint a védettség szintjének ismerete ahhoz, hogy megfelelő legyen a felkészülés, a tervezés és a védelmi képességek kialakítása egy adott területen.

A kutatások alapján elmondható, hogy a veszélyeztető tényezők *a jövőben széles skálán mozognak. Az államok csak akkor tudnak megfelelő választ adni ezekre a kihívásokra és megfelelő védelmet nyújtani a lakosságnak, ha mind nemzeti, mind makro- és mikroközösségi szinten ehhez igazítják a védelmi rendszereiket, intézkedéseiket és kialakítják az adott terület, vagy környezetük veszélyekkel szembeni rezilienciáját.* A kutatás során azt is megállapítottam, hogy a kiváltó esemény típusa, jellege és intenzitása határozza meg a következményeket, és a kialakult hatásoktól függenek a végzendő feladatok. Ezzel összefüggésben ki kell emelni azt a következtetést, hogy a megfelelő reziliencia-szinthez nem elegendő csak a kockázatok elemzése, hanem a terület kitettségi mutatóit és az azokból adódó védettségi szintet is ismerni kell. A katasztrófák kockázati elemzésére több elfogadott és jól alkalmazható módszer áll rendelkezésre, viszont a települések kitettségi faktorainak és védettségi szintjének

megállapítására ilyen, a gyakorlatban is alkalmazható módszer nem áll rendelkezésre. *Ezt a hiányosságot igyekeztem pótolni egy olyan mérési elven alapuló eljárás kidolgozásával, amely alkalmas egy település katasztrófák elleni védettségi indexének meghatározására, és tükrözi annak védettségi szintjét és a veszélyekkel szembeni kitettséget.* Az eljárás lényege, hogy négy vizsgált területhez kapcsolódóan logikai úton meghatároztam a kitettségi faktorokat, és táblázatos formában rendszereztem az azok jellemzéséül szolgáló attribútumokat kérdések formájába öntve. Az erre adott válaszok pontszámai adják a különböző vizsgált területek részpontjait, amelyek szükségesek azok védettségi részindexeinek meghatározásához. A védettségi részindexek %-os eredményéhez rendelt értékhatárok alapján vizsgált területenként meg lehet állapítani azok védettségi és kitettségi szintjeit.

Megállapítottam, hogy a település védettsége fordítottan arányos a kitettséggel. *A védelmi és biztonsági igazgatás szereplői ezek ismeretében egzaktabb képet kaphatnak az illetékességi területük helyzetéről, és hatékonyabbá válhat a döntéshozatal védelmi kérdésekben a védelmi munka mindhárom időszakában, de főként a jövőre vonatkozó szabályozások készítése és a fejlesztések területén.*

Megítélésem szerint, a jól megválasztott kutatási célokkal és alkalmazott módszerekkel a kutatási témámmal összefüggésben felállított hipotéziseimet a kutatási eredményekkel alapvetően igazolni tudtam. A jogforrási elemzések alapján megfogalmazott kritikai észrevételeimet, megállapításaimat, a szabályozási hiányosságokra, ellentmondásokra vonatkozó javaslataimat az adott szövegekörnyezetben megtettem, de a legfontosabbakat a mellékletekben szereplő 33. és 34. számú táblázatban is összegeztem.

## Új tudományos eredmények

1. **Igazoltam** a rendkívüli jogrend és a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerének mindenkor szoros összefüggését, továbbá azonosítottam azokat a tényezőket, amelyek a különleges jogrendi szabályrendszer változásait az elmúlt évtizedekben szükségessé tették. **Azonosítottam** a különleges jogrendi szabályozás korszerűsítése szükségességének okait, és **bizonyítottam**, hogy korábban a különleges jogrendi szabályrendszer egyrészt bonyolult, túlszabályozott volt, másrészt hiányosságokat mutatott, amely felvetette a gyakorlati alkalmazhatóság problémáit.
2. A védelmi és biztonsági reform célkitűzései tükrében összehasonlító elemzéssel vizsgálva a hatályos különleges jogrendi szabályrendszert, **igazoltam**, hogy az az Alaptörvény kilencedik módosításával és a Vbö. hatályba lépésével egyszerűbbé, egységesebbé, ezáltal átláthatóbbá vált, biztosítja a rugalmasabb alkalmazhatóság és az operativitás célkitűzések teljesülését. **Azonosítottam** a gyakorlati alkalmazás során felmerülő aggályos jogszabályi rendelkezéseket, amelyek javítására, kiegészítésére javaslatot tettem.
3. A reform alapját képező Vbö., valamint a kapcsolódó egyéb jogforrások összehasonlító elemzése alapján **igazoltam**, hogy azok alapvetően biztosítják egy összehangolt védelmi és biztonsági rendszer megteremtésének kereteit, a normál jogrendi válságkezelés hatékonyságának növelését és ezen belül az ágazatokon átívelő összkormányzati fellépés lehetőségét. Jogalkalmazói szempontú jogszabályi elemzéssel **bizonyítottam továbbá**, hogy az összehangolt védelmi tevékenység és az ágazati normál jogrendi válságkezelés kapcsolata nem minden esetben valósul meg, továbbá a jogszabályi rendelkezések feltárt alkalmazhatósági problémáira megoldási javaslatokat tettem.
4. **Bizonyítottam**, hogy a védelmi és biztonsági igazgatásra vonatkozó hatályos szabályozás alapvetően biztosítja a rendszer ágazatokon átívelő jellegét, az összkormányzati koordináció megvalósításának lehetőségét, valamint a reform egyéb célkitűzéseit, azonban a VBI különböző szintjeinek működésében és feladatrendszerében az átláthatóság és az operativitás célkitűzéseket, továbbá egyéb, az alkalmazhatóságot és ezáltal a hatékony fellépést akadályozó hiányosságok, ellentmondások fedezhetők fel, amelyek megoldására jogalkalmazói szempontú javaslatot tettem.
5. **Igazoltam**, hogy a települések ellenálló képessége megvalósításában a VBI különböző szintjeinek és a települések vezetőinek kiemelt szerepe van. **Bizonyítottam**, hogy a településeket veszélyeztető események hatásai, a kárterületük jellemzői és a védelmi

feladataik, valamint az azok végrehajtásához szükséges feltételek szorosan összefüggnek egymással. *Elsőként dolgoztam ki egy olyan*, a település védelem szintjének és kitettségének meghatározására szolgáló mérési módszert és eszközt, amely a döntéshozók számára hathatós segítséget nyújthat a védelmi és biztonsági feladatok ellátása során.

### **Ajánlások, a kutatási eredmények gyakorlati felhasználhatósága**

Értekezésem különböző részei hatékonyan használhatók a hazai védelmi és biztonsági rendszert bemutató egyetemi jegyzetek, oktatási segédletek összeállításánál. Továbbá a felsőoktatási intézményekben, kiemelten a jogi egyetemeken és a Nemzeti Közszolgálati Egyetem különböző karain az oktatásban, valamint a védelem- és biztonság szavakban 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 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 (letöltve: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)

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 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.)

BAÁN Mihály – BORS István – CSIFFÁRY Tamás et al. (2014): *Magyarország védelmi igazgatása a közigazgatás új környezetében*. Budapest: Zrínyi

BENCSIK Balázs – SÁBJANICS 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.

*COMMITMENT to enhance resilience (2016):* Warsaw: North Atlantic Council 8-9 July 2016

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 et al. (2015) – NÉMETH Erzsébet – HATVANI Csaba: 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. Forrás: [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.

FODOR László (2019): *A települési önkormányzatok és a környezet védelme a 21. század eleji Magyarországon*, Budapest: Gondolat

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\\_l\\_i.pdf](http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/gazdag_ferenc_talas_peter-a_biztonsagot-veszelyeztet_tenyez_kr_l_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\\_termeszeterol.pdf](http://www.grotius.hu/doc/pub/CEKOFW/2012_35_gazdag_a_biztonsagpolitikai_kihivasok_termeszeterol.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: MHTT. X. I. kötet

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.

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 (2011): *A települési védelmi képességek a katasztrófa-kihívások tükrében*, Budapest: Biztonságunk Érdekében Oktatási- és Tanácsadó Tudományos Egyesület

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.

*JELENTÉS Magyarország nemzeti katasztrófakockázat-értékelési módszertanáról és annak eredményeiről* (2014): Budapest: Magyarország Kormánya

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.

*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 (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 védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapelgondolásának elemzése és lehetséges perspektívái. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022(8), pp. 1-32.

KÁDÁR Pál – KESZELY László (2022): A nemzeti ellenállóképeség 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 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 (2020): A hibrid konfliktusokkal szembeni átfogó fellépés lehetséges kormányzati modelljei. *Honvédségi Szemle*, 2020(4.) pp. 24-48.

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 nemzeti és NATO szintű válságkezelés új szabályozási keretrendszerének elemzése. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022(27), pp. 1-33.

KISS Enikő Csilla – VAJDA Dóra – KÁPLÁR Mátyás – CSÓKÁSI Krisztina – HARGITAI Rita – NAGY László (2015): A 25-ites Connor-Davidson Reziliencia Skála (CD-RISC) magyar adaptációja. *Mentálhigiéné és Pszichoszomatika*, 2015(16) 1. pp. 93-113.

KOVÁCS László (2018): *Kiberbiztonság- és stratégia*. Budapest: Dialóg Campus

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.

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

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 szabályzása. *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. <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.

*MAGYAR Értelmező Kéziszótár* (1992): Budapest: Akadémiai Kiadó

*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 Közsolgálati Egyetem, 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.)

MÓGOR Judit szerk. (2012): *Az új katasztrófavédelmi szabályozás*. Budapest: BM OKF

MUHORAY Árpád – PAPP Antal (2010): A vörösiszap-katasztrófa utáni helyreállítás, újjáépítés tapasztalatai II. 24. *Belügyi Szemle*, 2010/61(3), pp. 63-86.

MUHORAY Árpád (2012): A katasztrófavédelem aktuális feladatai. *Hadtudomány*, 2012(1-2), pp. 1-17.

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 (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.

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.

PROTECTION of Critical Energy Infrastructure (2017): Brussels: European Defence Agency

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. Forrás: <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. [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.)

RESILIENCE, *civil preparedness and Article 3*, (2022): Washington: NATO. Online: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_132722.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm) (letöltve: 2023.01.12.)

RESPERGER István (2018): *A válságkezelés és a hibridhadviselés*. Budapest: Dialóg Campus

*RÉVAI nagy lexikona*. 3. kötet (1935): Budapest: Révai Testvérek Irodalmi Intézet

*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.)

SZABÓ József szerk. (1995): *Hadtudományi Lexikon*. Budapest: Magyar Hadtudományi Társaság

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.)

SZOKOLOSZKY Ágnes – V. KOMLÓSI Annamária (2015): A „reziliencia-gondolkodás” felemelkedése – ökológiai és pszichológiai megközelítések. *Alkalmazott Pszichológia*, 2015(1), pp. 11-26.

[Sz. n.]: *Polgármesterek központi védelmi igazgatási felkészítése (2019)*: 2019. december 12. Online: <https://www.kormanyhivatal.hu/download/7/00/c5000/A%20v%C3%A9delmi%20igazgat%C3%A1s%20ir%C3%A1ny%C3%ADt%C3%A1si%20rendszer.pdf> (letöltve: 2023.01.04.)

[Sz. n.] (2017): *A társadalmi ellenálló képesség szerepe a biztonság szavatolásában*. Székesfehérvár: Honvédség és Társadalom Baráti Kör

[Sz. n.] (2020): *Tíz éve történt a vörösiszap-izzap katasztrófa*. Magyar Vöröskereszt. Online: <https://voroskereszt.hu/hirek/tiz-eve-tortent-a-vorosizsap-izzap-katasztrofa/> (letöltve: 2022.12.10.)

[Sz. n.] (2023): *Reziliencia*. Idegen szavak online tematikus szótára. Online: <https://idegen-szavak-szotara.hu/reziliencia-jelent%C3%A9se> (letöltve: 2023.02.01.)

TÁLAS Péter – CSIKI VARGA Tamás – ETL Alex – BERZSENYI Dániel szerk. (2021): *A Globalizált világ kihívásai*. Budapest Ludovika Egyetemi Kiadó

*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\\_D\\_CDCIMAPPS.pdf](https://indianstrategicknowledgeonline.com/web/COMPRHSIVE%20APCH_05_U_D_CDCIMAPPS.pdf) (letöltve: 2022.12.23.)

TEKNŐS László (2018): A lakosság védelmének időszerű kérdései, az önvédelmi képességek jelentősége a katasztrófák elleni védekezésben. *Hadtudomány*, 2018. elektronikus szám, pp. 81-110.

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.

TILL Szabolcs (2018): Különleges jogrend. *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. Forrás: Online: <https://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend>. (letöltve: 2022.06.13.)

TOKOVICZ József – KESZELY László – MOLNÁR Ferenc at al. (2013): *Az átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás*. Budapest: Zrínyi

TÓTH Rudolf (2000): *A Magyar Polgári Védelem fejlesztésének szükségessége, lehetséges iránya, a NATO tagság, a Magyar Honvédség korszerűsítése és a hazai katasztrófavédelmi rendszer helyzetének tükrében*. PhD doktori értekezés. Budapest: Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Doktori Iskola

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-izzap-beavatkozas-es-a-katasztrofa-felszamolasanak-fazisai> (letöltve: 2022.12.21.)

ÜRMÖSI Károly (2012): A biztonság dimenziói, biztonsági stratégia napjainkban, hazánkban. *Hadtudományi Szemle*, 5(1-2), pp. 172-184.

VARGA Attila Ferenc – KESZELY László (2015): *A védelmi bizottságok feladat- és hatáskörének változása a kezdetektől napjainkig*. Budapest: Zrínyi

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.

VIDA Csaba (2013): A biztonság és a biztonságpolitika katonai elemei. (A biztonsági tanulmányok új korszaka) *Nemzetbiztonsági Szemle*, MMXIII. 1(1), pp. 87-105. Online: [http://epa.niif.hu/02500/02538/00001/pdf/EPA02538\\_nemzetbiztonsagi\\_szemle\\_2013\\_01\\_08\\_7-105.pdf](http://epa.niif.hu/02500/02538/00001/pdf/EPA02538_nemzetbiztonsagi_szemle_2013_01_08_7-105.pdf) (letöltve: 2023.01.10.)

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.

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

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 Kutatóműhely*, 2022(11), pp. 5-40.

## **Felhasznált jogforrások és egyéb joganyagok**

Magyarország Alaptörvénye (Alaptörvény)

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya (Alkotmány)

1949. évi XX. törvény a Magyar Népköztársaság Alkotmánya

Magyarország Alaptörvényének tizedik módosítása. Magyar Közlöny, 2022 (84), p. 3388.

Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása. Magyar Közlöny, 2020(285), pp. 10129-10131.

2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról (Vbö.)

2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről (Hvt.5.)

2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről

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 CLXXVII. törvény az egyes honvédelmi kötelezettségek teljesítéséről, az azokkal kapcsolatos katonai igazgatási feladatokról, a hadköteles nyilvántartás vezetése, a gazdasági és anyagi szolgáltatások biztosítása érdekében teljesítendő adatszolgáltatásokról és a honvédelmi ágazatban használt igazolványokkal kapcsolatos adatkezelésről

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

2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról (Met.)

2004. évi CV. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről (Hvt.3.)

1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéséről (Kat.1.)

1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről (Eütv.)

1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről (Pvtv.)

1994. évi LXIII. törvény a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról

1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről

1993. évi CX. törvény a honvédelemről (Hvt.2.)

1993. évi CVII. törvény az Alkotmány módosításáról

1990. évi XL. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról

1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról

1976. évi I. törvény a honvédelemről (Hvt.1.)

1964. évi IV. törvény a vízügyről

1960. évi IV. törvény a honvédelemről

1954. évi X. törvény a tanácsokról

1912. évi LXIII. törvénycikk a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről (kivételes hatalomról szóló törvény)

427/2022. (X. 28.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági igazgatás területi és helyi szabályairól (Vbö. Vhr.1.)

337/2022. (IX. 7.) Korm. rendelet a Védelmi Igazgatási Hivatalról (Vbö. Vhr.2.)

40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet veszélyhelyzet kihirdetéséről (veszélyhelyzeti rendelet)

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.)

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

275/2001. (XII. 21.) Korm.rendelet a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény végrehajtásáról szóló 178/1993. (XII. 27.) Korm. rendelet módosításáról

179/1999. (XII.10.) Korm.rendelet a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésselről szóló 1999. évi LXXIV. törvény végrehajtásáról (Kat.1. Vhr.)

232/1996. (XII. 26.) Korm. rendelet a vizek kátételei elleni védekezés szabályairól

81/1995. (VII. 6.) Korm. rendelet az Országos Nukleárisbaleset-elhárítási Rendszer létrehozásáról szóló 135/1989. (XII. 22.) MT rendelet módosításáról

178/1993. (XII. 27.) Korm. rendelet a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény végrehajtásáról (Hvt.2. Vhr.)

32/1964. (XII. 13.) Korm. rendelet a vízügyről szóló 1964. évi IV. törvény végrehajtásáról

44/2021. (XII. 16.) BM rendelet a települések katasztrófavédelmi besorolásáról

1393/2021. (VI. 24) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról

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)

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

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)

2073/2004. (IV. 15.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról (NBS2)

2144/2002. (V. 6.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról (NBS1)

4/1992. (III. 30.) ME határozat a megyei (fővárosi) honvédelmi bizottságok tisztviselőinek és tagjainak felmentéséről és kinevezéséről

4/1991. (IX. 27.) ME határozat a megyei (fővárosi) honvédelmi bizottságok tisztségviselőinek és tagjainak kinevezéséről

10/2022. (XI. 9) MK utasítás a Védelmi Igazgatási Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatáról (VIH SZMSZ)

*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.)

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



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

## **Mellékletek**

1. számú melléklet

28. számú táblázat: A település védelmi szempontú jellemzőivel összefüggő védettségi részindex számításához

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 pont szám
1. A település védelmi szempontból releváns jellemzőinek felmérése	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 létszám egyharmada felett van, de nem éri el a felét	
		c) az idősek aránya a létszám felénél több	
	10. Népsűrűség	a) hazai átlag (100 fő/km <sup>2</sup> ) alatt van	
		b) a hazai átlag körüli	
		c) a hazai átlag feletti	
	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	
		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 járási 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>

29. számú táblázat: A Megelőzési/felkészülési Védettségi Részindex mérését segítő táblázat

b) Megelőzési/ felkészülési alapfeladatok	b) A megelőzés/felkészülés kitettségi faktorai és a védettséget mérő kérdések	c) A lehetséges válaszok és pontszámok		
1. A település védelmi felkészültségi feltételeinek felmérése	<i>1. Az általános védelmi felkészültségi feltételek helyzete</i>	<i>igen 2 pont</i>	<i>részben/ esetenként 1 pont</i>	<i>nem 0 pont</i>
	a) Van-e településnek pénzügyi védelmi alapja?			
	b) Van-e a védelmi felkészülést szervező csoport/személy?			
	c) Rendelkeznek-e a védelmi eszközök adatbázisával?			
	d) Vannak- 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 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			
2. A veszélyeztetettség és a kockázatok felmérése	<i>2. A település veszélyeztetettségének ismertsége</i>	<i>igen 2 pont</i>	<i>részben/ esetenként 1 pont</i>	<i>nem 0 pont</i>
	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	<b>3. Üzemek és jellemzőik</b>	<i>igen 2 pont</i>	<i>részben/ esetenként 1 pont</i>	<i>nem 0 pont</i>
	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	<b>4. A lakosságfelkészítés helyzete</b>	<i>igen 2 pont</i>	<i>részben/ esetenként 1 pont</i>	<i>nem 0 pont</i>
	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	<b>5. Védelmi terv</b>	<i>igen 2 pont</i>	<i>részben/ esetenként 1 pont</i>	<i>nem 0 pont</i>
	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 tervvel?			
	összesen maximum: 10 pont			

6. Az indulókészletek kialakításának mérése	<b>6. Indulókészletek megléte</b>	<b>igen 2 pont</b>	<b>részben/ esetenként 1 pont</b>	<b>nem 0 pont</b>
	a) Rendelkeznek-e a veszélyeztetettségnek megfelelő anyagi-technikai indulókészlettel 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	<b>7. Települési védelmi vezetés megléte</b>	<b>igen 2 pont</b>	<b>részben/ esetenként 1 pont</b>	<b>nem 0 pont</b>
	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 helyettesítése távolléte esetére a védelmi feladatok irányítására?			
	összesen maximum: 8 pont			
8. Helyi mentőerők kialakítása, helyzetének felmérése	<b>8. Települési mentőerők megléte</b>	<b>igen 2 pont</b>	<b>részben/ esetenként 1 pont</b>	<b>nem 0 pont</b>
	a) Rendelkezik-e települési köteles polgári védelmi szervezetekkel?			
	b) Rendelkezik-e települési önkéntes polgári védelmi szervezetekkel?			
	c) Megfelelnek-e ezek a település veszélyeztetettségi besorolásának megfelelő követelményeknek?			
	d) Megtörtént-e a szervezetek jogszabályi előírásoknak megfelelő felkészítése, gyakoroltatása?			
	e) A riasztási és 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			
9. A település védelmével összefüggő sajátosságok felmérése	<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>			

30. számú táblázat: A Védekezési Védeettségi Részindex mérési táblázata

a) Védekezési/mentési alapeladatok	b) A védekezés/mentés kitétségi faktorai és a védetség mérését segítő kérdések	c) A lehetséges válaszok és pontszámok		
1. A riasztás vétele, riasztás	<i>1. A riasztás feltételeinek megléte</i>	<i>igen 2 pont</i>	<i>részben/ esetenként 1 pont</i>	<i>nem 0 pont</i>
	a) Van-e riasztási terv?			
	b) Működőképes-e a riasztási/tájékoztatási 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	<i>2. A kárterületek elérhetősége</i>	<i>igen 2 pont</i>	<i>részben/ esetenként 1 pont</i>	<i>nem 0 pont</i>
	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	<i>3. Felderítést végzők rendelkezésre állása</i>	<i>igen 2 pont</i>	<i>részben/ esetenként 1 pont</i>	<i>nem 0 pont</i>
	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 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 mértékének megállapítása	<b>4. A közművek megléte, állapota</b>	<b>igen 2 pont</b>	<b>részben/ esetenként 1 pont</b>	<b>nem 0 pont</b>
	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	<b>5. A lakosság riasztásának, tájékoztatásának feltételei</b>	<b>igen 2 pont</b>	<b>részben/ esetenként 1 pont</b>	<b>nem 0 pont</b>
	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? f) Volt-e felkészítés a területen a riasztás során szükséges teendőkről? összesen maximum: 8 pont			
6. A kárterület kijelölése, zárása	<b>6. A kárterület kijelölési/zárási lehetőségei</b>	<b>igen 2 pont</b>	<b>részben/ esetenként 1 pont</b>	<b>nem 0 pont</b>
	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			
7. A károk felszámolása	<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			
8. Lakosságvédelmi feladatok	<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 lehetősége 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	<b>9. A KI és az anyagi javak mentésének feltételei</b>	<b>igen 2 pont</b>	<b>részben/ esetenként 1 pont</b>	<b>nem 0 pont</b>
	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	<b>10. A közbiztonság fenntartásának feltételei</b>	<b>igen 2 pont</b>	<b>részben/ esetenként 1 pont</b>	<b>nem 0 pont</b>
	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 feladatokhoz 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 rendfenntartási feladatok közös gyakorlása?			

	összesen maximum: 12 pont			
11. A katasztrófa-sújtotta területté nyilvánítás	<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			
12. Mentési dokumentációk készítése	<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 vezetésért 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>			

31. számú táblázat: A Helyreállítási Védeltségi Részindex mérési táblázata

a) Helyreállítási alapfeladatok	b) A helyreállítás kitettségi faktorai és a védeltség mérését segítő kérdések	c) A lehetséges válaszok és pontszámok		
1. A károk felmérése	<i>1. A károk felméréséhez szükséges feltételek megléte</i>	<i>igen 2 pont</i>	<i>részben/ esetenként 1 pont</i>	<i>nem 0 pont</i>
	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	<i>2. A helyreállítás, újjáépítés feltételeinek megléte</i>	<i>igen 2 pont</i>	<i>részben/ esetenként 1 pont</i>	<i>nem 0 pont</i>
	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 visszapotlása	<b>3. Az eszközök visszapotlásának feltételei</b>	<b>igen 2 pont</b>	<b>részben/ esetenként 1 pont</b>	<b>nem 0 pont</b>
	a) Az önkormányzat felmérte-e a védekezésre felhasznált, visszapotlandó eszközöket, anyagokat?			
	b) Kezdeményezte-e a más szerv hatáskörébe tartozó eszközök visszapotlásának költség-megtérítését?			
	c) Meghatározták-e a visszapotlandó anyagokat, eszközöket és azok visszapotlásának prioritásait?			
	d) Megtörtént-e az intézkedés a saját eszközök, anyagok és tartalékaik visszapotlására?			
	összesen maximum: 8 pont			
4. A védelmi munka értékelése	<b>4. A védelmi munka értékelésének feltételei</b>	<b>igen 2 pont</b>	<b>részben/ esetenként 1 pont</b>	<b>nem 0 pont</b>
	a) Megtörtént-e a felkészülési időszak feladatainak és azok végrehajtásának értékelése?			
	b) Sikertült-e azonosítani a hiányosságokat, problémákat a felkészülésben?			
	c) Megtörtént-e a védekezési időszak feladatainak és azok végrehajtásának értékelése?			
	d) Sikertült-e azonosítani a hiányosságokat, problémákat a védekezésben?			
	e) Megtörtént-e a helyreállítási időszak feladatainak és azok végrehajtásának értékelése?			
	f) Sikertült-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>			



**33. 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><i>A védelmi és biztonsági reform folyamata, alapvető állomásai, a hatályos különleges jogrendi szabályrendszer változásainak összehasonlító elemzése</i></b>		
1.	Az Országgyűlés akadályoztatása esetén a köztársasági elnök jogosult az országgyűlési jogkörök gyakorlására, kivéve a háborús helyzet kinyilvánításának jogkörét. <i>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.</i> Ha az Országgyűlés akadályoztatása miatt nem tud határozni a háborús helyzet kinyilvánításáról, akkor értelemszerűen ennek a döntésnek a hiányában a hadiállapot sem hirdethető ki.	4.2.2. alfejezet
<b><i>A Vbő. és az összehangolt védelmi tevékenység (ÖVT) bemutatása, valamint a normál jogrendi válságkezelés hatékonyságát fokozó szabályrendszer vizsgálata</i></b>		
1.	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, <i>a védelmi és biztonsági események bekövetkezéséhez kötni, és nem korlátozni ezeknek a kötelezettségeknek a teljesítését a fegyveres összeütközések idejére.</i>	5.1.2. alfejezet
2.	Hiányolom a „ <i>védelmi és biztonsági tevékenységek</i> ” definíciójának <i>átfogó, keretjellel megalkotását.</i> 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 feladatrendszer is.	5.1.2. alfejezet
3.	Véleményem szerint célszerű lenne a szabályrendszerben megteremteni annak a lehetőségét, hogy <i>a polgári védelmi szolgálat ne csak fegyveres összeütközések és katasztrófa időszakában, hanem valamennyi védelmi és biztonsági esemény kezelése során elrendelhető legyen.</i> 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.	5.1.2. alfejezet

4.	Figyelemmel napjaink biztonságot fenyegető tényezőinek jellegére és az elmúlt évek tapasztalataira, az átfogó megközelítés követelménye alapján <i>indokolt lenne a polgári védelmi kötelezettségen túl a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségnek is a védelmi és biztonsági események bekövetkezéséhez kötése.</i>	5.1.2. alfejezet
5.	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 <i>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.</i>	5.2. alfejezet
6.	Célszerű lenne a honvédelmi válsághelyzet elrendelését követően bevezethető intézkedések közé beemelni a korábbi szabályozásból az ország <i>védelme és biztonsága szempontjából kiemelt jelentőségű létesítmények honvédségi, rendőri erőkkel történő őrzését és a már őrzés alatt álló létesítmények őrzésének fokozását.</i>	5.3.1. alfejezet
7.	Figyelemmel az elmúlt időszak magyarországi eseményeire, a migrációs hullám idején és az azóta eltelt időben szerzett tapasztalatokra, <i>véleményem szerint a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzeti szabályozás esetében is indokolt lenne azt összehangolt védelmi tevékenységként meghatározni.</i>	5.3.1. alfejezet
8.	Váratlan támadás esetén a rendkívüli jogrend kihirdetéséig, normál jogrendi működés mellett a Kormánynak egy kétfázisú azonnali reagálást biztosító időszak áll rendelkezésére a hatékony válságkezeléshez. <i>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.</i>	5.3.2. alfejezet
9.	A kiterjedt káresemény meghatározásával kapcsolatosan <i>célszerű 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.</i>	5.3.2. alfejezet
<b><i>A védelmi és biztonsági igazgatási rendszer fogalma, rendeltetése, szervezeti felépítése, működése és feladatai a hatályos szabályozás alapján</i></b>		
1.	Véleményem szerint a VIH szervezetére, működésére vonatkozó <i>alapvető rendelkezéseket keretjelleggel a Vbő-ben lenne indokolt rögzíteni</i> az egységesség, mint a reform által kitűzött cél megvalósulása érdekében, ahogy az a VBI többi szintjén megfigyelhető. Ennek következtében a VBI mind a négy szintjén az alapvető szabályok egységesen, egy helyen, alapvetően egységes szempontrendszer alapján lennének rögzítve. <i>Az alapvető szabályozást kibontó részletszabályoknak pedig célszerű lenne a Vbő. Vhr2-ben és a VIH SZMSZ-ében megjelenni.</i>	7.2.1. 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. <i>Véleményem szerint központi szinten is célszerű lenne a feladatok ilyen módon történő bontása az egységesség és átláthatóság érdekében.</i>	7.2.2. alfejezet
3.	A TVB elnökének egyszemélyi döntési jogkörével összefüggésben véleményem szerint <i>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.</i>	7.3.1. alfejezet
4.	A TVB felkészülési és válságkezelési feladatait vizsgálva, <i>célszerű lenne az általános feladatokat a Vbő-ben feltüntetni, a speciális feladatokat viszont a Vbő. Vhr.1-ben lenne indokolt megjeleníteni.</i> Javaslom 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 Vbő. keretszabályozást kíván teremteni az alapvető rendelkezések lefektetésével.	7.3.2. alfejezet
5.	A TVB a kialakult helyzet és a védekezés folyamatos értékeléséről a Kormánynak köteles jelenteni. <i>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.</i>	7.3.2. fejezet
6.	A Vbő. egyetlen feladatot határozott meg a TVB elnöke számára, a területi veszélyelhárítási terv jóváhagyásának feladatát, amelyet <i>véleményem szerint a Vbő. Vhr.1-ben lenne célszerű megjeleníteni, hiszen az túl konkrét, nem általános feladat.</i>	7.3.2. alfejezet
7.	A Vbő.Vhr.1. alapján a TVB-nek az operatív szerve bevonásával ellátandó feladatai között szerepel a megtett intézkedésekről történő folyamatos tájékoztatás. <i>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.</i>	7.3.2. alfejezet

8.	A Vbő. 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. <i>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.</i>	7.3.2. alfejezet
9.	A HVB állandó meghívottjai között a korábbiakhoz képest szűkebb körben érvényesül az önkormányzati képviselő. <i>Megítélésem szerint a településeket érintő pontos információk biztosításához és ezáltal a bizottsági munka megfelelő ellátásához szükséges lenne a korábbi önkormányzati képviselő jogszabályi szintű meghatározása.</i>	7.4.1. alfejezet
10.	A HVB-nek nincsen állandó munkaszervezete, titkársága. A titkári teendőket a korábbi szabályozással egyezően a járási hivatal hivatalvezető-helyettese végzi. <i>Megítélésem szerint célszerű lenne a korábbi szabályozásból annak a rendelkezésnek az átvétele is, amely a titkár alapvető rendeltetéseként a HVB elnöki feladatellátásának támogatását rögzítette.</i>	7.4.1. alfejezet
11.	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.	7.4.1. alfejezet
12.	A HVB felkészülési és válságkezelési feladatai közül a <i>speciális feladatokat</i> , figyelemmel arra, hogy konkrét, ágazatközpontú rendelkezésekről van szó, <i>javaslom a Vbő. Vhr.1-ben megjeleníteni.</i>	7.4.2. alfejezet
13.	Célszerű lenne a Vbő. Vhr.1. rendelkezései között rögzíteni, hogy a <i>HVB operatív tevékenységének támogatására operatív munkaszervezet működtet, továbbá szükséges lenne a HVB-nek az operatív munkaszerve bevonásával ellátandó feladatrendszerének meghatározása is.</i>	7.4.2. alfejezet
14.	Véleményem szerint indokolt lenne a HVB elnöke feladatai közül a Vbő. által rögzített települési veszélyelhárítási terv jóváhagyásának feladatát <i>is a többivel egy helyen, a Vbő. Vhr.1-ben rögzíteni.</i>	7.4.2. alfejezet
15.	A polgármesterek <i>felkészülési általános feladatai</i> között három esetben is megfigyelhető duplikáció, ezért <i>javaslom ezeknek a párhuzamoknak a megszüntetését, továbbá egy esetben az általánosabb megfogalmazással történt feladatmeghatározás megtartását.</i>	7.5. alfejezet
16.	Az egyszerűbb, átláthatóbb szabályozás követelményének való megfelelés érdekében a polgármesterek feladataival kapcsolatban is indokolt lenne a <i>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.</i>	7.5. alfejezet

17.	Fontosnak tartom a korábbi rendelkezések átvételével továbbra is azt rögzíteni, <i>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.</i>	7.5. alfejezet
18.	A Vbő. újításának köszönhetően az ideiglenes polgári védelmi szolgálat azonnali teljesítésének elrendelésére jogosulttá vált a HVB elnöke is, azonban <i>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.</i>	7.5. alfejezet
19.	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. Ezért célszerű lenne <i>az operativitás érdekében a korábbi szabályozáshoz hasonlóan az egyszemélyi döntési jogkört a különleges jogrend idejéhez, valamint az azonnali reagálást szükségessé tevő válsághelyzetekhez kötni.</i>	7.5. alfejezet

**34. 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><i>A biztonság fogalmának változása, a hazánk biztonságát fenyegető veszélyforrások a nemzeti biztonsági stratégiák tükrében</i></b>		
1.	A biztonság nemzeti biztonsági stratégiák tükrében való elemzése alapján megállapítottam, hogy a stratégiai dokumentumaink más-más biztonsági környezetben kerültek kidolgozásra, ezek meghatározták a hazai biztonságfelfogást, amely megmutatkozik a stratégiákban szereplő biztonságot befolyásoló tényezők megjelölésében, valamint sorrendiségében is.	1.2. alfejezet
2.	Az utóbbi évek eseményei igazolták, hogy a biztonságunkat veszélyeztető tényezők gyakran együttesen, egy időben jelentkeznek. 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, amelyre a koronavírus-világjárvány és az orosz-ukrán háború eddig ismert negatív következményei is rávilágítottak.	1.2. alfejezet Részkövetkeztetések
<b><i>A hazai különleges jogrend alaprendeltetése, a változások okai, folyamata, alapvető jellemzői a rendszerváltozástól napjainkig</i></b>		
1.	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.	2.3.3. alfejezet
<b><i>A különleges jogrendi szabályozás alkotmányossági és gyakorlati alkalmazhatóságának vizsgálata a jelenlegi szabályrendszer hatályba lépése előtti állapot szerint</i></b>		
1.	Az Alaptörvény hatályba lépése előtt a különleges jogrendi szabályrendszer alkalmazhatóságával kapcsolatosan tapasztalt ellentmondások és nehézségek – a szükségállapotra és a veszélyhelyzetre vonatkozó szabályozottság eltérő mértéke, a két minősített időszak nem egyértelmű elhatárolása – megkövetelték a vonatkozó rendelkezések alkotmányos szintű módosításának szükségességét.	3.2.1. alfejezet
2.	A Covid19-pandémia rámutatott, hogy a különleges jogrendre vonatkozó szabályrendszer napjainkban az előre nem látható, hirtelen jelentkező, dinamikusan változó, rendkívül összetett és kiszámíthatatlan, tovagyrűző biztonsági kihívások kezelésére már nem volt képes megfelelő válaszokat adni. A koronavírus-világjárvány felgyorsította a szabályozás egyébként is elengedhetetlen rendszerszintű korszerűsítésének szükségességét.	3.2.2. alfejezet

3.	<p>Megállapítottam, hogy a reformot megelőzően a különleges jogrend szabályozása <i>alkotmányos szinten túlszabályozott, szerteágazó volt, ugyanakkor a keretszabályozás végrehajtására szolgáló normaanyag tekintetében hiányosságok, alulszabályozottság, a koherencia hiánya volt megfigyelhető.</i> Alkotmányos szinten az esetekörök <i>kihirdetését megalapozó események szempontjából aggályos jellemző volt a statikus, kazuisztikus jelleg is. Ezen kívül a különböző eseteköröknél alkalmazott fogalomrendszer is túlhaladottá, idejétmúlttá vált.</i></p>	3. fejezet Részkövetkeztetések
<p><b><i>A védelmi és biztonsági reform folyamata, alapvető állomásai, a hatályos különleges jogrendi szabályrendszer változásainak összehasonlító elemzése</i></b></p>		
1.	<p>Az Alaptörvény tizedik módosítása folytán bekerült a veszélyhelyzet kihirdethetőségi okai közé a „szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa” kitétel is. <i>Ezzel a módosítással az alkotmányozó megbontotta az esetekörök vonatkozásában a reform során alkalmazott logika mentén történt katonai/rendészeti/katasztrófa típusú elhatárolást, és a veszélyhelyzetet egy vegyes alakzattá tette.</i> Az orosz-ukrán háború, mint új, biztonságunkat veszélyeztető esemény hatására <i>visszatért a reformot megelőzően évtizedeken keresztül alkalmazott ad hoc szabályozási gyakorlathoz.</i></p>	4.2.1. alfejezet
2.	<p>A különleges jogrendre vonatkozó törvényi szabályozás összehasonlító elemzése alapján megállapítottam, hogy a bevezethető rendkívüli intézkedések vonatkozásában a <i>korábbi szabályrendszer túlzóan részletező, kiterjedt, sok esetben ágazati jegyeket mutató, széttagolt volt. Ezzel szemben a Vbö. – 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.</i></p>	4.3. alfejezet
<p><b><i>A Vbö. és az összehangolt védelmi tevékenység (ÖVT) bemutatása, valamint a normál jogrendi válságkezelés hatékonyságát fokozó szabályrendszer vizsgálata</i></b></p>		
1.	<p>A szabályozás egyik <i>ellentmondásának tekinthető, hogy a jogalkotó a Vbö-ben védelmi és biztonsági szervezetnek minősítette az Országgyűlési Őrséget is, anélkül, hogy a védelem- és biztonságsvavatolás felelősei közé sorolta volna.</i></p>	5.1.2. alfejezet
2.	<p>Az ÖVT-re vonatkozó szabályrendszer vizsgálata alapján megállapítottam, <i>hogy az ÖVT hidat képez a normál jogrendi működés és a különleges jogrendi működés között, 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.</i></p>	5.2. alfejezet

3.	Az ÖVT és 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.	5.3.1. alfejezet
<b>A hazai védelmi igazgatási rendszer kialakulásának előzményei, fejlődésének főbb szakaszai, azok jellemzői, jogszabályi háttere</b>		
1.	A hazai védelmi igazgatási rendszer fejlődésének főbb szakaszait és jellemzőit 2022-ig vizsgálva megállapítottam, hogy az kétpilléres szerkezetűvé vált, de a honvédelmi jelleg dominanciája továbbra is érvényesült. Az összkormányzati koordináció kiépítésére nem került sor, továbbá működése során megnőtt az államigazgatás szerepe.	6.3. alfejezet
<b>A védelmi és biztonsági igazgatási rendszer fogalma, rendeltetése, szervezeti felépítése, működése és feladatai a hatályos szabályozás alapján</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 volt megfigyelhető. 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.	7.1. alfejezet
2.	A TVB-k működésével összefüggésben megállapítottam, hogy korábban a működési költségek fedezetét a jogalkotó a honvédelmi feladatokhoz kötötte 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. Ebből jól látható, hogy pénzügyi vonatkozásban megmaradt az ágazathoz kötöttség, ezen a területen a szabályozás nem teremtette meg az ágazatokon átívelő jelleget.	7.3.1. alfejezet
3.	A TVB-k Vbő-ben meghatározott feladatrendszerének vizsgálata során megállapítottam, hogy a Vbő. vezérlő elvei, 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.	7.3.2. alfejezet



## **Függelék**

A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI HIVATAL SZERVEZETI EGYSÉGEINEK FELADATAI

**1. Védelmi és Biztonsági Koordinációs Főosztály**

**1.1. Kodifikációs feladatok:**

- a) a Vbö.-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 Vbö. 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.	A biztonság szűkebb és tágabb értelmezése, dimenziói	32.
2.	Magyarország biztonságát veszélyeztető kihívások, kockázatok, fenyegetések az NBS1 és NBS2 alapján	33.
3.	Magyarország biztonságát veszélyeztető kihívások, kockázatok, fenyegetések az NBS3 és NBS4-ben	36.
4.	A globális biztonság dimenziói, a várható biztonsági kockázatok elemei és a kihívások okai, hatásai	37.
5.	A különleges és a normál időszaki jogrend összehasonlítási szempontjai és összehasonlítása	45.
6.	A különleges jogrendi esetekörök tényállásainak összefüggései a rendszerváltozástól az Alaptörvény hatályba lépéséig	50.
7.	Az Alaptörvény különleges jogrendi tényállásainak összefüggései a 6. módosítás után	52.
8.	Az Alaptörvény különleges jogrendi esetei tényállásainak összefüggései 2022. november 1-jétől, a hatályos szabályozás alapján	54.
9.	A különleges jogrendi esetekörök száma, alapvető változásai	77.
10.	Az alkotmányos reform cél- és eszközrendszere	78.
11.	A különleges jogrendre vonatkozó közös garanciák	93.
12.	A Vbö. cél- és eszközrendszere	111.
13.	A védelmi igazgatási rendszer változásai 1989-2022-ig	147.
14.	A Védelmi Igazgatási Hivatal feladatai a Vbö. alapján	159.
15.	A területi védelmi bizottság összetétele a Vbö. és Vbö.Vhr1. alapján	167.
16.	A TVB felkészülési feladatai a Vbö. alapján	175.
17.	A TVB válságkezelési feladatai a Vbö. alapján	177.
18.	A TVB-nek a felkészüléshez köthető követelmények, eljárásrendek meghatározásához kapcsolódó és az operatív szerve bevonásával ellátandó feladatai a Vbö. Vhr.1. alapján	181.
19.	A TVB elnökének hatáskörébe tartozó feladatok a Vbö. Vhr.1. alapján	183.
20.	A HVB felkészülési és válságkezelési feladatai a Vbö. alapján	190.
21.	A HVB elnökének feladatai a Vbö. Vhr.1. alapján	193.
22.	A polgármester feladatai a Vbö. alapján	195.
23.	A nemzeti ellenálló képesség feladatellátásának területei és fejlesztésének kiemelt szempontjai	212.
24.	A VBI központi (VIH) és területi (TVB) szervének a települések rezilienciájának megalapozásához kapcsolódó feladatai	217.
25.	A VBI helyi szervének (HVB) és a polgármestereknek a települések rezilienciájának megalapozásához kapcsolódó feladatai	218.
26.	A védelmi feladatok cél és időszak szerinti csoportosítása	228.
27.	A kitettségi faktorok védelmi célok szerinti csoportjai	232.
28.	A település védelmi szempontú jellemzőivel összefüggő védettségi részindex számításához	267.
29.	A Megelőzési/felkészülési Védettségi Részindex mérését segítő táblázat	270.
30.	A Védekezési Védettségi Részindex mérési táblázata	274.



<b>31.</b>	A Helyreállítási Védetség Részindex mérési táblázata	279.
<b>32.</b>	A védetség, a kitétség részindexek és a védelmi szintek kapcsolata	237.
<b>33.</b>	Kritikai észrevételek és javaslatok a feltárt szabályozási hiányosságok, ellentmondások korrigálására, megoldására	281.
<b>34.</b>	A kutatás során és a jogszabályok összehasonlító elemzéséből levont következtetések, alapvető megállapítások	286.

## ÁBRÁK JEGYZÉKE

<b>S.sz.</b>	<b>Az ábrák megnevezése</b>	<b>Oldal</b>
<b>1.</b>	A Védelmi Igazgatási Hivatal szervezeti kialakítása	156.
<b>2.</b>	A TVB összetétele	166.
<b>3.</b>	Az ellenálló képességet megalapozó tényezők	210.
<b>4.</b>	A települési reziliencia összetevői	216.
<b>5.</b>	A kihívások, kockázatok és fenyegetések	220.
<b>6.</b>	A települések védelmi képességeinek kialakítási folyamata a megelőzés időszakában	227.

## Általam használt fontosabb rövidítések jegyzéke

<b>Rövidítés</b>	<b>Megnevezés</b>
<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>KTÖP</b>	kapható teljes összpontszám
<b>MVB</b>	megyei védelmi bizottság
<b>MVRI</b>	megelőzési védettségi részindex
<b>MVRP</b>	megelőzési védettségi részpont

<b>NBS1</b>	2144/2002. (V. 6.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról
<b>NBS2</b>	2073/2004. (IV. 15.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról
<b>NBS3</b>	1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról
<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 Védettségi Index
<b>TKVÖP</b>	települési katasztrófavédelmi védettségi összpontszám
<b>TVB</b>	területi védelmi bizottság
<b>TVJRI</b>	települési jellemzőkből számolt védettségi részindex
<b>TVÖP</b>	települési védettségi összpontszám
<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>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>VVRI</b>	védekezési védettségi részindex
<b>VVRP</b>	védekezési védettségi részpont

## A témával kapcsolatos saját publikációk jegyzéke

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 időszak 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*, 16(3), pp. 36-46.