

## **IX.**

### **A védelmi és biztonsági igazgatás rendszere – a Vbő. VII. fejezete**

#### **1. Bevezetés – előzmények, elvi alapok**

Egy ország védelmi erőfeszítéseinek támogatása érdekében kifejtett közigazgatási tevékenység korántsem új keletű, sőt elmondhatjuk, hogy az egyidős az emberiség kultúrájával. Egyes elemei már az ókori forrásokban is fellelhetők, amelyek folyamatos fejlődésen keresztül jutottak el napjaink modern értelemben vett védelmi és biztonsági igazgatásáig. Hazánkban az államalapítástól kezdve ismerünk forrásokat, illetve találunk utalásokat a nemzet védelmében tevékenykedő állami intézményekre, azok helyére, szerepére, tevékenységére. Az ország védelmére hivatott különböző tevékenységek egész történelmünk során szervesen kapcsolódtak a közigazgatáshoz, talán nem is gondolnánk milyen szorosan.

Természetesen az idő folyásával és az életviszonyok egyre összetettebbé, bonyolultabbá válásával az egyes funkciók ellátásához egyre több speciális szakértelem vált szükségessé, így ennek kapcsán megindult a különböző funkciók lassú szétválása, egyfajta szakosodás, melynek következtében a szakterületek kezdtek önálló életet élni. E folyamat a 21. század elejére csúcsosodott ki, ahol az egymással interdependens alrendszerekből álló posztmodern társadalmak rendkívüli mértékű összetettsége, párosulva a szervezeti és a technikai fejlettség magas színvonalával, az egymástól független, saját vezetési-irányítási rendszerben működő, saját normatív, szakmai és etikai szabályai és egyedi szervezeti kultúrája által vezérelt ágazatok, szakterületek tömegét teremttette meg. E jelenség negatív hatásai a védelmi területen az egyéni és szervezeti érdekek elsődlegessége, a rivalizálásra való hajlam, a minél nagyobb befolyásra és anyagi támogatásra való törekvés, az ágazati, szakmai szabályokhoz való kötöttség formájában jelentek meg, és a végeredmény egy ágazati szegmensek mentén tagolt, megosztott hatáskörű védelmi igazgatás létrejötté, nagyszámú állandó vagy ad hoc módon létrehozott kormányzati koordinációs struktúrákkal és mechanizmusokkal. Ennek nemkívánatosságára a szakma immár legalább két évtizede folyamatosan felhívja a figyelmet, egyben sürgetve az ágazatok közötti, vagy inkább feletti koordináció szükségességét.

Az elmúlt évtizedekben gyökeresen átalakult, jegyeiben magasfokú komplexitást mutató biztonsági környezet ugyancsak hasonló tendenciákat indukált, így ez is hozzájárult ahhoz, hogy napjainkra elkerülhetetlenné vált valamilyen szintű és mélységű integráció, illetve az egyes szakterületeket összefogó koordinációs struktúra és mechanizmus megteremtése. A kérdés már csak az volt, hogy mikor és milyen formában fog mindez megvalósulni. Mindenképpen ilyen irányú kísérletnek tekinthető a Miniszterelnöki Hivatalban a Biztonság és Védelempolitikai Koordinációs Államtitkárság megalakulása 1998. november 1-jén. Az új szervezet a Honvédelmi Minisztérium Védelmi Hivatalból, a Belügyminisztériumból és a Pénzügyminisztériumból átvett vezetőkből, illetve szakértőkből tevődött össze. E megoldás személyhez kötöttségét és a pillanatnyi hatásköri „erőviszonyokat” tükröző jellegét támasztja alá a struktúra rendkívül rövid működése, figyelemmel arra, hogy a szervezetet vezető államtitkár elhalálozását követően az államtitkárság megszüntetésre került, a feladatokat visszaosztották az illetékes tárcákhoz, vagyis visszaállt a korábbi állapot.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Gyuricza Béla államtitkár meghatározó szakmai munkájáról és szerepéről részletesebben lásd JÁROSCSÁK Miklós – KASZÁS Mihály: 20 év a védelmi igazgatásban 1990–2010. Budapest, Honvédelmi Minisztérium Védelmi Hivatala, 2010. p.28.

A fenti, megközelítőleg egy éves időtartam egyedi volt abban a tekintetben, hogy kísérlet történt egy integráltabb védelmi igazgatási rendszer létrehozása felé. Előremutató volt a tekintetben, hogy a kormányzati koordinációért általában felelős Miniszterelnöki Hivatal bázisán jött létre, vagyis sikerült egy, az ágazatok feletti vagy inkább az ágazatokat összefogó struktúrát megteremteni. Első ránézésre e megoldásban megtalálhatjuk az összkormányzati felfogás irányába mutató törekvést. Ha közelebbről megvizsgáljuk azonban a Miniszterelnöki Hivatal védelmi stratégiai és biztonságpolitikai ügyekért felelős politikai államtitkárának feladat- és hatáskörét, akkor látható, hogy a hatáskörök döntő többségükben a honvédelmi feladatrendszerre terjedtek ki, vagyis közel sem fogta át a komplex védelem teljes spektrumát.

Az említett hiátusokat a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról 2021. évi XCIII. törvény (Vbö.) orvosolta, amely – az ágazati önállóság megfelelő szintjének meghagyása mellett – kifejezetten törekszik hatályát a védelem minél szélesebb területeire kiterjeszteni, egyfajta ernyőt formálva az egyes ágazatok, szakterületek felett. A korábbi megoldáshoz képest jóval tágabb spektrumban gondolkodva az ország védelmének három alappilléreként:

- a honvédelem rendszerét és a Magyar Honvédséget,
- a rendvédelmet és a rendvédelmi szerveket, valamint
- a nemzetbiztonsági szolgálatokat

jelöli meg.

A három alappillért jelentő szervezetek tevékenységét az összes ágazatot beleértve, a teljes közigazgatási rendszer köteles támogatni, a közigazgatási szervek kötelesek együttműködni a védelmi és biztonsági tevékenységek terén.<sup>2</sup>

A Vbö. hatályba lépésével – a jogszabályalkotás szintjén – most már valóban sikerült az eddig lebonthatatlan ágazati falakat áttörni és megteremteni azt a szintű koordinációs mechanizmust, amely hatékonyan képes mozgósítani az ország erőforrásait, az egész társadalmat bármely típusú válság esetén. Ezen elvet fogalmazza meg a törvény általános indokolása is.

A törvényt átható alapfelfogás mellett nem érdektelen röviden kitérni a Vbö. által létrehozott új rendszer megnevezésére is. A „jogelőd” védelmi igazgatás, mint terminus technikus, illetve egyben rendszer, az új szabályozás szerint „védelmi és biztonsági igazgatásra” módosult. Az értelmező rendelkezések között megtalálható a védelmi és biztonsági igazgatás definíciója,<sup>3</sup> de az nem ad konkrét eligazítást arról, hogy a védelmi és biztonsági igazgatás mennyiben más és több, mint a korábbi védelmi igazgatás, illetve mi volt az indoka a megnevezés megváltoztatásának. E kérdésekre inkább a Vbö. egész szellemisége, irányultsága válaszol.

Ha az angol „*security*” és „*safety*” kifejezéseket magyarra fordítjuk, akkor mindkettőre a magyar „biztonság” kifejezést találjuk a szótárban, ezért szükséges tisztázni a kettő közötti különbséget. A „*security*” kifejezés általánosságban az egyének, szervezetek és javak védelmét jelenti külső fenyegetésekkel szemben, amelyek nagy valószínűséggel sérülést, kárt okoznak. A „*safety*” kifejezés pedig azt az érzést testesíti meg, hogy védve vagyok azoktól a tényezőktől, amelyek sérülést és kárt

---

<sup>2</sup> Vbö. 3. § (1) –(2) bekezdés

<sup>3</sup> Vbö. 5. § 16. pont

okozhatnak.<sup>4</sup> Ezért ez a „safety” az emocionális oldalra világít rá, míg a „security” a fizikai aspektusokhoz kapcsolódik.

A szemantikai értelmezés mellett fontos eligazítást adnak a biztonsági tanulmányokkal foglalkozó szakirodalomban megtalálható megállapítások a „biztonság” mint fogalomkörre vonatkozóan. A hidegháború végét követően korszakos jelentőségű változások következtek be biztonsági környezetünkben, amelynek eredménye, hogy a 21. századi világunk komplexsége és interdependenssé vált. A politikai, biztonsági, gazdasági és társadalmi szférák kölcsönös függésben állnak egymással, az egyikben előforduló működési zavar kihat a többi szférára is. E tendenciát követik a – szintén a komplexitás jegyeit magukon viselő – válságok is, amelyek a társadalom működésének legkülönbözőbb dimenzióiban bukkanak fel, például országon belüli vagy országok közötti konfliktusok, működésképtelen államok, nemzetközi terrorizmus, tömeges migráció, természeti és ipari katasztrófák formájában.

A biztonsági környezet és ehhez kapcsolódóan a biztonság-percepció megváltozásához igazodik a védelmi és biztonsági igazgatás új rendszere, hiszen markánsan elmozdul a többdimenziós, a biztonság komplex megközelítésével összhangban lévő fejlődési irányba. Az ernyője alá vonja a biztonság tágran értelmezett széles spektrumát, igyekezve megteremteni közöttük a szükséges szinergiát. Ennek megfelelően a jogszabályszöveg szóhasználatával a törvény alá tartoznak „a 21. századi biztonsági környezet sokrétű és összetett kihívásai és fenyegetései, valamint a természeti, a civilizációs eseményekkel, továbbá az emberi cselekményeken alapuló fenyegető, ártó, befolyásoló, támadó magatartások”,<sup>5</sup> vagyis a védelmi és biztonsági igazgatás körébe tartozó témaköröket a lehető legáltalánosabb formában fogalmazza meg.

A Vbö. korábbi példa nélküli szintre emelte a védelmi és biztonsági igazgatás szabályozását. „A példa nélküliség nem a sarkalatlanságban rejlik, hiszen az erre vonatkozó szabályok jelenleg is sarkalatos törvényekben – jellemzően a honvédelmi és a katasztrófavédelmi törvényben – kaptak helyt, hanem abban, hogy a Vbö. komplexitása és a kihívások kezelése kapcsán az összkormányzati szemlélet most jelenik meg először egységes és valamennyi ágazat számára meghatározó keretszabályként, amely színórmértékül szolgál a továbbiakban is.”<sup>6</sup>

A biztonság kiterjesztő értelmezése korunkban elkerülhetetlen és szükséges lépés volt, és a védelmi és igazgatási rendszerünket alapelveiben, felépítésében, működésében kompatibilissé kellett tenni az új kihívásokkal. Mindazonáltal nem térhetünk ki itt sem az érem másik oldalának a vizsgálata elől, nevezetesen meddig terjedhet a biztonság kiterjesztő értelmezése, húzhatók-e, és ha igen, hol akár kemény, akár rugalmas határok. A biztonsági tanulmányokkal foglalkozó szakemberek körében továbbra is komoly vita tárgya a biztonság fogalmának kiterjesztő, illetve leszűkítő értelmezése. A kiszélesítést ellenzők legfőbb érve, hogy a fogalom bővítése a biztonság intellektuális egységét veszélyezteti, vagyis annyi mindent zsúfolunk bele, hogy végül a biztonság lényegi jelentése vész el. A kiterjesztő értelmezés valóban kitágítja a biztonsági tanulmányok műveléséhez szükséges ismeretek körét, és a problémák széles skálájára bővíti az állam rendkívüli mozgósításának igényét.

A kérdés azért is húsba vágó, mert a korábbi évek tapasztalatai azt mutatták, hogy fokozódó igény jelentkezett a mindenkorai kormányzat részéről egy rugalmasabb, nagyobb mozgásteret,

<sup>4</sup> <http://www.differencebetween.net/language/words-language/difference-between-safety-and-security/>

<sup>5</sup> Vbö. Preambulum

<sup>6</sup> KÁDÁR Pál (2022/8): A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapelgondolásának elemzése és lehetséges perspektívái, Védelmi-biztonsági szabályozási és kormányzástani műhelytanulmányok 2022/8., Nemzeti Közszoigálati Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely, 13. o.

beavatkozási lehetőséget biztosító rendszer iránt, hiszen a kihívások és fenyegetések sokrétűsége, valamint megnövekedett dinamikája megköveteli a gyors és hatékony fellépést az ország és a lakosság védelme érdekében. Többek között ezen igényt is igyekszik kielégíteni az új szabályozás és „a védelmi és biztonsági reform egyik alapvetése kétségtávan a fentiekben azonosítható be, azaz a mindenkori végrehajtó hatalom kapja meg a lehetséges legtágabb felhatalmazást a védekezési feladatok ellátására, az ehhez szükséges jogi lehetőségek ne jelenthessenek akadályt az állampolgárok biztonságának szavatolása terén”.<sup>7</sup>

Az új szabályozás tehát a végrehajtó hatalom részére megteremti a szükséges mozgásteret, jelentős mértékben csökkenti az adminisztratív akadályokat, törekszik megteremteni a hatékony válságkezelés jogszabályi és szervezeti feltételeit. A megnövekedett lehetőség ugyanakkor komoly felelősséget is ró a mindenkori döntéshozókra és beavatkozókra, hogy valóban csak indokolt esetben éljenek a „biztonságiasítás” eszközével és akkor is a csak a szükségesség és arányosság alapelveinek messzemenő figyelembevételével.

## 2. A védelmi és biztonsági igazgatás új szabályrendszere

A védelmi és biztonsági reform nem csak szellemiségében, elveiben, hanem jogtechnikai szempontból is átfogónak tekinthető. Az állam védelmi mechanizmusában olyan mértékű változásokat indukál, hogy azokat érvényesíteni kell egyrészt vertikálisan, a jogalkotás minden szintjén az Alaptörvénytől kezdve egészen az egyedi határozatokig, másrészt horizontálisan, kiterjesztve a védelemben érintett valamennyi ágazatra, szakterületre. Jelen cím alatt a védelmi és biztonsági igazgatás tágabb értelemben vett elemeit listázzuk, visszaulva kötetünk azon fejezeteire, ahol azokat részletesen tárgyaljuk.

### 2.1. A különleges jogrend és a „szürke zónás” esetek szabályai

A védelmi és biztonsági reform első lépcsőfokaként a különleges jogrendi rendszerünk megreformálását tekinthetjük, amely már hosszú ideje megérett az átalakításra. A korábbi Alkotmány és az Alaptörvény módosításainak következtében Magyarországon hat különleges jogrendi eset (akkori szóhasználatban: minősített időszak) volt hatályban, azokból három több fordulatot is tartalmazott, így egy rendkívül összetett, bonyolult normarendszer alakult ki. Jogalkalmazói oldalról mindez annyiban is nehezítette a helyzetet, hogy az egyes minősített időszakok, sőt néha az azokon belüli különböző fordulatok teljesen eltérő szituációt tételtek fel, egymástól alapjában eltérő válsághelyzetek húzódtak mögöttük, melynek következtében szinte mindegyikhez eltérő, sajátos kormányzati vezetési-irányítási rendszert, valamint válságkezelési metódusokat, eljárásokat kellett, vagy kellett volna rendelni. A védelmi igazgatási szakértők körében emiatt időről-időre konzekvensen felvetődött a minősített időszakok egyszerűsítésének az igénye annak érdekében, hogy az alkotmányos kerettényállások mögé végrehajtási szabályok legyenek rendelhetők, összességében egy életképes működési rendszert alkotva.

Korábbi alkotmányos szabályozásunk fejlődéséből – ahogy azt a bevezetőben és az I. fejezetben tárgyaljuk – kicsit leegyszerűsítve és kisarkítva az a tendencia volt észlelhető, hogy akárhányszor egy új típusú kihívás jelent meg a biztonsági környezetünkben, úgy a jogalkotó egy újabb és újabb különleges jogrendi tényállás megalkotásával igyekezett megfelelő választ adni, kvázi az időközben felmerülő joghézagok, kiskapuk betömésének módszerével, amely véleményem szerint aggályos

<sup>7</sup> KÁDÁR Pál (2022/8), im. 7. o.

megoldási módnak tekinthető az alkotmányos szabályozásban. Tekintve, hogy a világ, illetve ezen belül hazánk biztonsági környezete a jövőben is várhatóan dinamikusan változó jelleget fog mutatni, következképpen megszámlálhatatlan új kihívással kell majd szembenéznünk, ezért a különleges jogrendi szabályozás megreformálása, nevezetesen egyszerűsítése rendkívül időszerű volt.

E régen várt változást az Alaptörvény kilencedik módosítása hozta meg, létrehozva a különleges jogrendi esetek új, hármas rendszerét. Ezek lényege, hogy típus szerint egy teljesen letisztult szisztémát valósított meg, ahol a fenyegetés, illetve kihívás jellege és irányultsága szerint megkülönböztetünk katonai típusú (hadiállapot), belbiztonsági típusú (szükségállapot), valamint katasztrófavédelmi típusú (veszélyhelyzet) különleges jogrendi esetet. Mindez egyértelművé tette, hogy az egyes esetekben mely szakterület lesz a fő beavatkozó, ki lesz a támogatott és kik lesznek a támogatók, hogyan kell működtetni a kormányzati vezetés-irányítás rendszerét.

A különleges jogrenddel összefüggésben még említést szükséges tenni az ilyen időszakokban alkalmazható rendkívüli intézkedésekről. Az egyik jelentős változás a régebbi szabályozáshoz képest – ahol a Honvédelmi Tanács és a köztársasági elnök is rendelkezett ilyen hatáskörrel – a Vbő. alapján a rendkívüli intézkedések meghozatalára egyedül a Kormány jogosult, mégpedig azok teljes skálájára kiterjedően. A másik alapvető különbség, hogy míg a honvédelmi törvényben és a katasztrófavédelmi törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések egyértelműen behatárolható, konkrét intézkedések voltak, ezzel szemben a Vbő. csak témaköröket ad meg, azon belül teljes mozgásszabadságot ad a jogalkalmazó részére a törvény szabta kereteken belül és garanciális szabályok megtartásával.<sup>8</sup>

A különleges jogrendi intézkedéskatalógust kötetünk XV. fejezetében részletesebben tárgyaljuk.

A három különleges jogrendi alapeset rövidesen kiegészült olyan jogintézményekkel, amelyek elnevezésükben ugyan nem, viszont jellegükben, tartalmukban magukban hordozzák a különleges jogrend egyes jegyeit, illetve bizonyos szempontokból hasonlóan viselkednek. Ezeket, a korábban is már ismert jogi megoldásokat<sup>9</sup> hívhatjuk kvázi különleges jogrendeknek, vagy összefoglalóan elnevezhetjük őket válságkezelési, esetleg szűrkezőzés szabályozásnak utalva arra, hogy nem tartoznak a különleges jogrendek közé, ugyanakkor eltérnek az állam normál (válságmentes alaphelyzeti) működésétől.

<sup>8</sup> A régi, konkrét szabályozásra példa a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (régi Hvt.) 67. § (1) bekezdése, mely szerint rendkívüli intézkedésként a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó törvény rendelkezései közül rendelettel állapítható meg a bíróság előtt meg nem támadható hatósági döntések köre, a hatáskör és illetékesség megállapítása, az eljáró közigazgatási szerv kijelölésének rendje, a megkeresés szabálya, az ügyintézési és egyéb határidő, a képviselő rendje, az elővezetés szabálya, az eljárás felfüggesztése, a jogorvoslat rendje, a végrehajtás szabálya. Ezzel szemben a Vbő. 80. § (2) bekezdés d) pontja ugyanebben a témakörben csupán annyit mond teljesen általánosságban, hogy a Kormány az állami és önkormányzati működéssel összefüggő szabályozási tárgykörökben gyakorolhatja a rendkívüli intézkedések bevezetésével kapcsolatos jogkörét. Másik példaként említhető, hogy a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény – Vbő. hatályba lépése előtti – 49. § (2)-(3) bekezdése úgy rendelkezett, hogy veszélyhelyzetben korlátozni lehet a lakosság utcán vagy más nyilvános helyen való tartózkodását, illetve elrendelhető, hogy az ország meghatározott területét a lakosságnak a szükséges időtartamra el kell hagynia (kitépítés). Ugyanerre vonatkozóan a Vbő. 80. § (2) bekezdés a) pontja általánosságban csak annyit mond, hogy a Kormány rendkívüli intézkedéseket hozhat a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő tárgykörben.

<sup>9</sup> Lásd KÁDÁR Pál – HOFFMAN István: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai: a „kvázi különleges jogrendek” helye és szerepe a magyar közigazgatásban. *Közjogi Szemle*, 2021/3., 1-11. o.

Ezek közül elsőként a Vbö. által meghatározott „összehangolt védelmi tevékenység” említhető, amely a tulajdonképpeni összkormányzati megközelítés elvének manifesztálódása a gyakorlati életben. Tartalmilag az általános értelemben vett kormányzati krízis menedzsmentnek, vagy válságkezelésnek felel meg, de mivel a „válság” és „válságkezelés” kifejezések oly sok vitára adtak okot a közelmúltban, célszerűbbnek mutatkozott egy új, kompromisszumos elnevezés megalkotása. Ezzel a jogintézménnyel kötötünk XIII.fejezetében részletesen foglalkozunk.

Szintén a kvázi különleges jogrendek, vagy a szürkezónás szabályozás körébe sorolható a honvédelmi törvényben meghatározott honvédelmi válsághelyzet.<sup>10</sup> Nem újkeletű annyiban, hogy létezett hasonló jogintézmény a korábbi honvédelmi törvényben is a nem túl szerencsés „honvédelmi veszélyhelyzet” néven. Rendszertani szempontból érdekesség, hogy honvédelmi válsághelyzet a Vbö.-ben intézményesített összehangolt védelmi tevékenység egyik fajtája, tehát ha úgy tetszik, megjelent egy ágazati feladatokhoz rendelt összehangolt védelmi tevékenység. A honvédelmi válsághelyzetet a honvédelmi miniszter javaslatára a Kormány vezeti be és alkalmazhatja a Vbö.-ben az összehangolt védelmi tevékenység során bevezethető intézkedéseket, illetve azon túl a honvédelmi törvényben nevesített további speciális, honvédelmi, katonai jellegű intézkedéseket.

A honvédelmi válsághelyzet mellett, a honvédelmi törvény „visszacsempészte” a korábbi „váratlan támadás” elnevezésű különleges jogrendet, a „váratlan támadás elhárítása” címmel jelölt kvázi különleges jogrend formájában.<sup>11</sup> A törvényi szövegezés fő vonásaiban megegyezik a korábbival és rendszerben tartásának indoka, hogy a Kormány váratlan támadás esetén azonnal tudjon reagálni és intézkedni a támadás elhárítására a támadással arányos és arra felkészített erővel, az ország fegyveres védelmi terve szerint.

Összességében elmondható tehát, hogy a különleges jogrendi rendszerünk örvendetesen letisztult, ugyanakkor az úgynevezett szürke zónát célzó kvázi különleges jogrendek bonyolítják némiképp a helyzetet.

A fenti jogintézménnyel a XIV. fejezetben részletesebben foglalkozunk.

## 2.2. A védelmi és biztonsági kötelezettségek rendszere

A Vbö. mint új korszakot elindító új jogszabály természetesen az ország védelmével összefüggő korábbi jogszabályokban gyökerezik, azokat fejleszté tovább a reform kapcsán megfogalmazott elvek, célkitűzések mentén. Ha nagyvonalakban rátekintünk a jogszabály szerkezetére, akkor egyértelmű hasonlóságot tapasztalhatunk a korábbi honvédelmi törvénnyel.<sup>12</sup> Azt is mondhatjuk, hogy a Vbö.-t legerőteljesebben a régi honvédelmi törvény ihlette, az abban meghatározott jogintézményeket részben átvette, részben absztrahálta és általánosította az ágazati keretekben alkalmazott szabályokat az összveszély típusú fenyegetések, illetve az összkormányzati megközelítés követelményeinek megfelelően. Másként fogalmazva megtartotta és továbbvitte azokat a területeket, amelyek túlmutattak a honvédelmi ágazat keretein, másrészt ahol szükséges volt, ott – *mutatis mutandis* – átalakította, továbbfejlesztette a meglévő szabályokat. Erre – mondhatjuk keretre, vagy vázra – ráépítette a többi védelmi ágazat (rendvédelem,

<sup>10</sup> a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény 107. §

<sup>11</sup> uo. 108. §

<sup>12</sup> 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről

katasztrófavédelem) összkormányzati koordinációt igénylő témaköreit, szabályait. Annak ellenére, hogy megmaradt egy bizonyos mértékű honvédelmi dominancia, mégis sikerült kiküszöbölni a fentebb említett rendszerbeli hiányosságokat, és megteremteni az ágazatokon túlnyúló, azokat összefogó, valódi átfogó megközelítést, illetve összkormányzati együttműködést.

Ahogy a régi honvédelmi törvény elejének legnagyobb terjedelmű részét alkotta a honvédelmi kötelezettségek rendszere, ugyanúgy a Vbö. is meghatározza – most már védelmi és biztonsági névvel – azon kötelezettségeket, amelyek a természetes és jogi személyeket terhelik az ország védelmével összefüggésben.<sup>13</sup>

A kötelezettségek rendszerét kötetünk IV. fejezetében tárgyaljuk részetesebben.

### 2.3. A védelmi és biztonsági tevékenységek irányítása

A Vbö. részletesen meghatározza a védelmi és biztonsági tevékenységek irányítására, valamint a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerére vonatkozó rendelkezéseket. A címszavak alatt lévő szervek, szervezetek felsorolása ismerős, hiszen (az újonnan létrehozott központi szerv kivételével) megegyezik a korábbi honvédelmi és katasztrófavédelmi törvényekben meghatározott szervezetekkel. Ezért első ránézésre mondhatnánk, hogy itt tulajdonképpen kirajzolódik maga a védelmi és biztonsági szervezet, mint rendszer és annak irányítási struktúrája, ahogyan láttuk ezt a régi honvédelmi törvényben „a honvédelem irányítása” címszóval, illetve a katasztrófavédelmi törvényben a „katasztrófák elleni védekezés irányítása” címszóval. Ezekbe az irányítási rendszerekbe tartoztak egyaránt a központi szervek (Országgyűlés, köztársasági elnök, Kormány, szakminiszter, ágazati miniszterek,) valamint a területi és helyi védelmi igazgatás szervek (területi védelmi bizottság, helyi védelmi bizottság, polgármesterek). Ezt a minden szintet (központi, területi, helyi) magában foglaló irányítási rendszert érdekes módon bontja meg a Vbö.: a VII. fejezet kapta a „védelmi és biztonsági igazgatás rendszere” címet, és alatta található a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervét (a továbbiakban: központi szerv), valamint a védelmi és biztonsági igazgatás területi és helyi szerveit. Ha tehát szigorúan ragaszkodunk a címszavak tartalmához, elmondható, hogy kizárólag a központi szerv, a területi és helyi védelmi bizottságok, valamint a polgármester alkotják a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerét.

A jogalkotó a VI. fejezetnek a „védelmi és biztonsági tevékenységek irányítása” címet adta, vagyis nem a rendszer vagy a rendszer részeinek az irányítását taglalja, hanem csupán a tevékenységek irányítását célozza meg. Ebben a fejezetben található a központi szint szervezeteit, mint Országgyűlés, köztársasági elnök, Kormány, miniszter. Eddig a pontig irányításelméleti szempontból érthető is a felépítés logikája, mely szerint e központi szervek nem részei a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerének, hanem kívülről irányítják azt, és mint tudjuk az irányító szerv mindig az irányított rendszeren kívül kell, hogy álljon. A képet némiképp az zavarja össze, hogy a VI. fejezetben (vagyis az irányítás címszó alatt) megnevezett szervezetek felsorolása tovább folytatódik, még hozzá az úgynevezett „védelmi és biztonsági szervezetekkel” (honvédség, rendvédelmi szervek, nemzetbiztonsági szolgálatok, Országgyűlési Őrség),<sup>14</sup> valamint a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában résztvevő további szervezetekkel. A törvény rendszertani besorolásában tehát ezek a szervezetek nem tartoznak a VII. fejezet alatti védelmi és biztonsági igazgatás rendszerébe, holott esetükben nehéz elképzelni (már csak a jogszabály által alkalmazott

<sup>13</sup> Vbö. 6. §

<sup>14</sup> Vbö 5. § 18. pont

gyűjtőnevüknél fogva is), hogy a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerén kívül álló szervekről lenne szó, illetve esetükben nem irányító, hanem inkább irányított vagy végrehajtó funkciót kell feltételeznünk.

Ha tételesen végig vesszük a Vbö.-ben meghatározott irányítási rendszert, azt láthatjuk, hogy a felsorolt irányító, illetve irányított szervek, szervezetek döntő többségükben megegyeznek a honvédelem és a katasztrófavédelem korábbi rendszerének hasonló funkciót betöltő szerveivel. A Vbö. tehát alapvetően a meglévő szervezeti struktúrát alkalmazza, természetesen a védelmi és biztonsági igazgatás összkormányzati, ernyő jellegének figyelembevételével. (A két teljesen új szervezeti egység a központi szerv és az általa működtetett nemzeti eseménykezelő központ.) Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az egyes ágazatokon túlmutató irányítási és koordinációs jogosítványok a két ágazati törvényből átkerültek a Vbö.-be, azokban pedig a szorosabb értelemben vett honvédelmi és katasztrófavédelmi ágazati, szakmai irányítás hatáskörei maradtak. Mindez egyébként egybevág a védelmi és biztonsági reform egyik alaptételével, mely szerint meg kell hagyni az ágazatok szakmai kompetenciáit, azaz az ágazati feladatokat továbbra is az ágazati szervek irányítják és végzik, a Vbö. csupán a közöttük lévő koordinációt helyezi közös kormányzati platformra.

Logikailag és rendszertanilag tehát elviekben jól elkülöníthetőek a különböző irányítási rendszerek. Ugyanakkor a nagyszámú szervezeti átfedés és a feladatrendszerek nagyfokú átjárhatósága a gyakorlati megvalósítás során okozhat hatásköri ütközéseket, véleménykülönbségeket. Különösen érvényesülhet ez a tendencia a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában, illetve a honvédelemben és katasztrófavédelemben részt vevő, vagy közreműködő szervek, továbbá a területi és helyi szervek esetében, ahol az irányítás/szakmai irányítás és a feladatrendszer tekintetében mindhárom oldalról összefutnak a szálak. Ezért is szükséges a fentebb már említett rendszertani letisztulás, másrészt egy rendkívül hatékony koordinációs mechanizmus létrehozása a lehetséges anomáliák kiszűrésére, amely a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének tevékenységén keresztül valósulhat meg.

#### 2.4. A központi koordinációs szerv

A védelmi és biztonsági reform esszenciája, az összkormányzati eszmét a gyakorlatba is átvivő szervezeti egység a Vbö. által létrehozott központi koordinációs szerv. A korábbi évek védelmi igazgatási munkáját nagy mértékben megnehezítette, hogy különböző kormányzati szintű, illetve más, egy ágazaton túlnyúló feladatok ágazati szervekhez kerültek delegálásra. Magától értetődően ennek következtében sok tekintetben előtérbe kerültek az ágazati és a szervezeti érdekek, amely számos esetben az összkormányzati érdek sérülését okozta, végeredményben negatívan befolyásolva a hatékonyságot. A köztük lévő mellérendeltségi viszony következtében az érintett ágazatok sokszor nehezen tudták áthidalni a fennálló nézetkülönbségeket, több esetben évekig húzódó rivalizálás emésztette fel azokat az energiákat, amelyeket sokkal hasznosabb célra lehetett volna felhasználni.

A védelmi és biztonsági reform, valamint a Vbö. szellemisége és normaszövege egyaránt alátámasztja azt, hogy ezúttal sikerült az ilyen jellegű téves irányvonalakat kiküszöbölni. Először is súlyos hiba lenne operatív kérdéseket, főleg az ágazati végrehajtás mikéntjére vonatkozó döntéseket összkormányzati platformra helyezni, még a mai körülmények között, a „stratégiai tizedes”



korszakában is<sup>15</sup>. Mindez nagymértékben sértené a szubszidiaritás elvét, amely a hatékony válságkezelés fontos alapelve. Ennek elkerülésére adekvát megoldás a Vbö. ernyő, vagy keret jellege és azon alapvetése, hogy az ágazati kompetenciákat meg kell hagyni. Másrészt a védelmi és biztonsági tevékenységek, illetőleg a védelmi és biztonsági szervek köre most már nem csak a honvédelem, de a rendvédelem és a katasztrófavédelem területét is összefogja, így meg tud valósulni a tényleges átfogó megközelítés, és megteremtődött az összkormányzati fellépés lehetősége.

Az egész rendszer fókuszában találhatjuk a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervét, mint az összkormányzati koordináció fő letéteményesét. Áttekintve a központi szerv hatás- és felelősségi körét, azt mondhatjuk, hogy az rendkívül ambiciózus, de ezzel együtt is a feladatok jellegének és mélységének helyes értelmezése mellett korántsem irreális. A Vbö. 52. §-a alapján:

*„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,*
- 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.”*

A keretjellegből adódóan meglehetősen általánosan fogalmazza meg a törvény a feladatokat, mindazonáltal jól kiolvashatók belőle azok a főbb területek, amelyek a központi szerv tevékenységének a gerincét fogják alkotni. A koordinációs funkciónak megfelelően legjellemzőbbek, és legnagyobb számban fordulnak elő a védelmi és igazgatási tevékenységek összehangolásával kapcsolatos feladatok. A központi szerv ebben a vonatkozásban összehangolja:

- a tervezést
- a felkészülést
- a végrehajtást.

<sup>15</sup> Lásd bővebben: LIDDY, Lynda: The Strategic Corporal, in Australian Army Journal Vol. II. No.2; 139-148. o. <https://smallwarsjournal.com/documents/liddy.pdf>

A tervezéssel összefüggésben alapvetően a Vbö.-ben meghatározott tervrendszerhez tartozó dokumentumok előkészítésében lehet fontos szerepe a központi szervnek, ezek közül is elsősorban az összkormányzati jellegű dokumentumnak minősülő Integrált Védelmi és Biztonsági Iránymutatással kapcsolatban, amelynek kidolgozásáért a központi szerv vezetője felelős. Ezen túl vélhetően véleményezi a – a külgazdasági és külügyminiszter által kidolgozandó – Biztonság- és Védelempolitika Alapelveit és a Nemzeti Biztonsági Stratégiát, továbbá az ágazati stratégiákat, alapterveket és intézkedési terveket, utóbbiakat a központi tervekkel való összhang megteremtése érdekében.

A felkészüléssel összefüggésben a központi szerv dolgozza ki az érintett ágazatok bevonásával a védelmi és biztonsági feladatokat ellátó állomány általános oktatásával és képzésével kapcsolatos követelményeket, közreműködik a Nemzeti Közszerológati Egyetemmel és más felsőoktatási intézményekkel karöltve az oktatási programok, tematikák kidolgozásában. Összehangolja ezeken túl a védelmi és biztonsági szervek felkészítését az összehangolt védelmi tevékenységre, valamint a különleges jogrendre. Ez utóbbi feladat már a végrehajtásra történő konkrét, közvetlen felkészítést takarja.

A végrehajtással összefüggésben a törvény az igazgatási feladatok összehangolását említi, az ide tartozó feladatok körének némileg homályos körülírásával. Talán kézenfekvő lenne, hogy a Vbö. 5. § 15. pontjában szereplő, és pontosan definiált védelmi és biztonsági események köréhez tartozó feladatok összehangolását határozná meg a törvény, helyette viszont úgy fogalmaz, hogy: „összehangolja a Magyarország biztonsági és védelmi érdekeivel összefüggő igazgatási feladatokat és azok ellátását”.<sup>16</sup> A jogalkotó vélhetően azért kerülte a tételes felsorolásra történő hivatkozást és azért folyamodott egy ahhoz képest jóval rugalmasabb, nyitottabb szöveg alkalmazásához, hogy a jogalkalmazó ne kerüljön olyan helyzetbe, hogy adott esetben nem tudja a szükséges intézkedéseket meghozni, mert az kívül esik a merev felsorolás szabta határokon, lehetőségeken.

A fenti, általános jellegű koordinációs feladatok mellett a központi szerv felelős néhány speciálisabbnak mondható területért is. Ezek közül elsőként az ellenőrzést említhetjük, nevezetesen a minisztériumok, a kormányzati főhivatalok és központi hivatalok védelmi és biztonsági célú feladatellátásának, az arra való felkészülésének ellenőrzését. Az ellenőrzés az ellenőrzött szerv alábbi tevékenységi területeit foglalja magába különösen:

- tervezés,
- szervezés,
- képzés és kiképzés,
- felkészülés,
- feladat-végrehajtás.

Az ellenőrzések során vizsgálni kell a hatékonyságot, eredményességet és a kormányzati összehangolás keretében meghatározottaknak való megfelelést. Ebből az is látható, hogy nem tartozik az ellenőrzések körébe a törvényesség, jogszerűség vizsgálata, vagyis nincs felhatalmazás a klasszikus értelemben vett törvényességi ellenőrzés lefolytatására, mindazonáltal, ha a bizottság esetlegesen törvénysértő gyakorlatot vagy intézkedést észlel, minden bizonnyal ezekkel kapcsolatban is megfogalmazhat következtetéseket, javaslatokat.

---

<sup>16</sup> Vbö. 52. § a) pont

Ha ezen egyetlen feladat tartalmába belegondolunk, érzékelhető, hogy milyen volumenű tevékenységről van szó. Egy ellenőrzési rendszer létrehozásához minimálisan ki kell alakítani az ellenőrzés követelményrendszerét, módszerét, az ellenőrzők és ellenőrzöttek jogait, kötelességeit, a résztvevők, közreműködők körét, az ellenőrzés eljárási szabályait, az ellenőrzési jegyzőkönyv tartalmi formai követelményeit, a jogorvoslat módját, hogy csak a legalapvetőbbeket említsük. Mindezeket a szabályokat a védelmi és biztonsági célú ellenőrzésekről szóló 403/2022. (X. 24.) Korm. rendelet határozza meg.

Az ellenőrzéssel kötötünk XII. fejezete részletesen is foglalkozik.

A központi szerv talán legnagyobb hatású feladata a nemzeti eseménykezelő központ működtetése, amely a központi szerv mellett a másik újonnan létrehozandó szerv a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerében. A központ végzi majd az összkormányzati válságkezelés, illetve a különleges jogrendi feladatellátás szakmai koordinációját felkészülési időszakban, valamint védelmi és biztonsági esemény idején. Ezzel megszületik a szintén régen várt integrált nemzeti válságkezelési központ, remélhetőleg állandó, professzionális állománnyal.

A központi szerv további speciálisnak mondható feladata a nemzeti ellenálló képesség előmozdításával és fejlesztésével összefüggő feladatok tervezésének és ellátásának összehangolása, melyről kötötünk VII. fejezetében már tárgyaltunk.

A központi szerv felelős továbbá a Kormány válsághelyzeti és különleges jogrendi működéséhez szükséges speciális feltételek kialakításának és fenntartásának koordinálásért, valamint javaslatot tesz az e célra szükséges költségvetési forrásokra. A feladat korábban „a Honvédelmi Tanács és a Kormány működési feltételeinek biztosítása” címen futott, és a honvédelmi miniszter volt érte felelős. Egyaránt nemzeti és NATO-követelmény, hogy a kormányzati döntéshozatalnak, illetőleg általánosságban a kormányzásnak mindenkor és minden körülmények között folyamatosnak kell lennie, ezért biztosítani kell az ehhez szükséges speciális feltételeket mind fizikálisan, mind szervezeti szempontból. A feladat minden tárcát érintő jellege miatt került a honvédelmi ágazattól a központi szerv hatáskörébe.

Végezetül a központi szerv feladatköréhez tartozik a közreműködés a védelmi és biztonsági igazgatással összefüggő tudományos kutatásokban. A jogszabály meglehetősen óvatosan fogalmaz, és a szövege szerint a központi szerv mindössze figyelemmel kíséri és feladatkörét érintően támogatja a kutatásokat.<sup>17</sup>

## 2.5. A védelmi és biztonsági igazgatás területi és helyi szervei

A területi és helyi védelmi igazgatás szerveinek (megyei, fővárosi védelmi bizottság, helyi védelmi bizottság) felépítése, működése korábban a honvédelmi törvényben<sup>18</sup> nyert szabályozást. Az általuk ellátandó feladatok megoszlottak olyan formában, hogy a honvédelmi feladataik ugyancsak a honvédelmi törvényben voltak megtalálhatók, míg a katasztrófavédelmi feladatokat a katasztrófavédelmi törvény szabályozta. A Vbö. a két törvényből átemelte a területi és helyi védelmi igazgatási szervekre vonatkozó teljes részt úgy, hogy a struktúra nem változott érdemben (egyedül a megyei, fővárosi védelmi bizottságok neve változott területi védelmi bizottságra), a feladatlista pedig egyaránt magában foglalja mind a honvédelmi, mind a katasztrófavédelmi feladatokat.

<sup>17</sup> Vbö. 52. § h) pont

<sup>18</sup> 2011. évi CXIII. törvény

Az egyes feladatok meghatározásánál a Vbö. alapvetően a katasztrófavédelmi törvény megoldását követve megkülönbözteti a felkészülés, illetve a végrehajtás időszakának feladatait és ennek megfelelően csoportosítja a feladatokat. A Vbö. szabályozása szerint a területi védelmi bizottságokat továbbra is a Kormány irányítja, de ez az irányítás ezentúl a központi szerv útján valósul meg. Rögtön hozzá kell tenni, hogy ebben a vonatkozásban az általános irányítási jogosultságot kell érteni, mivel az ágazati védekezési és felkészülési feladatok irányítását a törvény – a védelmi és biztonsági reform alapelveinek megfelelően – meghagyja az ágazatok kompetenciájában. Ennek megfelelően a honvédelmi irányítás a honvédelmi miniszter, a katasztrófavédelmi irányítás pedig a belügyminiszter útján valósul meg. A területi védelmi bizottság elnöke a fővárosi, megyei kormány megbízott jogutódjaként a fővárosi, vármegyei főispán, általános elnökhelyettese a fővárosi, vármegyei kormányhivatal főigazgatója. Változatlanul megmarad a két szakmai, nevezetesen honvédelmi és katasztrófavédelmi elnökhelyettes, akiket a két ágazat jelöl, viszont a központi szerv a kinevezésük tekintetében egyetértési jogot gyakorol.

A területi védelmi bizottság összetétele sem változott számottevően, egyedüli érdemi változás, hogy a bizottság titkára bekerült a tagok közé. Ennek megfelelően a területi védelmi bizottság összetétele a következőképpen alakul:

- elnök a fővárosi, vármegyei főispán;
- általános elnökhelyettes a fővárosi, vármegyei kormányhivatal főigazgatója;
- honvédelmi elnökhelyettes a honvédelemért felelős miniszter által kijelölt, a Magyar Honvédség tényleges állományának tiszti állománycsoportba tartozó tagja;
- katasztrófavédelmi elnökhelyettes a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervének vezetője;
- tagok:
  - a vármegyei közgyűlés elnöke - a fővárosban a főpolgármester - vagy az általa helyettesítésre kijelölt személy;
  - a megyei jogú város polgármestere vagy az általa helyettesítésre kijelölt személy;
  - a katonai igazgatás területi szervének vezetője;
  - a bizottság illetékességi területén működő, önálló hatáskörrel rendelkező rendvédelmi szerv illetékes vezetője;
  - az egészségügyi államigazgatási szerv képviselője;
  - az árvízi védekezésért felelős szervezet vezetője;
  - a területi védelmi bizottság titkára.<sup>19</sup>

A helyi védelmi bizottság is megtartotta korábbi összetételét, továbbá változatlan maradt az illetékességi területe is, amely a járásokhoz, a fővárosban a fővárosi kerületekhez igazodik. A helyi védelmi bizottság összetétele a következőképpen alakul:

- elnök a fővárosi, vármegyei kormányhivatal járási, fővárosi kerületi hivatalának vezetője;
- honvédelmi elnökhelyettes a Magyar Honvédség állományából vezényelt katona;
- katasztrófavédelmi elnökhelyettes a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervének vezetője által kijelölt személy;
- tagok:
  - a bizottság illetékességi területén működő, önálló hatáskörrel rendelkező rendvédelmi szerv illetékes vezetője;

---

<sup>19</sup> Vbö. 53. § (1)–(3) bekezdés

- a fővárosi, vármegyei kormányhivatal képviselője;
- a katonai igazgatási szerv képviselője;
- az árvízi védekezésért felelős szervezetnek a bizottság illetékességi területe szerinti vezetője;
- a helyi védelmi bizottság titkára.

A tagok tehát nem változtak az előző szabályozáshoz képest, annyit azonban szükséges megjegyezni, hogy míg korábban a katonai igazgatás képviselője csak különleges jogrendben volt a bizottság tagja, a Vbö. megszüntette ezt a megszorítást, így a katonai igazgatás minden időben a testület fontos szereplőjének számít.

A települési szinten a Vbö. ugyancsak átvette a korábbi szabályozást és a polgármester maradt a települési feladatok irányításáért felelős személy. A polgármester a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerében az egyedüli önkormányzati tisztséget betöltő személy, aki ugyanakkor államigazgatási hatáskörében látja el a védelemmel kapcsolatos feladatait. A polgármester illetékességi területén ellátja a védelmi és biztonsági tevékenységekkel kapcsolatos, jogszabályban és a helyi védelmi bizottság által számára megállapított, települési szintű feladatokat, irányítja és összehangolja azok végrehajtását.<sup>20</sup> A feladatai felsorolásánál a Vbö. követi a területi és a helyi védelmi bizottságoknál kialakult mintát, vagyis külön csoportban tárgyalja a felkészülés, illetve a végrehajtás időszakának a feladatait. A feladatlista áttekintésénél szembeűnő, hogy zömében katasztrófavédelmi és polgári védelmi feladatokból áll, és nem találunk kifejezetten honvédelmi feladatokat.

## 2.6. A védelmi és biztonsági célú adatkezelés

A Vbö. alapján a védelmi és biztonsági célú adatkezelés szervei az alábbiak:

- a védelmi és biztonsági szervezetek,
- a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő további szervezetek,
- a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve,
- a védelmi és biztonsági igazgatás területi és helyi igazgatási szervei,
- a polgármester.<sup>21</sup>

A törvény részletesen rendelkezik az adatkezelés és adattovábbítás nemzeti, illetve EU szabályoknak megfelelő követelményeiről, ezzel eleget téve az adatkezelés jogi megalapozottságának. A jogszabály mindezen túl elrendeli több külön nyilvántartás elkészítését és vezetését:

- a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve elektronikus nyilvántartás formájában kiértesítési és riasztási nyilvántartást vezet;
- a védelmi és biztonsági szervezetek, a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő további szervezetek, a védelmi és biztonsági igazgatás területi és helyi igazgatási szervei, a polgármester a kiértesítés és a riasztás tervezése, gyakorlása és végrehajtása céljából elektronikus nyilvántartás formájában kiértesítési és riasztási nyilvántartást vezetnek;
- a belgazdaságért felelős miniszter védelemgazdasági adattárat vezet;
- a területi védelmi bizottság, a helyi védelmi bizottság, a polgármester, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv és a katonai igazgatás területi szerve meghatározott ingatlanra, szolgáltatásra, technikai eszközre vonatkozó műszaki, technikai adatokról nyilvántartást

<sup>20</sup> Vbö. 58. § (1) bekezdés

<sup>21</sup> Vbö. 60. § (1) bekezdés

vezet a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettséggel összefüggő területi, helyi és települési szintű feladatai teljesítése érdekében.

Valamennyi nyilvántartás létrehozása nagyon fontos újításnak számít attól függetlenül, hogy hasonló nyilvántartások más szervnél, más formában eddig is léteztek. Ezek az adatbázisok képezik az alapját ugyanis annak, hogy szükség esetén rövid idő alatt és szakszerűen mozgósíthatóak legyenek a beavatkozó szervek, illetve a gazdaság erőforrásai. E kettő a záloga annak, hogy a rendszer, vagyis a válságkezelés gépezete időben beindulhasson egy válság akut fázisának a kitörésekor.

A rendszer működése szempontjából talán még húsbavágóbb az információáramlás kérdése, amelyet a Vbö. ugyancsak új alapokra helyez. A központi szerv ahhoz, hogy a törvényben meghatározott feladatait teljesítse, rendkívül nagy mennyiségű, szerteágazó, számtalan forrásból érkező információ befogadását és feldolgozását kell, hogy végezze. A Vbö. biztosítja ehhez a forrást olyan formában, hogy a központi szerv adatszolgáltatást kérhet bármely szervtől, jogi személytől vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettől, amely ezen adatszolgáltatásnak köteles haladéktalanul, ingyenesen eleget tenni. Az adatigénylés természetesen célhoz kötött, adatot kizárólag a védelmi és biztonsági eseményt megalapozó körülmény megelőzése, megismerése, felderítése és kiterjedésének megakadályozása, valamint az állami szervek összehangolt feladatellátásának megszervezése céljából, kizárólag az e cél elérése érdekében elengedhetetlenül szükséges mértékben lehet igényelni.

A válságkezelési rendszerek hagyományosan érzékeny pontja technikai oldalról jelentkezik: ez a minősített adatok továbbítására alkalmas védett kormányzati informatikai rendszer biztosításának nehézsége. A Vbö. ambíciózusan igyekszik rendezni ezt a területet, elrendeli, hogy

- a védelmi és biztonsági szervezeteknél,
- a minisztériumoknál,
- a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervénél,
- a védelmi és biztonsági feladatokat ellátó szerveknél, valamint
- a Kormány által rendeletben meghatározott kormányzati igazgatási szerveknél

biztosítani kell a nemzeti, NATO, EU, továbbá külföldi minősített adatok biztonságos kezeléséhez szükséges feltételeket. Meg kell teremteni továbbá ezen adatok elektronikus továbbítására szükséges technikai feltételeket, magyarul a minősített kormányzati informatikai rendszert.<sup>22</sup>

## 2.7. Védelmi és biztonsági gyakorlatok

Az Alaptörvényben meghatározott különleges jogrendi esetek és a hozzájuk tartozó rendkívüli intézkedések, a Vbö.-ben szabályozott védelmi és biztonsági események köre, az összehangolt védelmi tevékenység, vagy a NATO Válságreakálási Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer mind egy-egy olyan terület, amelyekkel kapcsolatos tevékenységi rendet számos esetben gyakorolni kell majd a jövőben. Ennek megfelelően a Vbö. elrendeli, hogy a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő állami szervek rendszeresen gyakorlatokat tartsanak, amelyek a komplexitásuknak és intenzitásuknak megfelelően lehetnek egyszerűbb felkészítések, kisebb vagy teljes értékű gyakorlatok.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Vbö. 69. § (2) bekezdés

<sup>23</sup> Vbö. 73. § (1) bekezdés

Az érintettek körét tekintve lesznek országos komplex gyakorlatok, amelyek több védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő szervet, továbbá azok központi és területi szintű szerveit érintik, illetve tervezni kell speciális tárgykörű gyakorlatokat, amelyek egyes védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő szerveket vagy több szervet érintenek, de csak a központi, vagy csak a területi szinten. A védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő állami szervek széles körét érintő, összkormányzati jellegű, kötelező gyakorlatokat a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve által előterjesztett éves ütemezés szerint a Kormány rendeli el. A gyakorlat végrehajtását a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve értékeli, amiről évenként beszámol a Kormánynak.

A Vbö. alapvetően az ágazatokon túlnyúló, vagy többi ágazatot, ágazati szervet érintő – összkormányzati jellegű – védelmi és biztonsági igazgatási gyakorlatokról rendelkezik, azonban lehetőséget biztosít az egyes ágazatok részére, ágazati gyakorlatok megszervezésére és végrehajtására. A Vbö. szabályozása egyáltalán nem terjed ki a katonai gyakorlatokra, azokat továbbra is az eddig megszokott módon a honvédelmi tárca és a Magyar Honvédség külön tervezi, szervezi és bonyolítja. Természetesen mindez nem akadályozza annak, hogy katonák, honvédelmi, katonai szakértők részt vegyenek az összkormányzati jellegű védelmi és biztonsági igazgatási gyakorlatokban, sőt egyenesen kívánatos is a részvételük, hiszen a katonai oldal nélkül messze nem teljes az összkormányzati együttműködés.

A védelmi és biztonsági gyakorlatok alapvetően a következő típusokba sorolhatók be:

- központi gyakorlat: több védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő szervet, továbbá azok központi és területi szintű szerveit érintő, vagy egyes védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő szerveket vagy több szervet, de csak a központi, vagy csak a területi szinten érintő gyakorlatok;
- ágazati gyakorlat: a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő állami szervek vezetői, valamint azok irányítói a szervezetük, valamint az irányításuk alá tartozó szervek tekintetében elrendelt gyakorlat;
- nemzetközi gyakorlat: az Észak-atlanti Szerződés Szervezete vagy az Európai Unió által meghatározott célból, a tagságból eredő kötelezettségekre történő felkészítésre irányuló, több nemzet részvételével megvalósuló gyakorlat;
- riasztási gyakorlat: a védelmi és biztonsági eseményt kezelő vagy abban együttműködő szervezet részére elrendelt gyakorlatfajta, amely a szervezet egészére, részeire, elemeire vagy egyes személyére vonatkoztatva, kidolgozott szabályok, időbeosztás és ütemezés szerinti műveletekre, tevékenységekre irányuló cselekménysor;
- ütemterven kívüli gyakorlat: a központi gyakorlat fajtája, amelynek tervezése és elrendelése a miniszterelnök utasítása alapján történik, és amelynek célja egy aktuális vagy várható védelmi és biztonsági eseményre való reagálás és eseménykezelési képesség felmérése.<sup>24</sup>

A védelmi és biztonsági gyakorlatokkal kötötünk XII. fejezetében is foglalkozunk.

---

<sup>24</sup> a védelmi és biztonsági célú gyakorlatokról szóló 405/2022. (X. 24.) Korm. rendelet 1. §

### 3. A védelmi és biztonsági igazgatás új szabályrendszerének hatásai a honvédelem rendszerére

Az új honvédelmi törvény<sup>25</sup> (Hvt.) a Vbö. megjelenésével jelentős profiltisztításon esett át, és a védelmi és biztonsági reform alapelvei szerint immár klasszikus ágazati törvénnyé vált, hiszen a reform egyik fő célkitűzése az volt, hogy az ágazatokon túlmutató, összkormányzati együttműködést igénylő feladatkörök kerüljenek át az egységes védelmi és biztonsági igazgatás rendszerébe a központi szerv koordinációja mellett, míg a tisztán ágazati területek, feladatok maradjanak az ágazatoknál. Dogmatikailag ezen okfejtés elsőre problémamentesnek tűnhet, ám a képlet korántsem olyan egyszerű és letisztult, mint gondolnánk.

A Hvt. a következő megállapítással indul: „A honvédelem nemzeti ügy”.<sup>26</sup> Ha pedig egy feladatkör nemzeti, vagy mondhatjuk úgy, össznemzeti, akkor következésképpen nem lehet pusztán ágazati. Tovább olvasva a törvény szövegét az is kitűnik, hogy a honvédelem komplex rendszere ugyanúgy, mint eddig is, épít az ország honvédelmi és szövetségi katonai képességének fenntartásában és fejlesztésében a nemzetgazdaság erőforrásaira, a Magyar Honvédségre, a rendvédelmi szervekre, a nemzetbiztonsági szolgálatokra és más szervek közreműködésére, állampolgárainak a haza védelme iránti hazafias elkötelezettségére és áldozatkészségére, továbbá a szövetséges államok és fegyveres erőik együttműködésére és segítségnyújtására.<sup>27</sup> A honvédelem rendszere tehát jottányit sem vesztett komplex jellegéből, továbbra is a más ágazatokhoz tartozó szervek, szervezetek tömegét öleli fel. Tagadhatatlan az össznemzeti felelősség is, mivel a törvény megfogalmazása szerint a „honvédelemre való felkészülésben és a honvédelmi feladatok végrehajtásában e törvényben meghatározott keretek között minden Magyarországon tartózkodó természetes személy és a törvény alapján létrehozott jogalanyok a szolgáltatások, az állampolgárok pedig a személyes szolgálat teljesítésével is vesznek részt”<sup>28</sup>

Ebben a megvilágításban talán látható, mennyire nem egyszerű a határvonal meghúzása az összkormányzati, illetve az ágazati között. A Vbö. és az új honvédelmi törvény azért jelentős segítséget nyújt az eligazodásban. A korábbi honvédelmi törvények hagyományosan három fő részből álltak az alábbi tematizálás alapján:

- az ország honvédelme (a honvédelem komplex rendszere),
- a Magyar Honvédség irányítása, vezetése, működése,
- különleges jogrendi működés, rendkívüli intézkedések.

Ezek közül a második kevésbé problematikus, ugyanis a Magyar Honvédség vezetése, irányítása tisztán ágazati feladatnak minősül, ezzel kapcsolatban pillanatnyi kétség sem merül fel, így az erre vonatkozó szabályozás teljes mértékben megmaradt a Hvt.-ben. A különleges jogrenddel kapcsolatban azonban már kissé árnyaltabb a kép. A védelmi és biztonsági reform egyértelműen amellé tette le a voksát, hogy a különleges jogrend során meg kell mozdítani szinte az egész országot, de mindenképpen több ágazat érintett egyszerre, így az arra vonatkozó szabályozás teljes egészében bekerült a Vbö. közös ernyője alá. Az érem másik oldala viszont azt mutatja, hogy a három különleges jogrendi eset szorosan kapcsolódik egy-egy ágazathoz, szakterülethez (hadiállapot: honvédelem; szükségállapot: rendvédelem; veszélyhelyzet: katasztrófavédelem), így azoknak igen erőteljes ágazati vonzata is lesz. A kíváncsi végállapot az összkormányzati és az

<sup>25</sup> 2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről

<sup>26</sup> Hvt. 1. § (1) bekezdés

<sup>27</sup> Hvt. 1. § (2) bekezdés

<sup>28</sup> Hvt. 1. § (3) bekezdés



ágazati közötti helyes arány, vagy viszony megtalálása lesz, amely rendkívül körültekintő mérlegelést kíván majd a vezetés, irányítás, koordináció tekintetében. Többek között ebből a szempontból is bírnak nagy jelentőséggel a komplex gyakorlatok, amelyek során modellezni szükséges ezeket a szituációkat, hogy az esetleges nézetkülönbségek, határköri ütközések tisztázhatók legyenek és ne az éles végrehajtás időszakában merüljenek fel.

A honvédelmi törvényekben szabályozott három témakör közül talán az első, az ország honvédelme (a honvédelem komplex rendszere) tekintetében a legnehezebb az elhatárolás az összkormányzati és az ágazati között. A honvédelmi miniszter felelős az egész ország honvédelméért, amely – mint láttuk – egy összetett, sokszereplős, komplex feladatrendszer és abban a szakminiszter irányítási jogot gyakorol a rendszer egésze vonatkozásában is.<sup>29</sup>

Az eddigi gyakorlat szerint a honvédelmi törvény végrehajtási kormány rendelete<sup>30</sup> egyben a Honvédelmi Minisztérium külön „statútum”-rendelete is, így a honvédelmi miniszter részletes feladatai hagyományosan ebben a rendeletben nyertek szabályozást. A honvédelmi miniszter védelmi igazgatási, illetve igazgatási jellegű feladatai a Hvt. Vhr.<sup>31</sup> szerint:

- a) „irányítja Magyarország fegyveres védelmi tervének előkészítését, folyamatos korszerűsítését,
- b) engedélyezi a Hvt. 60. § (2) bekezdésében meghatározott létszámot vagy időtartamot meghaladóan a Hvt. 59. §-a szerinti közreműködői feladatok végrehajtására történő igénybevételét,
- c) irányítja a Honvédség és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat által működtetett felderítő rendszert és az ezzel összefüggő kormányzati tájékoztatást,
- d) irányítja a honvédelmi válsághelyzetre történő felkészülést, valamint a honvédelmi válsághelyzetben a honvédelmi szervezetek által ellátandó feladatok végrehajtását,
- e) irányítja a katonai és a katonai nemzetbiztonsági kibertér műveleti felkészülést és a kibertér műveleti feladatok végrehajtását,
- f) irányítja a honvédelmi létfontosságú rendszerek és létesítmények védelmével kapcsolatos feladatokat, valamint előkészíti az ezzel kapcsolatos szabályozókat,
- g) irányítja a befogadó nemzeti támogatással kapcsolatos feladatokat,
- h) irányítja a hibrid fenyegetésekkel szembeni nemzeti ellenálló képességre és védelemre, valamint a polgári felkészültségre vonatkozó feladatokat,
- i) irányítja a fegyveres összeütközések időszakában végrehajtandó polgári védelmi felkészítés honvédelmi feladatait,
- j) irányítja a Nemzeti Katonai Stratégia előkészítését.”

Összességében elmondható, hogy az új honvédelmi törvény célja a védelmi és biztonsági intézményrendszer reformjához igazodva megújítani a honvédelmi intézményrendszer egészét. A feladatok, felelősségi körök egy részének a védelmi és biztonsági igazgatás ernyője alá történő bekerülésével némiképp letisztul, és erősödik a szabályzás szakmai jellege. Kétségtől elvonhatatlanul erősödni fog a katonai jelleg, ugyanakkor egy percre sem szabad megfeledkezni a honvédelmi igazgatásban dolgozók által következetesen hangoztatott fontos alapelvről: a honvédelem nem egyenlő a katonai védelemmel és a Magyar Honvédséggel, a honvédelemre a védelmi és biztonsági reformot követően is a nemzet egészét átfogó komplex rendszerként kell tekinteni.

<sup>29</sup> Hvt. 8. § (1) bekezdés

<sup>30</sup> 614/2022. (XII. 29.) Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról

<sup>31</sup> Hvt. Vhr. 2. § (2) bekezdés

#### 4. A védelmi és biztonsági igazgatás új szabályrendszerének hatásai a katasztrófavédelem rendszerére

A katasztrófavédelem rendszerével kapcsolatban elsőként ugyanazt a dilemmát fogalmazhatjuk meg, amely a honvédelemmel kapcsolatban is felmerült. A katasztrófavédelmi törvény<sup>32</sup> szerint ugyanis a katasztrófavédelem is nemzeti ügy,<sup>33</sup> és szintén a résztvevők rendkívül kiterjedt körét magában foglaló komplex rendszer. A katasztrófák elleni védekezést a katasztrófavédelmi törvény értelmében az erre a célra létrehozott szervek és a különböző védekezési rendszerek működésének összehangolásával, az állampolgárok, valamint a polgári védelmi szervezetek, a gazdálkodó szervezetek, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, az állami meteorológiai szolgálat, az állami mentőszolgálat, a vízügyi igazgatási szervek, az egészségügyi államigazgatási szerv, az önkéntesen részt vevő civil szervezetek és az erre a célra létrehozott köztisztviselők, továbbá nem természeti katasztrófa esetén annak okozója és előidézője, az állami szervek és az önkormányzatok bevonásával, illetve közreműködésével kell biztosítani.<sup>34</sup> Ebből kifolyólag ugyanolyan nehézségekbe ütközünk az összkormányzati, illetve az ágazati szféra elhatárolásánál, mint amelyet a honvédelem rendszerénél is tapasztalhattunk.

Ha azonban a területért felelős szakminiszter, vagyis a katasztrófavédelmi feladatokért felelős belügyminiszter jogállását vizsgáljuk meg, érdekes eltérést fedezhetünk fel a honvédelmi miniszterhez képest. Míg a honvédelmi törvény egyértelműen kimondja, hogy a honvédelmi miniszter felelős az ország honvédelméért és irányítási jogkört gyakorol e területen, addig a katasztrófavédelmi törvény nem teszi ugyanezt meg a belügyminiszter vonatkozásában. A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet ugyan pótolja a hiányosságot, és kimondja, hogy a belügyminiszter a Kormány katasztrófák elleni védekezésért felelős tagja, mely felelősség keretében ellátja a hazai és a nemzetközi polgári válságkezelésből,<sup>35</sup> katasztrófavédelmi feladatokból fakadó kormányzati és koordinációs feladatokat,<sup>36</sup> mégis figyelemre méltó, hogy ez a deklaráció csak rendeleti szinten valósul meg és korántsem olyan univerzális jelleggel mint ahogy azt a honvédelmi miniszternél láttuk.

A katasztrófavédelmi törvénynek a Vbö. hatályba lépését közvetlenül megelőző, majd a hatályba lépését követő változatának az összehasonlítása alapján jól látható, hogy a feladatok döntő többségükben nem változtak. Mindössze egyetlen, a veszélyhelyzetre vonatkozó feladat került törlésre, illetve két új feladattal bővültek a Kormány katasztrófavédelmi feladatai.

Ha megvizsgáljuk a belügyminiszter katasztrófavédelmi feladat katalógusát, ugyanezt tapasztalhatjuk, vagyis azok érdemben nem változtak a Vbö. hatályba lépésével. A katasztrófavédelmi törvény két változatában egy kivétellel teljesen megegyeznek a feladatok. A felsorolás kiegészült az alábbi feladattal: *„a belügyminiszter az irányítása alá tartozó szervezetek tekintetében biztosítja a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvényben meghatározott feladatok végrehajtását, valamint gondoskodik az irányítása alá tartozó szervezetek hatékony együttműködéséről a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő szervek, szervezetek, különösen a védelmi és biztonsági igazgatás szervei*

<sup>32</sup> 2011. évi CXXVIII. törvény

<sup>33</sup> Kat. 1. § (1) bekezdés

<sup>34</sup> Kat. 2. § (1) bekezdés

<sup>35</sup> A polgári válságkezelés kifejezés problémásnak tekinthető a tekintetben, hogy sehol nincs definiálva mit jelent a polgári válságkezelés és valójában milyen hatásköröket kell érteni alatta.

<sup>36</sup> A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet, 72. § (2) bekezdés a) pont

tekintetében”.<sup>37</sup> Azt láthatjuk tehát, hogy a törvény e rendelkezése útján megteremtette a kapcsolódást a Vbö.-höz, de a rendkívül általános és szűkszavú jellege miatt nehéz lenne azt is kijelenteni, hogy mindez elegendő a két törvény közötti teljes összhang megteremtéséhez is, ezt a végrehajtási rendeletek részletes hatásköri szabályai teremtik meg.

## **5. Összegzés**

A jelen tanulmányban a védelmi és biztonsági igazgatás szabályrendszerének törvényi szintjét vizsgáltuk, azok közül is a rendszer működése szempontjából meghatározó jellegű Alaptörvényt, a Vbö.-t, valamint a honvédelmi törvényt és a katasztrófavédelmi törvényt, de természetesen ezeket sem a teljesség igényével. Nem érintettük mélységében az egyes szakterületekre vonatkozó rendelkezéseket, illetve a nyilvánvalóan belső ágazati szakmai szabályokat, mint például a Magyar Honvédség vagy a katasztrófavédelem hivatásos szervezetére vonatkozó rendelkezéseket. Eltekintettünk továbbá azon témakörök részletes taglalásától, amelyek a kötet más fejezeteiben kerültek kifejtésre, mint például a nemzeti ellenálló képesség, a védelmi és biztonsági tervrendszer, vagy a NATO Válságkezelési Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer. Elemzésünk során azokra a törvényi rendelkezésekre fókuszáltunk, amelyek általánosságban a rendszer mint egész felépítését, működését határozzák meg, kiemelve a változásokkal leginkább érintett területeket.

Összességében elmondható, hogy a védelmi és biztonsági reform a rendszerváltás óta nem látott mérvű és mélységű átalakulást hozott a védelmi igazgatásban. Az elméleti és gyakorlati szakemberek által hosszú évek óta hangoztatott, és a szakirodalomban számtalan helyen leírt elvek, mely szerint az ágazati és szakmai szegmensek mentén erőteljesen megosztott védelmi igazgatási rendszerünk, nem lesz alkalmas a jövő kihívásainak kezelésére, most úgy tűnik meghallgatásra találtattak és reális esély látszik az elképzelések valóra váltására. Az ágazatok közötti együttműködés fontosságát és az átfogó megközelítést először 2010-ben tűzte zászlajára a HM Védelmi Hivatala és lassan elindult egy folyamat, amely során fokozatosan kezdett beszívárogni az újfajta gondolkodásmód a szervezeti tudattalanba, bár gyakorlati előrelépéseket csak nagyon korlátozott mértékben sikerült elérni. Több mint egy évtizedet kellett várni a valódi áttörésre, míg a védelmi és biztonsági reform megteremtette a keretfeltételeit a korábban megálmodott átfogó megközelítés, majd összkormányzati, sőt össznemzeti együttműködés gyakorlatban történő működésének. Meggyőződésünk, hogy ez nem is lehetett másképpen, hiszen előre tudható volt, hogy bármekkora is lehet az ágazati, vagy szakmai parciális érdekek súlya, a biztonsági környezet változása előbb-utóbb ki fogja kényszeríteni ezt a rendszerszintű reformot.

## **Irodalom és forrásjegyzék**

JÁROSCSÁK Miklós – KASZÁS Mihály: 20 év a védelmi igazgatásban 1990–2010. Budapest, Honvédelmi Minisztérium Védelmi Hivatala, 2010.

KÁDÁR Pál – HOFFMAN István: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai: a „kvázi különleges jogrendek” helye és szerepe a magyar közigazgatásban. Közjogi Szemle, 2021/3., 1-11. o.

---

<sup>37</sup> Kat. 8. §

KÁDÁR Pál (2022/8): A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapelgondolásának elemzése és lehetséges perspektívái, Védelmi-biztonsági szabályozási és kormányzástani műhelytanulmányok 2022/8., Nemzeti Közsolgálati Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely.

Magyarország Alaptörvénye

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

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

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

614/2022. (XII. 29.) Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról

182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről

405/2022. (X. 24.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági célú gyakorlatokról

## **X.**

### **A védelmi és biztonsági kötelezettségekkel kapcsolatos szabályszegés megállapítása (védelmi és biztonsági bírság) – a Vbö. VIII. fejezete**

#### **1. Bevezetés**

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbö.) megteremtette a védelmi és biztonsági kötelezettségek megszegése esetén a szankcionálás lehetőségét, és létrehozta az e törvényben meghatározott bizonyos kötelezettségek elmulasztásához kapcsolódó védelmi és biztonsági bírság keretszabályait.<sup>1</sup> E bírság konkrétan a védelmi és biztonsági igazgatás területén jelentkező tevékenységekhez kapcsolódik, tágabb értelemben azonban egy közigazgatási szabályszegés esetén alkalmazandó szankcióról van szó, ezért a Vbö. szabályozását együtt kell alkalmazni a közigazgatás általános rendtartásának, valamint a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló jogszabályok vonatkozó rendelkezéseivel. Ennek megfelelően a védelmi és biztonsági bírsággal kapcsolatos szabályozást – a Vbö.-n kívül – alapvetően az alábbi jogszabályok tartalmazzák:

- 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról
- 2017. évi CXXV. törvény a közigazgatási szabályszegések szankcióiról
- 406/2022. (X. 24.) kormányrendelet a védelmi és biztonsági bírság szabályairól

E jogszabályok együttesen határozzák meg a védelmi és biztonsági bírságra vonatkozó anyagi és eljárási szabályokat az alábbiak szerint.

#### **2. A védelmi és biztonsági kötelezettségekkel kapcsolatos szabályszegésekhez kapcsolódó anyagi és eljárásjogi szabályok**

A védelmi és biztonsági bírság kiszabásának előfeltétele a védelmi és biztonsági kötelezettségekkel kapcsolatos szabályszegés megállapítása, melynek céljából az erre hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság közigazgatási hatósági eljárást folytat le. Az eljárás hivatalból indul a Vbö.-ben erre feljogosított személyek, illetve szervek kezdeményezése alapján. Ennek megfelelően a védelmi és biztonsági kötelezettségekkel kapcsolatos szabályszegés megállapítására irányuló eljárást kezdeményezheti:

- a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve,
- a területi védelmi bizottság elnöke, elnökhelyettese,
- a helyi védelmi bizottság elnöke,
- a polgármester,
- a Vbö. alapján védelmi és biztonsági igazgatási feladatokat ellátó ágazati igazgatási szervek vezetője.

Az eljárás azon természetes személlyel, jogi személlyel, jogi személyiséggel nem rendelkező joganannyal szemben folytatható le, amely a Vbö. 70. § (1) bekezdés a)-c) pontjában meghatározott védelmi és biztonsági kötelezettségének nem vagy nem megfelelően tesz eleget, vagy meghatározott

---

<sup>1</sup> Vbö. 70. §

esetben az összehangolt védelmi tevékenységgel összefüggésben bevezetett szabályokat kifejezetten megszegi. A törvény e rendelkezései négy konkrét kötelezettség típus megszegése esetén teszik lehetővé az eljárás megindítását és a bírság kiszabását, amelyek típusokat a védelmi és biztonsági bírság szabályairól szóló 406/2022. (X. 24.) Korm. rendelet 1. melléklete részletesen kibont az alábbiak szerint:

- a) polgári védelmi kötelezettségek
  - polgári védelmi adatszolgáltatással kapcsolatos kötelezettség elmulasztása,
  - polgári védelmi adatszolgáltatással kapcsolatos valótlan adat szolgáltatása,
  - polgári védelmi bejelentéssel kapcsolatos kötelezettség elmulasztása,
  - polgári védelmi megjelenéssel kapcsolatos kötelezettség elmulasztása,
  - polgári védelmi szolgálat teljesítésének elmulasztása,
- b) gazdasági anyagi szolgáltatási kötelezettségek
  - gazdasági és anyagi szolgáltatással kapcsolatos kötelező adatszolgáltatás elmulasztása,
  - gazdasági és anyagi szolgáltatással kapcsolatos valótlan adat szolgáltatása,
  - gazdasági és anyagi szolgáltatás igénybevételével kapcsolatos kötelezettség elmulasztása,
- c) a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítésével összefüggő kötelezettségek
  - a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú tervezése körében elrendelt adatszolgáltatás elmulasztása,
  - a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú tervezése körében valótlan adat szolgáltatása,
  - a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági tartalékolása körében előírt tartalékolási kötelezettség megszegése,
  - a különleges jogrend kihirdetésének kezdeményezése, valamint különleges jogrend esetén a gazdaság mozgósításának akadályozása,
- d) az összehangolt védelmi tevékenységgel összefüggésben bevezetett szabályok
  - összehangolt védelmi tevékenység esetén ingó és ingatlan vagyontárgyak ideiglenes igénybevételének akadályozása,
  - összehangolt védelmi tevékenység esetén bevezetett magatartási szabályok megszegése.<sup>2</sup>

A közigazgatási hatósági eljárást az erre jogosult, fentebb felsorolt szervek kezdeményezése alapján a fővárosi, illetve a vármegyei kormányhivatal folytatja le. Az eljárás megindításával kapcsolatban a vonatkozó jogszabályok két jogvesztő határidőt tartalmaznak, melyek szerint az eljárás nem indítható meg, ha a jogsértő magatartásnak a hatóság tudomására jutásától számított hat hónap (szubjektív elévülés),<sup>3</sup> illetve a jogsértés bekövetkezését követően egy év eltelt (objektív elévülés).<sup>4</sup>

Amennyiben az eljárás során a kötelezettségszegés megállapítást nyer, az eljáró fővárosi, vagy vármegyei kormányhivatal a védelmi és biztonsági bírság szabályairól szóló 406/2022. (X. 24.) kormányrendeletben meghatározott mértékű védelmi és biztonsági bírságot szabhat ki. A bírság legkisebb, illetve legnagyobb mértékét az egyes kötelezettségszegő magatartásformákra lebontva, a kormányrendelet 1. számú melléklete tartalmazza. A bírság legkisebb összege 50 000 Ft, legnagyobb

<sup>2</sup> Vbő. 70. § (1) bekezdés

406/2022. (X. 24.) kormányrendelet a védelmi és biztonsági bírság szabályairól, 1. melléklet

<sup>3</sup> 2017. évi CXXXV. törvény a közigazgatási szabályszegések szankcióiról 5. § (1) bekezdés

<sup>4</sup> Vbő. 70. § (2) bekezdés

mértéke pedig 5 000 000 Ft. Több különböző szabályszegés megállapítása esetén a bírság összege az egyes bírságtételek egyesített összege, amely legfeljebb 5 000 000 forint lehet.<sup>5</sup>

A kormányrendeletben meghatározott összeghatárok között az eljáró hatóság mérlegelési jogkörrel rendelkezik, amely során figyelembe véve az eset összes lényeges körülményét, különösen az alábbiakat mérlegeli a bírság összegéről történő döntésénél:

- a jogsértéssel okozott hátrányt, ideértve a hátrány megelőzésével, elhárításával, helyreállításával kapcsolatban felmerült költségeket, illetve a jogsértéssel elért előny mértékét,
- a jogsértéssel okozott hátrány visszafordíthatóságát,
- a jogsértéssel érintettek körének nagyságát,
- a jogsértő állapot időtartamát,
- a jogsértő magatartás ismétlődését és gyakoriságát,
- a jogsértést elkövető eljárást segítő, együttműködő magatartását,
- a jogsértést elkövető gazdasági súlyát,<sup>6</sup>
- a szabályszegést elkövető vagyoni helyzetét és jövedelmi viszonyait,
- a bírság alkalmasságát a szabályszegést elkövető további szabályszegéstől történő visszatartására.<sup>7</sup>

Az eljáró fővárosi, illetve vármegyei kormányhivatal a védelmi és biztonsági bírság összegét mérsékelheti vagy korlátlanul enyhítheti, megfizetésére részletfizetést engedélyezhet.<sup>8</sup> Amennyiben a hatósági eljárás megindításának napját megelőző három éven belül az ügyfél vonatkozásában közigazgatási bírság szankciót megállapító döntést nem jegyeztek be, vagyis ha az ügyfelet az elmúlt három évben nem marasztalták el hasonló kötelezettségszegésért, a kiszabható közigazgatási bírság mértéke legfeljebb a bírságösszeg felső határának fele lehet.<sup>9</sup>

Az eljáró hatóság az érdemi döntését határozat formájában hozza meg, amely tartalmazza:

- az eljáró hatóság, az ügyfelek és az ügy azonosításához szükséges minden adatot (a zártan kezelt és védett adatok kivételével),
- a rendelkező részt a hatóság döntésével, a szakhatóság állásfoglalásával, a jogorvoslat igénybevételevel kapcsolatos tájékoztatással és a felmerült eljárási költséggel,
- a megállapított tényállást,
- a bizonyítékokat,
- a szakhatósági állásfoglalás indokolását,
- a mérlegelés és a döntés indokait,
- a döntést megalapozó jogszabályhelyek megjelölését,<sup>10</sup>
- a pénzforgalmi számlának a számát, amelyre a fizetést teljesíteni kell.<sup>11</sup>

<sup>5</sup> A jogszabály 2023.06.29. szerinti időállapotának megfelelő összegek

<sup>6</sup> 2017. évi CXXV. törvény a közigazgatási szabályszegések szankcióiról, 10. § (1) bekezdés

<sup>7</sup> 406/2022. (X. 24.) kormányrendelet a védelmi és biztonsági bírság szabályairól, 2. §

<sup>8</sup> Vbö. 70. § (4) bekezdés

<sup>9</sup> 2017. évi CXXV. törvény a közigazgatási szabályszegések szankcióiról, 10. § (4) bekezdés

<sup>10</sup> 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról, 81. § (1) bekezdés

<sup>11</sup> 406/2022. (X. 24.) kormányrendelet a védelmi és biztonsági bírság szabályairól, 3. §

A hatóságnak döntésében rendelkeznie kell az eljárás költségeivel, illetve azok viselésével kapcsolatosan is. A közigazgatási hatósági eljárásban általános szabály, hogy az eljárás költségeit az viseli, akinél azok felmerültek. Az eljárás résztvevője viseli a jogellenes magatartásával okozott költségeket, míg azon eljárási költséget, amelynek viselésére senki nem kötelezhető, az eljáró hatóság viseli.<sup>12</sup>

A védelmi és biztonsági kötelezettségek megszegésével kapcsolatos közigazgatási eljárás egyfokú, vagyis fellebbezési lehetőség nincs. Ennek megfelelően a határozat annak közlésével jogerőssé és végrehajthatóvá válik. Jogorvoslati lehetőség természetesen ebben az esetben is rendelkezésre áll, ugyanis a véglegessé vált döntés ellen az érintett ügyfél közigazgatási pert indíthat az illetékes bíróságnál.<sup>13</sup>

A jogerősen kiszabott bírság megfizetése adott esetben aránytalan hátrányt, megterhelést jelenthet az ügyfél, annak hozzátartozói, vagy az általa folytatott gazdasági tevékenység vonatkozásában. Ezért a jogszabály mérlegelési lehetőséget ad a hatóság számára bizonyos méltányossági engedmények, könnyítések alkalmazására, amelyeknek alapvetően két típusát különbözteti meg:

- részletfizetés engedélyezése,
- a bírság mérséklése, enyhítése.

Részletfizetést a hatóság az ügyfélnek a teljesítési határidő lejárta előtt előterjesztett kérelemére engedélyezhet, legfeljebb 12 havi részletben. Ennek feltétele, hogy a bírság megfizetésére kötelezett hitelt érdemlően igazolja, hogy számára a teljesítés aránytalan nehézséget jelent. Az engedélyezett részletfizetést havonta pontosan teljesíteni szükséges, ugyanis egy részlet megfizetésének elmaradása esetén is a teljes összeg megfizetése azonnal esedékessé válik, vagyis a kötelezett azonnal elveszti részletfizetési kedvezményét.<sup>14</sup>

A bírság mérséklése, illetve enyhítése is lehetséges mind természetes személyek, mind jogi személyek és más gazdálkodó szervek esetében. Természetes személynek a teljesítési határidő letelte előtt előterjesztett kérelme alapján a hatóság a bírságot végzésben mérsékelheti vagy korlátlanul enyhítheti, ha annak megfizetése a fizetésre kötelezett és a vele együtt élő hozzátartozók megélhetését súlyosan veszélyezteti. Amennyiben a fizetésre kötelezett vállalkozási tevékenységet folytató természetes személy, jogi személy vagy egyéb gazdálkodási tevékenységet folytató szervezet, a bírság mérséklése, illetve korlátlan enyhítése csak kivételes méltányosságból engedélyezhető elsősorban akkor, ha annak megfizetése a kötelezett gazdálkodási tevékenységét ellehetetlenítené.<sup>15</sup>

### 3. Összegzés

A Vbö. a más jogszabályokból már ismert megoldásokhoz hasonlóan megteremtette a védelmi és biztonsági szabályozáshoz fűződő szankciórendszert, amely azt szolgálja, hogy az állampolgárok és a védekezésben meghatározó szereppel bíró érintettek a büntetőjogi szankciórendszer által

<sup>12</sup> 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról, 125. §

<sup>13</sup> 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról, 114. § (1) bekezdés

<sup>14</sup> 406/2022. (X. 24.) kormányrendelet a védelmi és biztonsági bírság szabályairól, 4. § (1) bekezdés

<sup>15</sup> 406/2022. (X. 24.) kormányrendelet a védelmi és biztonsági bírság szabályairól, 4. § (2)–(3) bekezdés



biztosított védelem szintjét el nem érő esetekben is orientálhatóak legyenek a kötelezettségeik teljesítésére. Ezen esetekben jellemzően az anyagi jellegű szankciók jelennek meg, amely természetes személyek, mind jogi személyek és más gazdálkodó szervezetek esetében is alkalmazható.

### **Irodalom és forrásjegyzék**

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

2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról

2017. évi CXXV. törvény a közigazgatási szabályszegések szankcióiról

406/2022. (X. 24.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági bírság szabályairól

## XI.

### A védelmi és biztonsági célú riasztás rendszere – a Vbö. IX. fejezete

#### 1. A riasztási rendszer rendeltetése, keretei

A védelmi és biztonsági igazgatás, mint rendszer elvi megalapozásának, célkitűzésének, strukturális és működési hátterének sarokköve a kormányzati és nem kormányzati szervek legszélesebb körének, illetve ezen túl a lakosság és az egész társadalom aktív bevonása a védelmi és biztonsági célú tevékenységekbe. A fenti elvek szerint működő védelmi és biztonsági igazgatás rendszere az érintettek és a beavatkozók rendkívül széles körét foglalja magába. A rendszer hatékony működéséhez elengedhetetlen, hogy a védelmi és biztonsági feladatokban résztvevő szervek, szervezetek, továbbá minden érintett szereplő gyorsan és szervezeten riasztásra és kiértesítésre kerüljön annak érdekében, hogy a védekezéshez szükséges erők, eszközök a megfelelő időben a megfelelő helyen legyenek, illetve a lakosság megkapja a számára nélkülözhetetlen információkat, instrukciókat.

E célból a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbö.) létrehozta a védelmi és biztonsági célú riasztási rendszert (a továbbiakban: riasztási rendszer) és elrendelte annak folyamatos működtetését.<sup>1</sup> A riasztási rendszer – a kettős rendeltetésének megfelelően – két alrendszerre tagozódik:

- az állami szervek riasztása, értesítése,
- a lakosság riasztása, értesítése.<sup>2</sup>

A Vbö. nem hoz létre egy új, önálló riasztási rendszert, hanem alapvetően a meglévő riasztási és értesítési rendszereket integrálja egy közös logikai és szervezeti keretbe. Ezzel összhangban a védelmi és biztonsági célú riasztás rendszere, mint keretrendszer működtetését a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerveként működő Védelmi Igazgatási Hivatal koordinálja.<sup>3</sup>

#### 2. A védelmi és biztonsági célú bejelentési kötelezettség szerepe a riasztási rendszerben

A riasztás alapjául szolgáló információ keletkezhet, vagy érkezik az illetékes állami szervektől, vagy kívülről nem kormányzati szervektől, illetve a lakosságtól. A kívülről jövő információ áramlás erősítése érdekében a Vbö. bevezette a védelmi és biztonsági célú bejelentési kötelezettség jogintézményét. Az ebben foglaltak alapján, normál jogrend idején, alaphelyzetben mindenki köteles haladéktalanul bejelenteni, ha az alábbiak valamelyikét észleli, vagy azokról tudomást szerez:

- a közrend, közbiztonság súlyos és erőszakos megzavarására alkalmas cselekmény bekövetkezte, vagy annak közvetlen veszélye,
- katasztrófa bekövetkezte, vagy annak közvetlen veszélye.<sup>4</sup>

A normál helyzettől eltérő időszakokban, nevezetesen összehangolt védelmi tevékenység fennállása idején, hadiállapot és szükségállapot kihirdetésének kezdeményezését követően, továbbá

---

<sup>1</sup> Vbö. 71. § (1) bekezdés

<sup>2</sup> Vbö. 71. § (3) bekezdés

<sup>3</sup> Vbö. 71. § (2) bekezdés

<sup>4</sup> Vbö. 19. § (1) bekezdés

különleges jogrend idején a bejelentési kötelezettség kiterjed az alábbi eseményekre, valamint azok közvetlen veszélyére:

- az ország honvédelmi érdekeit súlyosan sértő vagy veszélyeztető cselekmények,
- az államhatár rendjét súlyosan sértő cselekmények,
- az élet- és vagyonbiztonságot jelentős mértékben veszélyeztető létfontosságú rendszer üzemzavara, illetve károsítása.<sup>5</sup>

A bejelentést a készenléti segélyszolgálat, a rendőrség, a honvédelmi szervezet, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, a területi kormányzati igazgatási szerv, az önkormányzati tűzoltóság, a polgármesteri hivatal vagy a közös önkormányzati hivatal felé kell teljesíteni. A bejelentést fogadó szerv a tudomásszerzést követően haladéktalanul értesíti a tudomására jutott események kapcsán hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervet, valamint a megítélése szerint országos jelentőségű esemény esetén a kormányügyi rendszer működtetéséért felelős szervet.<sup>6</sup>

Mindez a kötelezettségrendszer a védelmi és biztonsági riasztási rendszer egyfajta inputjaként is működik egyben.

### **3. Az állami szervek riasztása**

A fentiekben túl a védelmi és biztonsági célú riasztási rendszeren belül az állami szervek riasztása és értesítése alapvetően a kormányügyi rendszerre támaszkodik, amelyet a Kormány a 1324/2011. (IX. 22.) számú határozatával (a továbbiakban: Korm. határozat) hozott létre a kormányzati intézkedést igénylő rendkívüli eseményekről<sup>7</sup> való tájékoztatás, illetve ezen eseményekről készült jelentések gyűjtése, értékelése és továbbítása céljából.<sup>8</sup> A Kormányügyelet működtetésének központi feladatait a Belügyminisztérium, ezen belül a Terrorelhárítási Központ Ügyeleti és Objektumvédelmi Igazgatóság alárendeltségében a BM Ügyeleti Osztály látja el, BM Ügyelet elnevezéssel.<sup>9</sup>

A Kormányügyelet ágazati szegmenseinek működtetése<sup>10</sup> érdekében minden miniszter köteles kijelölni a vezetése, irányítása és felügyelete alatt álló szerveken belül (tehát az ágazati szerveken belül) a jelentési kötelezettséget teljesítő biztonsági ügyleteket. Meg kell határozniuk az ágazati jelentési rendet, valamint a kormányzati intézkedést igénylő rendkívüli események jegyzékét.<sup>11</sup> A miniszterek, valamint a helyettesítésükre jogosult politikai vagy szakmai felsővezetők, a

---

<sup>5</sup> Vbö. 19. § (2) bekezdés

<sup>6</sup> Vbö. 19. § (3)–(4) bekezdés

<sup>7</sup> Kormányzati intézkedést igénylő rendkívüli esemény a Korm. határozat 1. sz. melléklet 20. pont értelmében: „mindaz az előre nem látott veszély vagy bekövetkezett esemény, amely a Magyarországot érintő potenciális vagy tényleges hatásában alkalmas az élet, a testi épség, az egészség, a vagyoni javak, a pénzügyi és gazdasági ellátó rendszerek, a közigazgatási infrastruktúra, a természeti vagy az épített környezet olyan mérvű károsítására, továbbá a köznyugalom és a társadalom működésének olyan súlyos megzavarására, amely nagyságrendjénél fogva kormányzati fellépést igényel vagy igényelhet, függetlenül attól, hogy a konkrét helyzet alapján az Alaptörvény szerinti különleges jogrend kihirdetésének a feltételei fennállnak-e, vagy azt az ország határain belül vagy kívül keletkezett ok váltja ki.”

<sup>8</sup> 1324/2011. (IX. 22.) Korm. határozat a kormányügyi rendszer létrehozásáról, 1. pont

<sup>9</sup> 33/2011. (XII. 2.) BM utasítás a Belügyminisztérium és a belügyminiszter irányítása alá tartozó szervek ügyeleti szolgálatait által teljesítendő tájékoztatási kötelezettség rendjéről, valamint a Kormányügyelet működéséről, 2. pont.

<sup>10</sup> A Kormányügyelet ágazati feladatait az ágazati miniszterek utasítás formájában határozzák meg.

<sup>11</sup> Korm. határozat 5. pont

kormányügyleti rendszer útján kötelesek biztosítani az elérhetőségi adataik összegyűjtését és folyamatos naprakészen tartását.<sup>12</sup>

A kormányügyleti rendszeren belüli információáramlás rendjét a Korm. határozat 1. számú melléklete határozza meg az alábbiak szerint:<sup>13</sup>

- a) Az ágazati biztonsági ügyelet a rendkívüli eseményekről és az azokkal összefüggésben felmerült információkról azonnali tényközlő jelentés útján haladéktalanul értesíti Kormányügyeletet;
- b) A Kormányügyelet a biztonsági ügyelet jelentése alapján haladéktalanul tájékoztatja a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkárát, a rendészetért felelős minisztert, a honvédelemért felelős minisztert, valamint a védelmi és biztonsági kormányzati feladatok ellátásának koordinálásáért felelős minisztert.
- c) Szükség esetén a rendkívüli eseményekről, valamint az elrendelt intézkedésekről, javaslatokról a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára vagy a rendészetért felelős miniszter tájékoztatja a miniszterelnököt.<sup>14</sup>

A kormányügylethez kapcsolódóan önálló riasztási és értesítési alrendszerként működik a fővárosi és vármegyei kormányhivatalok jelentési kötelezettsége az őket irányító Miniszterelnökség felé. Védelmi és biztonsági szempontból mindez azért kiemelt jelentőségű, mivel a fővárosi és vármegyei kormányhivatalok bázisán működnek a területi védelmi bizottságok, a védelmi és biztonsági feladatok területi szintű összehangolásáért felelős szervek.

A Miniszterelnökséget vezető miniszter vezetése, irányítása, felügyelete alá tartozó szervek kormányügyleti rendszerben teljesítendő jelentési kötelezettsége rendjéről, valamint a kormányzati intézkedést igénylő rendkívüli események jegyzékéről szóló 11/2015. (VI. 2.) MvM utasítás kötelezi a kormányhivatalokat, hogy a területükön bekövetkezett rendkívüli eseményekkel összefüggő jelentési kötelezettségük teljesítése érdekében helyi ügyeletet működtessenek. A helyi ügyelet a jelentésköteles eseményekről történt tudomásszerzést követően telefonon haladéktalanul tájékoztatja a Miniszterelnökség Szervezetbiztonsági Főosztálya keretein belül működő biztonsági ügyeletet. A biztonsági ügyelet a rendkívüli eseményekről és az azokkal összefüggésben felmerült információkról haladéktalanul jelentést tesz a Miniszterelnökségen belül az ügyeletes állami vezetőnek.<sup>15</sup> Ezt követően az ügyeletes állami vezető dönt a Kormányügyelet tájékoztatásáról, amelyet a döntésnek megfelelően a biztonsági ügyelet hajt végre.<sup>16</sup>

Szintén a Kormányügylethez részben kapcsolódó, önálló alrendszerként értelmezhető a NATO Válságreakálási Rendszer, valamint a Nemzeti Intézkedési Rendszer működtetésével összefüggő értesítési és riasztási rend. Célja, hogy a nemzeti válságreakálási intézkedések bevezetésében, illetve az azokban foglaltak végrehajtásában az érintett döntés-előkészítő, döntéshozó és végrehajtó

<sup>12</sup> Korm. határozat 5a. pont

<sup>13</sup> Korm. határozat 1. sz. melléklet 2–4. pont

<sup>14</sup> A miniszterelnök részére történő jelentés szükségességéről a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára és a rendészetért felelős miniszter együttesen dönt.

<sup>15</sup> Az ügyeletes állami vezetői feladatokat a Miniszterelnökségen főszabály szerint a miniszter látja el, akadályoztatása esetén a közigazgatási államtitkár helyettesíti.

<sup>16</sup> 11/2015. (VI. 2.) MvM utasítás a Miniszterelnökséget vezető miniszter vezetése, irányítása, felügyelete alá tartozó szervek kormányügyleti rendszerben teljesítendő jelentési kötelezettsége rendjéről, valamint a kormányzati intézkedést igénylő rendkívüli események jegyzékéről, 2. § (2)–(9) bekezdés

szervek megfelelő időben kiértékelésre, riasztásra kerüljenek. Az alrendszer fókuszában két szerv áll: a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerveként működő Védelmi Igazgatási Hivatal, mint a Nemzeti Intézkedési Rendszer nemzeti koordinációjáért felelős szerv, valamint a honvédelmi miniszter által, a Honvédelmi Minisztériumban kijelölt szervezeti egység, mint nemzeti válságkezelést koordináló operatív szerv (a továbbiakban: operatív szerv).<sup>17</sup>

A NATO részéről a tagállami szintű válságreakálási intézkedés bevezetésére irányuló kezdeményezés fő szabályként az operatív szervhez érkezik be, amely rendelkezik az ennek fogadására alkalmas informatikai rendszerrel. Amennyiben a kezdeményezés mégsem az operatív szervhez érkezik be, a kezdeményezés fogadója azonnal tájékoztatja a koordinációs szervet, amely erről értesíti az operatív szervet, valamint az adott intézkedés bevezetéséért felelős ágazati felelős szervet.<sup>18</sup>

A döntés-előkészítésben, döntéshozatalban és a végrehajtásban érintett szervek, illetve általánosságban a Nemzeti Intézkedési Rendszer működtetésében résztvevő szervek riasztását az operatív szerv végzi a kormányügyelet, az ágazati felelős szerv által megadott ügyelet vagy futárszolgálat útján.<sup>19</sup>

A NATO által kezdeményezett válságreakálási intézkedéssel összhangban álló nemzeti intézkedés Magyarország általi bevezetéséről vagy visszavonásáról az operatív szerv tájékoztatja a NATO feladat- és hatáskörrel rendelkező szervét, valamint a koordinációs szervet.<sup>20</sup>

#### **4. A lakosság riasztása**

A lakosság védelmi és biztonsági célú riasztására a hatályos jogszabályok alapján honvédelmi, polgári védelmi, terrorrelhárítási, valamint katasztrófavédelmi célból kerülhet sor. Az első három esetben a riasztás az Országos Légiriasztási Rendszer (OLGI) útján történik, míg a katasztrófavédelmi célú riasztás külön rendszerben kerül végrehajtására a katasztrófavédelmi törvény és annak végrehajtási rendeletében foglaltak alapján.

Az Országos Légiriasztási Rendszer egy többfunkciós, az egész ország területén riasztani képes rendszer,<sup>21</sup> amely a riasztást a jogszabályban erre kijelölt elektronikus hírközlési szolgáltató<sup>22</sup> és médiaszolgáltató<sup>23</sup> útján hajtja végre olyan módon, hogy az erre hatáskörrel rendelkező döntéshozó utasítása alapján, a kijelölt médiaszolgáltató műsorcsatornáin azonnal megszakítják az éppen folyó műsort, és beolvassák a riasztás szövegét.

Az Országos Légiriasztási Rendszer működtetésével kapcsolatos feladatok koordinálásáért a honvédelmi miniszter felelős, aki a Honvédelmi Minisztérium honvédelmi igazgatási feladatokat

---

<sup>17</sup> 399/2022. (X. 21.) Korm. rendelet a NATO Válságreakálási Rendszerével összefüggő döntéshozatal és feladatellátás, valamint a Nemzeti Intézkedési Rendszer alkalmazásával összefüggő szabályokról (a továbbiakban: NIR rendelet), 2. § 7–8. pont

<sup>18</sup> NIR rendelet 16. § (1) bekezdés

<sup>19</sup> NIR rendelet 17. §

<sup>20</sup> NIR rendelet 16. § (3) bekezdés

<sup>21</sup> Az Országos Légiriasztási Rendszer rendeltetésére, működtetésére vonatkozó szabályokat a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 614/2022. (XII. 29.) Korm. rendelet IX. fejezete tartalmazza.

<sup>22</sup> A kijelölt elektronikus hírközlési szolgáltató: Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (NMHH)

<sup>23</sup> A kijelölt médiaszolgáltató: Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap (MTVA)

ellátó szervezeti egysége útján látja el e feladatát. A rendszer működtetésében kiemelt szerepet játszik még a belügyminiszter, aki irányítja a légiriasztással kapcsolatos polgári védelmi feladatok végrehajtását, ezen belül biztosítja a légiriasztási jelzés továbbítását a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság útján a hivatásos katasztrófavédelmi szervek részére. A működtetés technikai feltételeit a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság biztosítja, míg a Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap (MTVA) az adás megszakításával közli a légiriasztásra vagy annak feloldására vonatkozó jelzést, valamint közzéteszi a légiriasztással kapcsolatos közleményeket.<sup>24</sup>

A légiriasztási rendszer alkalmazását az alábbi személyek rendelhetik el:

- légítámadás vagy annak közvetlen veszélye esetén a légierő ügyeletes parancsnoka,
- katasztrófavédelmi célú alkalmazás esetén a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság főigazgatója által kijelölt személy,
- terrortámadás jelentős és közvetlen veszélye, terrortámadás bekövetkezése esetén a Terrorelhárítási Központ főigazgatója vagy az általa kijelölt személy.<sup>25</sup>

Katasztrófa riasztás céljából tehát alkalmazható az Országos Légiriasztási Rendszer, emellett azonban az ország rendelkezik egy külön katasztrófavédelmi célú riasztási rendszerrel<sup>26</sup> is, a lakosság riasztásának és veszélyhelyzeti tájékoztatásának céljából. Az e célú riasztás történhet:

- közérdekű közlemény közzétételével tömegkommunikációs (televízió, rádió) csatornákon,
- a lakossági riasztó rendszer eszközeivel (sziréna),
- elektronikus hírközlési szolgáltatások igénybevételével (pl. SMS),
- a helyben szokásos módon (hangosbemondó, hívvivő, falragaszok),
- helyben rendelkezésre álló egyéb eszközökkel (pl. kihangosító eszközök),
- szükség és lehetőség szerint a fenti módok egyidejű alkalmazásával.<sup>27</sup>

A katasztrófariasztás elrendeléséért felelősök köre az érintett területhez, közigazgatási egységhez igazodik. Ennek megfelelően a katasztrófariasztásért felelős:

- országos vagy több vármegyét érintő veszélyeztetettség esetében a belügyminiszter,
- vármegyei, fővárosi szintű veszélyeztetettség esetében a területi védelmi bizottság elnöke,
- település veszélyeztetettsége esetén a polgármester,
- a gazdálkodó szervezet területén a gazdálkodó szervezet vezetője.<sup>28</sup>

A riasztás a hivatásos katasztrófavédelmi szerv útján, illetve tájékoztatása mellett történik.

## 5. Összegzés

A Vbö. a védelmi és biztonsági célú riasztás rendszerének szabályozásával jogi kereteket biztosít az állampolgárok és az állami szervek védelmi és biztonsági eseményekkel összefüggésben szükséges

<sup>24</sup> Hvt. Vhr. 27. § c) pont, 28. § a)–b) pont, 30. §, 33. § c) és e) pont

<sup>25</sup> Hvt. Vhr. 34. §, 37. § (2) bekezdés, 38. § (2) bekezdés

<sup>26</sup> A katasztrófavédelmi célú riasztás szabályait a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról szóló 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kat. Vhr.) 34–44. §-a tartalmazza.

<sup>27</sup> Kat. Vhr. 34. § (1) bekezdés

<sup>28</sup> Kat. Vhr. 36. §

riasztásához. A rendszert támogatja a védelmi és biztonsági célú bejelentési kötelezettség jogintézménye, amely bár szankció nélküli kötelezettség, szabályaival mégis orientálja az állampolgárok magatartását, erősíti a társadalom egészének bevonását a védelmi és biztonsági feladatok ellátásába.

## **Irodalom és forrásjegyzék**

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

614/2022. (XII. 29.) Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról

399/2022. (X. 21.) Korm. rendelet a NATO Válságreakálási Rendszerével összefüggő döntéshozatal és feladatellátás, valamint a Nemzeti Intézkedési Rendszer alkalmazásával összefüggő szabályokról

234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról

1324/2011. (IX. 22.) Korm. határozat a kormányügyeleti rendszer létrehozásáról, 1. pont

11/2015. (VI. 2.) MvM utasítás a Miniszterelnökséget vezető miniszter vezetése, irányítása, felügyelete alá tartozó szervek kormányügyeleti rendszerben teljesítendő jelentési kötelezettsége rendjéről, valamint a kormányzati intézkedést igénylő rendkívüli események jegyzékéről

33/2011. (XII. 2.) BM utasítás a Belügyminisztérium és a belügyminiszter irányítása alá tartozó szervek ügyeleti szolgálatait által teljesítendő tájékoztatási kötelezettség rendjéről, valamint a Kormányügyelet működéséről

## XII.

### A védelmi és biztonsági célú ellenőrzések és gyakorlatok – a Vbö. X. fejezete

#### 1. Az ellenőrzés és a gyakorlatok jelentősége a szabályozásban

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbö.) X. fejezete két alcímben és két szakaszban foglalja össze a címben jelzett tárgykört, amely két, részlegesen egymáshoz kapcsolódó, elsődlegesen funkcionális jellegű szabályrendszert érint.

A X. fejezet a Vbö. szerkezete felől közelítve a védelmi és biztonsági tevékenységek irányítása és összehangolása, valamint az ezzel összefüggő feladatok sajátos igazgatási rendszere címet viselő második részben található, az alapelveket követően, azonban a válságkezelő és különleges jogrenddel összefüggő részeket megelőzően. Mindez a mintegy 85 szakasznyi terjedelemben képest viszonylag késői említéssel és szűk terjedelemben a két tárgykör védelmi és biztonsági alrendszerhez viszonyított eszközszerepére utal: elsődleges jelentőségük a szabályozottságról és működőképességről való információszerezés és visszacsatolás. Végső soron ugyanakkor a fejezet az életszerű szituációk szimulációja útján az intézményrendszerre vonatkozó adatok validálását, a rendszer hatékonyságát, ezáltal az állam reagálóképességét mozditja elő. Éppen ez eredményezi a fejezet valódi jelentőségét: ha a 21. században részben korábban nem tapasztalt és halmozódó veszélyek között élünk, nem megengedhető, hogy a szabályok pusztán keretként jelenjenek meg, hanem létfontosságú azok végrehajtása, különösen a védelmi és biztonsági területen. Ennek tesz eleget a jogalkotó, amikor a követelményeket és a működés szabályozását követően törvényi szinten teszi kötelezővé ezek végrehajtásának ellenőrzését és begyakorlását is. Ez a korábbi szabályozásokban nem volt jellemző, így ez a Vbö egyik innovációja is egyben.

A mindösszesen tizenegy bekezdésnyi törvényszöveghez kapcsolódó két kormányrendelet 40 szakaszt meghaladó terjedelme ugyanakkor azt is jelzi, hogy a szabályozás domináns szintje a rendeleti szint a törvényben kiemelt elemeken túl. Bevezetésül arra is utalnunk kell, hogy a Vbö. eredeti, felhatalmazó rendelkezéseket tartalmazó 83. §-a eltért a hatálybalépéskor irányadó szövegezéstől:<sup>1</sup> az eredeti 18 elemű felhatalmazás 13. és 14. pontja kifejezetten nevesítette „*az ellenőrzések eljárási szabályait*”, illetve a „*gyakorlatok tervezésének, szervezésének és végrehajtásának szabályait*”, amelyhez képest a hatályos változatú 83. § összevont felhatalmazásából vezethető le az ellenőrzési, és gyűjtőfogalmak részeként közvetetten a gyakorlatozási tárgykör.<sup>2</sup> Mindez ugyanakkor – a törvényszöveg tartalmát érintő minimális korrekcióra tekintettel<sup>3</sup> – inkább kodifikációs technikai megoldásként értékelhető, mint a két szabályozási tárgykör jelentőségének ártértékeléseként.

A két Vbö. alcím közös szabályozási kiindulópontjaként rögzíthető a célhoz kötöttség elve: végső soron azok a védelmi és biztonsági érdek előmozdításának eszközei. Utóbbi az 5. § 14. pont fogalommeghatározása szerint „*Magyarország szuverenitásának, függetlenségének, területi épségének, állami,*

<sup>1</sup> <https://www.parlament.hu/irom41/16221/16221-0007.pdf> 56. o.

<sup>2</sup> „83. § Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben határozza meg (...)

5. a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervét, a védelmi és biztonsági igazgatási feladatokat ellátó szervek és személyek, valamint a nemzeti eseménykezelő központ feladataira és működési rendjére, a védelmi és biztonsági igazgatás szakmai irányítására, felkészítésére, továbbá a védelmi és biztonsági tervezésre és ellenőrzésre vonatkozó részletes szabályokat.”

<sup>3</sup> A Vbö. 72–73. §-át érintő eddigi egyetlen módosulását a kormányzati szerkezet átalakítása miatt integrálódott Miniszterelnöki Kormányiroda vizsgálhatóságát nevesítő szövegrész elhagyása eredményezte.



*társadalmi és gazdasági stabilitásának, valamint működőképességének, továbbá a magyar állampolgárok és az ország lakossága jogai általános érvényesülésének megóvásával, védelmével, illetve károsulásuk, sérelmük esetén ezek helyreállításával összefüggő érdekek összessége*”. E fogalom tehát egy összetett védendő tárgyra utal, amely egyaránt értékelhető az államiság épsége és működési folyamatossága szintjén, valamint a lakosság jogainak védelme érdekében folytatott állami tevékenységek összességéként. E makroszintű célok sajátos eszközeit biztosítja az ellenőrzés és gyakoroltatás, amelyek egymáshoz képest is értékelhetők: elsődleges hipotézis lehet, hogy az ellenőrzések során feltárt hiányosságokra fókuszált gyakoroltatás visszacsatolásként hozzájárulhat az alrendszer makroszintű hatékonyságának emeléséhez és a védelmi és biztonsági intézményrendszeri modell praktikus szegmensének emeléséhez.

## 2. Az ellenőrzési szabályok fókuszai

Az ellenőrzési alcím a tárgyat tovább fókuszálja a védelmi és biztonsági feladatokkal összefüggő kötelezettségekre. E kötelezettségek elsődleges értelmezési tartománya az 5. § 17. pontja szerinti fogalommeghatározás<sup>4</sup> alapján individuális szintű lenne, amelyeket a Vbö. 3. alcíme azonosít be címzettek és időszakok szerint. Ezek részben a Vbö.-n, részben pedig elsődlegesen a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvényen (Hvt.) alapuló olyan célhoz kötött kötelezettségek, amelyek az Alaptörvény XXXI. cikke alapján determinált módon a védelmi és biztonsági erőforrások kihívásokkal arányos kiterjesztését szolgálják. A X. fejezet szóhasználata ugyanakkor a kötelezettségeket a védelmi és biztonsági kontextusból eredő feladatok megvalósításához köti, így leválasztja az alapjog-korlátozás értelmezési tartományától.

A Vbö. 72. § (1) bekezdése a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve, a Védelmi Igazgatási Hivatal<sup>5</sup> feladatkörébe utalja a minisztériumok, kormányzati főhivatalok<sup>6</sup> és központi hivatalok,<sup>7</sup> valamint a nemzetbiztonsági szolgálatok kötelezettségeinek ellenőrzését. A Vbö. e kötelezettségeket némileg kiterjesztő értelemben használja, mivel ide sorolja a kapcsolódó jogszabályokban, elsődlegesen a végrehajtási rendeletekben konkretizált szervezeti kötelezettségeket is azzal, hogy a (3) bekezdés a leszűkített értelemben használt nemzetbiztonsági (szakmai) tevékenység vizsgálatát a védelmi és biztonsági kontextusból kizárja. Míg tehát a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvényben nevesített tevékenységek a Vbö. szerinti ellenőrzés köréből a törvény erejénél fogva kizártak, a Hvt. és a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény esetében általános értelmű kizáró szabály nem található: a katonai és rendészeti szakmai tevékenység így teljes egészében a védelmi és biztonsági kontextus alá sorolható, ellentétben a nemzetbiztonsági érdek primátusával.

A Vbö. 72. § (2) bekezdése ennek konkretizálása során a tervező, szervező, képzési és kiképzési, felkészülési, valamint feladat-végrehajtási tevékenységet példálózó jelleggel sorolja fel az ellenőrzési

<sup>4</sup> „védelmi és biztonsági kötelezettségek: az ország és a nemzet védelme és biztonságának fenntartása és fejlesztése érdekében az állam által természetes személyek, jogi személyek, valamint jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek részére meghatározható kötelezettségek”.

<sup>5</sup> A Védelmi Igazgatási Hivatalról szóló 337/2022. (IX. 7.) Korm. rendelet 3. §-a szerint.

<sup>6</sup> A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.) 34. §-a szerint létrehozása törvényhez kötött. A Kit. 2. § (3) bekezdése szerint jelenleg a Központi Statisztikai Hivatal és a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala.

<sup>7</sup> A Kit. 36. § (1) bekezdése szerint létrehozása törvényhez vagy kormányrendeletre kötött. A Védelmi Igazgatási Hivatal is e kategóriába tartozik.

tárgykörök között, amelyek vizsgálati szempontjai a hatékonyság, az eredményesség és a kormányzati szempontú összehangoltság lehetnek, szemben az ágazati érdekű, illetve a sikertelen vagy aránytalan ráfordítással megvalósuló tevékenységgel.

Módszertani szempontból a Vbö. a tárgyilagosság alapelvét, valamint a tényfeltárás, következtetés-levonás és javaslatétel egymásra épülését nevesíti. Összességében tehát a 72. § a „ki, hol, mit, hogyan?” kérdések általános szintű válaszait rögzíti. A végrehajtási rendelet<sup>8</sup> esetében viszont kiemelendő, hogy annak 26 szakasza, részben pontokkal tagolt mintegy 75 bekezdésben rögzíti az eljárásrend részleteit. Ennek során

- elkülönítésre kerül a tipológia, az átfogó, cél- és utóellenőrzés eltérő keretrendszere,
- rögzítésre kerül az ellenőrzés programozásának módszertana az adatbekérésre és helyszíni vizsgálatra osztott vizsgálati és interaktív javaslatételi szakasszal, a felelősségi körök elkülönítése, az eljárási jogok és kötelezettségek rendszere,
- bevonásra kerülhet a kontrollfunkció megalapozását szolgáló adatszolgáltatásra kötelezett (harmadik) szerv, valamint
- megjelenik a nemzeti eseménykezelő központ perspektivikus képessége.

Összességében a rendeleti szintű szabályok szigorú eljárási rendelkezések annak érdekében, hogy a fókuszált és tényszerű jelentéssel záruló ellenőrzés a vizsgált folyamatok eredményességéhez és hiányosságainak kiküszöböléséhez hozzá tudjon járulni.

### **3. A gyakorlatok keretrendszere**

Az ellenőrzés szabályaihoz képest a gyakorlatokra vonatkozó törvényi szabályok aránya jóval magasabb: annak terjedelme mintegy háromszoros, a rendeleti szinté<sup>9</sup> viszony mintegy 40%-os, ráadásul utóbbi nem kizárólag eljárási szabályozási minőségű, mivel a nemzetközi gyakorlatokra vonatkozó szabályok beiktatása ténylegesen a törvényi kategóriarendszert is bővíti.

A Vbö. 73. §-ának központi kategóriája a gyakorlat, amelynek értelmezési tartományába az (1) bekezdés szerinti gyűjtőfogalom bevonja a felkészítéseket és gyakorlásokat is. Ebből a szempontból bár a 72. § (2) bekezdés szerinti képzés, kiképzés és felkészülés kategóriái mutatnak tartalmi átfedéseket a felkészítés fogalmával, a 73. § szerinti kategóriák szervezeti szintűek, a 72. § esetében viszont az egyéni szint a meghatározó. A szervezeti szintű fogalom célja a védelmi és biztonsági feladatra alkalmassá válás, bár az (1) bekezdés a katonai gyakorlatokat kivonja a Vbö. szerinti szabályok alól.

A 73. § (2) bekezdése a Kormányt jogosítja fel összkormányzati jellegű, az állami szervek széles körét érintő, kötelező gyakorlatok elrendelésére, azzal, hogy a Védelmi Igazgatási Hivatal által előkészített ütemterv az ágazati gyakorlatokra nem terjed ki. A (3) bekezdés az összkormányzati gyakorlatokat a központi és területi szint együttese vagy szintenkénti elkülönítése, illetve a konkrét feladatra fókuszáltság szempontjából osztja fel azzal, hogy a (4) bekezdés szerint e gyakorlatok

<sup>8</sup> A védelmi és biztonsági célú ellenőrzésekről szóló 403/2022. (X. 24.) Korm. rendelet

<sup>9</sup> A védelmi és biztonsági célú gyakorlatokról szóló 405/2022. (X. 24.) Korm. rendelet

értékelés és kormányzati beszámoló-kötelezettek. A Vbö. ugyanakkor e tipológiát nem konkretizálja.

Az összkormányzati gyakorlatoktól függetlenül az (5) bekezdés változatlanul lehetővé teszi az ágazati gyakorlatok megszervezését is azzal, hogy azokba megállapodás alapján más szervek is bevonhatók. E gyakorlatok esetében további illeszkedő ágazati szabályozás megengedett, a Védelmi Igazgatási Hivatal irányában azonban tájékoztatási kötelezettség áll fenn, amelynek célja a különböző minőségű gyakorlatok időzítésének és tematikájának összehangolhatósága.

A 73. § (6) bekezdése – megnyitva egyúttal a jogszabályi eltérő rendelkezés lehetőségét, tehát keretjelleggel – meghatározza azokat az általános korlátokat, amelyeket a védelmi és biztonsági feladatokkal összefüggő gyakorlatok megszervezése során be kell tartani: ezek érintik

- a fegyver és éles lőszer, robbanószer, vagy elektronikus hadviselési eszköz használhatóságának nevesített helyszínekre korlátozását,
- a fegyverviselés, illetve pirotechnikai vagy elektronikus hadviselésre rendszeresített eszközök közterületi alkalmazásának elrendelésével kapcsolatban a rendőrségi értesítés és feltételrendszer betartásának kötelezettsége mellett a lakosság-tájékoztatás előírását,
- a védelmi és biztonsági szervezetek ügyeleti és készenléti szolgálatai esetében a lakossági hozzáférés korlátozhatóságának lehetőségét,
- a közigazgatási szervek bevonása esetén a lakosság előzetes tájékoztatása mellett az ügyfélfogadási tevékenység jelentős érdeksérelmet el nem érő korlátozhatóságát,
- közszolgáltatás érintettsége esetén az előzetes és folyamatos lakossági tájékoztatás mellett a korlátozhatóságot,
- általános jelleggel az érintett közterületeken és közlekedési útvonalakon a forgalom korlátozhatóságát, valamint
- az elektronikus hírközlés, adat- és információk tartalmakkal összefüggésben a szolgáltatás hozzáféréseinek korlátozhatóságát.

A (6) bekezdés szerinti felsorolás elemei összességében arányosítási intézkedéseként értékelhetők, amelyek célja a gyakorlatok és a mindennapi tevékenység folytatásának érdeke között felmerülő ütközések során a gyakorlat érdekének preferálása, azonban csak a kármegelőzési érdekhez mérten. A gyakorlatok esetében a valóságközeliségének elvárása a mindennapi tevékenységhez képest nagy valószínűséggel kapacitási korlátozást eredményez, amelynek a hatása a veszélyes tevékenységek lokalizálásán túl a lakosság informálásával ellensúlyozható, ami azonban fogalmilag nem lehet teljes mértékű, mivel az már a valóságközeliség elvárását, illetve az eljárásrendekkel kapcsolatos minősített információvédelmi érdeket is sértené. Az érdekarányosítási keretszabály megvalósíthatósága körültekintő és előre látó tervezést, valamint rugalmas végrehajthatóságot feltételez.

A védelmi és biztonsági tevékenységek begyakorlásának hiányával összemérhető kockázatokat hordoz ugyanis a valóság és a gyakorlat elemeinek összekeveredése, ráadásul a valóságközeliségi igény folytán ez erősödő kockázat, amelynek a (7) bekezdés szerinti abszolút korlátja, hogy a közrend, a közbiztonság, továbbá az élet- és vagyonbiztonság megóvását szolgáló ügyeleti és ügyfélfogadási tevékenység, valamint a közszolgáltatások folyamatossága nem kerülhet a (6) bekezdésben részletezett korlátozások folytán veszélybe. A szcenáriók tesztelése a működést korlátozhatja, de azt nem lehetetlenítheti el.

A rendeleti szabályok közül a legnagyobb jelentőséget a riasztási gyakorlat ütemterven kívüli alkalmazása nyerheti, amely konkrét biztonsági kihívás kezelhetősége szempontjából az eljárásrendek kidolgozottsága és begyakorlottsága szempontjából látteleként szolgálhat, ennek aktiválására irányuló központi kormányzati döntés esetén.

#### **4. Összegzés**

A Vbö. ellenőrzésekről és gyakorlatokról szóló fejezete összeségében a védelmi és biztonsági tevékenységben közreműködő szervek és szervezetek ezirányú tevékenységével összefüggő rendszerfejlesztés és kontrollfunkciók ellátását szolgálja. Az ellenőrzés külső kontrollként összegezhető, amelynek célja az együttműködésre kötelezett szervezet tevékenységének megfeleltetése a védelmi és biztonsági programozás dokumentumai szerinti feladatszabásoknak, a gyakorlat pedig döntően a fő felelősként kötelezett szerv által dominált tevékenység, amelyet a kormányzati intézményrendszer az indítás és megszakítás, valamint a programozás és értékelési visszacsatolás oldaláról befolyásol.

Míg a Védelmi Igazgatási Hivatal mint a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének tevékenysége a domináns az ellenőrzés során, amelynek ellátását az ellenőrzött szerv elősegíteni köteles, a gyakorlatok esetében a Védelmi Igazgatási Hivatal elsődlegesen adminisztratív, kiegészítő szerepre korlátozott: a soron kívüli gyakorlat elrendelése már politikai mérlegeléshez kötött funkció. Annyiban ugyanakkor a két eltérő fókuszú tevékenység összekapcsolódása is kimutatható, hogy a gyakorlatok előkészítésével összefüggő tevékenység az ellenőrzés vizsgálati tárgyává is tehető. Mindez egy esetleges halálos kimenetelű gyakorlathoz kapcsolódó visszacsatolásként terven kívüli megvalósulási formában is valószínűsíthető, a valóságközeliség arányossági elvárást átlépő megvalósulására adott reakcióként.

#### **Irodalom és forrásjegyzék**

Magyarország Alaptörvénye

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

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

2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról

1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról

1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről

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

403/2022. (X. 24.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági célú ellenőrzésekről

405/2022. (X. 24.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági célú gyakorlatokról

### XIII.

#### Az összehangolt védelmi tevékenység – a Vbö. XI. fejezete

##### 1. Bevezetés – az összehangolt védelmi tevékenység funkciója

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbö.) szabályrendszerében a hazai válságkezelés eszköztárban korábban nem ismert elemként jelenik meg az összehangolt védelmi tevékenység.<sup>1</sup>

A törvény szerint a Kormány súlyos vagy elhúzódó védelmi és biztonsági esemény esetén rendeletben dönthet ennek elrendeléséről, ha a válsághelyzet vagy biztonsági esemény kezelése több védelmi és biztonsági szervezet, illetve közigazgatási szerv hatáskörét együttesen érinti, valamint az a törvényben az összehangolt védelmi tevékenység esetére meghatározott vagy a NATO Válságreakálási Rendszerében meghatározott intézkedések alkalmazását teszi szükségessé.

Az összehangolt védelmi tevékenység mint jogintézmény megalkotásában az a szemlélet ölt testet, hogy az egyes kihívások kezelése nem minden esetben oldható meg ágazaton belüli eszközökkel, illetve az ilyen helyzetekben sem minden esetben indokolt az alapvető jogok különleges jogrendben megengedett szintű korlátozása, mégis szükség van olyan – összkormányzati szintű és szemléletű – beavatkozási lehetőségekre, amely a védelmi és biztonsági esemény elhárításához szélesebb felhatalmazást ad, mint az egyszerűbb, ágazati fókuszú szabályok.

A Vbö. fenti szabályai nem jelentik az ágazati válsághelyzeti szabályok megszüntetését. Azt erősítik, hogy az ágazati szabályozás körében egy szakma-specifikus szabályozás jelenjen meg, amihez a közös, ágazatokon átívelő háttérrel az összehangolt védelmi tevékenység szabályai biztosítják arra az esetre, ha az adott esemény kezelése ágazatokon átívelő fellépést tesz szükségessé.

Az ilyen fajta válságkezelési felhatalmazások nem teljesen ismeretlenek a hazai jogrendben – gondoljunk csak a földgázellátási válsághelyzetre, az egészségügyi válsághelyzet vagy a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet szabályaira. Az összehangolt védelmi tevékenység újdonsága abban rejlik, hogy a felhatalmazást a jogalkotó meglehetősen széles körben és nagyfokú rugalmasságot adva biztosítja, szükség esetén egy jogintézménybe integrálva valamennyi hasonló felhatalmazás szakmai tartalmát.

A Kormány az összehangolt védelmi tevékenységet elrendelő döntésében az irányítása alatt álló központi államigazgatási szervek tekintetében a feladat- és hatáskörök ellátására ideiglenesen egyedi hatásköri és illetékességi szabályokat állapíthat meg, amely így egyfajta áttörést is jelent a törvényben a válságmentes időszakra megállapított szabályokon. Úgy is fogalmazhatunk, hogy az alapvető jogok korlátozását nem érintő módon, a központi közigazgatási szervek vonatkozásában kvázi különleges jogrendi felhatalmazást eredményez. A felhatalmazás azonban nem parttalan, az minden esetben célhoz kötött, kizárólag az összehangolt védelmi tevékenységhez kapcsolódó és indokolt beavatkozásként jelentkezhet. Az ilyen döntés nem veszélyeztetheti továbbá az érintett központi államigazgatási szerv Alaptörvényben vagy törvényben rögzített alapfeladatainak ellátását és értelemszerűen nem eredményezheti az alkotmányos keretek áttörését.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Vbö. 74. §

<sup>2</sup> Nem fordulhat elő olyan hatáskör és illetékességmódosítás, amely azt eredményezné, hogy tartalmilag valamely lényeges, kizárólag különleges jogrendben érvényesíthető szabály vagy alkotmányos limit sérülne – pl. nem lehet egy

Az összehangolt védelmi tevékenység mindemellett olyan lényeges beavatkozás a közigazgatás működésébe, amely kapcsán a jogalkotó szükségesnek látta előírni a Kormány számára a köztársasági elnök és az Országgyűlés tárgykör szerint feladatkörrel rendelkező bizottságának tájékoztatási kötelezettségét<sup>3</sup>. A kötelezettség nem csak a kihirdetés okaira, hanem a tervezett főbb intézkedésekre is kiterjed.

Mindemellett a lakosság felé teljesítendő tájékoztatási kötelezettség is megjelenik, ez azonban csak az elrendelés tényére és a konkrét helyzetben megalkotott jogszabályban meghatározott elemekre terjed ki, a nemzetbiztonsági érdekre is figyelemmel.

## 2. Az összehangolt védelmi tevékenység irányítása és a részt vevő szervek feladatai

Az összehangolt védelmi tevékenység lényegében a Kormány jogszabályban biztosított összkormányzati válságkezelési felhatalmazása, amelynek keretében a döntés-előkészítést, kormányzati kommunikációs feladatokat, a műveletek irányítását, valamint a Kormány által bevezetett intézkedések végrehajtását a Kormány erre kijelölt tagja vagy a Kormány ügydöntő jogkörrel rendelkező erre kijelölt szerve hangolja össze. Ez a megoldás sok hasonlóságot mutat a korábbi ismert és alkalmazott különféle kormányzati operatív törzsek<sup>4</sup> és akciócsoportok<sup>5</sup> működésével, azzal az eltéréssel, hogy a válsághoz kapcsolt döntési struktúra az ismert jogi keretek alapján már jó előre kialakítható, begyakorolható, amely így lehetővé teszi az *ad hoc* megoldások elkerülését, segíti a védekezés hatékonyságának fokozását. Az *ad hoc* szakmai tartalmú válságkezelés hatékony lehet egy olyan helyzetben, amikor olyan ellenérdekű és ártó szándékú féllel szemben kell fellépni, aki ismeri a védekezés rendszerét, de az olyan krízisek esetében, amelyeknél ez nem áll fenn, kifejezetten veszélyes lehet a begyakorolt eljárások és döntési struktúrák válság időszaki szétzilálása.<sup>6</sup>

Kiemelendő, hogy a Vbö. szándékoltan nem határozza meg, hogy a „Kormány erre kijelölt tagja vagy a Kormány ügydöntő jogkörrel rendelkező erre kijelölt szerve” mely miniszter vagy kormány szerv lesz, ez minden esetben a kialakult helyzetre figyelemmel kerül meghatározásra. Valószínűsíthető, hogy egy árvíz esetén a belügyminiszter kapná a felhatalmazást, míg egy honvédelmi típusú válságszituáció kialakulásánál a honvédelmi miniszter, egy energiaellátási válsághelyzetben pedig az ezért a területért felelős miniszter kapná a lehetőséget a védekezés összehangolására. Az is elképzelhető,

---

központi közigazgatási szerv számára feladatként összehangolt védelmi tevékenység időszaki intézkedésben feladatként a haza fegyveres védelmét meghatározni, mert tartalmában ez kötelező katonai szolgálatot jelentene, amely az Alaptörvény értelmében kizárólag meghatározott különleges jogrendben lehetséges.

<sup>3</sup> Vbö. 74. § (3) bekezdés

<sup>4</sup> Lásd például 286/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet a járványügyi készség során működő Operatív Törzs feladatairól; 1012/2020. (I. 31.) Korm. határozat a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs felállításáról; 297/2020. (VI. 24.) Korm. rendelet a Gazdaságvédelmi Operatív Törzs felállításáról és feladatairól; 1088/2022. (II. 24.) Korm. határozat a Nemzetbiztonsági Operatív Törzsről

<sup>5</sup> A koronavírus elleni védekezés kapcsán szükséges további intézkedésekről szóló 1101/2020. (III. 14.) Korm. határozat alapján 11 akciócsoport alakult, amelyek a jelentkező kihívás szinte valamennyi aspektusában végezték feladataikat, dinamizálták az államszervezet működését a védekezés hatékonyságának fokozása érdekében

<sup>6</sup> Megjegyzendő, hogy a döntési struktúra főbb elemeit, súlypontjait a legnagyobb krízis esetén sem praktikus eseti jelleggel átalakítani, hiszen a változtatás nehezítheti az információáramlást, a végrehajtás szintjén is bizonytalanságot generálhat a begyakorolt és működő csatornáktól történő eltérés. Sokkal inkább célszerű több verzióban kidolgozni a krízisidőszaki működés szabályait, mindezek végrehajtását már békében begyakorolni, feltételeit kialakítani, így az adott krízishelyzetben már nem jelent gondot ennek bevezetése.

hogy a kialakult helyzet súlyosságára vagy várható hatásaira figyelemmel maga a miniszterelnök kap felhatalmazást a Kormánytól.

A Kormány kijelölt tagja a válságkezelési feladataival összefüggésben köteles azonnal jelenteni a Kormánynak, ha úgy értékeli, hogy a kialakult helyzet hatékony kezeléséhez különleges jogrend kihirdetése lenne indokolt, hiszen a kihirdetés veszélyhelyzet esetén a Kormány, szükségállapot és hadiállapot esetében az Országgyűlés hatásköre. Ez utóbbi esetekben a Kormány a kezdeményező szerepében jelenik meg. Amennyiben nem szükséges a különleges jogrend kihirdetése, javaslatot tehet az összehangolt védelmi tevékenységgel összefüggő intézkedések elrendelésére, a NATO Válságreakálási Rendszerébe tartozó intézkedések bevezetésére, vagy a törvényben meghatározott válsághelyzeti intézkedés elrendelésére is, valamint az összehangolt védelmi tevékenységhez szükséges további védelmi és biztonsági erők bevonására.

Az összehangolt védelmi tevékenység során nem megkerülhető a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve, a Védelmi Igazgatási Hivatal<sup>7</sup> szerepe sem. Ez a közigazgatási szerv<sup>8</sup> biztosítja a válságkezelés igazgatási feladataihoz az összkormányzati szemléletű döntés-előkészítés koordinációját, a tárcák közötti együttműködés megszervezését és külön döntésre a nemzeti eseménykezelő központ működésén keresztül a kormányzati döntések becsatornázását az operatív végrehajtás szintjére.

### 3. Az összehangolt védelmi tevékenység keretében bevezethető intézkedések

Az összehangolt védelmi tevékenység keretében a Kormány számára olyan jogosítványokat sorol fel a Vbö., amelyek egyes elemeiben már ismerősek lehetnek más válságkezelési jogintézmények kapcsán. A szabályozás jól beazonosítható előzményei a menedékjogról szóló<sup>9</sup>, valamint az egészségügyről szóló törvények<sup>10</sup> válságkezelési szabályai, amelyek alkalmazására a 2015. évtől került sor az illegális bevándorlók, illetve 2020-tól a pandémia elleni védekezéssel összefüggésben – meglehetősen magas hatékonysággal.

A Kormány mindezekre figyelemmel az összehangolt védelmi tevékenység elrendelése esetén elrendelheti:

- egyes útvonalakon a közlekedés időszakos korlátozását,<sup>11</sup>
- az államhatár rendjének fokozott ellenőrzését,<sup>12</sup>
- az államhatáron történő átlépés fokozott ellenőrzését, illetve időszakos korlátozását,
- az ország egyes területeit érintő személyforgalom és szállítási tevékenység korlátozását,
- egyes – az összehangolt védelmi tevékenység elrendelésére okot adó esemény jellegével összefüggő – intézmény, létesítmény, rendezvény látogatásának és szervezésének korlátozását,

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

<sup>8</sup> Lásd Vbö. 52. §

<sup>9</sup> 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról

<sup>10</sup> 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről

<sup>11</sup> Ilyen felhatalmazás összehangolt védelmi tevékenység kihirdetése nélkül is része a rendőrség intézkedési tárházának (lásd 1994. évi XXXIV. törvény 35/B. §), így ebben az esetben az ezen túlmutató indokok alapján kerülhet sor a forgalom korlátozására.

<sup>12</sup> Ennek a rendelkezésnek nem kizárólag az illegális migráció kapcsán van jelentősége, a honvédelmi válsághelyzetben is szükséges lehet ilyen jellegű intézkedés bevezetése

- a kijelölt közterületek és intézmények biztonságának fokozását szolgáló megközelítéskorlátozási, ellenőrzési és védelmi rendszabályok alkalmazását,
- az összehangolt védelmi tevékenység elrendelésére okot adó eseményekhez kapcsolódó, különösen veszélyes személyek elfogása tekintetében a védelmi és biztonsági szervek erre kijelölt erőinek közös igénybevételét,<sup>13</sup>
- a köznevelésre, felsőoktatásra, szakképzésre és felnőttképzésre vonatkozó kiegészítő szabályok alkalmazását.<sup>14</sup>

A Vbö. azt is lehetővé teszi a rugalmas alkalmazhatóság érdekében, hogy a fenti felsorolásban nem szereplő egyéb, törvényben meghatározott, az esemény kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával közvetlenül összefüggő – alapjogot nem korlátozó – intézkedés kerüljön bevezetésre.<sup>15</sup> Az alapjogok további korlátozásának kizárása az összehangolt védelmi tevékenység ezen „gumiszabálya” esetében teljesen érthető, hiszen ezek rendkívüli korlátozására<sup>16</sup> a különleges jogrend adhat felhatalmazást.

Az összehangolt védelmi tevékenység esetében is kötelező érvényesíteni azonban a Vbö. korábban már tárgyalt alapelveit, ezek közül is kiemelten a szükségesség és arányosság elvét. Azaz a Kormány kizárólag az összehangolt védelmi tevékenység ellátásával közvetlenül összefüggő, és elengedhetetlenül szükséges, az összehangolt védelmi tevékenységet megalapozó esemény kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával arányos intézkedéseket hozhat meg.<sup>17</sup>

A jogalkotó az összehangolt védelmi tevékenység kapcsán a fenti követelményeken túl további korlátokat is megfogalmaz. Ennek értelmében a Kormány az összehangolt védelmi tevékenység keretében bevezetett intézkedéseket kizárólag az elrendelésre okot adó körülményekhez igazodó módon és az ország azon területére vezetheti be, amely a kihívás kezelése érdekében szükséges. Szintén lényeges szabály, hogy ezek az intézkedések konkrétan meghatározott időtartamra szólhatnak, amely nem lehet hosszabb három hónapnál. Itt jegyezzük meg, hogy nem maga az összehangolt védelmi tevékenység időszak időtartama a korlátozott, hanem az egyes intézkedéseké.

Amennyiben a kialakult válsághelyzet kezelése érdekében mégis szükségessé válik a bevezetett intézkedések hatályának fenntartása, erre külön kormányzati szintű döntést kell hozni. A meghosszabbításra esetenként további három-három hónapra van lehetőség, azonban a meghosszabbítás okairól a köztársasági elnököt és az Országgyűlés tárgykör szerint feladatkörrel rendelkező bizottságát tájékoztatni kell.

A 2015-ös európai terrorhullám, a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet, majd ezt követően a COVID-19 pandémia kezelésének tapasztalatai hívták életre azt a rendelkezést, amely szerint a

<sup>13</sup> Ez a rendelkezés arra figyelemmel került a szabályozásba, hogy az Alaptörvény kilencedik módosítását követően a terrorveszélyhelyzet mint jogintézmény megszűnt, az ilyen helyzetek kezelését az esetek többségében normál időszakban kell tudni megoldani, illetve amennyiben ez nem lehetséges, szükségállapotot lehet kihirdetni

<sup>14</sup> Ennek gyakorlati előképe volt a COVID-19 pandémia időszakában a jelenléti oktatás helyett az online oktatás alkalmazása, illetve a felsőoktatásban a vizsgaidőszakra és a követelményekre vonatkozó sajátos szabályok bevezetése.

<sup>15</sup> Lásd Vbö. 76. § (1) bekezdés i) pont

<sup>16</sup> Lényeges elem, hogy az alapjogok egyes esetekben korlátozhatóak békében is, ezt azonban kifejezetten törvénynek kell rögzítenie. Gondoljunk csak a rendőri intézkedésre, amikor előállításra kerül sor, amely jogkorlátozást is jelent. Az összehangolt védelmi tevékenység esetében azonban ilyen lehetőség csak a felsorolásban rögzítetteknek megfelelően áll fenn.

<sup>17</sup> Lásd különösen a Vbö. 4. § a) és c) pontjai



Kormány az összehangolt védelmi tevékenység keretében bevezetett intézkedések tekintetében elrendelheti a Magyar Honvédség közreműködését a kapcsolódó rendőrségi feladatok ellátásában. Ez a rendelkezés alapozza meg a Honvédségnek azon, nem feltétlenül hagyományosan katonai jellegű alapfeladatait, amelyekbe a fegyveres erő bevonását azért indokolt lehetővé tenni, mert hierarchikus szervezetével, önálló, nagyfokú válságállóságra képes logisztikai rendszerével és könnyen mobilizálható személyi állományával, felszerelésével és speciális eszközeivel lényegében azonnal alkalmazható támogatást képesek nyújtani a válságkezelés legszélesebb értelemben vett feladataiban. Az ilyen honvédségi feladatokat a Vbö. értelmében törvényben kell megjelölni, amelyet a Hvt. meg is tesz az alábbiak szerint:

*„Hvt. 59. § (1) A Honvédség fegyverhasználati joggal látja el a következő feladatokat: (...)*

*1) közreműködés a Vbö. szerinti védelmi és válságkezelési feladatokban, különösen a közrendet és a közbiztonságot jelentős mértékben veszélyeztető fenyegetések kezelése és az összehangolt védelmi tevékenység során,*

*(...)*

*(2) A Honvédség fegyverhasználati jog nélkül látja el a következő feladatokat: (...)*

*b) a Vbö. szerinti feladatok katonai szakértelemmel és speciális eszközökkel történő támogatása.”*

A Vbö. rendszerébe illeszkedik és annak összkormányzati szemléletét jól példázza a Hvt. XV. fejezete is, amely a honvédelmi válsághelyzetet mint 2022. november 1-jétől létező jogintézményt olyan összehangolt védelmi tevékenységként határozza meg, amelyet a Kormány a honvédelemért felelős miniszter javaslatára a Hvt.-ben tételesen meghatározott célból<sup>18</sup> rendelheti el. A honvédelmi válsághelyzet egyrészről a Magyarországgal szomszédos államban kialakult, katonai kezelést is igénylő és Magyarország biztonságát közvetlenül veszélyeztető válság magyarországi hatásaira tekintettel, másrészről külső fegyveres támadás vagy hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű, részben vagy egészben katonai jellegű cselekménnyel való fenyegetés esetén rendelhető el. Ugyancsak lehetséges az elrendelés az Észak-atlanti Szerződés 4. vagy 5. cikkével<sup>19</sup>, valamint az Európai Unióról szóló szerződés 42. cikk (7) bekezdésével<sup>20</sup>, illetve az Európai Unió Működéséről szóló szerződés 222. cikkével<sup>21</sup> összefüggő katonai kötelezettségek teljesítésére való felkészülés érdekében.

A honvédelmi válsághelyzet szabályozásban elfoglalt helyére és az alkalmazható intézkedésekre figyelemmel nem rendelhető el, ha hadiállapotot vagy szükségállapotot hirdettek ki, illetve ezen esetekben a korábban elrendelt honvédelmi válsághelyzetet haladéktalanul meg kell szüntetni.

A honvédelmi válsághelyzet az összehangolt védelmi tevékenység elrendelhető intézkedéskatalógusánál a törvény erejénél fogva szélesebb, melyre figyelemmel a Kormány intézkedésként bevezetheti

- a honvédelmi szervezet készenlétének fokozását,

<sup>18</sup> Hvt. 107. § (2) bek.

<sup>19</sup> Ez az ún. konzultációs és kollektív védelmi klauzula a NATO tagállamok között.

<sup>20</sup> EU Szerződés 42. cikk (7) A tagállamok valamelyikének területe elleni fegyveres támadás esetén a többi tagállam – az Egyesült Nemzetek Alapokmányának 51. cikkével összhangban – köteles minden rendelkezésére álló segítséget és támogatást megadni ennek az államnak. Ez nem érinti az egyes tagállamok biztonság- és védelempolitikájának egyedi jellegét.

<sup>21</sup> Ez az ún. szolidaritási klauzula terrortámadás vagy katasztrófa esetére az EU tagállamok között.

- a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat és a Honvédség felderítő, elhárító, valamint kibertér műveleti erői tevékenységének fokozását a fenyegetettség Magyarországra történő áttérjedésének, illetve magyarországi felerősödésének megakadályozása érdekében,
- hivatalos állásfoglalások kötelező kiadását a közszolgálati műsorszórók részére,
- a honvédelem szempontjából fontos termékek, energiahordozók, fogyasztási cikkek készletezését,
- a közigazgatás, a honvédelmi igazgatás, a Honvédség, a honvédelemben közreműködő szervek működése szempontjából fontos beosztások, munkakörök - egyszerűsített eljárásban történő - feltöltését, túlmunka végzését,
- a rádióspektrum használatra vonatkozó korlátozó szabályok bevezetését, speciális üzemmódok előkészítését,
- a magyar légtérben és a repülőtereken a katonai légiforgalmi irányítás szükséges mértékű bevezetését,
- az állampolgárokat is érintő riasztási fokozatok alkalmazását,
- a súlyos, erőszakos cselekmények megelőzése vagy elhárítása érdekében a Honvédség és a rendőrség felkészített erőinek összehangolt fellépését egyes közintézmények és közforgalmú helyek megközelíthetőségének korlátozásával vagy kizárásával.<sup>22</sup>

Hasonlóan sajátos a szabályozás az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.) XIV. fejezetében, amely az egészségügyi válsághelyzetet határozza meg olyan összehangolt védelmi tevékenységként, amelyet a Kormány az országos tisztifőorvos javaslatára, az egészségügyért felelős miniszter előterjesztése alapján rendelhet el, amennyiben azt járványügyi szükséghelyzet vagy valamely törvényben meghatározott más körülmény<sup>23</sup> szükségessé teszi. Az egészségügyi válsághelyzet Egészségügyi válsághelyzet Magyarország egész, illetve annak meghatározott területére rendelhető el, a válsághelyzet időszakában a Vbö. alkalmazása szintén alapfeltétele, amennyiben az Eütv. és annak végrehajtására kiadott kormányrendeletek másként nem rendelkeznek.

Ki kell emelni, hogy az egészségügyi ágazatban jelentkező válsághelyzetek sajátosságaira figyelemmel az összehangolt védelmi tevékenység Eütv.-ben szabályozott esete az általánostól lényegesen specifikusabb intézkedések<sup>24</sup> bevezetését is lehetővé teszi, maga a válsághelyzet legfeljebb hat hónap időtartamra hirdethető ki, amely azonban szükség szerint meghosszabbítható. A meghosszabbításról a Kormány az Országgyűlés egészségüggyel foglalkozó állandó bizottságának beszámol.

Az egészségügyi válsághelyzet mint összehangolt védelmi tevékenység annyiban is speciális esetnek tekinthető, hogy különleges jogrend bevezetésekor automatikusan ezeket az intézkedéseket kell alkalmazni az egész országra kiterjedően, azonban ez esetben nem szükséges az egészségügyi válsághelyzet külön kihirdetése.

---

<sup>22</sup> Hvt. 107. § (4) bekezdés

<sup>23</sup> Eütv. 228. § (2) bekezdés

<sup>24</sup> Lásd részleteiben Eütv. 229–232. § rendelkezéseit, amely számos más mellett a betegjogoktól, a távmunka szabályokon át az egyes intézményekre vonatkozó sajátos működési korlátozásokon, a személyek érintkezési szabályain keresztül a védőoltásokra kötelezhetőségig számos területet lefed. Megjegyzendő, hogy az intézkedések túlnyomó többségét a COVID-19 pandémia kezelésének sürgős, szükséges és folyamatban lévő válságkezelés-időszaki jogalkotása emelte be a törvénybe, egyes pontokban talán túlságosan is a járványokhoz kapcsolódó kérdésekre fókuszálva.

#### 4. Összegzés

Az összehangolt védelmi tevékenység fő funkciója keretet biztosítani az összkormányzati válságkezelésnek abban az időszakban, amikor az ágazati beavatkozás, vagy a normál ágazatközi együttműködés eszközei már nem elégségesek a kihívás kezelésére, azonban még nem indokolt az állampolgári jogok olyan mértékű korlátozása, amely a különleges jogrend kihirdetését tenné szükségessé.

Az összehangolt védelmi tevékenység olyan új jogintézmény, amelynek gyakorlati alkalmazási tapasztalatai még nem állnak rendelkezésre, a jogszabályban rögzített sajátos intézkedési katalógus azonban lehetővé teszi a 21. századra jellemző biztonsági fenyegetések és kihívások elleni széles spektrumban történő fellépést, ezzel is szolgálva az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát.

#### Irodalom és forrásjegyzék

Egyesült Nemzetek Alapokmánya

Magyarország Alaptörvénye

Szerződés az Európai Unióról

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

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

2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról

1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről

1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről

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

286/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet a járványügyi készség során működő Operatív Törzs feladatairól

297/2020. (VI. 24.) Korm. rendelet a Gazdaságvédelmi Operatív Törzs felállításáról és feladatairól

1088/2022. (II. 24.) Korm. határozat a Nemzetbiztonsági Operatív Törzsről

1012/2020. (I. 31.) Korm. határozat a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs felállításáról

1101/2020. (III. 14.) Korm. határozat a koronavírus elleni védekezés kapcsán szükséges további intézkedésekről

## XIV.

### A nemzeti és NATO szintű válságkezelés új szabályozási keretrendszere – a Vbö. XII. fejezete

#### 1. Bevezetés

A válság és válságkezelés kifejezéseket az emberiség évszázadok óta töretlenül használja, természetesen más és más értelemben, összefüggésben, tartalommal. A szakirodalom is bővelkedik válságelméleti teóriákban, jónéhány publikáció szerzője kísérletet is tett valamiféle válságfogalom megalkotására. Mindezek mellett a mai napig nem született univerzális, mindenki által elfogadott válságdefiníció, megmaradt a különböző értelmezések teljes pluralizmusa. A kérdést jogi szempontból megvizsgálva is csak azt mondhatjuk, hogy a magyar hatályos jog – hasonlóan a nemzetközi joghoz – nem ismer válságdefiníciót. Néhány ország megalkotta a saját válságfogalmát, de az államok többsége egyszerűen csak használja, mint magától értetődő, definiálást nem igénylő kifejezést. Hazánkban szintén történtek már kísérletek általános válságfogalom létrehozására, de nem meglepő módon konszenzus, sőt konszenzus közeli helyzet elérése nélkül. Ennek egyik oka, hogy nagy valószínűséggel nem is lehet adekvát, objektív jellegű jogszabályi definíciót megalkotni, mert annyira bonyolult és sokrétű tartalmat takar a válság kifejezés. Másrészt, az elméleti válságszakértők is hajlanak arra az álláspontra, hogy nem szerencsés, vagy talán nem is lehetséges objektív válságfogalmat létrehozni.

Az első kérdés valóban az, hogy a válság fogalmát objektív vagy szubjektív szemszögből kell nézni. Egy teljesen objektív válságfogalom esetén lehet, hogy a kialakult helyzet bár súlyos, mégsem jelent semmi változást a döntéshozatal folyamatában, mert a döntéshozók nem látják válságnak a helyzetet. Ugyanennek a fordítottja is megtörténhet: az eset nem minősíthető valódi válságnak, de a döntéshozók a helyzetet kritikusnak érzékelhetik és a válságok kezelésére vonatkozó szabályok szerint járnak el.

Az egyes ágazatok viszont több-kevesebb sikerrel alkottak „szakmai” válság, vagy a válsággal tartalmilag megegyező vagy hasonló fogalmakat. A hatályos jogunkban létezik például egészségügyi válsághelyzet,<sup>1</sup> földgázellátási válsághelyzet,<sup>2</sup> kőolaj- és kőolajtermék-ellátási válsághelyzet,<sup>3</sup> villamosenergia-ellátási válsághelyzet,<sup>4</sup> tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet,<sup>5</sup> honvédelmi válsághelyzet,<sup>6</sup> katasztrófa.<sup>7</sup>

E válság-, vagy azzal rokon fogalmak nélkülöznek mindenféle koncepcionális, logikai, tartalmi, módszertani összhangot. Mindegyiket más-más ágazat, szakterület szakemberei alkották meg, más szempontok alapján. Ezek néha értelmezésbeli vagy jogalkalmazási zavart okozhatnak, ettől függetlenül lehet, hogy mégis jó úton haladunk, legalábbis a fő irányt tekintve. Ha ugyanis az

<sup>1</sup> egészségügyi válsághelyzet: ld. az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 228. § (2) bekezdés

<sup>2</sup> földgázellátási válsághelyzet: ld. a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény 97. §

<sup>3</sup> kőolaj- és kőolajtermék-ellátási válsághelyzet: ld. a behozott kőolaj és kőolajtermékek biztonsági készletezéséről szóló 2013. évi XXIII. törvény 1. § 5. pont

<sup>4</sup> villamosenergia-ellátási válsághelyzet: ld. a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény 139. § (1) bekezdés

<sup>5</sup> tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet: ld. a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 80/A. §

<sup>6</sup> honvédelmi válsághelyzet: ld. a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény 107. §

<sup>7</sup> katasztrófa: ld. a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 3. § 5. pont.

általános és objektív válságfogalom megalkotásától a fent kifejtett indokok miatt el kell tekintenünk, megoldást jelenthet az egyes válságtípusok definiálása, amely már sokkal könnyebb, és jóval kisebb konfliktus-lehetőségeket rejt magában.

A valós élet krízishelyzetei során leszűrt tapasztalatok is arra engednek következtetni, hogy egyre inkább szükségtelenné válik a katonai és polgári válságok közötti korábban meglévő és még ma is létező kategorikus megkülönböztetés. Ezért nem is arról célszerű beszélni, hogy a válság tisztán katonai vagy tisztán polgári, hanem hogy milyen (civil–katonai) képességek sora szükséges a hatékony kezeléséhez. Ezen belül legfeljebb az egyik vagy a másik oldal dominanciájáról vagy elsődleges szerepéről beszélhetünk. Ebben a megközelítésben a civil és a katonai jelleg kategorikus megkülönböztetése elenyésszik, helyébe a támogatott, illetve támogató oldal definiálása lép.

E tendenciák egyértelműen a válságok komplex módon történő kezelésének irányába hatottak, hiszen egy bonyolult, soktényezős válság esetén egyetlen ágazat, szakterület vagy szervezet nem biztos, hogy átlátja a komplex válság minden összefüggését, összes dimenzióját. Csekély a valószínűsége, hogy egyetlen ágazat szempontjából szemlélve sikerül feltárni a krízis során veszélybe került összes értéket és azok egymáshoz fűződő viszonyrendszerét. A válságkezelésben résztvevők nagy száma elengedhetelenné tesz valamilyen szintű koordinációs mechanizmust a kohézió növelése érdekében. Szinte kizárt, hogy egyetlen ágazat vagy szerv rendelkezzen a komplex válságkezeléséhez szükséges összes információval, tudással, szakértelemmel, tapasztalattal, előérővel, technikai eszközzel, logisztikai háttérrel, pénzügyi forrással.

A fentiek alapján egyértelműen levonható következtetés, hogy korunk kihívásai a különböző civil és katonai képességek koordinált és koherens reagálását kívánják meg mind a nemzeti mind a nemzetközi dimenzióban. Ezzel megindult az a folyamat, amelynek eredménye a civil és katonai képességek együttes, összehangolt alkalmazására vonatkozó teória megszületése lett, és amelyet a szakirodalom átfogó megközelítés (*Comprehensive Approach*) névvel aposztrofál.

Az átfogó megközelítés a 2000-es évek elejétől általánosan elfogadott teóriává fejlődött a nagy nemzetközi szervezetekben (ENSZ, NATO, EU), amelyek a koncepciót – több-kevesebb sikerrel – a gyakorlatban következetesen alkalmazták. A nemzetközi szervezetek mellett az egyes országok is ráébredtek a válságkezelés beavatkozói közötti koherencia és koordináció kialakításának, fejlesztésének fontosságára a modern válságkezelésben. A nemzetek szintjén mindez az adott országban lévő és működő szervezetek közötti együttműködés formájában manifesztálódik. Ennek megfelelően több országban kialakításra kerültek a különböző kormányzati és nem kormányzati szervek, szervezetek közötti együttműködésre vonatkozó koncepciók, amelyek alapvetően minisztériumközi (*inter-ministerial cooperation*), illetve egyéb más szervek közötti (*interagency cooperation*) együttműködésen alapulnak. Ezzel gyakorlatilag kialakult az átfogó megközelítés nemzeti változata, amely összkormányzati megközelítés (*Whole of Government Approach*) néven került be a szakirodalomba.

Mint látni fogjuk, a védelmi és biztonsági reform által meghatározott válságkezelési rendszerünk egyértelműen az átfogó megközelítés és az összkormányzati együttműködés szellemében funkcionál. A reformnak és a hozzá kapcsolódó szabályozásnak éppen az volt az egyik fontos célkitűzése, hogy megteremtődjenek ennek elvi, rendszertani, jogszabályi és szervezeti keretei.

## 2. A NATO válságkezelési rendszere

A NATO Válságkezelési Rendszer kialakításának igénye még az 1999. évi NATO washingtoni csúcstalálkozón, valamint ezen a rendezvényen elfogadott szövetségi stratégiai koncepcióban fogalmazódott meg a tagállamok és a NATO szervek részéről. A csúcstalálkozón a válságkezelés vonatkozásában a résztvevők megerősítették a biztonságban azon átfogó megközelítést, amelyet a hidegháborús környezet megszűnését követően 1991-ben jóváhagyott a Szövetség. Ennek értelmében a NATO a védelmi dimenzió mellett a válságkezelés során nagy fontosságot tulajdonít a politikai, gazdasági, szociális, humanitárius és környezetvédelmi tényezőknek egyaránt, amivel átfogóan szélesíti a Szövetség működési területeit a válságkezelésben.

A NATO ezen időszakban még a rugalmas reagálás hidegháborús katonai koncepcióra kidolgozott NATO Elővigyázatossági Rendszerét (*NATO Precautionary System* – NPS) használta a válságok és konfliktusok kezelésére, amely már nem felelt meg az új biztonsági kihívásokra történő arányos fellépésnek, a terrorizmus és az aszimmetrikus hadviselés szembeni egységes szövetségi gyors reagálásnak, valamint nem volt alkalmazható a világban egy időben elszórtan kialakuló kisebb fegyveres incidensek hatékony kezelésére. Alapvetően az NPS csak a masszív katonai fellépésre volt alkalmazható, a rendszer nem rendelkezett a kisebb kihívásokhoz szükséges átfogó válságkezelési lehetőségekkel.

A 2002. évi prágai csúcstalálkozón a tagállamok vállalták, hogy összehangolják a nemzeti válságkezelési eljárásaikat és rendszereiket a NATO kidolgozás alatt álló Válságreakáló Rendszerével (*NATO Crisis Response System* – NCRS). Az Észak-atlanti Tanács 2005. szeptember 31-én be is vezette a NATO új válságkezelési rendszerét, mellyel egyben felváltotta a már régóta elavult NPS-t.

A rendszer kialakítása során figyelembe vették a Szövetség 1999-ben elfogadott stratégiai célkitűzéseit, valamint a NATO új, hidegháborús eljárásrendet felváltó válságkezelési folyamatát. A válságreakálás koncepciója alapvetően a kialakuló, és a már bekövetkezett biztonsági válságokra, illetve fegyveres konfliktusokra történő gyors reagálást szolgálja, amely a hagyományos katonai fenyegetések mellett képes kezelni korunk új kihívásait, úgymint a kibertérből és nemzetközi terrorizmusból eredő fenyegetéseket, valamint alkalmazható a Szövetség számára kiemelten fontos területeken – főképp a NATO hadszíntereken belül – bekövetkező katasztrófák kezelésére is.

Az új, korszerű rendszer kiemelt hangsúlyt fektet a válságok megelőzésére, mely a katonai eszközökön túl diplomáciai, gazdasági, fegyverzetellenőrzési eszközöket is igénybe tud venni, továbbá alkalmas a Washingtoni Szerződés 5. cikk szerinti hadműveletek, valamint azokon kívüli válságkezelési műveletek előkészítésének és végrehajtásának támogatására. A kialakult válságok kezelése során a rendszer a katonai szervezetek felé tett intézkedések mellett alkalmazza a tagállamok polgári képességeit is, amit a nemzeti rendvédelmi és katonai szervek közötti együttműködés, a polgári veszélyhelyzeti tervezés, majd az azt felváltó polgári felkészültség, a lakosságtájékoztatás és kommunikáció területén valósít meg.

Jól példázza korunk felgyorsult folyamatait, hogy miután létrejött és megszilárdult a NATO új válságreakálási rendszere, addigra olyan mértékben megváltozott a nemzetközi biztonsági helyzet, hogy a Szövetségben komolyan felmerült a rendszer átfogó reformjának a szükségessége. A hidegháborús időszakra szabott NATO Elővigyázati Rendszert felváltó NCRS-t ugyanis az akkori biztonsági kihívásoknak megfelelően elsősorban a NATO területen kívüli, úgynevezett nem-5.

cikkelyes (*non-Article 5*), expedíciós jellegű műveletek kívánalmai szerint alakították ki. A rendszer kiválóan alkalmazható volt egy béketámogató műveletben például Irakban vagy Afganisztánban, sőt még 2014-ben a Krím annektálása idején is korszerű eszköznek bizonyult, bár ekkor már a Szövetség stratégiai figyelme egyértelműen visszarendeződött a hagyományos keleti irányba és csak idő kérdése volt, mikor kell a nemrég megszilárdult NCRS-t újragondolni.

Ez a pillanat a 2022-es orosz–ukrán háborúval érkezett el. Több mint 10 év után, a biztonsági környezetben időközben bekövetkezett jelentős változások hatására a NATO 2022-ben új stratégiai koncepciót fogadott el. Az új stratégiai koncepció megerősíti, hogy a NATO fő célkitűzése a 360 fokos kollektív védelem, mely a következő három fő feladatot határozza meg a Szövetség részére: elrettentés és védelem; válságmegelőzés és válságkezelés; kooperatív biztonság.<sup>8</sup>

Sajátos a NATO értelmezése annyiban, hogy külön kategóriaként kezeli a válságkezelést és azon konzekvensen csak a NATO területen kívüli, nem-5. cikkely szerinti műveleteket érti, így a hagyományos keleti fenyegetéssel szembeni fellépést az elrettentés és védelem feladathoz sorolja, vagyis nem tartja azt válságkezelési feladatnak. Tény, hogy az NCRS is elsősorban az expedíciós műveletekre íródott, ugyanakkor annak intézkedései alkalmazhatók 5. cikkely alá tartozó műveletekre is. Ennek megfelelően a NATO aktivizálta az NCRS-t 2014-ben a Krím annektálását követően, illetve 2022 februárjában is az orosz–ukrán háború kitörésekor. Az aktuális események rávilágítottak arra, hogy sajnálatos módon Európába visszatért a hagyományos fegyveres konfliktus, amely fenyegetést jelent egyaránt a kontinens, valamint a Szövetség irányában. Az is világossá vált, hogy az elsősorban expedíciós műveletekre szabott NCRS jelenlegi formájában nem alkalmas a keleti fenyegetésre adott adekvát válaszáadásra, ezért erőteljesen megindult a Szövetség válságkezelési rendszerének átalakításáról való gondolkodás.

### 3. A NATO Válságreakálási Rendszerének hazai adaptációja

A 2005. szeptember végén hatályba lépett NCRS intézkedéseit tartalmazó Kézikönyvben<sup>9</sup> a Szövetség egy ajánlást fogalmazott meg a tagállamok felé, melyben kezdeményezte, hogy a tagállamok a saját válságkezelési rendszereiket az NCRS-szel összhangban alakítsák ki, illetve a meglévő rendszereiket ennek megfelelően módosítsák. Felmerült ekkor a kérdés, hogy Magyarország milyen válságreakálási rendszerrel rendelkezik, és azt hogyan kellene átalakítani a NATO-igényeknek megfelelően. Rövid elemzés után megállapítást nyert, hogy hazánkban léteznek és működnek az egyes ágazatokhoz rendelt, meghatározott típusú válságok kezelésére hivatott rendszerek. Ide sorolható a honvédelem, a rendvédelem, a polgári védelem, a katasztrófavédelem, az egészségügyi rendszer, a terrorelhárítás és még folytathatnánk a sort. Az azonban távolról sem

<sup>8</sup> NATO 2022 Strategic Concept (NATO SC);

[https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf)

<sup>9</sup> A NATO Válságreakálási Rendszer intézkedéseit tartalmazó Kézikönyv – az itt említett ajánlást is magában foglaló néhány rendelkezéstől eltekintve – minősített dokumentum. Nyílt hazai jogszabályban található rá utalás a NATO Válságreakálási Rendszerével összefüggő döntéshozatal és feladatellátás, valamint a Nemzeti Intézkedési Rendszer alkalmazásával összefüggő szabályokról szóló 399/2022. (X. 21.) Korm. rendelet 2. § 3. pontjában, valamint a NATO Válságreakálási Rendszerrel összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer működtetésével kapcsolatos feladatokról szóló 20/2014. (III. 21.) HM utasítás 2. § b) pontjában.

mondható el, hogy mindezen – mondhatjuk – „válságreakálási alrendszerek” egy koherens egészet, vagyis nemzeti válságreakálási rendszert alkotnának.

2005-ben a Honvédelmi Minisztérium Védelmi Hivatala megkezdte az NCRS hazai adaptációjára vonatkozó kidolgozó munkát és megindult a tárcaközi egyeztetés. Az NCRS a katonai jellegű intézkedések mellett számos, a civil szférát érintő intézkedéscsomagot is tartalmaz, mint például gazdasági, diplomáciai jellegű intézkedések, médiával, közlekedési infrastruktúrával, civil légirányítással összefüggő intézkedések, polgári hírközlő és szállító eszközök védelme, létfontosságú polgári infrastruktúrák védelme, a kormányzat védelme, tömegpusztító fegyverek elleni védelem, polgári védelem, egészségügyi biztosítás, terrorelhárítás stb. Ha nemzeti rendszerünket ezzel összhangban akarjuk kialakítani, akkor annak is óhatatlanul részét kell, hogy képezzék a polgári szférába tartozó intézkedések. Mindez aggályosnak tűnt a minisztériumok többsége részére, mivel félő volt számukra, hogy ilyen módon a honvédelmi tárca a saját hatáskörén túlmutató kérdéseket is szabályozni kíván. Ezzel – álláspontjuk szerint – sérült volna az egyes ágazatok kompetenciája, hatásköre.

A jelentős nézetkülönbségek miatt az NCRS hazai adaptálására vonatkozó törvényi felhatalmazás is hosszas viták, egyeztetések után született meg. 2004-ben az akkor hatályos honvédelmi törvénybe az alábbi felhatalmazás került be: „*Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben állapítsa meg a NATO Válságreakálási Rendszerrel összhangban álló nemzeti intézkedési rendszer rendeltetését, feladatait, eljárási rendjét, a közreműködők kötelezettségeit.*”<sup>10</sup>

A felhatalmazás szövegéből rögtön kiviláglik, hogy az kompromisszumok eredménye, és sok fentebb említett vitás kérdést megkerül. A jogszabályszöveg szándékosan kerüli a nemzeti válságreakálási rendszer kifejezést, illetve nem került megalkotásra a nemzeti válságfogalom sem. Mindez azt jelenti, hogy a jogalkotó nem szándékozott létrehozni egységes válságkezelési rendszert, és az egyes válságtípusokat továbbra is a különböző ágazatok bázisán kezelte, hol jogszabályilag rögzített és szervezett, hol *ad hoc* tárcaközi együttműködés mellett. Nemzeti válságkezelési rendszer helyett tehát Nemzeti Intézkedési Rendszert (NIR) kellett létrehozni, és a felhatalmazás taxatív felsorolással szigorú keretekbe foglalta, hogy a rendszeren belül mit lehet szabályozni, nevezetesen a rendeltetését, feladatait, eljárási rendjét, a közreműködők kötelezettségeit.

A felhatalmazás hatályba lépését követően megkezdődött a több mint 200 NATO válságreakálási intézkedés feldolgozása, illetve hazai viszonyokra történő adaptálása, amelynek eredményeként az NCRS Kézikönyv mintájára elkészült a nemzeti intézkedéseket, valamint az azok alkalmazásához szükséges narratív útmutatót tartalmazó NIR Kézikönyv. Ezzel párhuzamosan történtek kísérletek a NIR kormányzati szintű feladatainak jogszabályi formába öntésére, amely szintén komoly szakmai viták közepette zajlott. Az NCRS, illetve a NIR megalkotására irányuló törvényi felhatalmazás hatályba lépése után négy évvel a HM Védelmi Hivatal elkészítette egy kormány-előterjesztés szakmai tervezetét.

Az előterjesztés mindenekelőtt alapvető változást javasolt a válságkezelés hazai felfogásában annyiban, hogy az ágazati szegmensek mentén megosztott szisztémát felváltva, a válságkezeléssel kapcsolatos információáramlás, elemzés-értékelés, javaslattevés, döntéshozatal, valamint a végrehajtás koordinációja a válsághelyzet típusától függetlenül egyetlen csatornán, egységes eljárás

<sup>10</sup> 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről 81. § (1) bekezdés b) pont



keretén belül, egyetlen központi szerv koordinációjával történjen. Az előterjesztés a döntés-előkészítést, valamint a koordinációt a tárcák felett, kormányzati szinten képzelte el. E célra leghatékonyabb szervezatként egy Válságkezelő Kormánybizottság (VKB) létrehozását indítványozta, amely kizárólagosan lett volna hivatott a szakmai értékelés-elemzés adatai alapján a Kormány részére döntési javaslatot tenni, továbbá a válságkezelésre történő felkészülést, illetve a válságkezelési feladatok végrehajtását koordinálni.

A VKB elnöke a miniszterelnök, tagjai a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter, a honvédelmi miniszter, a külügyminiszter, az igazságügyi és rendészeti miniszter, az önkormányzati és területfejlesztési miniszter, a polgári titkosszolgálatokat felügyelő tárca nélküli miniszter és a kormányzati koordinációért felelős tárca nélküli miniszter lett volna.

Az előterjesztés szerint a VKB tevékenységét, annak közvetlen alárendeltségében egy Kormányzati Válságkezelő Központ (KVK) támogatta volna, amelynek centrális kialakítása és egy helyszínre történő integrálása biztosította volna a kormányzati szintű válságkezelés központi, illetve ágazati képességeinek hatékony és költségtakarékos felhasználását. Elmondható tehát, hogy a 2008-as NIR kormány-előterjesztésben már megjelentek azok az elemek, amelyek az átfogó megközelítés és az összkormányzati válságkezelés irányába mutattak, és amelyek a jelenlegi védelmi és biztonsági reform fontos pilléreit is alkotják. A kezdeményezés, az erősen megosztott ágazati álláspontok miatt nem kapta meg a kellő szakmai támogatást, így az előterjesztés az akkori formájában végül nem lett beterjesztve a Kormány részére.

Kétéves „lappangási” időszakot követően, a korábbi sikertelen szakmai és közigazgatási egyeztetések tapasztalatain okulva, 2010-ben újra tárgyalóasztalra került a NIR megújult verziója. Ekkorra végképp lekerült a napirendről az egységes, nemzeti válságreakálási rendszer víziója, az új javaslat szigorúan az NCRS-ben található NATO válságreakálási intézkedések hazai megfelelőjének a kidolgozására szorítkozott, kiegészítve az intézkedések előkészítésére és bevezetésére vonatkozó nemzeti eljárási szabályokkal. Az új koncepció végül 2011-ben lépett hatályba a NATO Válságreakálási Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer rendeltetéséről, feladatairól, eljárási rendjéről, a közreműködők kötelezettségeiről szóló 278/2011. (XII. 20.) Korm. rendelet (NIR rendelet) elfogadásával.

A NIR rendeletben már nem szerepelt a Válságkezelő Kormánybizottság, a közigazgatás meglévő struktúráját nem módosította, kizárólag a nemzeti intézkedések gyors, operatív bevezetéséhez, illetve végrehajtásához szükséges speciális eljárási szabályokat határozta meg. Az átfogó megközelítés szempontjából talán legfontosabb elv azonban sértetlenül maradt a rendeletben is. Hasonlóan az NCRS-hez, a NIR-ben is szerepeltek a civil típusú intézkedések, amely természetesen magával vonta a civil és katonai képességek együttműködésének az igényét. Ennek megfelelően, a rendszer működtetésében a Honvédelmi Minisztérium és Magyar Honvédség szervezetein kívül részt vesznek még a központi államigazgatási, rendvédelmi és további polgári közreműködő szervek, amivel megteremtődött a szövetségi szinten megfogalmazott átfogó megközelítés koncepció hazai megvalósításának egyik fontos feltétele, a polgári-katonai együttműködés és a különböző szakterületek koordinált közös tevékenysége a válságkezelés során.

A rendszer működtetésében résztvevő szervezetek, a feladatuk alapján meghatározott helyük szerint lehetnek ágazati felelős és együttműködő szervek. Az ágazati felelős szervek tevékenységét, a nemzeti koordinátor fogja össze, aki koordinálja az ágazati felelős szervek vezetőinek NIR-rel és

NCRS-szel kapcsolatos tevékenységét, kapcsolatot tart az érintett NATO szervekkel, valamint javaslatot tesz a Kormány részére az NCRS szövetségi szintű bevezetésének, illetve visszavonásának kezdeményezésére, nemzeti intézkedések bevezetésére vagy visszavonására. Fontos szerepük van még az együttműködő szerveknek is, akik részfeladatok teljesítésével támogatják az ágazati felelős szerveket a nemzeti intézkedésekben meghatározott ágazati feladatok végrehajtásában, szövetségi keretekben az NCRS alkalmazása során pedig a nemzetek által vállalt nemzeti feladatok végrehajtásában.

A NIR működtetése során jelentkező feladatok koordinált végrehajtása érdekében került kidolgozásra a Nemzeti Intézkedések Gyűjteménye, amely

- a) a válságok megelőzését elősegítő,
- b) a válságreakálási műveletek előkészítését és végrehajtását támogató, valamint
- c) a terrorfenyegetettség biztonsági riasztási fokozataival összefüggő

intézkedéseket tartalmazza.

ad a) A megelőzést szolgáló intézkedések – a szövetségi elgondolással összhangban – diplomáciai, gazdasági, speciális terrorizmus elleni tevékenységeket foglalnak magukban. Ezen tevékenységeket Magyarország a többi tagállammal együttműködve tudja csak hatékonyan végrehajtani, mely során diplomáciai és gazdasági eszközökkel elszigeteli az agresszort, illetve segíti a fenyegetett országot. A speciális, terrorizmus elleni intézkedések alkalmazásával Magyarország a szövetséges tagállamokon túl a partnerországokkal is fokozza a terrorizmussal kapcsolatos információk cseréjét.

ad b) A Nemzeti Intézkedések Gyűjteményének másik fontos intézkedéstípusa a válságreakálási műveletek előkészítését és végrehajtását támogató intézkedések. A Nemzeti Intézkedések Gyűjteményében rögzített válságreakálási intézkedésekben foglalt feladatokat a minisztériumok, mint ágazati felelős szervek az együttműködő más minisztériumok és a közreműködő szervek támogatásával hajtják végre. Az ágazati felelősök megállapításánál alapvetően a tárcák feladat és hatáskörei, valamint az intézkedések témakörei lettek párosítva, mely során a katonai mellett beazonosításra kerültek:

- a nemzetbiztonságra,
- a nemzetgazdaságra,
- az energetikára,
- a kommunikációra,
- a nemzetközi kapcsolatokra,
- a kritikus infrastruktúrára,
- a polgári védelemre,
- a közszolgálati médiára és a közrendre

vonatkozó intézkedések, valamint az azok tekintetében feladat- és hatáskörrel rendelkező ágazati felelősök.

ad c) A NIR fontos elemei még a terrorfenyegetettség biztonsági riasztási fokozataival összefüggő intézkedések, melyek segítenek egységesen értelmezni a rendszer működtetésében résztvevő szervezetek részéről a fenyegetéseket. A rendszer a fenyegetések vonatkozásában a súlyosságnak megfelelően „A”, „B”, „C”, „D” szintet különböztet meg az alábbiak szerint:

„A” fokozat: nem zárható ki terrorcselekmény végrehajtása;