

- Magyarország védelmi és biztonsági céljai eléréséhez szükséges feladatok végrehajtási fázisában együttműködő szerveket, szervezeteket, valamint azok feladat végrehajtásához szükséges koordináció kapcsán felmerülő illeszkedési pontokat, valamint
- azon ágazatokhoz kapcsolódó feladatokat, amelyek végrehajtásával az ország eléri a védelem és biztonság megerősítése terén tervezett célkitűzéseket.

A tervdokumentum kidolgozásában kiemelt szerepet kap védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve, a Védelmi Igazgatási Hivatal, amelynek vezetője felelős a kidolgozásért, a tervezési tevékenység összkormányzati összehangolásáért. Az integrált védelmi és biztonsági iránymutatást a hatályba lépését követő második évben, illetve a nemzeti biztonsági stratégia módosítását követően felül kell vizsgálni.

- d) Az ágazati törvényben és a Kormány rendeletében előírt ágazati, illetve kihívás- vagy fenyegetésközpontú, továbbá kockázatelemzésen alapuló stratégiák, alaptervek, illetve intézkedési tervek.

A tervrendszer negyedik szintjén helyezkednek el azok az alacsonyabb szintű stratégiák és tervdokumentumok, amelyek közvetlenül az adott szakág szakmai stratégiáit, célkitűzéseit, feladatait és hozzárendelt forrásokat tartalmazzák. Az itt kezelt tervek, folyamatok ágazat specifikusak, azonban összeállításuk során, a tervezés folyamatában nem térhetnek el a Kormány által kiadott magasabb szintű tervdokumentumoktól, az azokban megfogalmazott céloktól. Minden a védelmi és biztonsági feladatrendszer felölélő ágazati feladatot a magasabb rendű tervekben meghatározottak mentén a többi ágazat feladatainak figyelembevételével, azokkal együttműködésben kell megtervezni, illetve a végrehajtás szintjéig biztosítani annak megvalósíthatóságát. A megvalósításhoz szükséges elemeket – úgy, mint például erőforrásokat, körülményeket, célszerűen alkalmazott eszközöket – a tervezés során figyelembe kell venni, továbbá a tervben meg kell jeleníteni.

A fő szabály szerint két típusú védelmi és biztonsági tárcaspecifikus terv elkészítése kötelező a meghatározott szervezetek számára, amelyek kidolgozását az adott területért felelős miniszter rendeli el, hagyja jóvá, és felel annak megvalósíthatóságáért, módosításáért, felülvizsgálatáért.

A Védelmi és Biztonsági Alapterv tartalmazza:

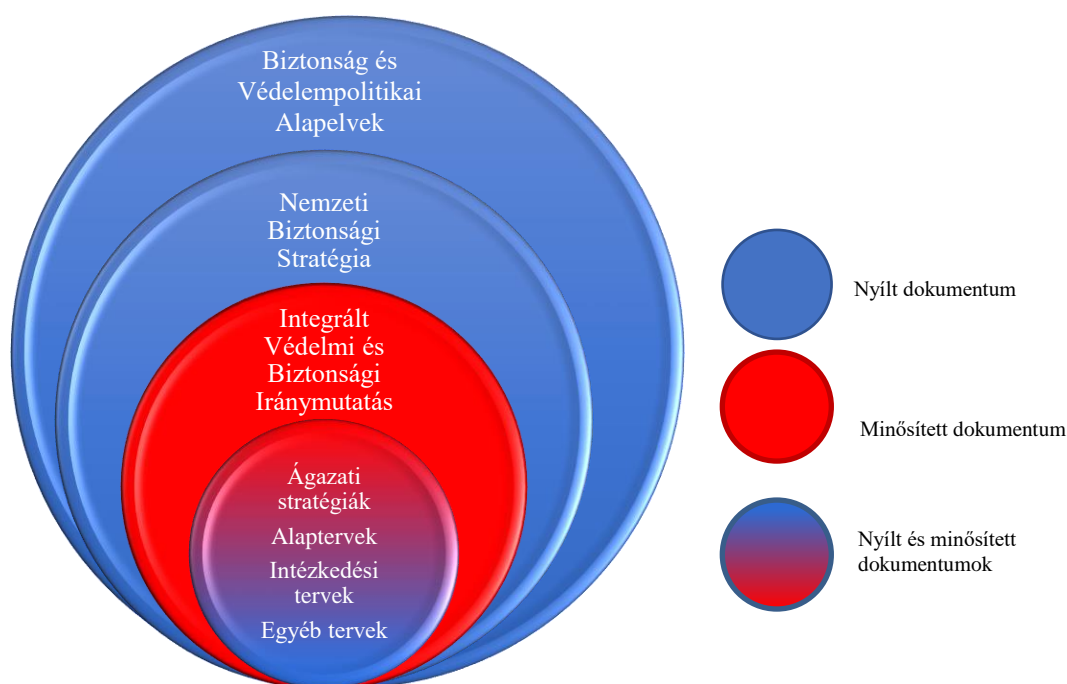
- a szervezetre vonatkozó védelmi és biztonsági tevékenységgel kapcsolatos fejlesztési, működési és fenntartási, együttműködéssel kapcsolatos célokat és az ezek alapján elvégzendő feladatokat;
- a szervezet irányítása alá tartozó szervek védelmi és biztonsági célkitűzéseit;
- a védelmi és biztonsági tevékenységekhez tervezett erőforrások elosztását;
- a forrásszükségletek pontos meghatározását és felhasználásának ütemezését;
- a teljesítéshez szükséges személyi, tárgyi, szakmai, anyagi és szervezeti feltételeket;
- a feladatok megvalósítására megállapított határidőket és felelősöket, valamint
- a nyomon követés szervezeti feladatait.

A Védelmi és Biztonsági Alaptervet két évenként, vagy az Integrált Védelmi és Biztonsági Iránymutatás tervdokumentum módosítása, felülvizsgálata után kell felülvizsgálni.

A Védelmi és Biztonsági Intézkedési Terv tartalmazza:

- a szervezet védelmi és biztonsági eseményekkel összefüggő riasztási és értesítési tervét;
- a szervezet különleges jogrend időszaki sajátos működésére vonatkozó szabályokat;
- a szervezet összehangolt védelmi tevékenység elrendelését követő sajátos működésére vonatkozó szabályokat;
- a veszély elhárítási tervet;
- a honvédelmi intézkedési tervet.

A védelmi és biztonsági tervdokumentumok hierarchiáját a következő ábra szemlélteti.



3. ábra: A védelmi és biztonsági tervdokumentumok hierarchiája

4. A védelmi és biztonsági tervezésre és a tervdokumentumok készítésére vonatkozó alapelvek

A védelmi és biztonsági tervezés folyamata kialakításánál figyelembe kell venni a kormányzati stratégiai irányítás rendszeréről szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet kereteit. Ez a rendelet megadja mindazon követelményeket, amelyek mentén egy célokkal ellátott, irányított, behatárolt, átlátható, kontrollálható eredmény centrikus, valamint forrásokat is számba vevő folyamatot lehet kialakítani és működtetni.

A tervezést úgy kell elvégezni és olyan tervdokumentumokat kell előállítani, hogy azok végrehajtásával megvalósuljon a magyar nemzet védelme, biztonságának fenntartása, fejlesztése, illetve a tervek biztosítsák a védelemmel és biztonsággal kapcsolatos kormányzati intézkedésekkel való összhangot.

A tervezés folyamatosságát és a tervkészletek naprakészen tartását a nyomon követés, valamint a meghatározott időközönkénti felülvizsgálat aktusaival célszerű biztosítani. Ezek iniciálása történhet időintervallum meghatározásával, továbbá hozzárendelhető a biztonsági környezet változásai által generált eseményekhez, vagy azok lekövetéséhez.

A kormányzati elveknek megfelelően a tervdokumentumokat úgy szükséges kidolgozni, hogy azok tartalma biztosítsa az összhangot a tervrendszerben készülő egyéb tervekkel, továbbá a tervekben foglalt célok, feladatok megvalósításának illeszkedniük kell az összkormányzati célkitűzésekhez.

A tervezést egyszerű és átlátható folyamatok mentén kell végezni, valamint a tervdokumentumok kidolgozásánál mindig figyelemmel kell lenni a minősített adatoknak védelmére is olyan módon, hogy emellett a monitoring és ellenőrzési feladatok egyszerűen elvégezhetőek, valamint beavatkozási pontok könnyen azonosíthatóak legyenek.

A tervezés tartalmára vonatkozó kritériumokat úgy kell meghatározni, hogy azok teljes mértékben szolgálják azon a védelmi és biztonsági eseményre történő felkészülésre annak megelőzésére, kezelésére irányuló célokat, amelyek elősegítik az ország biztonságának szavatolását és az állampolgárok védelmét. Ezek mentén a tervekben megjelenített feladatoknak társadalmi- és gazdasági szempontból fenntarthatóak, reálisan megvalósíthatónak kell lenniük, meg kell felelniük az összkormányzati célkitűzéseknek és összhangban kell lenniük a szakterületi tervezés egyéb dokumentumaival.

5. A védelmi biztonsági tervezés folyamata és módszere

A védelmi és biztonsági tervezés folyamata egymásra épülő, egymást támogató és adatokkal ellátó folyamatok és tevékenységek összessége, amely a Vbő-re figyelemmel leköveti a védelmi és biztonsági dokumentumok hierarchiáját (alapelv-stratégia-iránymutatás-ágazati tervek), ezzel megalapozva egy négy fő tervezési fázisból álló folyamatot. A négy tervezési fázis négy szintű tervezést és eltérő információmélységet is jelent egyben.

A védelmi és biztonsági tervezés kormányzati szintű egységét úgy célszerű biztosítani, hogy a védelmi és biztonsági tervdokumentum összeállításért felelősnek a kidolgozás során be kell vonnia az érintett állami és más, nem kormányzati irányítás alá tartozó szervet a folyamatba és az adatmegosztásba/felhasználásba. Ezzel előáll az a központi, vezérelt, egymáshoz kapcsolódó tervezési folyamat és tervdokumentum rendszer, amely megfelelő alapot biztosít az ország védelmi és biztonsági feladatainak megszervezéséhez és esetleges végrehajtásához.

A végleges tervek koherenciája és adekvát tartalmának elősegítése érdekében szükséges a védelmi és biztonsági tervdokumentum összeállítása folyamatában a különböző állapotokban lévő tervezetek véleményezése, amelyekre – a terv szintjének és tartalmának megfelelően – a

folyamatban legalább 30 napot, míg a terv végső tervezetének véleményezésére legalább 15 napot kell biztosítani, szükség szerint a résztvevők adott köre számára.

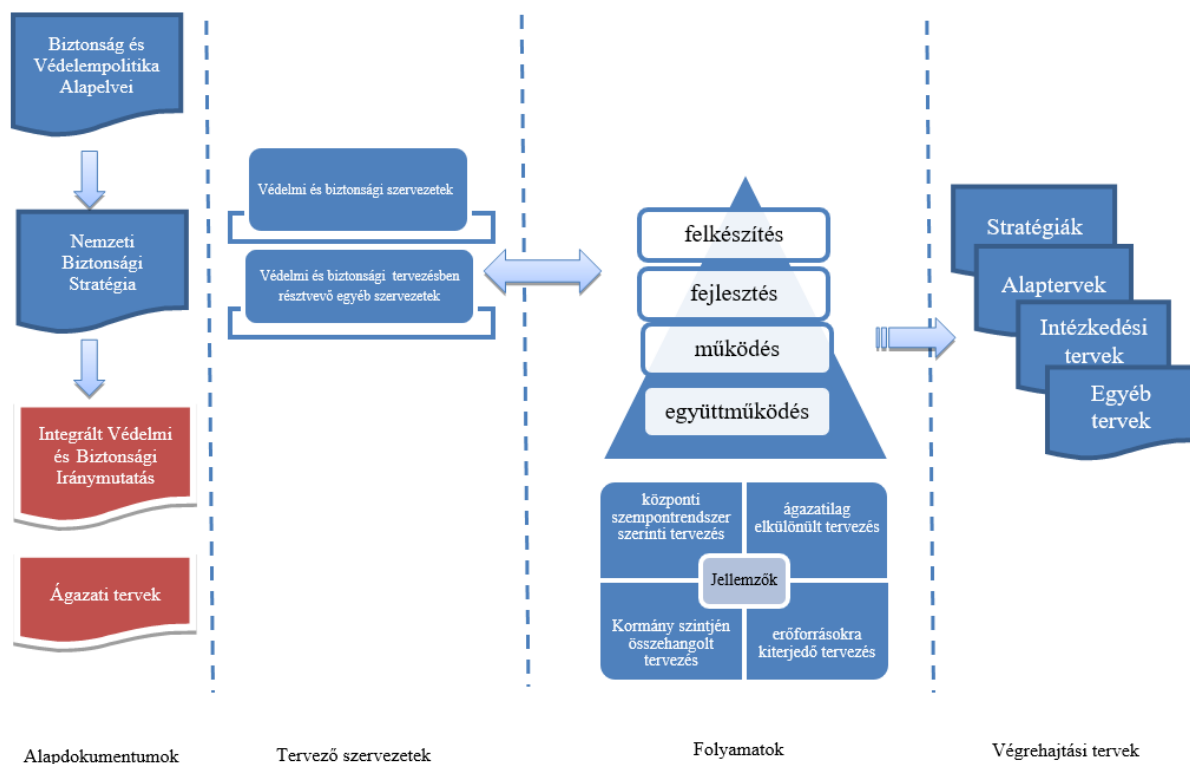
A védelmi és biztonsági tervezés résztvevőit úgy célszerű meghatározni, hogy azok felöleljék a védelmi és biztonsági tevékenységek teljes spektrumát és szükségszerűen kiterjedjenek az állami és nem állami szervekre, szervezetekre is. E tervező csoport kijelölésénél szem előtt kell tartani mindazon jogszabályokat, amelyek direkt, vagy indirekt módon kapcsolódnak a védelmi és biztonsági tevékenységek ellátásához, annak támogatásához, vagy egyéb szereplőként történő megjelenéséhez, azonban a fő irányadó jogszabályként a Vbő.-t kell tekinteni.

Ezt figyelembe véve a tervezésben résztvevők (végrehajtók és résztvevők tekintetében egyaránt) köre jellemzően az alábbiak szerint alakul:

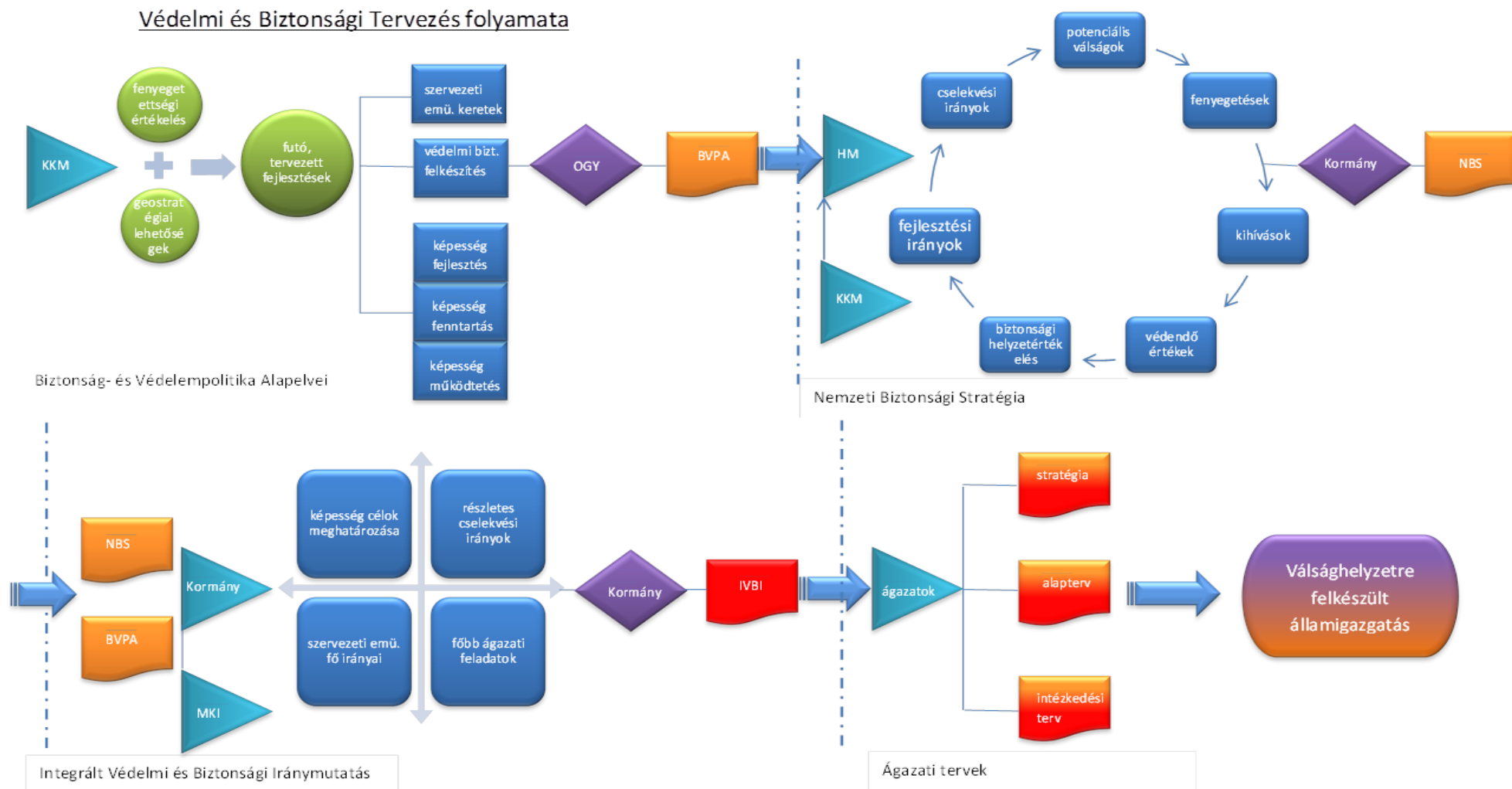
1. a kormányzati igazgatási szervek,
2. a Magyar Honvédség,
3. a rendvédelmi szervek,
4. a nemzetbiztonsági szolgálatok,
5. az Országgyűlési Őrség,
6. a helyi önkormányzatok és az irányításuk alatt álló szervek,
7. a bírósági és az ügyészi szervezet,
8. az egészségügyi szolgáltatók és gyógyszerellátást végző szervek,
9. az oktatási, kulturális, tudományos intézmények,
10. a nemzeti hírügynökség, a Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap,
11. a közlekedési, szállítási, elektronikus hírközlési, informatikai szervek és a posta szervei,
12. a Magyar Nemzeti Bank,
13. a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság,
14. a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal,
15. a közellátást, illetve a közüzemi szolgáltatást végző szervek,
16. a társadalom alapvető szükségleteinek ellátásában nélkülözhetetlen létfontosságú rendszerek üzemeltetői,
17. minden olyan szerv, amely jogszabály alapján védelmi és biztonsági feladat ellátására vagy védelmi és biztonsági kötelezettség teljesítésében való közreműködésre köteles.

A tényleges tervezés elvi áttekintését és összefüggéseit szemléltetik az alábbi ábrák.

Zákány: A védelmi és biztonsági tervezés rendszere, összefüggések a NATO és a hazai tervezési rendszerekkel – a Vbö. III. fejezete



4. ábra: A védelmi és biztonsági tervezés elvi vázlatja (forrás: saját)



5. ábra: A védelmi és biztonsági tervezés folyamata (forrás: saját)

A tervezési ciklus fontos eleme a nyomon követés és az értékelés. A védelmi és biztonsági tervdokumentum végrehajtási fázisában a kitűzött célok elérése érdekében gondoskodni kell a terv nyomon követéséről, a tervezett feladatok megvalósulása eredményeinek elemzéséről, részelemzéséről, értékeléséről és a rendszeres felülvizsgálatáról.

A nyomon követés és értékelés céljaként meg kell határozni azon feladatokat, amelyek végrehajtásával biztosítjuk a védelmi és biztonsági tervezés folyamatainak összehangolását, a tervek és a végrehajtás eredményeinek összehasonlítását, a tapasztalatok megfelelő szinten történő feldolgozását, a következtetések levonását, az eredmények folyamatba való becsatornázását és ezzel együtt a felmerült problémák kiküszöbölését. A megvalósulás értékelése és a tervdokumentum szükség szerinti felülvizsgálata, vagy annak újra tervezése (vagy az erre irányuló javaslat megfogalmazása) a védelmi és biztonsági tervdokumentum kidolgozásáért felelős feladata.

A nyomon követés és értékelés főbb megállapításait minden esetben rögzíteni szükséges, annak érdekében, hogy a védelmi és biztonsági tervet jóváhagyó, vagy annak megvalósulásáért felsőszinten felelős szervezet tudomást szerezzen folyamatban tervezett célok elérésének adott idejű helyzetéről, a megtett intézkedésekről a szükséges beavatkozások módjáról, részleteiről. A beszámoltatást vagy beszámoló készítését célszerű adott rendszerességgel megkövetelni, legalább évente (vagy évente többször is) abból a célból, hogy a felsőszintű szervezet minél pontosabb, egzaktabb, megfelelő időben biztosított információkhoz jusson a célok elérése érdekében. Célszerű a rendszerbe vagy a folyamatba bevezetni a soron kívüli beszámoló fogalmát, amely lehetőség kihasználásával a felső szintű, irányító szerv bármikor értesülhet egy adott projekt megvalósulásának körülményeiről, állapotáról, ami alkalmat biztosít az azonnali beavatkozásra. A védelmi és biztonsági terv folyamatának menedzsere – amennyiben a soron kívüli beszámoló, illetve a közbenső vagy utólagos értékelés tartalma azt indokoltá teszi – minden esetben intézkedésre vonatkozó javaslatot tehet a felsőbb szintű, közvetlen irányító szervezete részére.

A védelmi és biztonsági tervezés tervdokumentumainak értékelése megtörténhet

- beszámoló;
- soron kívüli beszámoló;
- közbenső értékelés;
- utólagos értékelés;
- összegzett jelentés formájában.

A tervdokumentum értékelés során összeállított beszámoló célja a különböző védelmi és biztonsági tervdokumentumokban tervezett feladatok, célok, célkitűzések elérésének, megvalósulásának vizsgálata, a fellépő problémák feltárása, kezelése, következmények, kockázatok felmérése, értékelése, a szükséges döntések előkészítése, valamint a kellő mértékű beavatkozások előkészítése, végrehajtása.

A beszámolónak úgy javasolt kidolgozni, hogy az szükség szerint tartalmazza:

- a védelmi és biztonsági tervdokumentumban szereplő, elérni kívánt célok beszámolósi időszakra vonatkozó állapotát;

- a tervben rögzítettekhez képest az esetleges elmaradásokat, azok okait, vagy az előrehaladás mértékét;
- a keletkezett következmények és kockázatok felmérését, értékelését, következtetések levonását;
- a javasolt beavatkozási pontokat és annak tartalmát, mértékét; valamint
- az elmaradások és kockázatok kezelésére vonatkozó kiküszöbölési tervet.

Az irányító szervezet folyamatos tájékoztatása érdekében a tervező szervezetek a védelmi és biztonsági tervdokumentum megvalósításának közbeni értékelését évenként többször is végrehajthatják, amelyek eredményéről tájékoztatót készítenek az irányító szervezet, vagy annak vezetője részére.

Amennyiben a tervezési folyamatban, vagy annak megvalósításakor a nyomon követést vagy az értékelést végző azt állapítja meg, hogy a végrehajtás időszakában a stratégiai tervdokumentumban kitűzött célok megvalósítása már nem érhető el, javaslatot tesz a stratégiai tervdokumentum felülvizsgálatára és módosítására. A védelmi és biztonsági tervdokumentum felülvizsgálatával együtt el kell végezni a módosuló védelmi és biztonsági tervdokumentumhoz kapcsolódó, további védelmi és biztonsági tervdokumentumok felülvizsgálatát és szükség szerinti módosítását.

6. Összegzés

A Vbő. és végrehajtási rendeleteinek hatályba lépése egy olyan többszintű védelmi biztonsági tervezési rendszer megalkotását jelenti, amely a legmagasabb szintű nemzeti tervdokumentumoktól a végrehajtást szolgáló intézkedési tervekig bezárólag, valamennyi kérdésben és valamennyi államszervezeti elem vonatkozásában koordinálttá teszi a védekezésre történő felkészülést rövid-, közép- és hosszabb távon is. A tervrendszer megfelel a kormányzati stratégiai irányítás keretrendszerében meghatározottaknak, amely mellett megfelelő elemeivel illeszthető a NATO védelmi képesség tervezési folyamatába is. A tervezés összetett és számos visszacsatolást, illetve ciklikus felülvizsgálatot biztosító rendszere eredményeképpen a védelmi és biztonsági igazgatás és szervezetrendszer működése költséghatékonyabbá és fenntarthatóbbá válik, egyidejűleg segíti az ország nemzeti ellenállóképességének fokozását és a végrehajtásban érintett szervezetek felkészülését.

Irodalom és forrásjegyzék

2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről

2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról

1999. évi I. törvény a Magyar Köztársaságnak az Észak-atlanti Szerződéshez történő csatlakozásáról és a Szerződés szövegének kihirdetéséről

400/2022. (X. 21.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági célú tervezés szabályairól

38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet a kormányzati stratégiai irányítás rendszeréről

*Zákány: A védelmi és biztonsági tervezés rendszere, összefüggések a NATO és a hazai tervezési rendszerekkel
– a Vbő. III. fejezete*

PO(2009)0042 'Outline Model for a NATO Defence Planning Process', 02 Apr 2009 NATO
dokumentum

VI.

A nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítése és mozgósítása – a Vbö. IV. fejezete

1. Bevezetés

A történelem során folyamatosan jelen lévő konfliktusoknak, melyek akár fegyverekkel vagy azok nélkül robbantak ki és zajlottak le, minden esetben két meghatározó tényezője a valamilyen katonai erő és annak mozgatásához, fenntartásához szükséges gazdasági potenciál, melyek összefüggésükben egymás alapjai és céljai. Napjainkban a nemzetgazdaság erőforrásai és teljesítménye határozza meg azt a potenciált, melynek része a védelemgazdaság és az a katonai erő, melyek kapcsolata és kölcsönhatása a fegyveres küzdelmek történeti leírásaiban – más tényezők mellett – már az ókortól fellelhetők.¹

Az erős védelmi-katonai képesség, a fegyverzet-leszerelési, illetve békefolyamatok közötti kapcsolati rendszert jellemzi, hogy „*biztonság nélkül nincs erős gazdaság, stabil gazdaság nélkül nincs erős védelem.*”²

A hazát megvédeni katonai konfliktusban, katasztrófa helyzetben korszerű fegyveres és rendvédelmi szervek nélkül nem lehet, azonban ezek a szervezetek az ország védelmi rendszerének csak egy részét alkotják, hiszen a nemzetgazdaság felkészítéséhez és mozgósításához az erős védelmi igazgatáson kívül a társadalom minden részének szerepvállalása szükséges, amit összességében tekinthetünk a nemzeti ellenálló képesség részének.³

Az alkotmányos fejlődés részeként, az állam reagálóképességének elősegítése érdekében, az elmúlt években több alkalommal is szükségessé vált az Alaptörvény módosítása. Az Alaptörvény kilencedik módosítása alapozta meg a védelmi és biztonsági feladatok és a különleges jogrend idején bevezethető intézkedések jogi szabályozásának megújítását, melynek a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (a továbbiakban Vbö.) hivatott eleget tenni. A törvény az egyéni és osztálytársadalmi biztonságtudat, a magyar nemzet védelmével, biztonságának fenntartásával és fejlesztésével összefüggő jogszabályi rendelkezéseken túl rögzíti azt is, hogy „*Magyarország védelme és biztonsága nemzeti ügy.*”⁴ A Vbö.-n kívül a honvédelmi törvény rögzíti, hogy „a honvédelem nemzeti ügy”,⁵ illetve a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény kimondja, hogy „a katasztrófavédelem nemzeti ügy, a védekezés egységes irányítása állami feladat.”

2. Védelem és biztonság

A Vbö. a Magyarországot veszélyeztető fenyegetésekkel és támadásokkal szemben az állam feladatainak megvalósítására a védelmi és biztonsági igazgatás fogalmát definiálja, mely tevékenységet a Kormány irányítja. Ez a feladat a Magyarországot és annak lakosságát veszélyeztető

¹ A védelemgazdaság makrofolyamatai, Hadigazdaságtan tankönyv Budapest 1996, 11. o.

² Szenes Zoltán: A védelemgazdaság helyzete Magyarországon, Katonai Logisztika 2015/2. szám 10. o.

³ Szenes Zoltán: A védelemgazdaság helyzete Magyarországon, Katonai Logisztika 2015/2. szám 10-11. o.

⁴ Vbö. 1. §

⁵ Hvt. 1. §

fenyegetésekkel és támadásokkal szembeni fellépésre létrehozott, illetve jogszabályban ilyen feladatra kijelölt állami szervek központilag összehangolt tervező, végrehajtó és rendelkező tevékenységek összessége, melynek része a honvédelmi igazgatás és az annak részét képző katonai igazgatás, továbbá a kapcsolódó rendvédelmi szervek által ellátott igazgatás rendszere.⁶ A Vbö. 23. § (1) bekezdése szerint „*a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítése és mozgósítása az ország biztonsága és stabilitása, különösen a lakosság ellátása, valamint az állam működési folytonossága érdekében, a védelmi és biztonsági feladatok ellátásának összehangolása keretében megvalósuló, tervezési, felkészülési, tartalékolási, igénybevételi, valamint irányítási és felügyeleti intézkedések és feladatok összessége.*”⁷

Fentiek természetesen magukban foglalják a lakosság ellátásának fenntarthatóságát, a védelmi és biztonsági intézkedésekhez szükséges, más úton nem biztosítható ingó és ingatlan javak rendelkezésre állását, a gazdaság működőképességének fenntarthatóságát, valamint a védelmi és biztonsági események gazdasági hatásainak mérséklését és a károk enyhítését.

A Vbö. értelmező rendelkezései között szerepel a gazdaságfelkészítés fogalmának és tartalmának definiálása, miszerint az folyamatos tervezési, szolgáltatási és szabályozási tevékenység, melynek során a bevont kormányzati igazgatási szervek és szolgáltatók felkészítik a nemzetgazdaságot a szükség esetén elrendelhető gazdaságmódosítási feladatokra, illetve a szükséges erőforrások védelmi és biztonsági célú felszabadítására és igénybevételére.⁸

A törvényi meghatározás szerint „*a védelmi és biztonsági célú felkészítés az állami szervek személyi állománya védelmi és biztonsági tudatosságának és további védelmi és biztonsági ismereteinek fejlesztése, naprakészen tartása és fokozása, jogszabályban meghatározott képzési rendszer keretében.*”⁹

Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájának¹⁰ célja „*hazánk jelenlegi biztonsági szintjének megőrzése és erősítése, ennek nyomán pedig az ország további fejlődésének szavatolása egy változékony világban.*”¹¹ A Nemzeti Biztonsági Stratégia alapján a változékony kihívásokra adott válaszok meghatározó eleme elsősorban Magyarország nemzetgazdasága, azon belül is a védelmi ipar fejlesztése.

A 2017-ben elindított Zrínyi Honvédelmi és Haderőfejlesztési program rögzíti, hogy a haderőfejlesztési célok megvalósulását a hazai védelmi ipar fejlesztésével éri el, ami a Nemzeti Biztonsági Stratégiában megfogalmazott célok megvalósítását is szolgálja.¹²

Természeti erőforrásaink korlátozott rendelkezésre állása és egyes energiahordozóknál a magas importfüggőség miatt a nemzetgazdaság biztonsági célú felkészítésének kiemelt fontosságú tényezője az energiabiztonság, azon belül is az energiabehozatal diverzifikációja, illetve kitettség/függőségmentes ellátás biztosítása, a lakossági és ipari fogyasztáshoz szükséges energiahordozókból.

Ezzel együtt az államok kölcsönös függősége jelentős, így az előrejelzés nélkül kialakuló válsághelyzetek rövid idő alatt terjedhetnek át más országokra, melyek negatív hatásait csak erősíti a globális és hatalmi centrumok közötti versengés.

⁶ Vbö. 5. § 16. pont

⁷ lásd bővebben Vbö. 23. §

⁸ lásd bővebben Vbö. 5. § 2. pont

⁹ Vbö. 5. § 13. pont

¹⁰ 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról

¹¹ 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat 3. pont

¹² lásd bővebben 1163/2020. (IV. 21.) Kormány határozat 28. pont

A nemzetközi rendszer instabilitása növekszik, az Afrikában és Közép Ázsiában zajló népességrobbanás és a régióban tapasztalható instabilitás által előidézett népvándorlás, migráció, egyes szomszédos régiók biztonsága, valamint az Ukrajnában zajló háború miatt számolnunk kell a környezetünkben kialakuló hagyományos vagy fegyveres konfliktus kialakulásának lehetőségével.¹³

3. A nemzetgazdaság védelmi célú felkészítésének alapjai

A Kormány a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény alapján Magyarország honvédelmi felkészültségének biztosítása céljából meghatározza a nemzetgazdaság honvédelmi célú felkészítésével kapcsolatos követelményeket, az ország honvédelmi célú tartalékait, hadiipari kapacitását, valamint az infrastruktúra honvédelmi célú felkészítésének, fejlesztésének és védelmének állami feladatait.¹⁴

A nemzetgazdaság védelmi célú felkészítésének és mozgósításának alapfeladata, hogy már béke időszakban megteremtse azokat a gazdasági feltételeket, lehetőségeket, melyek különleges jogrendben és válsághelyzetekben garantálják a nemzetgazdaság működőképességét, illetve biztosítják az érintett szervezetek működőképességét, melynek részleteit és szabályait a Vbö rögzíti.¹⁵ Ennek értelmében a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítése és mozgósítása az ország biztonsága és stabilitása, különösen a lakosság ellátása, valamint az államműködés folytonossága érdekében, a védelmi és biztonsági feladatok ellátásának összehangolása keretében megvalósuló, tervezési, felkészülési, tartalékolási, igénybevételi, valamint irányítási és felügyeleti intézkedések és feladatok összessége.¹⁶

A nemzetgazdaság védelmi és biztonsági felkészítésének, mozgósításának, valamint a tartalékolás végrehajtásának szabályozásáról szóló 79/2023. (III. 13.) Korm. rendelet (továbbiakban Rendelet) rögzíti, hogy a nemzetgazdaság védelmi célú felkészítése, mozgósítása, tartalékolás végrehajtása tervszerűen és folyamatosan zajlik, ahol a kijelölt felelős teljesítő szervek, védelmi és biztonsági feladat ellátásában résztvevő szervezetek, követelménytámasztó szervek és tervező szervek békeidőszaki felkészülési feladat részeként felkészítik a gazdaságot a védelemhez szükséges igények kielégítésére a gazdaságfelkészítéssel kapcsolatos tervezés, beruházás, készletezés, tartalékolás, kapacitásfenntartás, adatgyűjtés és adatszolgáltatás feladatainak végrehajtásával.¹⁷

Ennek a tevékenységnek a felkészítésen túli kulcsfontosságú része a védelmi célú tartalékképzés, melyhez kapcsolódó gazdasági igénykielégítés alapvetően a rögzített ipari (hadiipari) kapacitások különleges jogrend kihirdetését követő igénybevételével, folyó termelésből és készletekből, állami tartalékból, valamint importból történő igénykielégítéssel történik.¹⁸

¹³ lásd bővebben a Nemzeti Biztonsági Stratégia 50-53. pontjait

¹⁴ Hvt. 6. § (1) bekezdés b) pont

¹⁵ lásd bővebben 2021. évi XCIII. törvény IV. fejezet

¹⁶ 2021. évi XCIII. törvény 23. § (1) bekezdés

¹⁷ 79/2023. (III. 13.) Korm. rendelet 1. §

¹⁸ LAKATOS László: A honvédelem és a honvédelmi igazgatás rendszere, azok védelmi igazgatás rendszerében betöltött helye és szerepe; in: HORNYACSEK Júlia (szerk): A védelmi igazgatás rendszere és a honvédelmi igazgatással való kapcsolatának elméleti és gyakorlati összefüggései; Dialóg Campus Kiadó Budapest, 2019, 99. oldal; <https://tinyurl.com/24uu9rmb>

Egy ország védelmi feladatainak ellátását, annak jellegét, minőségét az adott ország védelmi feladat ellátására mozgósítható, mobilizálható lehetőségei határozzák meg. A nemzeti szuverenitás igénye miatt minden ország tudatosan törekszik a számára legmegfelelőbb nemzeti védelmi potenciál, azaz a nemzetgazdasági potenciál megteremtésére. Egy állam védelmi potenciálja: „*a békeidőben meglévő, háborúban realizálható szellemi-erkölcsi és anyagi-fizikai tényezők összessége, amely lehetővé teszi az állam vagy koalíció számára a háború eredményes megvívását a háború céljainak elérését, gyakorlatilag az állam felkészültségének foka, védelmi képessége a fegyveres agresszió elhárítására.*”¹⁹

A védelmi potenciál alapvetően a gazdasági-védelemgazdasági, katonai, tudományos, valamint erkölcsi-politikai tényezőkből tevődik össze, melyek olyan erőforrásokat foglalnak magukba, amik a társadalom és a fegyveres erők rendelkezésében a fegyveres küzdelem szolgálatába állíthatók.²⁰

Ebben a kontextusban erőforrások alatt az adott állam társadalmi, gazdasági rendszere, munkaerő és nyersanyagforrások megléte, mennyisége, az ipar, mezőgazdaság, az anyagi készletek, illetve kapcsolódó képességként a tudomány-technika színvonalát értelmezhetjük.

Egy, a témával kapcsolatos publikációban a „haderő outputjaként”, azaz honvédelmi erőként az erőforrás + képesség= erő összefüggés szerepelt,²¹ ami jól szemlélteti a fentiekben leírtak kapcsolatát.

A témában fellelhető publikációk és tankönyvek²² a gazdaságmozgósítás és biztonsági célú felkészítés kapcsán jellemzően a békeidőszaki és különleges jogrendi időszak tevékenységeket vizsgálják. A két időszakban a felkészülési feladatok ugyan eltérnek egymástól, de egymásra épülnek, azaz egyik sincs a másik nélkül. Békeidőszakban a nemzetgazdaság feladata, hogy olyan mértékű erőforrásokat biztosítson a haderő, valamint a várható krízis, háborús vagy egyéb válsághelyzetek kezelésében résztvevő szereplők (államigazgatás, gazdaság, társadalom) részére, hogy a fenti képlet szerinti „erő” mértéke, színvonala, minél magasabb szintű legyen.

Különleges jogrend időszakában a nemzetgazdaság technológiai színvonala, teherbíróképessége a meghatározó, hiszen az általa előállított teljesítményt tudjuk a krízis, háborús helyzet kezelésére fordítani a békeidőszakban megteremtett erőforrásokkal, képességekkel együtt. Van azonban még két fontos tényező, amiről nem szabad megfeledkeznünk, az egyik a korábban már a Nemzeti Biztonsági Stratégiában is szereplő kitettség, függőség, azaz más ország állam erőforrásainak képességeinek használata, úgymint a hadiipari vagy egyéb termékek szolgáltatások beszállítójaként, vagy akár az energiahordozók tekintetében az importfüggőség. A másik tényező a visszapótlási képesség, azaz a „helyzet”²³ kezelése érdekében felhasznált erőforrások pótlását milyen mértékben és milyen idő távon képes a nemzetgazdaság pótolni, termeléssel vagy szolgáltatással.²⁴

¹⁹ A védelemgazdaság makrofolyamatai, Hadigazdaságtan tankönyv Budapest 1996, 203. o.

²⁰ A védelemgazdaság makrofolyamatai, Hadigazdaságtan tankönyv Budapest 1996, 9.1. fejezet

²¹ TAKSÁS Balázs: A védelmi ipar és a katonai logisztika rejtett biztonsági kockázatai napjaink globalizált világában, Logisztika Honvédségi Szemle 2017/6. 108. o.

²² Különösen: TURÁK János (szerk.): A védelemgazdaság makrofolyamatai, Hadigazdaságtan tankönyv Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem, Budapest; 1996.

²³ Ez lehet bármely típusú területi válság, krízis, háborús helyzet, de akár az egész országot vagy régiót érintő kihívás, természeti csapás, vagy akár pandémia is.

²⁴ TAKSÁS Balázs: A védelmi ipar és a katonai logisztika rejtett biztonsági kockázatai napjaink globalizált világában, Logisztika HSz 2017/6. 108-110. o.

Biztonságosnak tűnő környezetben hajlamosak vagyunk nagyvonalúan kezelni ezt a védelmi és biztonsági felkészülést, így például Magyarország 2018 óta a hasonló célokra tervezett védelmi felkészítés előirányzatai lényegében változatlanok voltak, 497 millió Ft jutott a honvédelmi- és gazdasági felkészülés központi kiadásaira, amely a reálérték megőrzését nem tette lehetővé, miközben ugyanebben az időszakban a Honvédelmi Minisztérium fejezet vagy a Belügyminisztérium fejezet költségvetésének főösszege a többszörösére növekedett.²⁵

Fentiekhez kapcsolódva a nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása feladatai végrehajtásának szabályozásáról szóló, már hatályon kívül helyezett 131/2003. (VIII. 22.) Korm. rendelet²⁶ ugyan 2003-ban íródott, azonban részletesen tartalmazta azokat a feladatokat, a tervezéstől a végrehajtásig, amit a központi államigazgatási szerveknek védelmi felkészítés és mozgósítás esetén tenniük kellett.

A jelenleg hatályos Rendelet a gazdaságmozgósítási helyzetre való felkészülés érdekében gazdaságfelkészítési feladatként definiálja a „*gazdaságfelkészítési tervezést, feladat ellátást, összefüggő jogszabály-előkészítő tevékenységet, gazdaságmozgósítási célú intézkedési terv elkészítését és az ellenőrzést.*” A gazdaságfelkészítési feladat végrehajtásához szükséges forrásigényt pedig a Védelemgazdasági Alapterv összeállítójának javaslatára a Kormány hagyja jóvá.

A gazdaságmozgósítás alapfeladatának definícióját a Vbö. és a Rendelet is tartalmazza az alábbiak szerint:

„Vbö. 5. § 3. *gazdaságmozgósítás: e törvény és a felhatalmazás alapján kiadott kormányrendelet alapján a Kormány döntésével elrendelhető intézkedések rendszere, amely a nemzetgazdasági erőforrásoknak a védelmi és biztonsági események hatékony kezelése érdekében történő szabályozott igénybevételét, illetve sajátos működtetését teszi lehetővé.*”²⁷

A Rendelet szerint:

„2. § *A gazdaságmozgósítás alapfeladata a szükséges feltétel biztosítása*

- a) a Magyar Honvédség, a polgári védelmi szervezet, a rendvédelmi szerv és a nemzetbiztonsági szolgálatok mozgósításához és azt követő működéséhez,*
- b) a lakosság alapvető élelmiszerrel, gyógyszerrel, ruházati, ipar- és közszükségleti cikkeivel, valamint alapvető köz- és egészségügyi szolgáltatásokkal történő ellátásához,*
- c) az ország közigazgatási rendszerének zavartalan működéséhez, valamint*
- d) a társadalom és a nemzetgazdaság működőképességének fenntartásához, szükség esetén e funkciók helyreállításához.”*²⁸

A Vbö. megfogalmazása az intézkedési rendszerre fókuszál, míg a Rendelet a szabályrendszerek által adott lehetőségek szerinti megvalósítást rögzíti.

²⁵ KÁDÁR Pál: A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolt irányítása és keretrendszere, Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/12., 10. o.

²⁶ A nemzetgazdaság védelmi és biztonsági felkészítésének, mozgósításának, valamint a tartalékolás végrehajtásának szabályozásáról 79/2023. (III. 13.) Korm. rendelet hatályon kívül helyezte.

²⁷ Vbö. 5. § 3. pont

²⁸ 79/2023. (III. 13.) Korm. rendelet 2. §

A gazdaságmozgósítás a Vbö. szerinti kormánydöntéssel veszi kezdetét, melynek folyamatáról a törvény²⁹ a 34. §-ban rendelkezik.

A Rendelet stratégiai kapacitásként definiálja a rögzített védelmi ipari, hazai termelésből biztosítandó alap- és nyersanyagot, eszközt, felszerelést gyártó, minősített adatot tartalmazó információt kezelő, valamint a titkos információgyűjtésre szolgáló eszközt gyártó vagy javító kapacitást. Ellátásbiztonsági szempontból pedig stratégiai minősíti a lakosság alapvető élelmiszerrel, gyógyszerrel, ipar- és közszükségleti cikkel, köz- és egészségügyi szolgáltatással történő alapellátását, a társadalom és a nemzetgazdaság működőképességének fenntartását, illetve helyreállítását szolgáló kapacitást.

Megemlítésre érdemes az a tény, hogy a 2004. évet megelőző időszak adatait vizsgálva az akkori tervek szerint a jelentősebb igények kielégítését arányaiban főleg a nemzetgazdasági készletekből, illetve folyó termelésből, (60-70%) és importból (20-25%) tervezték, míg az állami tartalékolás (4-9%) és rögzített hadiipari kapacitás (6-12%) arányban szerepelt a tervekben³⁰, melyek összetétele és arányainak mértéke napjainkra nyilvánvalóan felülvizsgálatra érett.

A gazdaság felkészítésével és mozgósításával kapcsolatban kulcskérdés a békeidőszakban történő folyamatos tervezés³¹ és felkészülés, annak érdekében, hogy minél nagyobb „erő” álljon rendelkezésünkre az úgynevezett mozgósítás idejére, mely folyamatot, képességet hátrányosan érintik a gyakori szervezeti változások.³²

4. Összegzés

A nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítésének és mozgósításának vonatkozásában olyan feladatra kell folyamatosan készen állni, amiről nem tudjuk, mikor következik be, milyen intenzitással, meddig tart és pontosan mennyi idő van felkészülni, illetve szükség esetén milyen erőforrásokat (tartalékokat) kell mozgósítani, képezni és meddig tartson majd az „önellátás”.

A fenti alapkérdésekkel kapcsolatban számos törvény, kormányrendelet és alacsonyabb szintű szervezetszabályzó eszköz van hatályban, a megvalósításukhoz szükséges szervezetek és szervek száma nagyon nagy, a feladat pedig kifejezetten komplex, folyamatos tervezést, szabályozást és „gyakorlást” igényel minden érintettől. Az élet mindig tartogat meglepetéseket, mint például dunai árvíz, vörösiszap katasztrófa, pandémiás helyzet vagy az ukrán háború. Csak szabályokkal nem lehet felkészülni, ahogy a „puding próbája is az evés”, úgy a jogszabályok érvényre juttatása, betartása/betartatása is a végrehajthatóságon áll vagy bukik. A felkészülésben, gazdaságmozgósításban a társadalom, lakosság szerepe is óriási, őket is fel kell készíteni, de megfontolandó a magánszféra üzleti és érdekeltségi alapon történő érdekeltté tétele is³³, hiszen a feladat „nemzeti ügy”. A feladathoz kapcsolódó igazgatási tevékenység központi koordinációját a

²⁹ lásd bővebben Vbö 34. §

³⁰ MEDVECZKY Mihály: A nemzetgazdaság minősített időszakos teljesítőképessége vizsgálatának elméleti alapjai és a gazdaságmozgósítás tervezésének lehetséges korszerűsítési irányai PhD értekezés, ZMNE 2004; 40. o.

³¹ 400/2022. (X.21.) Kormányrendelet a védelmi és biztonsági célú tervezés szabályairól

³² MEDVECZKY Mihály: A nemzetgazdaság minősített időszakos teljesítőképessége vizsgálatának elméleti alapjai és a gazdaságmozgósítás tervezésének lehetséges korszerűsítési irányai PhD értekezés, ZMNE 2004; 104. o.

³³ MEDVECZKY Mihály: A nemzetgazdaság biztonságos működésének és védelmi felkészítésének 2012-2030 közötti időszakra vonatkozó átfogó koncepciója, Hadtudomány 2011/4. 66. o.

védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve, a Védelmi Igazgatás Hivatal biztosítja, míg a kidolgozó fő felelősség a belgazdaságért felelős miniszter portfóliójába tartozik.

Irodalom és forrásjegyzék

2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról

2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről

79/2023. (III. 13.) Korm. rendelet a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági felkészítésének, mozgósításának, valamint a tartalékolás végrehajtásának szabályozásáról

400/2022. (X.21.) Kormány rendelet a védelmi és biztonsági célú tervezés szabályairól

1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról

KÁDÁR Pál: A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolt irányítása és keretrendszere, NKE, Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/12

MEDVECZKY Mihály: A nemzetgazdaság minősített időszakai teljesítőképessége vizsgálatának elméleti alapjai és a gazdaságmozgósítás tervezésének lehetséges korszerűsítési irányai PhD értekezés, ZMNE 2004;

MEDVECZKY Mihály: A nemzetgazdaság biztonságos működésének és védelmi felkészítésének 2012-2030 közötti időszakra vonatkozó átfogó koncepciója, Hadtudomány 2011/4.

LAKATOS László: A honvédelem és a honvédelmi igazgatás rendszere, azok védelmi igazgatás rendszerében betöltött helye és szerepe; in: HORNYACSEK Júlia (szerk): A védelmi igazgatás rendszere és a honvédelmi igazgatással való kapcsolatának elméleti és gyakorlati összefüggései; Dialóg Campus Kiadó Budapest, 2019

SZENES Zoltán: A védelemgazdaság helyzete Magyarországon, Katonai Logisztika 2015/2. szám

TAKSÁS Balázs: A védelmi ipar és a katonai logisztika rejtett biztonsági kockázatai napjaink globalizált világában, Logisztika Honvédségi Szemle 2017/6.

TURÁK János (szerk.): A védelemgazdaság makrofolyamatai, Hadigazdaságtan tankönyv Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem, Budapest; 1996.

VII.

A nemzeti ellenálló képesség – a Vbö. V. fejezete

1. Bevezetés - az ellenálló képesség fogalma

Az ellenálló képesség (reziliencia) fogalma eredetileg az ökológia tudományából ered, ahol egy ökoszisztéma változásokra adott reagáló, illetve fennmaradási képességét értették alatta. A koncepció gyorsan elterjedt más komplex együttműködéseket kutató tudományterületeken is. Ma már különböző megfigyelési szinteken (egyéni, közösségi, állami, államok feletti) és számos tudományterületen alkalmazzák, a pszichológiától, a közgazdaságtanig és a menedzsment tanulmányokig, idővel pedig a biztonságpolitika-tudomány területén is elterjedt a fogalom használata. Az elterjedés napjainkra olyan mértéket öltött, hogy talán nem túlzás, ha azt mondjuk, hogy a biztonságpolitikai gondolkodás egyik alaptézisévé vált. A biztonságpolitikában reziliencia alatt elsősorban az államok, a társadalmak felkészültségét és „ellenálló képességét” (társadalmi reziliencia) értjük a különböző fenyegetésekkel szemben. Tehát egyfajta adaptációs képességről beszélünk.

A társadalmi reziliencia azért kiemelten fontos a biztonságpolitika számára, mert szakértők szerint egyfajta elrettentő erő képviselhet a hibrid hadviseléssel szemben. Egy ország elleni támadás megállítható pusztán azzal, hogy a megtámadott ország fejlett ellenálló képességgel rendelkezik. Mivel a hibrid hadviselés egyik alapeleme a másik ország társadalmi és politikai rendjének az aláásása, ezért a magas szintű társadalmi reziliencia esetén a támadás eleve bukásra lehet ítélve. Így a magas fokú ellenálló képesség eredménye az, hogy az adott ország meggyőző lehetséges támadóit arról, hogy társadalma elég erős és összetartó ahhoz, hogy bármilyen hibrid típusú támadást elhárítson. Egy racionálisan gondolkodó és fejlett társadalom, amely bízik politikai és gazdasági rendszerének a stabilitásában és igazságosságában, nehezen mobilizálható saját kormánya ellen, és így az ellenséges propaganda és a dezinformációk süket fülekre fognak találni.¹

Az ellenálló képességnek nincs általánosan elfogadott definíciója, illetve nem rendelkezünk egységes mérési eszközzel a reziliencia állapotának és mértékének a méréséhez. Mindazonáltal a nagyobb nemzetközi szervezetek, illetve az egyes országok jellemzően megalkották az ellenálló képességre vonatkozó elveiket, esetlegesen hivatalos definícióikat, amelyek az egyedi sajátosságaik mellett megegyeznek abban, hogy a reziliencia az egész társadalom védekezőképességének fokozását magában foglalja. Ezek közül kiemelendő a NATO reziliencia felfogása, mely szerint az ellenálló képesség egy sajátos, kétkomponensű feladatrendszerként értelmezhető, mégpedig a polgári felkészültség (*Civil Preparedness*) és a katonai képességek kombinációjaként. A reziliencia megteremtése, fenntartása, erősítése elsősorban nemzeti felelősség, de az egyes tagállamok ellenálló képességének a növelése csökkenti a NATO, mint egész sebezhetőségét is,² ezért elengedhetetlen az egyes tagállamok tevékenységének szövetségi szintű összehangolása. Ennek megfelelően a

¹ JERMALAVIČIUS, Tomas: Societal Resilience. A Basis for Whole-of-Society Approach to National Security. In book: Resistance Views: Essays on Unconventional Warfare and Small State Resistance. JSOU Press, 2018. https://www.researchgate.net/publication/342946191_Societal_Resilience_A_Basis_for_Whole-of-Society_Approach_to_National_Security

² A műveletek során a katonai szállítások, a műholdas kommunikáció és a befogadó nemzeti támogatás feladatai jelentős mértékben polgári, kereskedelmi forrásokból kerülnek biztosításra.

NATO – mintegy hozzáadott értéként – szövetségi szintű felelősségként is értelmezi az ellenálló képesség erősítését, fejlesztését. E cél elérése érdekében elengedhetetlennek tartja a civil szféra erősítését, valamint annak egyre intenzívebb bekapcsolását a katonai műveletek támogatásába.³

A tagállami összhang megteremtése érdekében a Szövetség elfogadta az ellenálló képesség hét alapkövetelményét,⁴ valamint a polgári felkészültség főbb irányvonalait, ezzel megadva azon területeket, amelyek elengedhetetlenek az ellenálló képesség megerősítéséhez.⁵

2. Az ellenálló képesség nemzetközi trendjei

A NATO követelményekhez történő igazodást természetesen befolyásolja az egyes országok eltérő alkotmányos, jogi, társadalmi, gazdasági, kulturális háttere és adottságai, így az alapkövetelmények ezen eltérő nemzeti keretek által determináltan valósulhatnak meg a gyakorlatban. E folyamat során azonban fokozatosan kikristályosodnak azon trendek, tendenciák, amelyek többé-kevésbé elfogadottak minden tagállam részéről, esetleg a megvalósítás módjában mutatkozik eltérés a nemzeti sajátosságoknak megfelelően. A jelen fejezetben – terjedelmi korlátok miatt – a védelmi és biztonsági igazgatás szempontjából leginkább releváns két trend bemutatására szorítkozunk, amelyek legjobban érzékeltetik az ellenálló képesség összkormányzati jellegű összefüggéseit.

2.1. Az egész társadalom bevonása a védelembe

Abban szinte teljes az egyetértés, hogy a korábban is szorgalmazott összkormányzati megközelítés (*Whole of Government Approach*), valamint az ehhez fűződő intézmények közötti együttműködés (*Interagency Cooperation*) már nem elégségesek a hibrid fenyegetések elleni védekezéshez, tovább kell szélesíteni az együttműködést, kiterjesztve az egész társadalomra (*Whole of Society Approach*). Ennek egyik fontos indoka, hogy sok esetben az állam nem rendelkezik elégséges erőforrásokkal, személyzettel, szakértelemmel a számos spektrumban jelentkező támadások, fenyegetések elhárításához.

Jól példázza mindezt a 2008-ban Oroszország és Grúzia között kirobbant háború, ahol bebizonyosodott, hogy a grúz állami szervek rendkívül korlátozott mértékben rendelkeztek kibervédelmi eszközökkel, mind az állami, mind a magánszférát gyorsan maguk alá temették a kibertámadások, így azonnal külföldi segítséget kellett kérni. Ellenpéldaként említhető ugyanakkor Észtország, amely – tanulva az őt ért átfogó kibertámadás tapasztalataiból – kibervédelmi önkéntes erőket állított fel, amelyek félkatonai elven szerveződnek, az állományuk tagjai katonai

³ NATO 2016: Commitment to enhance resilience. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw, 8-9 July 2016 08 Jul. 2016.

http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm

⁴ A hét alapkövetelmény:

- 1) a kormányzat folyamatos működőképességének fenntartása,
- 2) a folyamatos közüzemi szolgáltatások és energia-ellátás fenntartása,
- 3) a lakosság koordinálatlan tömeges mozgásának kezelése,
- 4) az alapvető élelmiszerekkel és ivóvízzel való ellátás folyamatos biztosítása,
- 5) tömeges sérülések ellátása,
- 6) a nemzeti média- és elektronikus hírközlés, az informatikai hálózat folyamatos szolgáltatásának a fenntartása,
- 7) a közlekedési és szállítási infrastruktúra folyamatos üzemeltetésének a biztosítása.

⁵ Resilience, civil preparedness and Article 3; NATO Official Website

https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm

rendfokozatokat viselnek, és közvetlenül be vannak csatornázva a hadsereghez, így válsághelyzet esetén ezt az egységet gyorsan mozgósítani lehet. Bármelyik észt állampolgár kérheti felvételét ebbe a szervezetbe feltéve, ha rendelkezik valamilyen szintű informatikai előképzettséggel. Az észtek ezt egyfajta fórumnak is tekintik, ahol a magán- és az állami szféra kicserélheti tapasztalatait.⁶

A helyi lakosság támogatásának megnyerése érdekében a litván védelmi minisztérium 2015 januárjában olyan útmutatót kezdett kiosztani, amely a civil lakosságot látta el instrukciókkal arra az esetre, ha orosz hibrid támadás érné Litvániát. Ebben 198 féle különböző ellenállási technikát mutatnak be, valamint a minél eredményesebb ellenállás erősítése céljából a litvánok gyakorlatokat is tartanak, amelyeken pontosabban megértetik a lakossággal, hogy mi a feladatuk válsághelyzetben.⁷

A társadalom lehető legszélesebb körét magába ölelő szisztéma kialakításában a skandináv országok figyelemre méltó eredményeket értek el. A finn kormányzat már 2003-tól megkezdte az átfogó biztonsági keretrendszer megteremtését, amelybe bevonták az összes minisztériumot és a társadalom szinte egészét. Az általuk kidolgozott rendszerben az egész társadalom egyszerre védekezik, mindenkinek megvan a maga szerepe, beleértve ebbe az üzleti szférát és a nem állami szervezeteket is. A finn kormány 2010 őszétől egy információs hálózatot hozott létre, amelyen belül a különböző szereplők információt cserélhetnek egymással, így az üzleti szféra is jobban átlátja a kormány szándékait, az állami döntéshozók pedig világos képet kapnak az egyes szektorok felkészültségéről, ezen keresztül pedig az egész finn gazdaság ellenálló képességéről.⁸

Norvégia fejlesztette ki az úgynevezett „Totális Védelem” koncepciót, amely szerint minden lehetséges polgári és katonai erőforrást teljes mértékben igénybe kell venni az ország védelme érdekében, hogy az agresszorral szemben a lehető legnagyobb ellenállást biztosítsák. A koncepció tehát az összes nemzeti erőforrás mobilizálására, a társadalmi biztonság fenntartására fókuszál és nem egy totális katonai küzdelem támogatását célozza meg. Megjelenési formájában a Totális Védelem rendszere jogszabályokban meghatározott kölcsönös támogatási, együttműködési és koordinációs mechanizmusokból tevődik össze, és különös figyelmet szentel a katonai és a civil oldal közötti együttműködés formáira.⁹

Svédország szintén megalkotta a saját totális védelem koncepcióját, amelynek szabályozására külön törvényt is hozott.¹⁰ A törvény egységes tervezést és válságkezelést ír elő azzal, hogy Svédország legalább három hónapig legyen képes ellenállni bármely biztonsági típusú válsághelyzetnek. Minden egyén 16 és 70 év között köteles hozzájárulni a Totális Védelemhez a végzettségének és

⁶ BASILAIA, Mikheil: Volunteers and Cyber Security: Options for Georgia. Cyber Security Bureau 2012. p.10. p.26. <https://docplayer.net/3945120-Volunteers-and-cyber-security-options-for-georgia.html>.

⁷ BARTKOWSKI, M. (2015.): Nonviolent Civilian Defense to Counter Russian Hybrid Warfare. Johns Hopkins University, 2015. p.19.

https://www.nonviolent-conflict.org/wp-content/uploads/2018/12/GOV1501_WhitePaper_Bartkowski.pdf

⁸ FINNISH GOVERNMENT Resolution / 2.11.2017: Security Strategy for Society. 5-13. o.

https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/04/YTS_2017_english.pdf

⁹ NORWEGIAN MINISTRY of Defence - Norwegian Ministry of Justice and Public Security: Support and Cooperation. A description of the total defence in Norway. 8. o.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/5a9bd774183b4d548e33da101e7f7d43/support-and-cooperation.pdf>

¹⁰ Totalförsvaret 2021-2025; <https://www.swedenabroad.se/globalassets/ambassader/nederlanderna-haag/documents/government-bill-totalforsvaret-20212025.pdf>

foglalkozásának megfelelő módon. A jogszabály felhatalmazta a svéd kormányt, hogy kötelezhesse a gazdaság szereplőit gyakorlatokon történő részvételre, illetve különféle készletek képzésére.

A svéd kormány aktív és folyamatos kommunikációt folytat az egész lakossággal az ellenálló képességgel összefüggő szerepükkel kapcsolatban. Általános tájékoztató füzeteket adtak ki a lakosság válság idején történő teendőire vonatkozóan, illetve riasztó rendszert építettek ki, amely telefonon, vagy más meghatározott módon értesíti a lakosságot a válság fejleményeiről.

Svédország a polgári felkészültségért felelős külön speciális intézményt hozott létre (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap), amely a hadsereggel közösen 2019–20-ban egy év időtartamban hajtott végre totális védelem gyakorlatot törzsgyakorlások, illetve valós végrehajtással egybekötött gyakorlatok sorozataként. A gyakorlatsorozatban részt vettek a parlament, a kormány, a kormányzati szervek, a regionális közigazgatási szervek, a helyi önkormányzatok, gazdasági szervezetek és a lakosság.¹¹

Magyarországon is már 2010-től megindult az összkormányzati, majd néhány éve az osztársadalmi együttműködésre irányuló gondolkodás, annak elméleti, illetve jogszabályi megalapozása, szervezeti kereteinek kialakítása.

Dominánsnak mondható a hazai szakirodalomban az a vélekedés, hogy az ellenálló képesség erősítéséhez elengedhetetlen összkormányzati, illetve osztársadalmi együttműködés háttér szervezeti kerete a védelmi igazgatás rendszerén belül keresendő.¹² Ezen elméleti megalapozás jelentős hatással bírt a védelmi és biztonsági reform fő irányvonalára, és az összkormányzati koordináció ennek megfelelően a védelmi és biztonsági igazgatás újonnan létrehozott rendszerében valósult meg.

Kifejezetten a válságkezelés és az ellenálló képesség állami szerveken túli szereplőinek bevonására tervezték a Nemzeti Védelmi és Biztonsági Fórum létrehozását a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbö.) alapján, melynek keretein belül vitatták volna meg a nemzeti ellenálló képesség fejlesztésével összefüggő állami és nem állami kérdéseket. A testület így a reziliencia osztársadalmi fórumának a szerepét töltötte volna be,¹³ azonban a törvény kapcsolódó rendelkezését még a hatályba lépés előtt egy jogszabály módosítás során törölték a szövegből, valószínűsíthetően abból a megfontolásból, hogy a folyamatban lévő orosz–ukrán háború aktualitásai ne jelentkezzenek szükségtelen feszültségpontként egy ilyen fórumon.

2.2. Fúziós paradigma

Az Egyesült Államok Igazságügy Minisztériuma már 2005-ben azzal a javaslattal állt elő, hogy a terrorveszély és a bűnözés növekedése miatt új megközelítésre van szükség, amelyet ők „fúziós

¹¹ RAND 2021: Enhancing Defence's Contribution to Societal Resilience in the UK Lessons from International Approaches. RAND Corporation. 2021. 30-32. o.
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1027912/RAND_RRA1113-1.pdf

¹² Lásd GYIMESI Gyula, KARÁCSONY Veronika, TÁLAS Péter, VARGA Gergely: Az integrált biztonsági szféra magyarországi megteremtésének lehetősége és feltételei, In: TÁLAS Péter (szerk.) Az integrált biztonsági szféra Magyarországi megteremtése felé, Budapest, MTA Szociológiai Intézet, 2008, 162-163. o.
SIMICKÓ István: A hibrid hadviselés előzményei és aktualitásai, Hadtudomány, 2017/3-4. szám, 12. o.
KESZÉLY László: i.m. 62. o.

¹³ Vbö. 43. § (1) bekezdés

paradigmának” neveztek el. Ennek lényege, hogy fúziós központokat hoznak létre egyes régiókban vagy pusztán szervezetek között, amelyek az adott területen össze tudják fogni és elő tudják segíteni a különböző kormányzati szervek és a magánszféra közötti együttműködést a terrorizmus és bűnözés elhárítása területén. 2009 februárjában 58 fúziós központ üzemelt az Egyesült Államokban, ebből 34-ben pedig már aktív munka folyt a szövetségi és helyi rendőrségi és hírszerző tisztek bevonásával. Ezek a központok nem csak a bűnözés ellen vehetnek fel a harcot, hanem a társadalomra leselkedő mindenféle fenyegetéssel szemben. Főképp a *Homeland Security* támogatásaiból működnek, képzéseket is nyújtanak tagjainak, illetve hírszerzési erőforrásokhoz is hozzáférhetnek. Létrehozásuk alapvető filozófiai váltást tükröz az állam részéről a biztonsághoz való hozzáállásban, nem csak azért, mert jóval több magánszereplőt vonnak be, hanem azért is, mert a megelőzés, a veszélyek előzetes felderítése nagyobb szerepet kap.¹⁴

Oroszország is hasonló elveket követ: mivel a hibrid védekezéshez és támadáshoz sok különböző terület együttműködése szükséges, ezért ennek elősegítésére létrehozták az Orosz Föderáció Nemzeti Védelmi Irányító Központját (Национальный центр управления обороной РФ). Ez 49 különböző katonai, rendőri, gazdasági, infrastrukturális és egyéb kormányzati szervet fog össze egyetlen magas rangú katonatiszt irányítása alatt. Az együttműködésben nem csak állami szervek vesznek részt, hanem magánvállalatok is.¹⁵

Magyarországon a nemzetközi és hazai terrorizmussal, illetve az annak bázisát jelentő szervezett bűnözéssel, valamint, a fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett személy elleni bűncselekményekkel kapcsolatos információ elemzése és értékelése céljából 2022-ben alakult meg a Nemzeti Információs Központ,¹⁶ amely a közbiztonsági, valamint a nemzetbiztonsági kockázatokkal szemben fellépő rendészeti szervek, nemzetbiztonsági szolgálatok és közigazgatási szervek legfőbb információfúziós és információmegosztó központjaként funkcionál.

A fúziós paradigma mentén kerül megalkotásra hazánkban a nemzeti eseménykezelő központ – mint az összkormányzati válságkezelés koordináló, központi szakmai szerve – megalakításának jogi feltételrendszere,¹⁷ az ehhez kapcsolódó működési részletszabályok azonban nem nyilvánosak. Maga az eseménykezelési szervezeti „*funkció lényegében alkalmas a korábbi operatív törzsek, rendkívüli jogrendi munkacsoportok, Honvédelmi Tanács titkársági feladatainak kiváltására is, ugyanakkor azt is feltételezi, hogy a munkafeltételek kialakítása, a speciális döntéshozatali eljárások részletszabályainak kidolgozása, az ebben a feladatban résztvevő állomány kiválasztása, felkészítése és begyakoroltatása már a válságmentes időszakban megtörténjen*”.¹⁸

¹⁴ USA DEPARTMENT OF JUSTICE: Developing and Sharing Information and Intelligence in a New Era. United States Department of Justice, 2015. 9-11. o. http://it.ojp.gov/documents/d/fusion_center_guidelines.pdf
ROLLINS, John: Fusion Centers. Issues and Options for Congress. Federation of American Scientists, 2008. 8-10. o. <https://www.fas.org/sgp/crs/intel/RL34070.pdf>

¹⁵ GILES, Keir: Russia's 'New' Tools for Confronting the West Continuity and Innovation in Moscow's Exercise of Power. Chatham House, 2016. 25-26. o. <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/2016-03-russia-new-tools-giles.pdf>

¹⁶ 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról 1. § e) pont, 8/A. §

¹⁷ Vbő. 52. § c) bekezdés

¹⁸ KÁDÁR Pál: A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolt irányítása és keretrendszere, Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástan Műhelytanulmányok 2022/12., Nemzeti Közszerzői Egyetem, Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástan Kutatóműhely, 15. o.

3. A nemzeti ellenálló képesség szabályozása

A nemzeti ellenálló képesség mint fogalom a tételes jogban először¹⁹ a Vbö.-ben jelent meg törvényi szinten:

„Vbö. 5. § 7. 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 bekövetkezésiük 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”

Ezt megelőzően számos stratégiai és tervezési dokumentumban találkozhattunk a kérdéskör egyes elemeivel vagy akár magával a szófordulattal, de komplexitásában és a ma általánosan elfogadott értelmezésében elsőként a Vbö. V. fejezete részletezi az ide vonatkozó szabályokat, valamennyi további törvényben már ennek nyomán jelentek meg a rezilienciát érintő rendelkezések a hatályba lépést követően, 2022. november 1-jén.²⁰

A nemzeti ellenálló képesség megjelent a Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat szövegében is, azonban ennek szakmai tartalma csak részben egyezik meg a NATO erre vonatkozó, illetve a később a Vbö.-ben is megjelenített megközelítéssel, míg a jelenleg hatályos Nemzeti Biztonsági Stratégia elődje egyáltalán nem tartalmazott a nemzeti ellenálló képességre vonatkozó konkrétumokat.²¹

Ez önmagában nem is túl meglepő, ha a kihirdetés dátumát összevetjük az akkor jellemző nemzetközi trendekkel és a NATO által képviselt fő szakmai célkitűzésekkel. Mindez a változás, a reziliencia fogalom erősödése és a szövetségi policy-alkotás súlypontjának változása egy ma már jól beazonosítható fejlődési ívet ír le, amelynek jelenlegi állapotát mi sem fejezi ki nyilvánvalóbban, mintsem, hogy a NATO 2022 tavaszán megszüntette a Polgári Veszélyhelyzeti Tervezési Bizottságot (*Civil Emergency Planning Committee – CEPC*) melynek feladatait az ennek bázisán újonnan megalakult NATO Ellenálló Képesség Bizottság (*Resilience Committee – CP*) vette át.²² Az új bizottság nem csupán nevében új, hanem tevékenységének fő iránya is a hét alapkövetelmény köré csoportosul, láthatósága és szakmai jelentősége is jelentősebb, mint az elődszervezeté.

¹⁹ Meglepő módon, még az olyan egészen kézenfekvő és kapcsolódó szabályozási tárgyú törvények sem tartalmazzák ezt a fordulatot, mint a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvény, de még a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény is csak a hibrid fenyegetésekkel szembeni ellenálló képesség kapcsán említi meg a 21. § (1) bekezdés l) pontjában.

²⁰ Ezek közül a leglényegesebbek a 2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, a 2021. évi CXXI. törvény az egyes belügyi tárgyú törvényeknek az Alaptörvény kilencedik módosításával, valamint a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvénnyel összefüggő módosításáról és a 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról – bár ez utóbbi kifejezetten a katasztrófákkal szembeni ellenálló képességet tárgyalja.

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

²² Resilience Committee; https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50093.htm

Ugyancsak jól látható módon erősödik az ellenálló képesség megjelenése a NATO 2022-es madridi csúcsertekezletén elfogadott Stratégiai Konceptióban²³ (NATO SC), még akkor is, ha csak az azt megelőző Stratégiai Konceptióval vetjük össze.²⁴ A 2022-es Stratégiai Konceptió hangsúlyozza nemzeti és kollektív ellenálló képesség biztosításának kritikus fontosságát, alapvető szinten is állást foglal az egyéni és a kollektív ellenálló képesség erősítésének szükségessége mellett,²⁵ melynek biztosítása érdekében a tagállamok elkötelezik magukat egy erőteljesebb és összehangolt ellenálló képesség fejlesztésére.²⁶ Az ellenálló képesség olyannyira hangsúlyosan jelenik meg az új Stratégiai Konceptióban, hogy azt nem csupán az egyes szövetséget érintő kihívásokhoz, a parancsnoki struktúra kialakításához, működéséhez vagy a lehetséges fenyegetést jelentő országokhoz kapcsolva jeleníti meg, hanem a partnerországok és a leendő tagaspiránsok támogatása viszonylatában is, az együttműködés egyik fontos területként.²⁷

A hazai szabályozáshoz közelítve, a NATO szempontrendszerén túl, nem mehetünk el az Európai Unió eltérő megközelítése mellett sem. Ennek kvázi-alapdokumentumai az EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiája²⁸ (Globális Stratégia), amely az államok és a társadalom ellenálló képessége mellett kiemeli a kritikus infrastruktúra ellenálló képességét is, magát a rezilienciát pedig stratégiai prioritásként azonosítja,²⁹ továbbá az Európai Bizottság közleménye³⁰ (Közös Közlemény), amely az ellenálló képesség stratégiai megközelítésére vonatkozó 10 irányadó megfontolást fogalmaz meg.³¹

A Közös Közlemény elvégzi az uniós reziliencia területek beazonosítását (kritikus infrastruktúrák védelme, energiabiztonság, éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás, polgári védelem, gazdasági ellenálló képesség, foglalkoztatás, globális egészségügyi kockázatok, kutatás), amelyek már részben átfedést mutatnak a NATO által megfogalmazott követelményekkel, de jól látható eltéréseket is tartalmaznak.

²³ NATO 2022 Strategic Concept (NATO SC);
letölthető: 290622-strategic-concept.pdf (nato.int)

²⁴ Active Engagement, Modern Defence - Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization; 2010; 20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf (nato.int)

²⁵ NATO SC 5. „We will enhance our individual and collective resilience and technological edge. These efforts are critical to fulfil the Alliance’s core tasks. (...)”

²⁶ NATO SC 26. „(...) We will pursue a more robust, integrated and coherent approach to building national and Alliance-wide resilience against military and non-military threats and challenges to our security, as a national responsibility and a collective commitment rooted in Article 3 of the North Atlantic Treaty”

²⁷ NATO SC 38. „(...) We will scale up the size and scope of our security and capacity-building assistance to vulnerable partners in our neighbourhood and beyond, to strengthen their preparedness and resilience and boost their capabilities to counter malign interference, prevent destabilisation and counter aggression.”

NATO SC 41. „The security of countries aspiring to become members of the Alliance is intertwined with our own. We strongly support their independence, sovereignty and territorial integrity. We will strengthen political dialogue and cooperation with those who aim to join the Alliance, help strengthen their resilience against malign interference, build their capabilities, and enhance our practical support to advance their Euro-Atlantic aspirations.”

²⁸ Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union’s Foreign And Security Policy; https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf

²⁹ Erről bővebben lásd: MOLNÁR Anna: Az EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiája, Stratégiai Védelmi Kutatóközpont, ELEMZÉSEK 2016/9. [svkk-elemzesek-2016-9-az-eu-globalis-strategiaja-molnar-a.original.pdf](https://www.svkk-elemzesek-2016-9-az-eu-globalis-strategiaja-molnar-a.original.pdf) (unke.hu)

³⁰ KÖZÖS KÖZLEMÉNY AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK Az ellenálló képesség stratégiai megközelítése az EU külső tevékenységeiben; Európai Bizottság; 2017. EUR-Lex - 52017JC0021 - EN - EUR-Lex (europa.eu)

³¹ Lásd a KÖZÖS KÖZLEMÉNY mellékletét EUR-Lex - 52017JC0021 - EN - EUR-Lex (europa.eu)

A hatályos Nemzeti Biztonsági Stratégiához visszatérve, a dokumentum kiemeli, hogy a védelmi igazgatás összkormányzati rendszerének fejlesztése az első lépés a modern nemzeti ellenálló képesség kialakítása érdekében.³² Ez a kitétel a reziliencia követelmények első pontjával, a folyamatos kormányzás és kormányzati szolgáltatások biztosításával azonosítható, azonban ezt követően az ellenálló képesség további hat alapkövetelményének kérdését a stratégia már nem a NATO dokumentumok logikája szerint vezeti végig a szövegen, azokat csak eltérő helyen és nem feltétlenül azonos mélységben érinti.

Ennek keretében áttételesen jelenik meg az energiaellátó rendszerek ellenálló képességének fokozása mint követelmény. Mindezt az energiaellátási források és útvonalak diverzifikálása alapvető és hosszú távú nemzeti érdekként történő azonosításán keresztül látja megvalósíthatónak, amely hozzájárul hazánk stabilitásának és ellenálló képességének növeléséhez.³³

A Nemzeti Biztonsági Stratégia szintén utal a tömegek ellenőrizetlen mozgásának kezelési képességére, amely először nem magát a képesség megteremtését célozza, hanem mint veszélyforrást azonosítja be az ellenőrizetlen, tömeges és illegális migráció formájában,³⁴ illetve világít rá ennek egészségügyi, terrorizmussal, illetve államok működését destabilizáló hatásaival összefüggő vonatkozásaira. A Nemzeti Biztonsági Stratégia ezt követően fogalmazza meg, hogy „a tömeges, ellenőrizetlen és illegális migráció és a velejáró kockázatok megfelelő kezelése új szemléletmódot, valamint újszerű, határozott és hatásos kormányzati, illetve európai és szövetségi válaszokat” követel. A stratégia szerint a tömeges, ellenőrizetlen és illegális migrációt nem pusztán kezelni, hanem megállítani kell.

Az élelmiszer- és a vízkészletek biztosításával kapcsolatos ellenálló képesség szintén fellelhető reziliencia követelményként a stratégia szövegében. Az élelmiszer- és a vízellátás mint biztonsági tényező azonban az NBS-ben nem csak együtt szerepel,³⁵ mint a NATO dokumentumaiban általában, hanem egyenként, önállóan is hangsúlyt kap.

A tömeges sérülések egészségügyi ellátásának képessége a katasztrófakockázatok csökkentésével foglalkozó alpont keretében jelenik meg,³⁶ amely annyiban félrevezetőnek tekinthető, hogy ez a képesség a NATO megközelítésében nem kifejezetten a katasztrófákhoz kötődik, ahogy egyébként a NBS sem így kezeli,³⁷ azaz ez esetben inkább szövegelhelyezési/szerkesztési kritikát fogalmazhatunk meg, nem feltétlenül tartalmi.

A reziliencia követelmények sorában következő polgári kommunikációs rendszerek ellenálló képessége szintén beazonosítható a stratégiai dokumentumban a kormányzati és más kulcsfontosságú infokommunikációs rendszerek védelmével összefüggésben megfogalmazott célkitűzések részeként. A szöveg arra is kitér, hogy az infokommunikációs technológia esetleges szállítóinak szűk köre is biztonsági kockázatot eredményezhet.³⁸ Ebben a szakmai szegmensben

³² 1163/2020. (IV.21.) Korm.határozat 1. melléklet 30. pont

³³ 1163/2020. (IV.21.) Korm.határozat 1. melléklet 102. pont

³⁴ 1163/2020. (IV.21.) Korm.határozat 1. melléklet 57–58. pont

³⁵ 1163/2020. (IV.21.) Korm.határozat 1. melléklet 171. pont

³⁶ 1163/2020. (IV.21.) Korm.határozat 1. melléklet 174. pont

³⁷ „Magyarországnak rendelkeznie kell olyan képességekkel, amelyek komplex megelőzési és katasztrófakockázat-csökkentési rendszert alkotnak, és természeti vagy ipari katasztrófák, valamint egészségügyi válsághelyzetek és tömeges sérülésekkel és rombolással járó támadás esetén hatékonyan reagálnak a lakosság életének, egészségének, anyagi javainak védelme és a károk minimalizálása érdekében.”

³⁸ 1163/2020. (IV.21.) Korm.határozat 1. melléklet 119. pont

sem hagyható figyelmen kívül, hogy a NATO védelmi műveleteit nem lehet sikeresen megvívni kizárólagosan a katonai kommunikációs infrastruktúrára támaszkodva.³⁹

A fentiekén túl, a polgári közlekedési rendszerek ellenálló képessége mint a reziliencia része tekinthető talán a legkevésbé reprezentáltnak a nemzeti biztonsági stratégiában. Önállóan ez a terület még csak meg sem jelenik, kizárólag a terrorizmus lehetséges célpontjai között említi a dokumentum⁴⁰, holott nem elhanyagolható tény, hogy a NATO katonai műveleteinek megvívásához a katonai szállítások és csapatmozgások több mint 90 százaléka a polgári közlekedési infrastruktúra igénybevételével történik⁴¹ és nem lenne ez máshogy a hazai feladatok kapcsán sem. Különösen igaz ez arra az időszakra, amikor a Honvédség erőforrásai nem elégségesek az adott feladat ellátására és a gazdasági és anyagi szolgáltatások keretében kerül sor valamely eszköz, képesség vagy infrastrukturális elem igénybevételére.

Mindezen fenti szempontok mellett lényeges az a körülmény is, hogy szövetségszerte a nem-kormányzati szektor a saját piaci szempontjait előtérbe helyezve és a belső működési hatékonyságot a középpontba állítva hajlamos leépíteni azon képességeit, amelyek a nemzeti ellenálló képesség szempontjából ugyan fontosok lennének, de fenntartásuk túlságosan költséges, a megtermelhető profit szempontjából kontraproduktív. Ezek eredőjeként is belátható, hogy a nemzeti ellenálló képesség fejlesztése csak összkormányzati megközelítés mellett és állampolgári támogatással lehetséges, tisztán kormányzati eszközökkel csak mérsékelt eredmények érhetőek el.

Összegezve az NBS nemzeti ellenálló képességre vonatkozó rendelkezéseit, elmondható, hogy főbb tartalmi elemei helyesen jelenítik meg a szövetségi és a későbbiekben hazai törvényi szinten is megfogalmazott érvényesítendő követelményeket, melynek eredményeként a stratégiai dokumentum és a jogalkotás szakmai tartalma összhangban van.

A nemzeti ellenálló képesség fogalma és annak elemei a Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról szóló 1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat (NKS) szövegében jelenik meg a legkiterjedtebb módon.⁴²

Az NKS már a bevezetőben kiemeli, hogy a biztonsági környezet változása indokoltá teszi a nemzeti ellenálló képesség erősítését, illetve a „Védelmi adottságok” részben azt is megjeleníti, hogy megkezdődött az összkormányzati döntéshozatal felgyorsítása, a nemzeti ellenálló képesség elemeinek fejlesztése. Az is kiemelésre kerül, hogy az ország fegyveres védelme kizárólag a Magyar Honvédség tevékenységén keresztül valósulhat meg, a kihívások jellegéből adódóan azonban a teljes nemzet felkészítése, a nemzeti ellenálló képesség (reziliencia) fejlesztése, erősítése szükséges a honvédelem komplex rendszerében.⁴³ Az NKS hangsúlyozza azt is, hogy a komplex, nehezen kiszámítható biztonsági környezetben jelentkező kinetikus és nem-kinetikus támadásokra, hibrid fenyegetésekre történő felkészülés jegyében tovább kell fejleszteni a csapásokat elviselő, azok

³⁹ Vulnerabilities in a changing security environment, in Resilience and civil preparedness – Article 3; NATO, 2022.

NATO - Topic: Resilience and civil preparedness – Article 3

⁴⁰ 1163/2020. (IV.21.) Korm.határozat 1. melléklet 149. pont

⁴¹ Why does NATO military has to deal with Resilience? in Resilience through Civil Preparedness; Civil-Military Cooperation Centre of Excellence, Hága, 2019. 3. oldal Resilience through Civil Preparedness Final approved Version.docx (cimic-coe.org)

⁴² 1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról 4.3. Nemzeti ellenálló képesség (reziliencia) alcíme alatt

⁴³ 1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról 4. 2. Nemzeti együttműködés (védelmi igazgatás) alcím

hatásait elhárítani, enyhíteni és felszámolni, a kritikus fontosságú képességek működését fenntartani képes nemzeti ellenálló képességet. Ez a képesség önmagában is csökkenti a potenciális támadás kockázatát. Az NKS megközelítése érthető módon már egybeesik a Vbő. reziliencia megközelítésével, amelynek egyik fontos oka az, hogy a stratégia kidolgozóinak már az előkészítés korai szakaszában rendelkezésére álltak a Vbő. javasolt szövegtervezet-változatai és az ennek szakmai háttérét biztosító nyílt forrásból is elérhető tanulmányok.⁴⁴

A katonai stratégia nem kifejezetten katonai, mégis meghatározó fontosságú eleme a polgári felkészültségre⁴⁵ vonatkozó rész, amely a *civil preparedness* kérdését az ország honvédelmi rendszerébe tartozó feladatként határozza meg és közvetlenül kapcsolja azt össze a NATO reziliencia követelmények első elemével, „a kormányzás (közigazgatás) és a létfontosságú rendszerelemek által nyújtott szolgáltatások folytonosságának” biztosításával. A nem kizárólag jogszabályi, hanem stratégiai dokumentum szinten ilyen módon alkalmazott megfogalmazás orientálja a szakmai munkát, egyfajta alapvetésként szolgál a javaslatok kialakítása során is.

A stratégia a nemzeti ellenálló képesség elérésének egyik legfontosabb eszközeként a társadalom civil szereplőinek békeidőszaki felkészítését jelöli meg. A kötet szerkesztésének időszakában⁴⁶ hatályos NKS értelmében a nemzeti ellenálló képesség erősítését, fejlesztését elősegítő polgári felkészültség feladatainak koordinációja a civil és a katonai oldal között a védelmi igazgatás rendszerében valósul meg, amely rendelkezés a Vbő. hatályba lépésére és a védelmi és biztonsági célú tervezés szabályairól szóló 400/2022. (X. 21.) Korm. rendeletre figyelemmel értelemszerűen felülvizsgálatra kell kerülni, figyelemmel arra, hogy a Hvt. már nem tartalmaz a védelmi igazgatásra vonatkozó rendelkezést, a honvédelmi minisztert kizárólag a nemzeti ellenálló képesség erősítése érdekében szükséges katonai felkészültség feladatainak összehangolásáért, valamint a polgári felkészültség feladataihoz kapcsolódó katonai követelmények, igények meghatározásáért teszi felelőssé. Mindezzel párhuzamosan a Vbő. azonban kifejezetten a Kormány felelősségi körébe⁴⁷ és

⁴⁴ Például ETL Alex: A társadalmi ellenálló képesség szerepe a biztonság szavatolásában, Honvédség és Társadalom Baráti Kör, Székesfehérvár, 2020; https://svkk.uni-nke.hu/document/svkk-uni-nke-hu-1506332684763/reziliencia_e-book.pdf;

FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál: A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és katonai védelmi vonatkozásai in Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai (FARKAS Ádám– KÁDÁR Pál (szerk)), Zrínyi, 2016; 275-313. o. <http://docplayer.hu/105743212-Magyarország-katonai-vedelmenek-kozzogi-alapjai.html>;

FARKAS Ádám: Egy lehetséges narratíva a védelem-szabályozási szemléletünk megújításához; In: FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk.) Szkülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól; Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság (2020) 347-380. o.

FARKAS Ádám – SPITZER Jenő: Az információs korszak és az állami reziliencia egyes kérdései; Védelmi-Biztonsági Szabályozási És Kormányzástani Műhelytanulmányok 2021/18.;

SZAKALI Miklós – SZÚCS Endre: Védelmi tervezési modellek kialakulása és fejlődése, in Hadmérnök, 2017/1.; 24-40. o.

⁴⁵ Ennek főbb szempontjainak megértéséhez és fejlődésének megismeréséhez adalékul: Joëlle GARRIAUD-MAYLAM: Enhancing The Resilience Of Allied Societies Through Civil Preparedness (Preliminary Draft General Report); NATO Parliamentary Assembly, Committee On The Civil Dimension Of Security, 2021 ENHANCING THE RESILIENCE OF ALLIED SOCIETIES THROUGH CIVIL PREPAREDNESS (nato-pa.int)

⁴⁶ 2023 nyarán

⁴⁷ Vbő. 46. § (1) [A Kormány] (...) h) meghatározza a nemzeti ellenálló képesség fejlesztésének programját és irányítja annak összehangolt végrehajtását.

a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének koordinációs hatáskörébe utalja⁴⁸ a kérdést amellet, hogy valamennyi szervezetet⁴⁹ kötelez a szempontrendszer érvényesítésére.

Az NKS rögzíti azt is, hogy az ellenálló képesség erősítésének egyik fontos feltétele a magyar nemzetgazdaság teljesítményének és a nemzeti védelmi ipari kapacitások fokozása. Ez a fordulat önmagában is kézenfekvőnek tűnik, mégis érdemes rávilágítani arra a helyesen felismert összefüggésre, hogy pusztán igazgatási és hagyományos katonai eszközökkel a reziliencia célkitűzések nem érhetőek el, hiszen a nemzetgazdaság az a háttér, amely mindehhez a szükséges erőforrásokat képes rendelkezésre bocsátani, illetve, amennyiben nem, vagy csak részben, a nemzeti ellenálló képesség célok sem teljesülhetnek.

A stratégia lényeges eleme a nemzeti ellenálló képesség kapcsán, hogy előirányozza a Magyar Honvédség számára, hogy a klasszikus katonai feladatokon túl fel kell készülnie a reziliencia katonai képességekkel történő növelésére is. Ennek részleteit a dokumentum nem ismerteti, azonban a feladat megjelenítése önmagában is előrevetíti annak a tendenciának az erősödését, amely – már több neves szakértő tollából is megerősítve⁵⁰ – a katonai erő komplexebb igénybevételét jelenti a nem katonai feladatok kapcsán.⁵¹

A szabályozók időbeliségén előre haladva, a nemzeti ellenálló képesség Vbö.-ben foglalt szabályai a fenti előzmények és kontextus tükrében már nem tartalmaznak meglepő újdonságot. A szabályozás azonban mégis korszakos jelentőségű. A rendelkezések újszerűségét egyrésről az adja, hogy a NATO által meghatározott hét alapkövetelmény törvényi szinten deklarált magyar megfogalmazást kap, kiegészül olyan pontosításokkal és kapcsolódó követelményekkel, amely minden eddiginél nyilvánvalóbbá teszi a kérdés fontosságát.

A jogszabályban is rögzített, már jól ismert hét alapkövetelmény a NATO megközelítésében megjelenő kritériumokat képezi le a nemzeti ellenálló képességgel összefüggő feladatellátás területeinek meghatározásával az alábbiak szerint:⁵²

- a) az Alaptörvényben meghatározott állami működés, a kormányzás és az alapvető fontosságú kormányzati szolgáltatások folytonosságának biztosítása,
- b) rugalmas és a kihívásokhoz alkalmazkodó energetikai rendszer és energiabiztonsági megoldások kialakítása,
- c) az ellenőrizetlen, tömeges személymozgások hatékony kezelésére való képesség,
- d) 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,

⁴⁸ Vbö. 52. § [A védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve] (...) f) összehangolja a nemzeti ellenálló képesség előmozdításával és fejlesztésével összefüggő feladatok tervezését és ellátását.; a Védelmi Igazgatási Hivatalról szóló 337/2022. (IX. 7.) Korm. rendelet 3. § alapján a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve

⁴⁹ Lásd: Vbö. 42. § (1) bekezdés

⁵⁰ A katonai feladatok bővülése kapcsán lásd TILL Szabolcs: A Magyar Honvédség feladatrendszerének perspektivikus irányai a 2021-2030 időtávban, kapcsolódva a NATO új stratégiai koncepciójának víziójához; Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2021/1. 4-26. p. <https://tinyurl.hu/L1v4>

⁵¹ Példaként említhető itt a gyakorlat oldaláról a katonák közreműködése a pandémia elleni küzdelemben, a védőoltásokat célzó programok vagy az egészségügyi intézmények, gazdasági társaságok működésének támogatásában, az ezekkel a szervezetekkel történő együttműködés erősítésében.

⁵² Vbö. 42. § (2) bekezdés

- e) a tömeges mértékű személyi sérüléssel fenyegető események kezelésére való képesség,
- f) a rugalmas és a kihívásokhoz alkalmazkodó infokommunikációs rendszer kialakítása és működtetése,
- g) a rugalmas és a kihívásokhoz alkalmazkodó közlekedési rendszer kialakítása és működtetése.

A fenti hét bekezdés tartalma azonban nem kőbevésett, maga a szövetség is több alkalommal elvégezte a saját maga által alkotott felsorolás felülvizsgálatát. Madridban például a 2022-es NATO csúcson kapott megerősítést a terület,⁵³ illetve 2019-ben a kommunikációs reziliencia kapcsán kifejezett kiemelés⁵⁴ az 5G technológia biztosíthatóságának és fenntarthatóságának kérdése.⁵⁵ Így a Vbö. fentebb hivatkozott szövege sem szó szerinti fordítást használ a felsorolásnál, sokkal inkább tartalmi-témacsoporti azonosságra és rugalmasságra törekszik.

A kutatásunk során sokszor hivatkozott felsoroláshoz a törvény szintjén emellett egy nyolcadik elem⁵⁶ is társul, amely valamennyi ezt megelőző követelmény érvényesíthetőségét is elősegíti azáltal, hogy nem csupán megemlíti a védelmi és biztonsági feladatokban részt vevő szervek személyi állományának magas fokú szakmai felkészültségét és elhivatottságát, hanem ezzel meg is alapozza azt a kötelezettséget az érintettek felé, hogy ezt a felkészültségüket mind szervezeti mind egyéni vonatkozásban fejlesszék, ehhez biztosítsák a megfelelő feltételeket és egyéni hozzáállást.

A nemzeti ellenálló képesség megerősítése azonban önmagában a jogi szabályozási szinten megjelenő deklaratív rendelkezésekkel nem fejleszthető, annak biztosítani kell az institutionális, személyi és egyéb feltételeit. Ennek garanciájaként jelenik meg a szabályozásban a Kormány kötelezettsége a nemzeti ellenálló képesség feladatai ellátásának összehangolására, amelyet a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve, a Védelmi Igazgatási Hivatal útján lát el.

A nemzeti ellenálló képesség rendszerének célja összességében deklaráltan „*az ország függetlensége, területi integritása, stabilitása, a közrend és a közbiztonság, a törvényes rend, az élet és vagyonbiztonság elleni támadások, továbbá a természeti és ipari katasztrófák megelőzése, a bekövetkezett támadásokkal vagy természeti és ipari katasztrófákkal szembeni reagálás*” megerősítése a társadalmi felkészültség, a szabályozás és a közigazgatás eszközrendszerén keresztül.

Az ellenálló képesség fejlesztése mint általános követelmény abban is erősödni látszik, hogy a jogszabály külön szempontrendszerrel tartalmaz, behatárolja azokat a területeket, amely mentén a feladatot el kell végezni. Ezek keretében a védelmi és biztonsági érdekek hatékony, korszerű, a polgári célokat is támogató érvényesítése mellett követelményként jelenik meg a védelmi és biztonsági feladatok ellátásához szükséges képességek összehangolt fejlesztése. Ugyancsak új elem, hogy a nem állami szereplők fokozott bevonása is előírásra kerül, melynek szakmai indoka az a fentebb már érintett felismerés, hogy a védelmi struktúrák működését egy globalizált világban nem lehetséges függetleníteni a polgári szférától, akár egy-egy katonailag is értelmezhető polgári

⁵³ Madrid Summit Declaration (Madrid 29 June 2022) 10. pont, NATO; NATO - Official text: Madrid Summit Declaration issued by NATO Heads of State and Government (2022), 29-Jun.-2022 és NATO Strategic Concept 2022

⁵⁴ Lásd GARRIAUD-MAYLAM i. m.: 37. pont; 8.o.

⁵⁵ Bővebben lásd: Andrea GILLI, Francesco BECHIS: NATO and the 5G challenge; in NATO Review; 30 September 2020; NATO Review - NATO and the 5G challenge

⁵⁶ Vbö. 42. § (2) Az (1) bekezdés szerintiékkel összefüggő feladatellátás területei: (...) h) a védelmi és biztonsági feladatokban részt vevő szervek személyi állományának magas fokú szakmai felkészültsége, elhivatottsága.

képesség felhasználása, mobilizálása terén, akár a fejlesztések, vagy a személyi, gazdasági összefüggések és kölcsönös egymásra hatása miatt.⁵⁷

Nem maradhatott ki a felsorolásból a tényleges válsághelyzeti és a különleges jogrendi események kezelése, illetve a lakosság ezzel összefüggő védelem- és biztonság tudatosságának erősítése sem, amelyek egyre inkább elválaszthatatlanul együtt járnak. A védekezést szolgáló műveleteket nem lehetséges sikeresen végrehajtani az érintett polgárok többségi akarata ellenére, melyre figyelemmel a kommunikációnak is fontos szerepe van, amelyet a jogszabályban ugyan nem emel ki, de a gyakorlatból számos példa hozható.⁵⁸

A reziliencia kapcsán azt sem szabad elfelejtenünk, hogy szövetségi rendszerbe tartozunk, amely e terület kapcsán is kötelezettségekkel jár, így az ellenálló képesség konkrét feladatait ezekre is figyelemmel, lehetőség szerint a szükségtelen duplikációk elkerülésével kell tervezni és végrehajtani.

A nemzeti ellenálló képességen belül fokozott figyelmet kell szentelni a társadalom alapvető szükségletei ellátásában nélkülözhetetlen létfontosságú rendszerek üzemfolytonos működésének, ezek hiányában nem csak a lakossági támogatást veszítheti el a döntéshozó, hanem a kormányzati válságkezelési működés is ellehetetlenülhet. Ide kapcsolható követelmény az is, hogy törekedni kell a katasztrófák megelőzésére, a kockázatok lehető legkisebbre csökkentésére is.

4. A nemzeti ellenálló képesség fejlesztésének várható hazai trendjei

A szabályozás fentiek szerint vázolt helyzetéből és a nemzetközi biztonsági tér aktuális történéseiből következően a hazai ellenálló képesség fejlesztési trendjei is előrejelezhetők.

A reziliencia kérdése várhatóan egyre nagyobb szerepet kap a nemzetközi szabályozásban és a szövetségi együttműködésben, valamint a szupranacionális szervezetek tevékenysége során is, de sokkal nagyobb és gyorsabb változásra kell felkészülnünk a hazai környezetben. Ennek nem csak az az oka, hogy a nagy nemzetközi rendszerekben a döntéshozatal több egyeztetést igényel és jóval nehezebb a különféle lobbicsoportok tevékenysége miatt: a Vbö. hatályba lépése olyan fordulópontot jelent a hazai védelmi és biztonsági szabályozásban, olyan zsinórmértékként szolgál, amelyre támaszkodva kikényszeríthető egy teljes igazgatást és a társadalom legszélesebb rétegeit is átfogó reform végrehajtása.

Figyelemmel arra, hogy a Vbö. számos vonatkozásban keretszabály,⁵⁹ amely a fenyegetések és kihívások legszélesebb spektrumán egyfajta ernyőt borít valamennyi védelmi és biztonsági esemény kezelésére, megalkotása olyan szabályozási folyamatokat indított el, melynek eredményeként a teljes rendszer megújul. Ennek egyes elemei már megjelentek,⁶⁰ más lehetséges

⁵⁷ A szakmai mérték megértéséhez adalékul a nemzetközi példák közül: Nick S.T. THEAKSTON: Resilience in Finland: lessons for NATO; NATO Defense College; The College Series 2020 No.7. Rome, 2020; 3-11. o.

⁵⁸ Ilyen volt a pandémia időszakában a koronavírus.gov.hu oldal működtetése, de a heti kormányinfó is hasonló célokat szolgál.

⁵⁹ Vbö. 1. § Magyarország védelme és biztonsága nemzeti ügy, amelyen a nemzet fennmaradása és fejlődése, a közösségi és az egyéni jogok érvényesülése alapszik, ezért a magyar nemzet védelmével és biztonságának fenntartásával és fejlesztésével összefüggő jogszabályi rendelkezéseket e törvényre figyelemmel kell meghatározni.

⁶⁰ 2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, 2021. évi CXXI. törvény az egyes belügyi tárgyú törvényeknek az Alaptörvény kilencedik módosításával, valamint a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvénnyel összefüggő módosításáról, 2022. évi VII. törvény az egyes

fejlesztési elemek azonban különböző szakmai megfontolásokból⁶¹ egyelőre nem nyertek támogatást.

A nemzetközi biztonsági rendszer összetettsége és a kihívások gyors változásából adódó helyzetek kezelhetősége azt is megköveteli, hogy a hazai válságkezelés folyamata legyen lényegesen áttekinthetőbb és gyorsabb reakciókra képes, amelyet egyrészt az egyes eljárások egyszerűsítésével és standardizálásával lehet elérni. Ennek érdekében szükséges annak a munkafolyamatnak a végig vitele, amely nyomán a jelenleg egymástól függetlenül futó és eltérő logikával felépített, azonban az eseménykezelés szintjén összekapcsolható eljárások felülvizsgálatra kerülnek. Az így egyszerűsített eljárásokat kell ezután készség szinten begyakoroltatni a végrehajtó és a döntéshozatalban közreműködő állománnyal, amely nyomán közvetlenül erősíthető a nemzeti ellenálló képesség követelménykatalógusának első pontjában szereplő kormányzás, kormányzati szolgáltatások (jelen esetben az ehhez kapcsolódó és lehetővé tevő döntési folyamat) folytonosságának biztosítása is.

Szintén várható trend, hogy az egyes válságtípusok elemeinek egymásra hatása erősödik, amely végeredményben azt hozza, hogy az adott, korábban ágazaton belül kezelhető kihívás összkormányzati figyelmet igényel és a válságkezelés központi koordinációja erősödni fog. A Vbö. ezt annyiban is előrevetíti, hogy egyrészt külön válságkezelési jogintézményt – a kötetünkben később részletesebben is tárgyalt összehangolt védelmi tevékenységet⁶² – alapít az ilyen helyzetek normál jogrendi kezelésére, másrészt a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve által működtetett nemzeti eseménykezelő központ kialakítását irányozza elő, szemben a korábban jellemző, valamely ágazat saját infrastruktúrájára épülő *ad hoc* válságkezelési működéssel.

Összességében – rövidtávon egészen biztosan – egyfajta folyamatos válságmenedzsmentre és ehhez kapcsolódó speciális részletszabályozásra számíthatunk mint normál állapotra, középtávon pedig ez alakul majd át normál működéssé. A biztonság kérdése a krízisek időszakában felértékelődik, az állampolgárok a biztonságuk érdekében hajlandóak feladni az őket védő korlátozásokat és egyes jogi garanciákat azért, hogy mindennapjaikat a megszokott rendben vagy legalább ahhoz közelítve folytathassák.⁶³ A reziliencia jövője területén ezzel a hatással is számolnunk kell, várhatóan jónéhány olyan szabályozási elem fog megjelenni, amelyre piaci, jogállami viszonyok között korábban nem volt példa, a jövőben azonban kifejezett társadalmi igény mutatkozik majd rá.

törvényeknek a honvédelemmel, a gazdaságfejlesztéssel, valamint a kormányzati igazgatással összefüggő módosításáról

⁶¹ Ilyen szakmai megfontolás volt a szakterületre vonatkozó szabályozás összetett és mély beágyazottsága az európai uniós szabályrendszerbe (lásd a különféle energiahordozókkal összefüggő ellátási kérdések), vagy az éppen kihirdetett veszélyhelyzet kezeléséhez kapcsolódó szempontok. Nyilvánvalóan nem praktikus egy pandémia közepén az erre vonatkozó szabályrendszert alapjaiban megreformálni, hiszen ennek közvetlen működési következményeinek hatásvizsgálata egy határterhelés alatt álló, feszített rendszerben nem végezhető el megfelelően, ahogy egyes területeken – az ukrán–orosz háború kapcsán kialakult helyzetben – maga az élet „előzött be” és generált adott esetben alaptörvényi szintű beavatkozást, ahogy az történt az Alaptörvény tizedik módosítása kapcsán.

⁶² Vbö. 74. §

⁶³ Erre hozható külföldi példaként a 2001. szeptember 11. támadások nyomán az Egyesült Államokban elfogadott USA PATRIOT Act of 2011 (Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001), de tágabb értelemben a hazai alkotmányos különleges jogrendi szabályozás folyamatos tényállásbővülése (váratlan támadás, megelőző védelmi helyzet, terrorveszélyhelyzet), ezeken keresztül a jogkorlátozás lehetőségének alkotmányos kiterjesztése is felhívható.

Az orosz-ukrán háború hatásaként aktuálisan fenyegető európai energiaválság⁶⁴ és a nem kizárható globális élelmiszerhiány⁶⁵ szintén azt valószínűsíti, hogy felértékelődnek a nemzeti ellenálló képesség bizonyos pontjai a politikai- és gazdasági döntéshozók szemében, melynek eredményeképpen lényegesen nagyobb figyelem fog irányulni ezekre a területekre. Ez adott esetben kontraproduktív is lehet, hiszen egy normál működési rendben zajló együttműködés, üzletmenet, tervezett fejlesztés vagy rendszermódosítás sokkal egyszerűbben és gördülékenyebben, adott esetben alacsonyabb szintű döntéssel is megvalósítható, mint olyan esetben amikor a kérdéskör szinte valamennyi eleme a globális figyelem középpontjában van.⁶⁶

A biztonsági előrejelzések szerint a tömegek ellenőrizetlen mozgásának volumene is erősödni fog a térségben,⁶⁷ melynek megfelelően annak szintjétől függően az eddig alkalmazott megoldások már nem lesznek elegendők, így a reziliencia ezen pontjának szakmai tartalma is új megoldásokért kiált. Ennek egyik első látható eleme a Határvadász Ezred megalakítása⁶⁸ a Készenléti Rendőrség keretein belül, melynek vélhetőleg számos egyéb, a védelemi rendszer egészére kiható szakmai következménye lesz. Nem vitás, hogy ez a változás a Magyar Honvédség vonatkozásában is új fejezetet nyit, ismét a katonai kiképzés és az alaprendeltetés szerinti feladatokra történő felkészülés lesz a tevékenység fő iránya, amely közvetlenül is erősíti hazánk védelmi képességeit.

A nemzeti ellenálló képesség erősítésének fontos eszköze a társadalom minél szélesebb körben történő bevonása a védelmet és a biztonságot szolgáló kérdések megvitatásába. Ez a fajta nyitás nem a döntések szakmai megfelelőségére, hanem azok megvalósíthatóságára, végrehajthatóságára gyakorol hatást. Jelentősége abban rejlik, hogy ha az egyes intézkedések előkészítésében az érintettek is részt vehetnek, ha van lehetőségük megismerni a biztonságunkat fenyegető tényeket és értékelni azok jelentőségét, lényegesen könnyebb lesz a végrehajtás, a döntések érvényesítése és alacsonyabb lesz az információhiányból vagy az ismeretlentől való félelemből eredő ellenérzés. Várhatóan ezen a területen sem lesz nélkülözhető a legmagasabb szintű beavatkozás, amely adott esetben a lakosság önvédelmi képességeinek fejlesztését is szolgálja.

A nemzeti ellenálló képesség fejlesztésének további várható iránya a digitalizáció és a mesterséges intelligencia alkalmazásának erősödése és az ezzel összefüggő reziliencia-kérdések kezelése is. Ezek a technológiai fejlődés adta lehetőségek olyan gyors és ma még szinte beláthatatlan összetettségű folyamattervezést és modellezést tesznek lehetővé, melynek segítségével a felkészülés során és válsághelyzetben felgyorsítható a szakmai döntés-előkészítés, időben előre jelezhető egy-egy beavatkozási javaslat várható hatása, elkerülhető a nem megalapozott döntés meghozatala, ezáltal

⁶⁴ Global impact of war in Ukraine: Energy crisis; United Nations; 2022.08.03. BRIEF NO.3 - Global impact of war in Ukraine: Energy crisis (unctad.org)

⁶⁵ TISZÓCZI Roland: Hármás csapás sújtja a világ élelmiszer-termelését; in Világgazdaság; Hármás csapás sújtja a világ élelmiszer-termelését (vg.hu)

⁶⁶ Szemléletes példa erre a 2022 nyara, amikor a hazai földgáztárolók feltöltése érdekében tett lépések európai szintű kérdéssé nőttek ki magukat, aminek a háború nélkül aligha lett volna nemzetközi hírértéke: FINANCIAL TIMES: Hungary sends foreign minister to Moscow to ask Russia for more gas” (2022.07.21.) Financial Times (ft.com); REUTERS: Hungary in talks with Russia about buying more gas | Reuters.com (2022.07.21.); KOMÓCSIN Sándor-SZABÓ Dániel: Az új magyar-orosz üzlet vagy értelmetlen, vagy feszültségforrás lesz; Napi.hu (2022.07.22.) <https://www.napi.hu/magyar-gazdasag/szijas-peter-moszkvai-ut-foldgaz-vasarlas.756585.html>

⁶⁷ A Rendőrség adatai szerint 2017-ben nagyságrendileg heti 500, 2020-ban heti 1000, 2022-ben átlag heti 4000 illegális határátlépő kísérelt meg bejutni Magyarországra. Illegális migráció alakulása - heti bontásban | A Magyar Rendőrség hivatalos honlapja (police.hu)

⁶⁸ A jogállási kérdéseket az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv állományába tartozó szerződéses határvadászokra vonatkozó szabályokról szóló 244/2022. (VII. 8.) Korm. rendelet tartalmazza

az erőforrások elpazarlása, adott esetben emberi életek menthetőek meg. A Vbö. mindezekre is figyelemmel teszi kötelezővé a Kormány számára, hogy segítse elő saját szervei, valamint a magán- és jogi személyek korszerű adatgazdálkodását, adathasznosítását és adatvédelmét, továbbá kísérje figyelemmel a védelmi és biztonsági kihívások, valamint a védelmi technológiák fejlődését. Mindez az alapja annak, hogy megelőzhető legyen olyan veszélyforrások kialakulása vagy az el nem kerülhető veszélyek esetében a felkészülés hiánya, amelyek ma még nem ismertek, s mindezek során a mesterséges intelligencia alkalmazásának szerepe sem hanyagolható. Ebből azonban az is következik, hogy ezeket a rendszereket megfelelően védeni kell, hiszen ezek manipulálása, sérülése nem csupán egy szoftver működési rendellenességet eredményez, hanem a döntéshozatal egészére képes meghatározó hatást gyakorolni. A létfontosságú infrastruktúrák védelme területén erre figyelemmel hangsúlyosabban fognak jelentkezni az ezzel összefüggő elemek védelmének kérdései.

A reziliencia trendjeként számíthatunk arra a törekvésre is, hogy a védelem kérdései differenciáltan, de a lehető legszélesebb körben juthassanak az emberekhez és a szervezetekhez. A szervezetek körében kiemelt szerepet töltenek be a Vbö. szerinti védelmi és biztonsági szervezetek, valamint az védelmi és biztonsági feladatok ellátásában résztvevő további szervezetek,⁶⁹ amelyek működéséhez átfogó szabályozási háttér áll rendelkezésre, de a lakosság bevonása is erősödni fog, hasonlóan azon országok gyakorlatához, ahol a „*whole of society*” megközelítésnek nagyobb hagyománya van.⁷⁰ Ez valószínűleg olyan hétköznapi elemekben ölt majd testet, mint kommunikációs kampányok, általános iskolai oktatás vagy reziliencia erősítését szolgáló kiadványok,⁷¹ ajánlások a lakosság részére.

A fentiekén túl, a reziliencia hazai megközelítésében, az egyes kihívások kezelésében nagy lehetőség rejlik az önkormányzatok szerepének megfelelő kihasználásában. Ez az a csatorna, amelyen keresztül a helyi lakosság a legkönnyebben elérhető, illetve az önkormányzati fenntartású intézmények közreműködésével a felkészülés és a védekezés egyes elemei is hatékonyabban lennének biztosíthatóak. Egy váratlanul jelentkező védelmi-biztonsági esemény esetén a védelmi és biztonsági szervezetek mellett a helyi önkormányzat kerül először döntési helyzetbe. Mindahhoz, hogy ez az igazgatási feladat sikeresen megvalósulhasson, kiemelt jelentősége van/lehet a védelmi-biztonsági igazgatás központi szervének, amely a reziliencia programok összehangolásával, ajánlásaival, felkészítést szervező és koordinációs tevékenységével képes lehet erősíteni a nemzeti ellenálló képesség fejlesztését.

A nemzeti ellenálló képesség várható trendjeként azonosítjuk azt is, hogy a határokon átvelő együttműködések jelentősége növekedni fog. Ez a közlekedési és hírközlési hálózatok, az energiaellátás, az élelmiszer és ivóvíz biztosítása területén különösen fontos.

Mindezek mellett az is egyértelmű, hogy a jövőbeni fejlesztések és a felkészülési trendek irányait kiterjedt kockázatelemző, nyomon követő és tapasztaltfeldolgozó munkával kell meghatározni, amely területen szintén hasznos volna az együttműködés erősödése. Ugyancsak előremutató lenne

⁶⁹ Vbö. 48. §, 49. §

⁷⁰ Hagyományosan skandináv államokat emelhetjük ki, de fő céljaiban hasonló Kanada, Svájc vagy az Egyesült Királyság megközelítése is.

⁷¹ Például Németországban: BROUWERS Klaus: Guide for Emergency Preparedness and Correct Action in Emergency Situations; Bonn; 2018, Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe; ratgeber-englisch-disasters-alarm.pdf (bund.de); vagy Ausztriában: Bevorratungs Ratgeber – Denk daran, schaf Vorrat an; Zivilschutz Österreich, Wien, 2016, Zivilschutzverband_Bevorratung_V3_web.pdf (siz.cc)

olyan követelmény megfogalmazása, amely az egyes tevékenységek tervezésénél kifejezetten előírja a reziliencia szempontok figyelembevételét, esetleg erre szövetségi vagy EU szinten forrást is biztosít.

A nemzeti ellenálló képesség területén számíthatunk továbbá a követelménykatalógus kiegészülésére is. Az olyan kérdések, mint a globális felmelegedés, a világ túlnépesedése vagy a mélyszegénység mindezekig csak azért nem képezik kifejezett részét a felsorolásnak, mert ma érezhető közvetlen hatásai ezeknek még nem kritikusak, ugyanakkor az ezekre történő felkészülés kérdését nem szabad alábecsülni. Érdekes azt is látni, hogy a globális folyamatokra és a határokon átívelő ellátási hálózatokra figyelemmel a nemzeti ellenálló képesség kérdése a jövőben lehetséges, hogy nem is igazán nemzeti, hanem a nemzetközi biztonsági rendszer egy sokszereplős rendszere lesz.

5. Összegzés

A nemzeti ellenálló képesség olyan követelményrendszer, amely messze túlmutat a klasszikus katonai biztonságon. A törvényben meghatározott alapkövetelményeknek megfelelően fejlesztett szakterületeken elért eredmények nem csak az ország biztonságát erősítik, hanem az Európai Unió és a NATO kollektív biztonságának fokozásához is hozzájárulnak. A reziliencia azért válhatott napjaink slágertémájává, mert alapvetően a nemzeti szuverenitás erősítését szolgálja, ma még főként a nemzeti önerőre és hazai erőforrásokra támaszkodik, miközben határokon átnyúló biztonsági hatásokat is generál, amelyre a 21. századi biztonsági fenyegetések közepette nagyobb szükségünk van, mint eddig bármikor – hosszabb távon is egyfajta motorja lehet a nemzetközi biztonsági együttműködésnek, akár tényleges katonai tevékenységek nélkül.

Irodalom és forrásjegyzék

BARTKOWSKI, M. (2015.): Nonviolent Civilian Defense to Counter Russian Hybrid Warfare. Johns Hopkins University, 2015. p.19. https://www.nonviolent-conflict.org/wp-content/uploads/2018/12/GOV1501_WhitePaper_Bartkowski.pdf

BROUWERS Klaus: Guide for Emergency Preparedness and Correct Action in Emergency Situations; Bonn; 2018, Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe; ratgeber-englisch-disasters-alarm.pdf (bund.de);

ETL Alex: A társadalmi ellenálló képesség szerepe a biztonság szavatolásában, Honvédség és Társadalom Baráti Kör, Székesfehérvár, 2020; https://svkk.uni-nke.hu/document/svkk-uni-nke-hu-1506332684763/reziliencia_e-book.pdf;

FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál: A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és katonai védelmi vonatkozásai in Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai (FARKAS Ádám- KÁDÁR Pál (szerk)), Zrínyi, 2016; 275-313. p. <http://docplayer.hu/105743212-Magyarország-katonai-vedelmenek-kojogi-alapjai.html>;

FARKAS Ádám: Egy lehetséges narratíva a védelem-szabályozási szemléletünk megújításához; In: FARKAS, Ádám; KELEMEN, Roland (szerk.) Szkülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól; Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság (2020) 380 p. pp. 347-380., 34 p.;

FARKAS Ádám – SPITZER Jenő: Az információs korszak és az állami reziliencia egyes kérdései; Védelmi-Biztonsági Szabályozási És Kormányzástani Műhelytanulmányok 2021/18.;

GARRIAUD-MAYLAM, Joëlle: Enhancing The Resilience Of Allied Societies Through Civil Preparedness (Preliminary Draft General Report); NATO Parliamentary Assembly, Committee On The Civil Dimension Of Security, 2021 ENHANCING THE RESILIENCE OF ALLIED SOCIETIES THROUGH CIVIL PREPAREDNESS (nato-pa.int)

GILES, Keir: Russia's 'New' Tools for Confronting the West Continuity and Innovation in Moscow's Exercise of Power. Chatham House, 2016. pp. 25-26. <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/2016-03-russia-new-tools-giles.pdf>

GILLI, Andrea - BECHIS, Francesco: NATO and the 5G challenge; in NATO Review; 30 September 2020; NATO Review - NATO and the 5G challenge

Global impact of war in Ukraine: Energy crisis; United Nations; 2022.08.03. BRIEF NO.3 - Global impact of war in Ukraine: Energy crisis (unctad.org)

GYIMESI Gyula – KARÁCSONY Veronika – TÁLAS Péter – VARGA Gergely: Az integrált biztonsági szféra magyarországi megteremtésének lehetősége és feltételei, In. TÁLAS Péter (szerk.) Az integrált biztonsági szféra Magyarországi megteremtése felé, Budapest, MTA Szociológiai Intézet, 2008, pp. 162-163.

JERMALAVIČIUS, Tomas: Societal Resilience. A Basis for Whole-of-Society Approach to National Security. In book: Resistance Views: Essays on Unconventional Warfare and Small State Resistance. JSOU Press, 2018. https://www.researchgate.net/publication/342946191_Societal_Resilience_A_Basis_for_Whole-of-Society_Approach_to_National_Security

KÁDÁR Pál: A pandémia kezelése mint a nemzeti ellenálló képesség „tesztje”, Honvédelmi Szemle 2021/2., p.12.

KÁDÁR Pál: A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolt irányítása és keretrendszere, Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/12., Nemzeti Közszerkeleti Egetem, Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely, p.15.

KOMÓCSIN Sándor – SZABÓ Dániel: Az új magyar-orosz üzlet vagy értelmetlen, vagy feszültségforrás lesz; Napi.hu (2022.07.22.) <https://www.napi.hu/magyar-gazdasag/szijas-to-peter-moszkvai-ut-foldgazvasarlas.756585.html>

MOLNÁR Anna: Az EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiája, Stratégiai Védelmi Kutatóközpont, ELEMZÉSEK 2016/9. svkk-elemzesek-2016-9-az-eu-globalis-strategiaja-molnar-a.original.pdf (unike.hu)

RAND CORPORATION (2021): Enhancing Defence's Contribution to Societal Resilience in the UK Lessons from International Approaches. pp.20-56. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1027912/RAND_RRA1113-1.pdf

ROLLINS, John: Fusion Centers. Issues and Options for Congress. Federation of American Scientists, 2008. pp.8-10. <https://www.fas.org/sgp/crs/intel/RL34070.pdf>

SIMICSKÓ István: A hibrid hadviselés előzményei és aktualitásai, Hadtudomány, 2017/3-4. szám, p.12.

SZAKALI Miklós – SZŰCS Endre: Védelmi tervezési modellek kialakulása és fejlődése, in Hadmérnök, 2017/1.; 24-40. p.

THEAKSTON, Nick S.T.: Resilience in Finland: lessons for NATO; NATO Defense College; The College Series 2020 No.7. Rome, 2020; 3-11.o.

TILL Szabolcs: A Magyar Honvédség feladatrendszerének perspektivikus irányai a 2021-2030 időtávban, kapcsolódva a NATO új stratégiai koncepciójához; Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2021/1. 4-26. p.

TISZÓCZI Roland: Hármás csapás sújtja a világ élelmiszer-termelését; in Világgazdaság; 2022.04.07. Hármás csapás sújtja a világ élelmiszer-termelését (vg.hu)

Resilience through Civil Preparedness; CCOE Info Sheet The Hague, 2019; Resilience through Civil Preparedness Final approved Version.docx (cimic-coe.org)

REUTERS: Hungary in talks with Russia about buying more gas | Reuters.com (2022.07.21.);

Vulnerabilities in a changing security environment, in Resilience and civil preparedness – Article 3; NATO, 2022. NATO - Topic: Resilience and civil preparedness – Article 3

Why does NATO military has to deal with Resilience? in Resilience through Civil Preparedness; Civil-Military Cooperation Centre of Excellence, Hága, 2019. 3. oldal; Resilience through Civil Preparedness Final approved Version.docx (cimic-coe.org)

NATO 2010 Strategic Concept; Active Engagement, Modern Defence - Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization 20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf (nato.int)

NATO 2016 Commitment to enhance resilience. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw, 8-9 July 2016 08 Jul. 2016. http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm

NATO 2020: Resilience and Article 3., NATO Official Website https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm

NATO 2022 Strategic Concept 290622-strategic-concept.pdf (nato.int)

NORWEGIAN MINISTRY OF DEFENCE - Norwegian Ministry of Justice and Public Security: Support and Cooperation. A description of the total defence in Norway. p.8.<https://www.regjeringen.no/contentassets/5a9bd774183b4d548e33da101e7f7d43/support-and-cooperation.pdf>

MADRID SUMMIT DECLARATION (Madrid 29 June 2022), NATO; NATO - Official text: Madrid Summit Declaration issued by NATO Heads of State and Government (2022), 29-Jun.-2022

Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe a Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy; https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf

USA PATRIOT Act of 2011 (Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001),

USA Department of Justice: Developing and Sharing Information and Intelligence in a New Era. United States Department of Justice, 2015. pp.9-11. http://it.ojp.gov/documents/d/fusion_center_guidelines.pdf

FINANCIAL TIMES: Hungary sends foreign minister to Moscow to ask Russia for more gas” (2022.07.21.) Financial Times (ft.com);

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

2022. évi VII. törvény az egyes törvényeknek a honvédelemmel, a gazdaságfejlesztéssel, valamint a kormányzati igazgatással összefüggő módosításáról

2022. évi VII. törvény az egyes törvényeknek a honvédelemmel, a gazdaságfejlesztéssel, valamint a kormányzati igazgatással összefüggő módosításáról

2021. évi XCIII. törvény védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról

2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről

2021. évi CXXI. törvény az egyes belügyi tárgyú törvényeknek az Alaptörvény kilencedik módosításával, valamint a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvénnyel összefüggő módosításáról

2012. évi CLXVI. törvény a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről

2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról

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

1999. évi I. törvény a Magyar Köztársaságnak az Észak-atlanti Szerződéshez történő csatlakozásáról és a Szerződés szövegének kihirdetéséről

1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról

244/2022. (VII. 8.) Korm. rendelet az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv állományába tartozó szerződéses határvasdászokra vonatkozó szabályokról

65/2013. (III. 8.) Korm. rendelet a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvény végrehajtásáról

1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról

1163/2020. (IV.21.) Korm.határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról

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

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2021. február 12-i (EU) 2021/241 RENDELETE a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról.

KÖZÖS KÖZLEMÉNY AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK Az ellenálló képesség stratégiai megközelítése az EU külső tevékenységeiben; Európai Bizottság; 2017. [EUR-Lex - 52017JC0021 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

FINNISH GOVERNMENT RESOLUTION / 2.11.2017: Security Strategy for Society. pp.5-13. https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/04/YTS_2017_english.pdf

VIII.

A védelmi és biztonsági tevékenységek irányítása – a Vbö. VI. fejezete

1. Bevezetés

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbö.) a védelmi és biztonsági szabályozás rendszer meghatározó elemeként számos olyan szakmai részterületet integrál, amelyet korábban szétszórta, esetenként látszólag egymással konkuráló tartalommal tartalmazott a hazai jogrendszer. Ebbe a körbe tartozik a védelmi és biztonsági tevékenységek irányítása is, amelyek korábban a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvényben,¹ illetve a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvényben² kaptak helyet.

2. Miért szükséges az irányítás rendszere?

Az irányítás mint igazgatási tevékenység fogalmának elemzése széles szakirodalommal rendelkezik.³ Az igazgatási funkciók sorában⁴ az irányítás meghatározó szerepet tölt be, ennek hiányában – figyelemmel az igazgatási működés ciklikusságára⁵ – valamennyi egyéb tevékenység tartalmát vesztené, hiszen a célmeghatározás és a végrehajtás kereteinek kijelölése nélkül nincs mit összehangolni vagy ellenőrizni sem, azaz az igazgatás mint tervező-szervező tevékenység kiüresedne, nem lenne biztosítható a működés.

Az irányítási szabályrendszer részletszabályainak a védelmi és biztonsági tevékenységek vonatkozásában is meghatározásra kell kerülniük, az általános jellegű és alaptörvényi szinten meghatározott államszervezeti feladatmegosztás önmagában nem elegendő a rendszer működtetéséhez, a szakterületi részletszabályokat mindezekre figyelemmel kell kialakítani. Mindezeket a jogalkotó a Vbö.-ben végezte el.

A közigazgatás lényegében olyan tevékenységek összessége, amelynek eredményeképpen az államszervezet képes működését fenntartani,⁶ beteljesítve ezzel alaprendeltetését, amely távolabbi összefüggéseiben az önálló és szuverén állami működést, a fennmaradást is garantálja. Elmondható, hogy működő közigazgatás mint nagy egység nélkül nem lehetséges a haza védelmének megszervezése, biztonságának fenntartása sem, az igazgatási tevékenység részét képező irányítási rendszer nélkül a rendvédelemmel, az országvédelemmel vagy a honvédelmi kötelezettségek

¹ 2011. évi CXIII. törvény 17-20. alcímei és a III. fejezete

² 2011. évi CXXVIII. törvény 10-16. §

³ Összefoglaló áttekintést ad erről FAZEKASNÉ PÁL Emese: Gondolatok a közigazgatási irányítás és felügyelet elméletéből; in Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás; 2018/3; 4-21. o.

⁴ Lásd ezzel összefüggésben az ún. POSDCORB mozaikszót (Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting) és annak magyarázatát: GULICK, Luther-URWICK, Lyndell: Notes on The Theory of Organization; New York, Columbia University Institute of Public Administration, 1937, 13. o.; Papers on the science of administration (archive.org) vagy a vezetés-irányítás fogalmi mibenlétéről FAYOL, Henry: Ipari és általános vezetés; Budapest, KJK, 1984; 64. és 157. o.

⁵ KALAS Tibor: Az igazgatás; In: Közigazgatási Jog 1. Virtuóz Kiadó, Budapest, 2006; 14. o.

⁶ Bővebben lásd BALÁZS István: „A közigazgatás” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia 2.1. <https://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatás#block-254> és MAGYARY Zoltán: Magyar Közigazgatás, Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942, 39-42. o.

teljesítésével, de akár a biztonság bármely szegmensével kapcsolatos további feladatok és a védelemre való felkészítés sem megvalósítható.

3. Mire és milyen tartalommal terjed ki a védelmi és biztonsági irányítás rendszere?

A védelmi és biztonsági irányítás rendszere⁷ összetett, a teljes államszervezetet átható rendszert képez, melyen belül a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerére vonatkozó szabályozás fő elemei a Vbö. keretein belül jelennek meg.

A védelmi és biztonsági igazgatás a közigazgatás részét képező feladat- és szervezetrendszer, amely a Kormány irányítása mellett a Magyarországot és annak lakosságát veszélyeztető fenyegetésekkel és támadásokkal szembeni fellépésre létrehozott, illetve jogszabályban ilyen feladatra kijelölt állami szervek központilag összehangolt tervező, végrehajtó és rendelkező tevékenysége, különös tekintettel a válsághelyzetek kezelésére, a különleges jogrend kihirdetésére, valamint a védelem- és biztonság tudatosság polgári és állami fokozásával összefüggő feladatokra és az ezekre való felkészülésre, beleértve a honvédelmi igazgatást és az annak részét képező katonai igazgatást, továbbá a kapcsolódó rendvédelmi szervek által ellátott igazgatást.⁸

A fentiek szerinti, jogszabályban rögzített fogalom egyértelművé teszi, hogy a védelmi és biztonsági igazgatás az ország biztonsági szabályozásának legszélesebb keretét adja.

Az igazgatás rendszerén belül az alaptörvényi szabályozáson nyugvó államszervezeti feladatmegosztás további bontását a védelem és a biztonság irányítása vonatkozásában szervezeti bontásban tárgyaljuk.⁹

3.1. Az Országgyűlés

Az igazgatási rendszer csúcán a népképviselői szerv, az Országgyűlés áll. A védelem és a biztonság területére vonatkozó irányítási feladatai kapcsán nem csak a Vbö.-ben szabályozott konkrét jogosítványokra kell gondolnunk, hanem azon alaptörvényi szinten megjelenő általános jogosítványokra is, amelyek meghatározzák a szakterület működését. Ezek sorában elsőként maga az alkotmányozás és a jogalkotás joga emelendő ki, hiszen a teljes rendszer alapjait az Alaptörvény és a kapcsolódó, jórészt sarkalatos törvények határozzák meg. Kiemelendő, hogy az egyes szabályozási területek kapcsán maga a sarkalatosság követelménye is az Alaptörvénytől függ, ezáltal az Országgyűlés döntésén alapul.

Szintén az Országgyűlés irányítási jogosítványaként értékelhetjük a költségvetés elfogadásának jogkörét is. Igaz, ez szintén jogalkotási feladat abból a megközelítésből, hogy mindez törvényben történik, azonban tartalmilag az így elosztott források nem csupán szervezeti-működési kereteket biztosítanak, hanem tényleges feladatvégrehajtást is lehetővé tesznek. Ennek szakmai jelentősége abban rejlik, hogy amennyiben az alkotmányos szinten előírt feladat mellé nem rendel forrást az Országgyűlés, lényegében a tevékenység végrehajtásáról mond le anélkül, hogy erről külön döntést hozna.

⁷ A védelmi igazgatás korábbi felépítéséről lásd: HORNYACSEK Júlia: A védelmi igazgatási feladatok rendszere, a végrehajtás személyi, technikai feltételei, lehetséges módszerei, eszközei; in A védelmi igazgatás működésének gyakorlati tapasztalatai napjaink kihívásainak tükrében (szerk: HORNYACSEK Júlia), Dialóg Campus, 2019. 87-99. o.

⁸ Lásd Vbö. 5. § 16. pont

⁹ Vbö. 44-50. §

Mindezekre figyelemmel egyértelműen az Országgyűlés a meghatározó aktor a védelmi és biztonsági igazgatásban, döntése – jogalkotása – nélkül a rendszer további elemei sem létezhetnének, illetve a feladataik, hatáskörük és illetékességük meghatározása sem történhetne meg, azaz az Országgyűlés a klasszikus irányítási jogkörök legfontosabbikát, a konstituáló szerepet is betölti.

A védelmi és biztonsági igazgatáshoz kapcsolódó irányítási szabály valamennyi különleges jogrendet érintő döntés meghozatalának joga¹⁰ is, ahogy a hadiállapotról vagy békekötésről való határozathozatal is, amelyek következményeként az igazgatási rendszer impulzust kap a végrehajtás oldalán.

Az alaptörvényi szintű jogkörökön túl a Vbö. szintjén megjelenő irányítási jogosítványok is meghatározó jelentőséggel bírnak. A védelmi és biztonsági szabályozás 2022. novemberében hatályba lépett reformja először emelte törvényi szintre az Országgyűlésnek azt a kötelezettségét, hogy a Kormány javaslata alapján meghatározza az ország biztonság- és védelempolitikai alapelveit és azok végrehajtásának főbb irányait. A korábban hatályos szabályok között is találunk ilyen országgyűlési határozatot,¹¹ azonban ennek megalkotása nem volt törvényi szinten előírva, amelyre figyelemmel a védelmi biztonsági tervezés rendszerének kiindulópontja lényegében nem kötelező elemként jelent meg. A Vbö. egyik lényeges újítása, hogy valamennyi tervezési dokumentumot rendszerbe foglalja, megalapozva és megkövetelve ezáltal az *ad hoc* szervezési és operatív védekezési intézkedéseken lényegesen túlmutató, folyamatosan fejleszthető rendszer elemeit, amely mellett a rugalmasság jegyében nem zárja ki teljesen az esetleges *ad hoc* megoldások alkalmazását sem. Az Országgyűlés által a Vbö. hatályba lépését követően megalkotandó Biztonság- és Védelempolitika Alapelvek funkciója abban áll, hogy iránymutatást ad az államszervezet valamennyi szereplőjének hazánk védelem- és biztonságpolitikai alapvetései kapcsán, rögzíti azon értékeket és elveket, amelyek mentén a további szabályozás és a végrehajtás tervezendő. Jogalkotási szempontból ugyanakkor látnunk kell, hogy ez a dokumentum mint országgyűlési határozat nem jogszabály, hanem közjogi szervezetszabályozó eszköz,¹² amelyben az Országgyűlés legfeljebb saját cselekvési programját határozhatja meg.¹³ Azt azonban rögzíthetjük, hogy az ilyen típusú tartalmak megjelenése az államszervezet szabályrendszerében jogi kötőerő nélkül is valamiféle orientációs pontként működik, segíti az egységes működést és a más szervek hatáskörébe tartozó kapcsolódó döntések előkészítését.

Az Országgyűlés védelmi és biztonsági irányítási jogosítványait értelemszerűen csak abban az esetben képes megfelelően gyakorolni, ha rendelkezik az ehhez szükséges alapinformációkkal. Ennek biztosítása érdekében a jogszabály előírja, hogy a Kormány évente beszámol a védelmi és biztonsági célú felkészítés és feladatellátás összkormányzati feladatainak megvalósításáról, valamint az ország védelmi és biztonsági felkészültségéről és állapotáról az Országgyűlés tárgykör szerint

¹⁰ Mindez a veszélyhelyzet időszakában főként a Kormány által rendeleti úton kihirdetett rendkívüli intézkedések kapcsán gyakorolt jogkörhöz kapcsolódó országgyűlési döntések esetében értelmezhető, míg a további különleges jogrendekben a kihirdetés joga is az Országgyűlésé.

¹¹ 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről

¹² Lásd a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) 23. § (1) bekezdés a) pontját

¹³ Ebben az értelemben a hatályos 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat 17. pontjának második mondata túlterjeszkedni látszik a Jat. felhatalmazáson: „A Magyar Köztársaság Kormánya felelős a nemzeti biztonsági stratégia és a nemzeti katonai stratégia kidolgozásáért, azok szükség szerinti felülvizsgálatáért, valamint a belőlük fakadó feladatok végrehajtásáért.” – igaz, hogy a határozat kibocsátásakor még a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 46. § (1) bekezdése volt alkalmazandó, ám ez a rendelkezés sem alkalmazható vita nélkül a fenti helyzetre.

feladatkörrel rendelkező bizottságai előtt.¹⁴ A bizottságok az éves beszámolón túl is kérhetnek információt a Kormánynak a védelmi és biztonsági tevékenységek irányítása körében meghozott intézkedéseiről, jogosultak azt értékelni, illetve akár ettől függetlenül vagy ennek nyomán jogalkotási folyamat is indulhat.¹⁵

Az Országgyűlés további irányítási jogosítványai az ország védelmével és biztonságával összefüggésben más törvények által is meghatározhatóak, ennek kapcsán gyakorolhatóak további döntési, beszámoltatási, ellenőrzési jogosítványok,¹⁶ melyek nyomán szintén lehetőség van a további beavatkozásra, amely a politikai természetű nyilatkozatoktól kezdődően, a jogalkotáson vagy a különleges jogrendre kihirdetésére vonatkozó indítványon át egészen a Kormánnyal szembeni bizalmatlansági indítványig terjedhet.

3.2. A köztársasági elnök

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolt irányítási rendszerének következő eleme a köztársasági elnök. A köztársasági elnök irányítási szerepköre az Alaptörvény kilencedik módosítása következtében szűkül, mely változás szakmai tartalmát és okait, valamint a különleges jogrend kihirdetéséhez, az Országgyűlés akadályoztatásához és más kapcsolódó jogosítványokhoz fűződő jogköreit – különös figyelemmel a szükségállapot rendkívüli intézkedésre jogosulti pozíció vonatkozásaira – kötetünk további fejezetei érintik.

A köztársasági elnök államszervezetben betöltött szerepe az Alaptörvényi feladatrendszerén túl is számos ponton kapcsolódik a védelmi és biztonsági igazgatás rendszeréhez. A korábbi szabályoktól eltérően¹⁷ a köztársasági elnök az elfogadásukat megelőzően áttekinti és véleményezi az Országgyűlés Biztonság- és Védelempolitika Alapelveinek, valamint a Kormány által elfogadni tervezett Nemzeti Biztonsági Stratégia tervezeteit. Ez a szabályozás szélesebb lehetőséget biztosít a köztársasági elnök számára, hogy kifejezze személyes álláspontját azokban az alapkérdésekben, amelyek a jövőre nézve az igazgatás egészét áthatják majd és a tervezés központi elemeként megjelenve a rendszerben a jogalkotásra, ezen keresztül pedig nemzeti alapkérdésekre is hatást gyakorolhatnak. Az előzetes véleményezés arra is alkalmas lehet, hogy az ezekből a tervdokumentumokból származtatható későbbi szabályozási javaslat nyilvánvalóan Alaptörvénybe ütköző tartalmat valószínűsíthet, ezeket idejében, még a tényleges jogalkotást megelőzően ki lehet küszöbölni.

A köztársasági elnök azon joga, amely szerint soron kívül tájékoztatást kérhet a Kormánytól,¹⁸ lényegében azonos a korábbi honvédelmi törvény¹⁹ szabályozásával, azzal a jelentős kiterjesztéssel, hogy a tájékoztatás a jövőben nem kizárólag a Honvédség működését érintő ügyekre, hanem bármely, az ország védelmével és biztonságával összefüggő ügyre vonatkozhat. Ez a kiterjesztés is azt hivatott kifejezni, hogy a Vbö. a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerét új megközelítésben, az ágazatokhoz és az egyes szervezetekhez kapcsolódó „belügy” helyett komplexen, a teljes

¹⁴ Vbö. 46. § (4) bekezdés

¹⁵ Alaptörvény 6. cikk (1) bekezdése

¹⁶ Lásd erre példaként a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 14. §-át vagy a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény 6. § (5) bekezdésének rendelkezéseit

¹⁷ A korábbi szabályozásban ilyen címzett jogosítványa nem volt a köztársasági elnöknek.

¹⁸ Vbö. 45. § (2) bekezdés

¹⁹ A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 20. § (3) bekezdés

államszervezetet és társadalmat átható megközelítés irányába mozdulva, a védekezésben pedig az összkormányzati szempontokat hangsúlyozva kívánja kezelni.

3.3. A Kormány

A Kormány a védelmi és biztonsági feladatok összehangolt irányítása kapcsán kétségtől a rendszer legmeghatározóbb eleme. Ahogy azt már több helyen is jeleztük, a védelmi és biztonsági rendszer eredményes működésének kulcsa a gyors és szervezett intézkedés a védelmi és biztonsági esemény bekövetkezte vagy ennek közvetlen veszélye esetén, amely a közvetlen irányítói beavatkozással valósul meg. A Kormány ebbéli szerepe nem kizárólag a végrehajtó hatalmon belüli feladatkoordinációt és intézkedéseket alapozza meg: a Vbö. a Kormány irányítása alá nem tartozó szervekkel való együttműködés biztosítása érdekében is jogosítványokat biztosít számára.

A központi szerepkört erősíti az a rendelkezés is, amely szerint a Kormány terjeszti az Országgyűlés elé a Biztonság- és Védelempolitika Alapelveiről szóló, fentebb már tárgyalt határozati javaslatot. Mindemellett a teljes védelmi és biztonsági tervezési rendszer²⁰ irányítása és költségvetésének tervezése is kormányzati felelősség, melynek célja az ország védelmének és biztonságának fenntartása és az arra történő felkészülés.

A Kormány irányítási jogosítványai között hangsúlyos szerepet kapnak a koordinációs elemek, amelyek a védelemmel és biztonsággal összefüggő kormányzati és nemzetközi együttműködési, szövetségi tagságból eredő feladatokra, az ezek végrehajtására való felkészülésre, valamint a védelmi és biztonsági célú felkészítés és feladatellátás összehangolására is kiterjednek, de tágabb értelemben valamennyi döntés-előkészítési tevékenység összehangolását, a Kormány ügyrend szerinti működés kapcsolódó elemeit is ideérthetjük.

A végrehajtó hatalomnak azonban értelemszerűen a törvényben kapott szabályozói, beavatkozási-döntési jogosítványok biztosítják a legfontosabb eszközt, a rendszer érdemi irányításának lehetőségét.

Ennek keretében kerül sor a polgári védelmi felkészítés feladatainak vagy a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítési követelményeinek meghatározására, illetve amennyiben a helyzet azt megköveteli, magára a gazdaság mozgósítására vonatkozó döntésre is.

A Kormány irányítási jogosítványai mindemellett nem csak az igazgatás szervezetrendszerére terjednek ki, hanem az egyes irányított szervek, mint a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, a nemzetbiztonsági szolgálatok összehangolt felkészülésének és feladatellátásának meghatározására és a működésükhöz kapcsolódóan a védelmi és biztonsági események kezeléséhez szükséges kivételes döntéshozatal kereteinek szabályozására is,²¹ de ebbe a körbe sorolhatóak a kormányügyleti rendszer²² működési rendjére vonatkozó szabályok is.

Az irányítói jogosítványok sorában a Vbö.-ben jelenik meg először törvényi szintű szabályként a nemzeti ellenálló képesség kérdésköre, melynek egyes elemei kifejezetten kiemelésre is kerülnek. Idetartoznak az állami működés és a kormányzás folytonosságának fenntartására és a válsághelyzeti és a különleges jogrendi működés biztosítására vonatkozó kormányzati felhatalmazások, amely

²⁰ Ezek a rendelkezések a Vbö. III. fejezetében jelennek meg, a részletszabályokat a védelmi és biztonsági célú tervezés szabályairól szóló 400/2022. (X. 21.) Korm. rendelet tartalmazza

²¹ Ebbe a körbe tartoznak 21. századi újdonságként a kibertér műveleti erők védelmi, támadásmegelőzési és nemzetközi műveletekkel összefüggő feladatai is.

²² Lásd 1324/2011. (IX. 22.) Korm. határozat a kormányügyleti rendszer létrehozásáról

kiegészül a nemzeti ellenálló képesség fejlesztésének programja kidolgozásával és annak összehangolt végrehajtása irányításával.²³ A kormányzati szolgáltatások folyamatosságát szolgálja az a rendelkezés is, amely szerint a Kormány rendeletben kötelezhet egyes gazdasági társaságokat a honvédelmi, rendvédelmi, nemzetbiztonsági, valamint egyéb állami fegyveres szervek ellátására.²⁴

A Vbö. által alkalmazott igazgatási megközelítés egyik koncepcionális súlypontjaként jelentkezik az ellenőrzés kérdése is, amely keretében a Kormány gondoskodik a védelmi és biztonsági célú felkészülés és feladatellátás ágazati és szervezeti szintű feladatai ellátásának ellenőrzéséről. Minderre azért van szükség, mert a biztonsági kihívások komplexitása nem csak azt feltételezi, hogy azok kezelése kizárólagosan ágazati keretek között nem lehetséges, hanem azt is megköveteli, hogy a védelmi és biztonsági események összkormányzati kezelésére kialakított eljárások, előzetesen biztosított és felkészített humán- és anyagi erőforrások valóban alkalmasak és a szóba jöhető helyzetnek megfelelőek legyenek. Mindezt azonban ágazati szinten csak részeiben lehetne ellenőrizni, erre tekintettel került a feladat az összkormányzati szintre.

Külön ki kell emelnünk az összehangolt védelmi tevékenységre és az azzal összefüggő intézkedésekre vonatkozó kormányzati döntés jogát mint meghatározó irányítási jogosítványt. Az összehangolt védelmi tevékenység intézményét²⁵ kötetünk XIII. fejezetében külön is tárgyaljuk, ehelyütt csak annyit emelnénk ki, hogy ez a szabályozási megoldás alapozza meg az egyes kialakult helyzetek politikai és szakmai mérlegelhetőségét, teremti meg annak lehetőségét, hogy az ágazati válságkezelési szabályokon túlmutató, de a különleges jogrendi jogkorlátozás szintjét el nem érő kezelést megkövetelő helyzetben a kormányzat érdemben meg tudja szervezni a védekezést és a biztonság fenntartását, helyreállítását.

Valamennyi fenti kormányzati feladat ellátását, a döntések előkészítését és az igazgatási rendszer központi koordinációját a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve biztosítja, amely gondoskodik a megfelelő a szakmai kérdések iniciálásáról és annak tartalma és szintje szerinti megfelelő döntési mechanizmusba történő becsatornázásáról.

A védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve a Védelmi Igazgatási Hivatal, amely a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter irányítása alá tartozó, központi hivatalként működő központi költségvetési szerv.²⁶ A Védelmi Igazgatási Hivatal megalakulásától a Vbö. hatályba lépéséig terjedő időszakban felelt a központi szerv működését közvetlenül megalapozó szabályozók előkészítéséért, a védelmi és biztonsági igazgatási szabályozási reform keretében előterjesztett ágazati javaslatok összehangolásáért és a kapcsolódó felkészítési tevékenység megszervezéséért, majd 2022 novembere óta ellátja a Vbö. 52. § szerinti feladatokat.²⁷

²³ Vbö. 5. § 7. pont; 42. §; 46. § (1) bek. h) pont

²⁴ Vbö. 46. § (1) bek. p) pont

²⁵ Vbö. 74. § (1) A Kormány súlyos vagy elhúzódó védelmi és biztonsági esemény esetén rendeletben dönthet az összehangolt védelmi tevékenység elrendeléséről, ha annak kezelése több védelmi és biztonsági szervezet, illetve közigazgatási szerv hatáskörét együttesen érinti, valamint az e törvényben az összehangolt védelmi tevékenység esetére meghatározott vagy a NATO Válságreakálási Rendszerében meghatározott intézkedések alkalmazását teszi szükségessé.

²⁶ Lásd 337/2022. (IX. 7.) Korm. rendelet a Védelmi Igazgatási Hivatalról

²⁷ Vbö. 52. § A védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve

a) összehangolja a Magyarország biztonsági és védelmi érdekeivel összefüggő igazgatási feladatokat és azok ellátását, b) a Kormány irányítói jogkörének érvényesítése érdekében koordinálja az e törvényben meghatározott védelmi és biztonsági tervezés feladatait,

A védelmi és biztonsági célú felkészítés és feladatellátás összkormányzati feladatainak megvalósítása olyan jelentőségű kérdés, amely nem kizárólag a kormányzat szintjén megítélendő belügy, hanem az irányítás egyéb szintjein is rendszeresen értékelni szükséges az erre vonatkozó információkat. Ennek érdekében az Országgyűlés tárgykör szerint feladatkörrel rendelkező bizottságai előtt a Kormány évente beszámol az ország védelmi és biztonsági felkészültségéről és állapotáról. Kötetünk megjelenése időpontjában a Vbö. alapján még nem került sor ilyen jelentés előterjesztésére, így nincs arra vonatkozó tapasztalat, hogy milyen felépítéssel és tartalommal kerül majd kidolgozásra, az azonban valószínűsíthető, hogy a téma magasfokú nemzetbiztonsági érzékenysége miatt egy ilyen jelentés jórészt minősített információkat kell tartalmazzon. Az is előrevetíthető, hogy a jelentés szoros kapcsolatot mutat majd a honvédelmi feladatok megvalósításáról, a Honvédség felkészítéséről, állapotáról és fejlesztéséről szóló jelentéssel,²⁸ de annak szakmai határain jelentősen túl fog mutatni, valószínűsíthetően magában fogja foglalni a Vbö.-ben megalapozott jogintézmények és reziliencia kérdéskörök valamennyi fontosabb kérdéskörének értékelését.

3.4. A miniszter

A védelmi és biztonsági igazgatási rendszer következő szintjén a miniszterek állnak, akik az általuk irányított ágazat vonatkozásában gondoskodnak az irányításuk, felügyeletük alá tartozó szervek és szakágazatok védelmi és biztonsági célú felkészítéssel és feladatellátással kapcsolatos tevékenységének irányításáról. Az irányítás ez esetben sem *ad hoc* döntések sorozatát jelenti, ennek területei jogszabályban pontosan meghatározottak, amely nem csupán lehetősége a miniszternek, hanem számonkérhető kötelezettsége is.

A fentiek keretében a miniszter köteles meghatározni a hatáskörébe tartozó védelmi és biztonsági feladatok végrehajtásának szakmai követelményeit, valamint az irányítása alá tartozó szervek együttműködési rendjét a védelmi és biztonsági szervezetekkel²⁹ és az igazgatás szerveivel.

A miniszteri jogosítványok között fontos szerepet kap az irányítási rendszer egészét átható tervezéshez mint közigazgatási tevékenységhez kapcsolódó kötelezettség, amely értelmében a miniszternek kell gondoskodnia a védelmi és biztonsági célú tervezés magasabb szintű

c) a Kormány erre irányuló döntése esetén, az eseménykezelés érdekében nemzeti eseménykezelő központot működtet, amelynek fő feladata az összkormányzati válságkezelés, illetve a különleges jogrendi feladatellátás szakmai koordinációja és összehangolása felkészülési időszakban, valamint védelmi és biztonsági esemény idején,

d) koordinálja az összehangolt védelmi tevékenységre történő összkormányzati felkészülést,

e) előkészíti a védelmi és biztonsági szervezetek, valamint a közigazgatás állományának védelmi és biztonsági célú felkészítésének követelményeit,

f) összehangolja a nemzeti ellenálló képesség előmozdításával és fejlesztésével összefüggő feladatok tervezését és ellátását,

g) 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,

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) ellenőrzi a védelmi és biztonsági célú feladatellátást és az arra való felkészülést a minisztériumok, kormányzati főhivatalok és központi hivatalok tekintetében,

j) koordinálja a különleges jogrendi felkészülés ágazati feladatainak ellátását, valamint

k) ellátja a jogszabályban részére meghatározott további feladatokat.

²⁸ 2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről 6. § (5) bek.

²⁹ Ebbe a körbe a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, a nemzetbiztonsági szolgálatok és az Országgyűlési Őrség tartozik

dokumentumai által meghatározott keretek között az ágazati dokumentumok³⁰ kidolgozásáról, ideértve az ágazatközi együttműködést megkövetelő tervek kidolgozását is. Ugyancsak lényeges elem az együttműködési és az adatszolgáltatási kötelezettség előírása a szakágazati információk vonatkozásában más szervek, különösen a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve irányában, amely hiányában a központi szerv nem is lenne képes végrehajtani a koordinációs feladatait.

A Vbö. szabályozásának nívója az a szinten a minisztereket kötelező rendelkezés is, amely a teljes költségvetésen belül ágazatonként elkülönítve rendeli tervezni a védelmi és biztonsági feladatok végrehajtásának költségeit, így biztosítva azt, hogy ne fordulhasson elő, hogy az ilyen jellegű feladatok a tárcákat terhelő számos alapfeladat mellett ne kapjanak megfelelő hangsúlyt, melynek következtében a védekezés hatékonysága már középtávon is nem kívánt mértékben csökkenhetne. Az elmúlt harminc év költségvetési tervezési tapasztalatai éppen azt példázzák, hogy egy biztonságosnak tűnő környezetben hajlamosak vagyunk folyamatosan megfedkezni arról, hogy ennek szinten tartása és fejlesztése nem lehetséges a megfelelő források biztosítása nélkül,³¹ az érdemi fejlesztés ráadásul komplex, számos kapcsolódó területen is beavatkozást követel és időigényes is, amely azt eredményezi, hogy végül rövid határidős, nagyívű és rendkívül költséges szakterületi fejlesztési programokat kell indítani, ahol a humánerőforrás megfelelő időben történő biztosítása is nehézséget okoz, ahelyett, hogy egy folyamatosan tervezett képességfenntartást és fokozatosan építkező fejlesztést hajtánánk végre szabályozási, technikai és humán oldalon is.

A miniszteri irányítási feladatok a fentiekén túl a védelmi és biztonsági területen kiterjednek a nemzeti ellenálló képesség kapcsán releváns feladatok ágazatilag érintett elemeihez kapcsolódó tevékenységeire is. Ezek magukban foglalják a védelem és biztonság szempontjából fontos létesítmények elhelyezésével és fenntartásával összefüggésben meghatározott feladatokat éppúgy, mint az energetikai, közlekedési, egészségügyi, környezetvédelmi, elektronikus hírközlő és informatikai hálózathoz kapcsolódó, valamint a légi, meteorológiai, a vegyi és sugárfigyelő, jelző- és riasztási rendszer működőképességéhez kapcsolódó feladatokat. Amennyiben ezen, felhasználásukat és működésüket tekintve ágazatokon átívelő rendszerek összehangolt és stabil működése biztosítható, az ország védelmi rendszere alapjaiban működőképesnek tekinthető.

Ahogy a fentiekből is láthatjuk, a Vbö. a miniszterek kapcsán lényegében kézenfekvőnek tűnő hatásköröket és feladatokat határoz meg, a szabályozás újdonsága sokkal inkább abban érhető tetten, hogy mindezt témaspecifikusan kiemelten és az ágazatközi együttműködést, hatásaiban összkormányzati megközelítést hangsúlyozva teszi meg.

³⁰ Különbféle belső szabályozók, intézkedési tervek, fejlesztési elgondolások stb.

³¹ A Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről szóló 2017. évi C. törvény óta a hasonló célokra tervezett védelmi felkészítés előirányzatai lényegében változatlanok voltak, 497 millió Ft jutott a honvédelmi- és gazdasági felkészülés központi kiadásaira, amely az infláció követését sem tette lehetővé, miközben ugyanebben az időszakban a Honvédelmi Minisztérium fejezet vagy a Belügyminisztérium fejezet költségvetésének főösszege többszörösére növekedett. A Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről szóló 2021. évi XC. törvény a HM fejezet számára 1.003.046,5 millió forintot biztosít, míg 2018-ban ugyanezen fejezet 427.334,8 millió forinttal gazdálkodhatott. Ugyanez a mutató a BM fejezet esetében 2022-ben 876.304,9 millió forint és 791.339,0 millió forint volt 2018-ban. (A 2023-as év vonatkozásában hasonló összevetés félrevezethető lehet, figyelemmel arra a tényre, hogy a BM fejezet tartalmazza az egészségügyre fordítható előirányzatokat is.)

3.5. A védelmi és biztonsági szervezetek és a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában résztvevő további szervezetek

A törvény több új gyűjtőfogalmat is bevezet a védelem és biztonság területén. Ezek egyike a Magyar Honvédséget, a rendvédelmi szerveket, a nemzetbiztonsági szolgálatokat, valamint az Országgyűlési Őrséget magában foglaló védelmi és biztonsági szervezetek kategóriája. Ezek a szervezetek külön jogszabályokban³² rögzített feladatkörrel és felelősséggel rendelkeznek, azonban az, hogy tevékenységük összehangolt és az egymás közti, illetve az irányítók felé történő információáramlás folyamatos legyen a működés során, lényeges szempont. Ez a követelmény különösen érvényes az azonnali kezelést igénylő fenyegetések, lehetséges válsághelyzetek megelőzése, kezelése érdekében, de az ilyen módon előírt együttműködési kötelezettség már bekövetkezett események következményeinek felszámolása időszakában is fokozza az államszervezet működési hatékonyságát.

A Vbö. arról is rendelkezik, hogy ezen szervezetek nem kizárólag a saját alapfeladatuk ellátása érdekében kell gondoskodjanak az azonnali reagálást igénylő fenyegetések kezelésére megfelelő készenléti erő generálásával, hanem a Vbö.-re mint keretszabályra figyelemmel is képesnek kell lenniük megfelelő képesség biztosítására, ideértve a védelmi és biztonsági célú döntéshozatalhoz szükséges ügyeleti és készenléti szolgálatokat, vagy a védelmi és biztonsági kötelezettségekkel, az összehangolt védelmi tevékenységgel, a NATO válságreakálási intézkedéseivel, a védelmi és biztonsági célú riasztás rendszerével, valamint a különleges jogrendi működésre történő azonnali átállással összefüggésben szükséges feladatok végrehajtását is.

A védelmi és biztonsági szervezetek esetében is lényeges követelmény, hogy az igazgatás rendszerben betöltött végrehajtói szintű feladataikkal összefüggésben biztosítaniuk kell a megfelelő belső tervezést, illetve a magasabb szintű védelmi és biztonsági tervdokumentumokhoz szükséges információkat. A védelmi és biztonsági igazgatási rendszer teljes működésének, a hatékony védekezés megszervezésének alapvető követelménye a feladatok ellátásához szükséges személyi, képzési és tárgyi feltételek biztosítása, amelyeket a végrehajtói oldalon elsődlegesen a védelmi és biztonsági szervezetek megfelelő minőségű tervezésével lehetséges biztosítani. Az így összeállított tervek, a védekezés átgondolt és összehangolt scenáriói egyfajta triggerként hatnak az igazgatás további elemeire, hatást gyakorolnak az irányítói feladatszabásra és a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában résztvevő további szervezetekre is.

A védelmi és biztonsági feladatok ellátásában résztvevő további szervezetek³³ mint gyűjtőfogalom rendkívül széles szervezeti kört ölel fel. A biztonságfogalom komplexitására és a hatékony védekezésre tekintettel lényegében valamennyi kormányzati igazgatási szerv³⁴ idetartozik, amely kiegészül a helyi önkormányzatok és az irányításuk alatt álló szervek, a bírósági és az ügyészi szervezettel, a nemzeti hírügynökséggel, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatósággal, Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alappal, a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatallal, illetve a Magyar Nemzeti Bank szervezetével, melyek esetében szintén megkerülhetetlen a közreműködés.

³² 2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről, 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról, 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről

³³ Vbö. 49. §

³⁴ A kormányzati igazgatási szerveket a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 2. §-a határozza meg

Az irányítási és tulajdoni viszonyoktól, valamint a szervezeti formáktól függetlenül is védelmi és biztonsági feladatok ellátásában résztvevő további szervezetnek minősülnek az egészségügyi szolgáltatók és gyógyszerellátást végző szervek, az oktatási, kulturális, tudományos intézmények, a közlekedési, szállítási, elektronikus hírközlési, informatikai szervek és a posta szervei, a közellátást, illetve a közüzemi szolgáltatást végző szervek, valamint minden, a társadalom alapvető szükségleteinek ellátásában nélkülözhetetlen létfontosságú rendszer üzemeltetői. A Vbö. az első olyan törvényi szintű szabály,³⁵ amely a védelem és biztonság kérdését és az együttműködést ilyen széles körben és ilyen mélységben írja elő, teszi mindezt a felsorolást le nem zárva³⁶, számolva azzal, hogy a szabályozási rendszer fejlesztése során további elemek felvétele is szükséges lehet. Ez a megoldás azt is biztosítja, hogy egy akár különleges jogrendi jogalkotással előírt feladat valamely szervezet részére azt eredményezheti, hogy az adott szervezet bekerül a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában résztvevő további szervezetek körébe, magával vonva ennek minden kötelezettségét és jogosítványait.

A védelmi és biztonsági feladatok ellátásában résztvevő további szervezetek kapcsán új kötelezettségként jelenik meg a szabályozásban, hogy a védelmi és biztonsági igazgatás szerveivel történő hatékony együttműködés érdekében védelmi és biztonsági igazgatási tisztviselőt kell kijelölniük³⁷ és jogszabályban meghatározottak szerint gondoskodniuk kell személyi állományuk védelmi és biztonsági igazgatási továbbképzéséről. A védelmi és biztonsági tudatosság ilyenfajta rendszerszerű megjelenése már középtávon jelentős eredményeket hozhat, lényegesen erősítheti hazánk ellenálló képességét, különösen arra figyelemmel, hogy emellett a kormányzati igazgatási szervek vezetői számára is számos kötelezettséget ró³⁸ a jogszabály saját szervezetük vonatkozásában, amely így összességében gyakorlatilag a teljes szakterület lefedését biztosítja.

³⁵ A Hvt. 11. § tartalmaz hasonló rendelkezéseket, azonban az a szervezeti kör lényegesen fókuszáltabb, szűkebb.

³⁶ A Vbö. értelmében védelmi és biztonsági feladatok ellátásában résztvevő további szervnek minősül még minden olyan szerv, amely jogszabály alapján védelmi és biztonsági feladat ellátására vagy védelmi és biztonsági kötelezettség teljesítésében való közreműködésre köteles.

³⁷ Ennek az előírásnak egyfajta történeti előképeként tekinthetünk az egykori Országos Tervhivatal vagy a HM Országmozgósítási osztály KR (katonai referens) összekötők rendszerére. Lásd GERMUSKA Pál–HORVÁTH Miklós: A magyar honvédelmi igazgatás története 1945–1990; Magyar Nemzeti Levéltár, Budapest 2020; 172., 175, 180, 245, 274. oldalak

³⁸ Vbö. 50. § A kormányzati igazgatási szerv vezetője felelős a vezetése alá tartozó szerv – és irányító jogkör gyakorlása esetén az irányítása alá tartozó szervek –

- a) jogszabályban meghatározott védelmi és biztonsági feladatainak ellátásáért és a feladatok ellátásának ellenőrzéséért,
- b) védelmi és biztonsági szervezetekkel, valamint a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervével való hatékony együttműködéséért,
- c) védelmi és biztonsági feladataival összefüggő erőforrás- és költségvetés-tervezési feladatok ellátásáért,
- d) védelmi és biztonsági célú adatszolgáltatási kötelezettségeinek teljesítéséért,
- e) állományára nézve jogszabályban meghatározottak szerinti védelmi és biztonsági igazgatási továbbképzési követelmények teljesítéséért,
- f) a védelmi és biztonsági célú működés feltételeinek, beleértve az ehhez szükséges tervezési és előkészületi tevékenységek ellátásának biztosításáért,
- g) által a fegyveres összeütközések időszakában végrehajtandó polgári védelmi feladatok ellátásáért és az erre való felkészüléséért,
- h) jogszabályban meghatározott, a lakosság védelmi és biztonsági célú tájékoztatásában, riasztásában való közreműködéséért,
- i) gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségeinek teljesítéséért,
- j) összehangolt védelmi tevékenységgel összefüggő feladataira való felkészüléséért és azok végrehajtásáért,
- k) különleges jogrendi feladataira való felkészüléséért és azok végrehajtásáért.

A védelmi és biztonsági feladatok ellátásában résztvevő további szervezetek számára a Vbö. azt is előírja, hogy tervezzék meg és biztosítsák folyamatos működésük feltételeit, fegyveres összeütközések idején gondoskodjanak a lakosság védelméről, riasztásáról, védelmi és biztonsági feladatokhoz kapcsolódó szakterületi szolgáltatásuk fenntartásáról, azaz normál időszaki tevékenységük mellett képesnek kell lenniük egyfajta válsághelyzeti működésre is. Mindez az államszervezethez tartozó elemek esetében nem minősül rendkívüli követelménynek, de a szabályozási körbe bevont nem állami szervek esetében többletkötelezettségként jelentkezik. Ez a többletkötelezettség azonban nem korlátlan, kizárólag jogszabály külön rendelkezése esetén következik be, amelynek szabályai kötetünk összeállításának időpontjában még nem ismertek.³⁹

A jogszabály szintén előírja az összehangolt védelmi tevékenységgel összefüggésben szükséges intézkedések kidolgozásában és végrehajtásában való és a különleges jogrend idején kiadott rendeletek és intézkedések végrehajtásában, valamint a nemzeti ellenálló képesség erősítését szolgáló meghatározott feladatok ellátásában történő közreműködés kötelezettségét, figyelemmel arra, hogy az előre nem látható válsághelyzetek kezelése megkövetelhet olyan szakmai részismereteket, amelyek a központi szervek számára legpraktikusabban a Vbö. 49. § szerinti szervezetek együttműködése útján érhetőek el. Lényeges hangsúlyozni, hogy ezen együttműködési feladatok jó részét törvénynek vagy kormányrendeletnek kell tartalmaznia, azaz a felhatalmazás és az előírt feladat nem parttalan és nem ötletszerű.

A védelmi és biztonsági feladatok ellátásában – azok jellegénél fogva – rendkívüli szerep jut a civil szervezeteknek, a vallási közösségeknek és a karitatív szervezeteknek is, amelyek adott esetben önkéntes alapon vesznek részt a helyzet és annak humanitárius következményeinek kezelésében. Ezek a szervezetek nagyban képesek tehermentesíteni az állami szerveket, amelyek így erőfeszítéseiket a legsúlyosabb fenyegetések kezelésére összpontosíthatják⁴⁰. Lényeges követelmény, amit a Vbö. bevezet, hogy a civil és karitatív szervezetek, vallási közösségek kizárólag a védelmi és biztonsági igazgatás szervei által koordináltan vehetnek részt a feladatokban, ezzel is biztosítva, hogy a segítség és támogatás oda jusson, ahol valóban szükség van rá.

4. Milyen előnyei vannak, ha a szabályozás és az irányítás integrált?

A fentiekből jól látható, hogy a védelmi és biztonsági tevékenységek irányítási rendszere egy nagy, a teljes államszervezetet és a nemzetgazdaságot átölelő egységet alkot, amely számos közvetlen és közvetett szakmai előnyt eredményez.

Az integrált szabályozás egyszerűbb, áttekinthetőbb, mint az Alaptörvény kilencedik módosítását megelőző fragmentált megoldás, amely ágazatonként eltérő hangsúlyokkal és más-más megközelítési irányból igyekezett átfogni a védelmi és biztonsági igazgatás területeinek különféle ágait.⁴¹ Az integrált irányítás biztosítja a szabályrendszer jó áttekinthetőségét is, a felelősségi

³⁹ A 404/2022. (X. 24.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági képzések szabályairól egy fokozatosan kiépülő képzési rendszert határoz meg, ezen a területen nem ír elő kimerítő kötelezettségi listát. Valószínűsíthető, hogy egyes válsághelyzetekhez kötődően jelennek majd meg a konkrét szabályok, akár az összehangolt védelmi tevékenység, akár a különleges jogrendi jogalkotás keretében

⁴⁰ Számos gyakorlati példa áll rendelkezésre, legutóbb az ukrán-orosz háború nyomán kialakult menekülthullámhoz kapcsolódó humanitárius feladatokban volt erre szükség – igaz, akkor még a Vbö. hatályba lépését megelőzően.

⁴¹ A korábbi szabályrendszer nem biztosította a komplex megközelítést, az egyes válságkezelési és különleges jogrendi szabályokat számos ágazati törvényben és végrehajtási szabályban fogalmazta meg, szemben a Vbö. átfogó

rendszerek világos kialakítását, amely lehetővé teszi az összehangolt tervezést és felkészülést, a közreműködő szervezetek együttműködésének optimalizálását. Mindezek eredményeként a védelmi és biztonsági tevékenységek ellátása várhatóan alacsonyabb költséggel lesz megvalósítható, nem alakulnak ki – legalábbis a jogi környezet ezt nem teszi elkerülhetlenné – szükségtelen párhuzamosságok vagy olyan munkaformák, amelyek szakmai kimenete végül nem eredményez érdemi beavatkozást a védekezés során.

Az integrált szabályozás és az irányítási rendszer azt is garantálni hivatott, hogy minden egyes tevékenység egységes alapvetéseken nyugodjék, az egyes tevékenységek összehangolása optimálisan valósuljon meg, illetve ennek megoldásnak köszönhetően remélhetőleg elkerülhető, hogy bármely szükséges részterület szabályozatlan maradjon, esetleg a nem megfelelő ágazati súlypontosításnak köszönhetően a szabályozás tartalmilag gyorsabban avuljon el, mint azt a biztonsági helyzet változása megengedné. Az integrált szabályozás és irányítási rendszer, továbbá különösen a kormányzat működésében meghatározó szerepkörbe pozícionált Védelmi Tanács⁴² és a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve folyamatosan a döntéshozók látóterében tartja a védelem és biztonság kérdéseit, e vonatkozásban gondoskodnak az államszervezet működésének fenntartásáról.

Az egységes szabályozásnak köszönhetően mindemellett olyan előnyökkel is számolhatunk már középtávon, hogy a rendszer működéséhez szükséges humánerőforrásigény összességében alacsonyabb, felkészültségi szintjük pedig magasabb lesz, hiszen e vonatkozásban is megvalósul majd a központi koordináció, a tervezés és a szervezett képzés.

5. Összegzés

A Vbö. a védelmi és biztonsági szabályozás rendszer irányítására vonatkozó rendelkezések meghatározó elemeként egyfajta keretszabályként szolgál, egységes rendszerbe foglalja a korábban jellemzően fragmentáltan meghatározott irányítási rendszerelmeket. Az egységes szabályozást annak kifejeződéseként is értékelhetjük, hogy ahogy a kihívások és a fenyegetések felmerülnek, az irányítási rendszer elemeit is komplexen kell szabályoznunk. Mindezekre figyelemmel a Vbö. az irányítás teljes spektrumát felöleli az Országgyűléstől a köztársasági elnökön, a Kormányon és az egyes minisztereken keresztül a védelmi és biztonsági- valamint aferlatatok ellátásában résztvevő további szervezetekig.

Irodalom és forrásjegyzék

BALÁZS István: „A közigazgatás” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia

FAYOL, Henry: Ipari és általános vezetés; Budapest, KJK, 1984

FAZEKASNÉ PÁL Emese: Gondolatok a közigazgatási irányítás és felügyelet elméletéből; in Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás; 2018/3

keretszabály megközelítésével. Így például a veszélyhelyzeti szabályok a katasztrófavédelmi szabályozásban, a szükségállapot szabályok a honvédelmi törvényben jelentek meg, szemben a Vbö. egységes rendszerével.

⁴² Lásd 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről 108–115. pont

GERMUSKA Pál–HORVÁTH Miklós: A magyar honvédelmi igazgatás története 1945–1990; Magyar Nemzeti Levéltár, Budapest 2020

GULICK, Luther-URWICK, Lyndell: Notes on The Theory of Organization; New York, Columbia University Institute of Public Administration, 1937

HORNYACSEK Júlia: A védelmi igazgatási feladatok rendszere, a végrehajtás személyi, technikai feltételei, lehetséges módszerei, eszközei; in A védelmi igazgatás működésének gyakorlati tapasztalatai napjaink kihívásainak tükrében (szerk: Hornyacsek Júlia), Dialóg Campus, 2019

KALAS Tibor: Az igazgatás; In: Közigazgatási Jog 1. Virtuóz Kiadó, Budapest, 2006

MAGYARY Zoltán: Magyar Közigazgatás, Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942

Magyarország Alaptörvénye

1987. évi XI. törvény a jogalkotásról

1993. évi CX. törvény a honvédelemről

1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről,

1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról

2004. évi CV. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről

2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról

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

2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról

2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről

2017. évi C. törvény Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről

2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról

2021. évi XC. törvény Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről

2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról

2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről

400/2022. (X. 21.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági célú tervezés szabályairól

404/2022. (X. 24.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági képzések szabályairól

337/2022. (IX. 7.) Korm. rendelet a Védelmi Igazgatási Hivatalról

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

1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről

1324/2011. (IX. 22.) Korm. határozat a kormányügyleti rendszer létrehozásáról