

XI. fejezet

Till Szabolcs Péter: A védelmi igazgatás alapjai

A könyv jelen fejezete azon változások bemutatására törekszik, amelyek a közigazgatásnak az állam védelmi érdekeinek előmozdítása érdekében végzett tevékenysége körében, az intézményrendszer átalakításával a komplex biztonsági kihívások hatékonyabb kezelésére irányulnak. 2020 decembere és 2022 novembere között e szabályozási tárgykör rendszerszintű felülvizsgálata zajlik, amely az Alaptörvény különleges jogrendi alcímétől a végrehajtási kormányrendeletekig és határozatokig terjedő módon szervezi újra a (hon)védelmi igazgatás rendszerét, kibővítve annak fókuszát és intézményrendszerét. Ennek megfelelően a jelen fejezet vizsgálatának tárgya az állam igazgatási feladatokat ellátó intézményrendszerének a védelmi feladatok ellátása érdekében az erőforrások összpontosítását megszervező előkészítő tevékenysége, amely a védelmi alkotmány elvárásrendszerét és intézményeit:

- jelenleg főleg a honvédelmi jogi és igazgatási szabályokhoz kapcsolja,
- 2022 novemberétől viszont a honvédelmi, rendvédelmi és nemzetbiztonsági tárgyköröket egy védelmi és biztonsági kerettörvénnyel hangolja össze.

A vizsgálat módszere ezért, figyelemmel a jegyzet célközönségének közszolgálaton belüli eltérő, de egyre inkább együttműködési hangsúlyú szakmai orientációira, a leíró igazgatási szemlélet felől a politikatudományi módszertan felé mozdul el, hangsúlyozva a szabályozás jelenlegi állapotának átmenetiségét, kiemelve a reform céljait.¹

A védelmi igazgatás fókusza a honvédelmi igazgatásnál bővebb tárgykör, amelynek részleges leválása a honvédelemre vonatkozó szabályozásrendszerrel² folyamatban van. A reform célja, hogy megerősítse az állami válságreakálás intézményrendszerét, amely így alkalmassá válik különböző típusú és akár egyidejűleg is jelentkező biztonsági kihívások, válságok gyorsabb és hatékonyabb, összkormányzati kezelésére. A Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosításával (AT9M) elindult folyamat célja tehát egy ellenállóbb államszervezet kialakítása, amely lehetőség szerint különleges jogrendi időszak kihirdetése nélkül is képes a hatékonyság és a jogállami elvárások összehangolására. Magyarország Alaptörvényének tizedik módosítása (AT10M) e koncepciót a 2022 februárjában kitört orosz–ukrán háború tapasztalataira és hatásaira tekintettel gyorsította fel és részlegesen korrigálta.

A reform során a vizsgált igazgatási intézményrendszer kulcsfogalmaivá a védelem és biztonság válnak a honvédelmi szemlélet helyett. Míg az utóbbi fogalom súlypontja a haza katonai védelme a külső, fegyveres agresszióhoz köthető situációkkal szemben az államterület

¹ A jelen fejezetet a lezárásakor hatályos szabályozási állapotnak és az addig parlamenti elfogadást nyert átalakítási irányoknak megfelelően 2022 májusában véglegesítettem. Magyarország Alaptörvényének tizedik módosítására tekintettel a reform üteme felgyorsult, az eredetileg 2023. július 1-jére tervezett fordulónapot 2022. november 1-jei határidővel rögzítették.

² A jelenleg még hatályos szabályozás összefoglaló értékelését és kritikáját lásd LAKATOS–VARGA 2016. A gyakorlati működés összefoglalását lásd JUHÁSZ 2021.

sérthetetlensége és a szuverenitás fenntartása érdekében,³ a biztonság és védelem fogalompárja a válság (eredendően részben szubjektív) fogalmának segítségével értelmezhető:

„[a] biztonság mindazoknak a céloknak, feladatoknak és eszközöknek a rendszere, amelyek felhasználásával egy adott veszély, fenyegetettség csökkenthető, vagy elhárítható. [...] A védelem ezzel szemben olyan gyakorlati tevékenységsorozat, amely arra irányul, hogy megteremtse, szinten tartsa, illetve fejlessze azt az állapotot, amit biztonságnak nevezünk. [...] A biztonság és a védelem kontextusában meghatározó a mindkét területet érintő válság fogalma, amely alatt olyan helyzetet, eseményt vagy bekövetkezésük olyan kockázatát értjük, amely az adott állam, vagy államszövetség (szövetség) működését, az emberek élet- és vagyonbiztonságát veszélyeztetheti, kialakulása jelentős anyagi károkat okozhat, amelynek időbeni és hatékony kezeléséhez a normál (válságmentes) időszakban alkalmazott jogszabályok, eljárások nem elegendőek, a válság elhárítása kormányzati intézkedéseket igényel és többleterőforrások felhasználását teszi szükségessé.”⁴

A jelen fejezet először a fogalomrendszert érintve a különleges jogrendi szabályrendszer változására fókuszál, majd a biztonsági kihívások értékelését követően vezet át a kihívások kezelésére hivatott intézményrendszer és az általa bevonható erőforrások elemzéséhez.

A védelmi igazgatás fogalomrendszere

A védelmi igazgatás fogalma törvényi definíció, amelynek formai és tartalmi változása egyaránt jellemző a szemléletváltásra. Míg az eredeti fogalom a *honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény* (Hvt.) részét képezi, a *védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény* (Vbő.) hatálybalépését követően az igazgatási rendszer súlypontja a katonai szemlélettől távolabbra kerül. A védelmi igazgatás a Hvt. szerint:

„a közigazgatás részét képező feladat- és szervezeti rendszer, amely a Kormány – a honvédelemért felelős miniszter útján gyakorolt – irányítása mellett a Magyarországot veszélyeztető fenyegetésekkel és támadásokkal szemben az állam feladatainak megvalósítására létrehozott, valamint egyes védelmi feladatok ellátására kijelölt közigazgatási szervek által végzett tervező, végrehajtó, rendelkező tevékenység.”⁵

A jogi szabályozások értelmezését elősegítik a Ki – Hogyan – Miért – Hol – Mikor – Mit? típusú kérdésekre adott válaszok. A definíció értelmében a védelmi igazgatás egyrészt egy intézményrendszert, másrészt pedig egy feladatrendszert foglal össze speciális államigazgatási szektorként. Az intézményrendszer centruma a Kormány, amely a feladatok kijelölésére jogosult és kötelezett, illetve amelyen belül a honvédelmi miniszter az előkészítés elsőleges felelőse, rendszergazda.⁶ A definíció rögzíti ezen túl elérendő célként a védelem megszervezését, az abban közreműködő szerveket, valamint a tevékenység fő irányait. Nem tartalmaz ugyanakkor időbeli korlátozást,

³ LAKATOS–VARGA 2016: 169.

⁴ LAKATOS–VARGA 2016: 171–172.

⁵ Hvt. 80. § 32. pont.

⁶ A fejezet a működés leírása során informatikai analógiákat alkalmaz.

tehát a tevékenység folyamatos jellegű, bár a feladatok súlypontja a tervezéstől a végrehajtás irányába tolódhat el. A hatályos definíció kiemelt szegmensei:

- Ki? – a védelmi igazgatási feladatok miatt létrehozott és ilyen feladatokba bevont köz-igazgatási szervek, az önkormányzatokat is ideértve;
- Hogyan? – az irányítók szerepe;
- Miért? – a fenyegetések és támadások miatt;
- Hol? – az ország területének egészén vagy annak részein;
- Mikor? – folyamatos tevékenységként;
- Mit? – a feladattipológia: tervezés, rendelkezés, végrehajtás, időben változó fókusszal.

A Hvt.-ben két további fogalom is kapcsolódik a meghatározáshoz: a honvédelmi igazgatás⁷ és a katonai igazgatás.⁸ Eme további definíciók egyre inkább a katonai jellegű tevékenység feltételeinek biztosítására irányulnak azzal, hogy anyagi és személyi erőforrások bevonását célozzák a haza fegyveres védelme érdekében. Míg békében az előkészítő tevékenység a hangsúlyos, háborús körülmények között a katonai tevékenység eredményes megvívása válik a kitüntetett céllá a lakosság túlélési feltételeinek biztosítása mellett.

A honvédelmi kontextusnál tágabb szemléletet tükröző Vbő. ezzel szemben a védelmi és biztonsági igazgatás bővített fogalmát alkalmazza:

„a közigazgatás részét képező feladat- és szervezet-rendszer, amely a Kormány irányítása mellett a Magyarországot és annak lakosságát veszélyeztető fenyegetésekkel és támadásokkal szembeni fellépésre létrehozott, illetve jogszabályban ilyen feladatra kijelölt állami szervek központilag összehangolt tervező, végrehajtó és rendelkező tevékenysége, különös tekintettel a válsághelyzetek kezelésére, a különleges jogrend kihirdetésére, valamint a védelem- és biztonság tudatosság polgári és állami fokozásával összefüggő feladatokra és az ezekre való felkészülésre, beleértve a honvédelmi igazgatást és az annak részét képező katonai igazgatást, továbbá a kapcsolódó rendvédelmi szervek által ellátott igazgatást”.⁹

A védelmi és biztonsági igazgatás fogalmának eltérése az alábbi módon foglalható össze:

- Ki? – az erre a célra létrehozott és bevont szervek kettőssége fennmarad, ugyanakkor az alanyok az állami szervek, ami egyszerre tágabb és szűkebb is, mint a Hvt.-ben alkalmazott terminológia. Az önkormányzati szervek kikerülnek a fogalomból, bár végrehajtási típusú feladataik megmaradnak, ugyanakkor a közigazgatáson kívüli állami szerveket is bevonják (például a Magyar Honvédséget), illetve nevesítik a rendvédelmi és katonai igazgatási intézményeket;

⁷ „[H]onvédelmi igazgatás: a védelmi igazgatás részét képező feladat- és szervezetrendszer, amelynek keretében az ország védelmére létrehozott, valamint e feladatra kijelölt közigazgatási szervek, továbbá a honvédelemben közreműködő más szervek ellátják az 1. § (3) bekezdésében meghatározottak honvédelemre való felkészítésével, az országvédelemmel és a honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos feladatokat.” Hvt. 80. § 12. pont.

⁸ „[K]atonai igazgatás: a közigazgatási szervek jogilag szabályozott és a honvédelmi igazgatás részét képező olyan tevékenysége, amely a haza fegyveres védelme feltételeinek megteremtése és megvalósítása érdekében a jogalanyok honvédelmi kötelezettségeinek és önként vállalt honvédelmi feladatainak tervezésére, valamint a kötelezettségek és a vállalt feladatok végrehajtására irányul.” Hvt. 80. § 20. pont.

⁹ Vbő. 5. § 16. pont.

- Hogyan? – a Kormány irányítási joga fennmarad, ugyanakkor a honvédelmi miniszter rendszergazda szerepe kikerül. Mindez lehetővé teszi, hogy a Vbő. feladatokat telepítsen a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervére, az összehangolásra hivatott intézményre;
- Miért? – az országot érő fenyegetések és támadások felsorolását kiegészítik ezek lakosságot fenyegető értelmezési tartományaival, az állami reagálást kiváltó okok köre szélesebbé válik;
- Hol? – az ország területének részleges érintettségének lehetősége továbbra sem fogalmi elem;
- Mikor? – a folyamatosság központi jelentőségű, ugyanakkor két időszak is kiemelésre kerül: a különleges jogrend mellett a békeidőszaki válságkezelési képességének erősítése a preferált cél;
- Mit? – a tervezés, végrehajtás és rendelkező tevékenység kiegészül a tevékenységi irányok tipikus megvalósulási formáival. A felkészülés oldaláról a védelmi és biztonság tudatosság emelésének társadalmi szempontú feladatát (ellenálló képesség erősítése), illetve ezek összekapcsolását a válságok kezelésével kiemelik.

Megállapítható, hogy a védelmi és biztonsági reform következtében a *védelmi igazgatás* fogalma elveszíti rendszerintegráló jellegét. Egy komplexebb biztonságfelfogás következtében átadja helyét a *védelmi és biztonsági igazgatás* fogalmának, amely elődjénél szélesebb cél- és eszközrendszer alapján törekszik megteremteni az állami és társadalmi reakciók képességét a kihívásokkal szemben. Mindkét fogalom ugyanakkor kapcsolódik az Alaptörvény szerinti különleges jogrendi esetekhez, valamint az állami/önkormányzati szervek együttműködése folytán mobilizálható erőforrásokhoz.

A különleges jogrend esetei

A magyar jogrendszer alapja, az Alaptörvény elfogadása idején a korábbi Alkotmány úgynevezett minősített időszaki jogcímeit részlegesen pontosítva, de koncepciójában és esetszámában megőrizve emelte át a különleges jogrend alcímébe. Ennek megfelelően a 2011-es szabályozási állapot:

- a katonai típusú, külső eredetű kihívások kezelésére a rendkívüli állapot, megelőző védelmi helyzet és váratlan támadás (együtt: honvédelmi típusú különleges jogrendi időszakok),
- a rendvédelmi, belső erőszakos jellegű veszélyek kezelésére a szükségállapot, valamint
- a természeti vagy ember okozta katasztrófatípusú szituációk kezelésére a veszélyhelyzet kategóriáit tartalmazta.

Ezt egészítette ki második rendvédelmi típusú különleges jogrendi esetként 2016-ban a terrorveszélyhelyzet. E hat kategória felülvizsgálatát és összevonását az AT9M irányozta elő,¹⁰ azonban az AT10M az orosz–ukrán háború következtében a veszélyhelyzet fogalmát 2022 májusától kiterjesztette a szomszédos államból eredő egyes biztonsági kihívások következményeinek kezelésére.

¹⁰ A kategória-rendszer kritikai elemzését lásd JAKAB–TILL 2020.

A reformot megelőző tanulmányok érveket soroltak fel a kategória-rendszer megtartása és meghaladása mellett is,¹¹ amelyeket követően az AT9M a katonai, rendvédelmi és katasztrófa-elhárítás típusú esetkörök egy-egy kategóriába való összefoglalásának javaslatát¹² követte. Az AT9M kategória-rendszere szerint így a *hadiállapot*, *szükségállapot* és *veszélyhelyzet* fogalma épül be az Alaptörvény 48. cikkébe, a kiváltó okok iránya szerint elkülönített, de kibővített feltételrendszerű¹³ különleges jogrendi kihirdetési esetkörökként.

Az új fogalomrendszer¹⁴ egyértelműsíti, hogy a különleges jogrend valamelyik tényállásának kihirdetése *alkotmányos lehetőség*, amelyekhez képest folyamatosan rendelkezésre áll a válsághelyzetek békeidőszaki kormányzati kezelése, amelynek eszköztárát a Vbő. tartalmazza.

Az, hogy a különleges jogrend alkotmányos szabályainak végrehajtása sarkalatos törvényi tárgykör, a rendszerváltoztatás óta nem volt vitatott. A szabályozás helyét érintő bizonytalanság ugyanakkor végigkísérte a honvédelmi törvények történetét. A 102/E/1998. AB határozat igazolta vissza, hogy a haza védelme (és fegyveres erőként ennek meghatározó eszköze, a Magyar Honvédség) és a békétől eltérő állapotok joga, a különleges jogrend szabályozása tartalmi szempontból szorosan összefüggő tárgykörök, amelyek azonos törvényben is szabályozhatók, ugyanakkor elvben szét is választhatók. A különleges jogrend Vbő.-ben meghatározott sarkalatos szabályain túl a *honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény* (új Hvt.) tárgyát a Magyar Honvédségre vonatkozó, szűk értelmű belső igazgatási tárgykörök sarkalatos szabályai mellett a haza katonai védelmében közreműködők együttműködésére vonatkozó rendelkezések alkotják. Ennek során a honvédelmi igazgatási tárgykörök jelentik majd a honvédelmi szabályozás külső igazgatási elemét,¹⁵ elkülönülve a védelmi és biztonsági igazgatás Vbő.-be átkerülő elemeitől.

A különleges jogrendi tárgykör Vbő.-be átemelése azzal indokolható, hogy a védelmi igazgatás egyes intézményei, különösen a területi védelmi bizottságok a Hvt. mellett a *katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény* (Kat.) által is alkalmazott szervezetrendszer, amelynek működése szempontjából a katonai vagy katasztrófavédelmi cél csak az aktuális feladat (napirendi pont) alapján különíthető el. Így tehát

¹¹ Lásd különösen CSINK 2017; TILL 2017 és FARKAS–KELEMEN 2020.

¹² BALOGH 2018.

¹³ Az AT9M kritikai elemzését lásd TILL 2021.

¹⁴ Lásd Alaptörvény 49. cikk (1), 50. cikk (1) és 51. cikk (1).

„49. cikk (1) Az Országgyűlés

a) háborús helyzet kinyilvánítása vagy háborús veszély,

b) külső fegyveres támadás, hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű cselekmény, valamint ezek közvetlen veszélye, vagy

c) kollektív védelemre irányuló szövetségesi kötelezettség teljesítése esetén hadiállapotot hirdethet ki.”

„50. cikk (1) Az Országgyűlés

a) az alkotmányos rend megdöntésére, felforgatására vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló cselekmény, vagy

b) az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető súlyos, jogellenes cselekmény esetén szükségállapotot hirdethet ki.”

„51. cikk (1) A Kormány *szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa*, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény – különösen elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség – esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdethet ki.” (Az AT10M által meghatározott kiegészítés kiemelése hozzáadva TSz.)

¹⁵ A külső és belső honvédelmi igazgatás elkülönítését lásd PETRUSKA 2019.

a honvédelem külső és belső igazgatása marad az új Hvt. része, az általánosabb védelmi és biztonsági igazgatási tárgykörök pedig összkormányzati fókuszba kerülnek. Továbbra is szükség lehet a konkrét szituációkban állami, önkormányzati és állampolgári erőforrások bevonására, de az Alaptörvény XXXI. cikkén alapuló kötelezettségrendszer érvényesítése a honvédelmi célnál tágabb intézményrendszerbe kerül.

A biztonsági kihívások és hatásuk a szabályozás rendszerére

Azok a veszélyek és kihívások, amelyek kezelésére a védelmi és biztonsági igazgatási intézményrendszer által összehangolt módon elsődlegesen az állami szervek hivatottak az önkormányzati, állampolgári és gazdálkodó szervezetek által birtokolt erőforrások bevonása mellett, folyamatosan változnak. Korábban az erőforrások bevonása a katonai igazgatás feladata volt személyi és vagyoni értelemben egyaránt, azonban a Vbő. éppen a veszélyek komplex jellege miatt kezdeményezte az Alaptörvény XXXI. cikkében is megjelenő célrendszer elemeinek differenciáltabb szabályozását.

Az Alaptörvény ugyanis elkülöníti a honvédelmi és katasztrófavédelmi célokat. Ezzel is magyarázható, hogy a honvédelmi miniszter rendszergazda-felelősségi körén kívül kerültek 2012-től a katasztrófavédelemmel összefüggő szabályok. Folyamatosan megvalósult ugyanakkor a Hvt. és a Kat. kapcsolódó szabályai szerint a biztonsági kihívások értékelése. A kihívások dinamikus értékelése olyan állami kötelezettség, amely alkotmányos követelménnyé is szilárdult, és a sokféleségre reagálni képes, így a változtathatóságot a stabilitással ötvöző intézményrendszer igényét jelenti. Mindezt ugyan az önkéntes haderőre áttérés kontextusában mondta ki az Alkotmánybíróság,¹⁶ azonban a rugalmas és eredményes reagálás követelménye fennmaradt.

Mivel a védelmi és biztonsági igazgatási tevékenységet ellátó szervek döntő módon a Kormány alárendeltségébe tartoznak, az aktuális kihívások és kockázatok jelentőségének értékelésére elsődlegesen a végrehajtó hatalom hivatott. Ennek során stabil elemek rögzíthetők törvényhozási úton is, azonban az aktualizálás komplex és gyorsan változtatható értékelést igényel, amelynek eszköze elsődlegesen a stratégiaalkotás.

A veszélyek és kihívások értékelését *Magyarország 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozattal kihirdetett Nemzeti Biztonsági Stratégiája* (NBS) végezte el. Ennek során az NBS figyelemmel volt hazánk európai uniós és NATO-tagságára is. Az NBS 142. pontja a kihívásokat és fenyegetéseket valószínűség és következményi hatás szempontjából két dimenzióban összefoglalva az alábbi csoportosítást tartalmazza:

- illegális migráció, népességbetelepítés;
- váratlan katonai támadás;
- hibrid, DIME¹⁷ destabilizálás a kormányzat és társadalom irányába;
- a számítógépes rendszereket ért kibernetikai támadások, a kritikus infrastruktúra sebezhetősége;
- terrortámadások;
- a nemzeti döntési jogkörök kisebbségekre kiterjedő olvasatú védelme;
- demográfiai kihívások, előregedés, népességfogyás;

¹⁶ Lásd 50/2001. (XI. 29.) AB határozat, különösen Indokolás IV/2.3.

¹⁷ DIME: Diplomatic, Information, Military, Economic. DIMEFIL: DIME+ Financial, Intelligence, Law Enforcement.

- gazdasági válság;
- energetikai ellehetetlenülés;
- „bukott államiság” határon áttérjedő hatásai;
- technikai forradalom – terrorizmus nexus;
- szervezett bűnözés;
- tömegpusztító fegyverrel elkövetett támadás;
- regionális hatású ipari balesetek és katasztrófák;
- tömeges és súlyos humán járványok;
- rendszeresen jelentkező természeti katasztrófák;
- klímaváltozás, vegetációk pusztulása.

Az első öt helyre soroltak közül szűkebb értelemben csak a váratlan támadás katonai kihívás, illetve – figyelemmel a NATO és az EU által együttesen használt terminológiára – a hibriditás körében merülhet fel a katonai eszközök nyílt vagy leplezett alkalmazása,¹⁸ azonban nem feltétlenül a katonai eszközrendszer szerepe a domináns. A kihívások kezelése érdekében az NBS az együttműködés és az összehangolt tevékenység feladatszabását is tartalmazza.¹⁹ A biztonság minél szélesebb társadalmi csoport részére való biztosítása ugyanakkor az alapvető jogok (átmenetileg nagyobb mértékű) korlátozását, illetve az alkotmányos kötelezettségek érvényesítését is szükségessé teheti.²⁰

A védelmi igazgatási intézményrendszer elemei (Hardver)

A védelmi igazgatási intézményrendszer Hvt.-ben kialakított felépítése a Vbő. modelljévé vált, bár az elérendő célok csak részben azonosak. Közös a két szabályrendszer kiindulópontja, amely a honvédelmet, illetve a védelem és biztonság kérdését nemzeti ügynek tekinti, és ebből vezeti le az állami szervek feladatait, valamint a közösségek és egyének feladatok ellátásába való bevonását az önkéntesség vagy kötelezettségek alapján. Az intézményrendszer tehát mindkét szabályozásban nevesíti a feladatok ellátására elsődlegesen hivatott szerveket, illetve az ezek tevékenységébe bevonható erőforrások biztosításának módjait.

A Vbő. általános indokolása²¹ összefoglalja azt az intézménytörténeti fejlődést, amely különböző hangsúlyokkal a védelmi és biztonsági tevékenységek állam általi megszervezését írja le.

¹⁸ Lásd KÁDÁR 2020a; FARKAS 2020 és KESZELY 2020.

¹⁹ „Az állam külső és belső biztonságáért felelős szervek, a fegyveres és a rendvédelmi szervek és a polgári hatóságok tevékenységének összehangolására napjainkban nagyobb szükség mutatkozik, mint valaha. Ezzel összhangban folytatni és erősíteni kell a külügyi, a honvédelmi, a rendvédelmi, a nemzetbiztonsági, a bűnüldözési, az igazságszolgáltatási, a gazdasági és pénzügyi, a közegészségügyi és járványügyi, az élelmiszerbiztonságért felelős, a katasztrófavédelmi és a polgári válságkezelési szervek közötti koordinációt és együttműködést.” NBS 142. pont.

²⁰ A Covid-19-járványkezeléssel összefüggésben főleg a mozgásszabadságot és a gyülekezési jogot korlátozták. Az érvényesíthető kötelezettségek rendszerét – az Alaptörvény XXXI. cikke alapján – a Vbő. 6. §-a foglalja össze azzal, hogy a kizárólag hadiállapotban érvényesülő katonai szolgálati kötelezettség és a honvédelmi munkakötelezettség elsődleges szabályozása honvédelmi törvényi tárgykör marad. A több-célú kötelezettségeket, a polgári védelmi kötelezettséget, valamint a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségrendszert a Vbő.-be emelték át a Hvt.-ből és a Kat.-ból.

²¹ A T/16221. számú törvényjavaslat Általános indokolása 66–68.

E szabályozási korszakfordulók 1848-ig nyúlnak vissza, amikor elsőként a nemzet (hon)védelmi szabályozása jelent meg. A kiegyezést követő évtizedekben a védelmet és biztonságot szolgáló szervezetek és tevékenységek szabályozása jelent meg, amelyet 1912-ben a különleges jogrendi szabályozás elődje, a kivételes hatalom egészített ki. A polgári védelmi tevékenység elődjeként a két világháború között a légoltalmi szabályrendszer alakult ki, mint a technikai fejlődés által kiváltott igény. A tevékenységi és szervezeti típusú szabályozás ágazati fordulata az első honvédelmi törvénnyel, az 1939. évi II. törvénycikkkel valósult meg, megalapozva a 21. század első évtizedéig domináns katonai típusú biztonságfelfogást. A rendszerváltozást követően törvényi szabályozást nyert ugyan a rendvédelmi és nemzetbiztonsági intézményrendszer is, azonban a három tevékenységet elsődlegesen a hatásköri elhatárolások jellemezték. A 2013-tól egyidejűleg jelentkező európai biztonsági kihívások kezelésére való felkészülés szükségessé tette a béke-időszaki válságreagálási együttműködés erősítését a tevékenységek összehangolása érdekében.

A Vbő. célja egy összkormányzati koordinációval és az ágazatok közötti együttműködéssel jellemezhető védelmi és biztonsági rendszer, amely az átfogó megközelítés szemléletmódját alkalmazva, a társadalom biztonsági felkészítését is felvállalva alkalmazható és fejleszthető működési rendet kíván kialakítani, figyelemmel a technológiai fejlődés hosszabb távú hatásainak kezelésére is.

Ennek megfelelően a Vbő. alapvetően a Hvt. intézményeit korrigálva emeli át a megváltozott fókuszú állami válságkezelés intézményrendszerébe. A honvédelmi tárca rendszergazda-felelősségét a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve veszi át, amely a Kormány által kijelölt koordinatív szervként felelős a tevékenység programozásáért, a nemzeti ellenálló képesség²² fejlesztéséért és a nem állami szereplők bevonásáért, összességében a védelmi és biztonsági tevékenység társadalmiasításáért.

E szabályozási vízió kiindulópontja a Hvt. és a Kat. közös védelmi igazgatási rendszerének átvételével vonja be a tevékenységek ellátásába az állampolgárokat, a gazdálkodó szervezeteket, valamint az önkormányzatokat. E területi védelmi igazgatási modell működtetése a végrehajtó hatalom felelősségi körébe tartozik.

Az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdése szerint „[a] Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. A Kormány az Országgyűlésnek felelős.”

Ezen általános megfogalmazás már önmagában is alkalmas lenne az alapvető fegyveres intézményekkel kapcsolatos kormányzati jogkörök levezetésére, ugyanakkor az Alaptörvény 45–46. cikke a Magyar Honvédség, a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok esetében külön is nevesíti a Kormány működésirányítási jogkörét. E három szervrendszer működésének irányítására a Kormány kizárólagosan jogosult, a más hatalmi ágak szerepe az ellenőrzésre, a kontrollra irányulhat. E ponton ugyanakkor a Hvt. katonai védelmi és a Vbő. védelmi és biztonsági fókuszának különbözősége miatt alapvető módon tér el a feladat rendeltetésszerű ellátására hivatott állami intézményrendszer:

- a Hvt. 1. § (2) bekezdése a Magyar Honvédség köré szervezve vonja be az együttműködés körébe a rendvédelmi és egyéb (állami és önkormányzati, valamint civil) szerveket,

²² Elemei a NATO összefoglalása szerint: 1. a kormányzat folyamatossága és a kritikus kormányzati szolgáltatások, 2. ellenálló energiaszolgáltatás, 3. a tömeges kontrollálatlan személymozgások kezelésének képessége, 4. folyamatos ivóvíz- és élelmiszer-ellátás, 5. a tömeges sérüléseket kezelni képes (egészségügyi) intézményrendszer, 6. a polgári kommunikációs rendszerek ellenálló képessége és 7. a civil közlekedési hálózatok működésbiztonsága. Elemzését lásd ROEPKE–THANKEY 2019.

- végso soron az állampolgári áldozatvállalást, valamint a szövetségesek (NATO- és EU-partnerek) segítségnyújtását;
- a Vbő. 3. §-a viszont három pillérként egyidejűleg helyezi a (szükség esetén fegyveres) védelmi fókuszba a honvédelmi intézményrendszert, a rendvédelmi szerveket,²³ valamint a nemzetbiztonsági szolgálatokat. E hármas intézményrendszerrel kötelezi együttműködésre a közigazgatást, valamint kiegészítő erőforrásként a nemzetgazdaság bevonását, az állampolgári elhivatottságot és kötelezettségeket, valamint a polgári védelmi és civil szervezeteket, illetve a szövetségi együttműködést.

A két felfogás eltérése a fókuszpontra túl az önkormányzatiság kezelésében is kimutatható. A Kormánytól a területi védelmi bizottságok rendszerén át végso soron az önkormányzati szintet is bevonja a feladatok ellátásába, azonban a Vbő. hangsúlyozza a feladatellátás államigazgatási jellegét. A Hvt. a honvédelmi feladatokba bevont, ágazaton kívüli szervezetek Magyar Honvédség tevékenységével összefüggő feladatait az alábbi logika mentén kategorizálja:²⁴

- a rendvédelmi szerveket és az Országgyűlési Őrséget alapvetően fegyveres őrzés-védelmi jellegű feladatokba vonják be;²⁵
- az egyéb állami és önkormányzati szervek, ideértve a bírósági és ügyészi szervezetet is, valamint a közszolgáltatásokat ellátó intézményrendszer és a kritikus infrastruktúrák esetében saját feladatspektrumuk védelmi hangsúlyai kerülnek előtérbe a felkészülés során;²⁶
- az önkéntes szervezetek (egyesületek, vallási közösségek, karitatív szervezetek) közreműködésével kapcsolatban az állami feladat a részvétel koordinációjára korlátozódik.

A Vbő. 48. §-a védelmi és biztonsági szervezetek fogalmára épít, amelyek hierarchikus módon felépülő állami szervezetek. Az 5. § 18. pontja szerinti fogalom meghatározás alapján e körbe a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, a nemzetbiztonsági szolgálatok és az Országgyűlési Őrség tartoznak. E szervek önálló rendeltetését az Alaptörvény, illetve külön törvények határozzák meg. A Vbő. szerinti összehangolás elsődlegesen az azonnali reagálás intézményrendszerének kialakítására irányul, ideértve a bejelentések fogadására alkalmas készenléti rendszerek összekapcsolását, az azonnal bevonható készenléti erők alkalmas állapotban tartását, valamint a tervezési és válságreagálási rendszerekkel kapcsolatos tevékenységek begyakorlottságát. További előny az információcsere valós idejű megvalósulása és a felkészültség folytán a válságreagálás időigényének csökkentése. Az összehangolt tevékenység fogalmi eleme, hogy valamennyi állami szervezetnél rendelkezésre álló képesség késedelem nélkül bevonható legyen, figyelemmel az NBS 142. pontja szerinti okokra is.

E vízióban tehát lehetségessé válik a fegyveres állami szervek között a képességek párhuzamos fejlesztésének kiváltása az egy-egy szervezetre fókuszált modernizációval, amely – a rendeltetések elkülönülése mellett is – a többi védelmi és biztonsági szerv feladatellátásába is bevonható.

²³ A rendvédelmi szervek fogalma a rendőrséget, a Nemzeti Adó- és Vámhivatalt, a büntetés-végrehajtási szervezetet és a hivatásos katasztrófavédelmi szervet foglalja össze a Vbő. 5. § 8. pontja szerint.

²⁴ Hvt. 18. §.

²⁵ A Hvt. nem tartalmaz definíciót a rendvédelmi szervek körére. A rendvédelmi szerveket érintő vita alapvetően a nemzetbiztonsági szolgálatok fogalmkörbe vonhatóságát érintette.

²⁶ Például a médiaszolgáltatók esetében a lakosság riasztásának feladata a tájékoztatás fókuszterületévé válik.

A védelmi bizottsági intézményrendszer

A területi igazgatás szerveinek a védelmi és igazgatási feladatokba való bevonását, illetve az ország adott részét érintő kihívások helyi vagy megyei szintű kezelését a védelmi bizottsági rendszer biztosítja. A jelenleg még hatályos szabályok szerint a rendszer leírása a Hvt.-ben található, amelynek intézményeit a Kat. pusztán alkalmazza. A Vbő. hatálybalépésével a rendszer általános szabályai a szabályozási logika érdemi korrekciója nélkül kerülnek át a védelmi és biztonsági kontextusba.

A közreműködő igazgatási szervek bizottsági struktúrája kétszintű. A területi (megyei, fővárosi) védelmi bizottság hierarchikus alárendeltségében a helyi (járási, kerületi) védelmi bizottságok bontják le a feladatokat a települési polgármesterek államigazgatási feladataiig. A bizottsági rendszer így a szakértelem és a demokratikus (választott) legitimitás összehangolására törekszik az önkormányzati intézmények államigazgatási tevékenységbe becsatornázása útján, ahol az állandó összetétel mellett a további szervezetek képviselőinek meghívása a kezelendő válságoknak megfelelő szakmai fókusz kialakíthatóságát szolgálja. A rendszer centralizáltságát elsődlegesen a bizottsági elnökök biztosítják, akik:

- a területi védelmi bizottság esetében az illetékes főispán;
- a helyi védelmi bizottságok esetében pedig a megyei (fővárosi) kormányhivatalok járási (kerületi) hivatalvezetői.

E felépítés a központilag elrendelt feladatok egységes értelmezését szolgálja. Ennek során a területi szint tevékenysége elsődlegesen a védekezési tevékenység irányítására és összehangolására, a helyi szinté a lakosságellátási kérdésekre, a polgármesterek végrehajtó szerepe pedig a védelmi tevékenységhez szükséges erőforrások bevonására irányul.

Az állami válságkezelési intézményrendszerbe az önkormányzatok becsatornázása végső soron kettős célt szolgál. A rendelkezésükre álló erőforrások bevonásán túl szükséges a kisebb közösségek lokális érdekeinek összemérése a válságkezelés általánosabb céljaival. Szélsőséges árvízvédelmi helyzetben esetleg a települések megközelítési útvonalainak elvágása lehet például a nagyobb közösségeket veszélyeztető kihívás elhárításának eszköze. Így az önkormányzatok, a védelmi kötelezettségekkel terhelt magánszemélyek vagy gazdálkodó szervezetek részben ellenérdekeltek lehetnek a veszélyelhárító tevékenység során,²⁷ a nyomós közérdek miatt ugyanakkor a korlátozások és tilalmak időlegesen szükségesnek és arányosnak minősülhetnek.²⁸

²⁷ „Kutatási eredményeik alapján igazolták, hogy a társadalom védekezési igénye az erők és az irányítás olyan mértékű centralizációját teszi szükségessé, amely ellentmondásban áll az alkotmányos alapon szerveződő önkormányzatok függetlenségével, az állampolgárok szabadságjogainak gyakorlásával és a piacgazdaság szereplőinek törekvésével.” HORNYACSEK 2019: 8.

²⁸ A Covid–19-járványkezelés során a gépjárműadó központosítása és a tömegközlekedési járatsűrűség előírása csökkentette az önkormányzati bevételeket és emelte a kiadásokat a gazdaságossági megfontolásokkal szemben is. Az önkormányzati bevételek elvonása vonatkozásában a 8/2021. (III. 2.) AB határozat az ellehetetlenítés tilalmát nevesítette olyan követelményként, amelynek sérelme nélkül a vagyoni helyzetbe beavatkozás megengedett.

Az erőforrások

A védelmi és biztonsági veszélyek kezelése érdekében erőforrások elsődlegesen az állami szervek oldaláról állnak rendelkezésre, jelentősebb kihívások elhárítása érdekében ugyanakkor a társadalmi szinten meglévő, külső erőforrások bevonása is szükségessé válhat. A védelmi igazgatási tevékenység konkrét válságkezelésen túlmutató része ezen erőforrások mobilizálására irányul: tervező és elvonó jellegű funkciót jelent azért, mert az állam a forrásokat a védekezés során más célból, esetleg eltérő helyszínen használja fel. Az állami szervek együttműködése mellett a társadalmi biztonságtudatosság erősítésének célja a békeidőszaki felkészítés és begyakorlás szükségességére helyezi a hangsúlyt, ahol az áldozatvállalási készség a biztonsági kihívások megértése mellett a pozitív attitűd következtében is erősödhet. Az esetek döntő többségében ugyanis a negatív következmények arányosított felvállalása nélkül a kihívás nem hárítható el.

A „pénz, paripa, fegyver” allegóriája a válságkezelési feladatokra is igaz: a feladatok ellátása szükségessé teszi a beavatkozó személyi állomány meglétét, annak eszközrendszerét és költségvetési fedezetét. Nem lehet folyamatosan valamennyi veszély elhárítása érdekében a személyzet és a felszerelés teljes körét a védelmi és biztonsági feladatokra rendelni, mivel aktuális kihívás hiányában, a válságszituáción kívül ez alapvető gazdaságossági szempontoknak mondana ellent. A válságszituációk kockázatával összefüggésben ugyanakkor a veszteség megelőzése vagy a megvalósult kár enyhítése történik, mivel ezek is alapvető gazdasági érdekek.

Végso soron a biztonság is a globális közjavak körébe sorolható közgazdasági értelemben, amelynek van gazdasági értéke is. A biztonság érdekére fordított költségek ugyanakkor részben megoszthatók: a felkészülés időszakában folyamatos kiadást igénylő intézményrendszer, illetve a készletek lebiztosítása mellett a védelmi igazgatás útján további erőforrások vonhatók be. Ez a védelmi igazgatási tevékenység tervezési oldala a felkészülés időszakában, illetve a kötelezettségek érvényesítése a válságkezelés során. Utóbbi megvalósítása körében a szerződésen alapuló, tehát beleegyezési elemet tartalmazó megoldások preferáltak a kötelezettségi alapú forrás- és eszközbevonással szemben, ugyanakkor az állami kikényszeríthetőség végső soron rendelkezésre áll.

A védelmi tervek rendszere (Szoftver)

A védelmi igazgatási tevékenység intézményrendszer-fejlesztésre is kiható szegmense az aktualizálásra és finomhangolására hivatott tervezési rendszer. Ennek megfelelően normatív és egyedi határozatok képezik a tevékenység meghatározó részét, ami biztosítja a különböző válságkezelési szituációk érdekében szükségessé váló erőforráselemek mozgósítását. A hatályos rendszer céljának leírását a *védelmi igazgatás tervrendszerének bevezetéséről szóló 1061/2014. (II. 18.) Korm. határozat* részletezi: „Olyan tervrendszert kell kialakítani, amely különleges jogrend időszakában biztosítja a honvédelemben közreműködő szervek – ezen belül is meghatározóan a központi közigazgatási szervek – vezetettségét, s így általuk, illetve rajtuk keresztül az ország működőképességének fenntartását, szükség esetén a lakosság élet- és vagyonmentését, valamint a lakosság folyamatos ellátását.”²⁹

²⁹ 1061/2014. (II. 18) Korm. határozat 1. melléklet, *Az elgondolás alapján kidolgozásra kerülő honvédelmi intézkedési tervekkel szemben támasztott szakmai követelmények* című fejezet 2. bekezdés.

Eme cél megvalósítása érdekében az elvárt tervezési rendszer értékelési dimenziói:

- a kihívások megjelenítése (kockázatok és veszélyforrások);
- a NATO Válságreakálási Rendszerrel összhangban a szükséges teendők meghatározása;
- az időben való cselekvés;
- a feladatok rugalmassága és dinamikussága;
- az erőforrások felhasználásának takarékosága;
- az integrált, feladatalapú tervezés;
- az operatív együttműködés, valamint
- a hatékonyság és eredményesség.

A kormányhatározati rendszerleírásban így a terv egy jövőbeli cselekvés idejét, eszközeit (ideértve a személyi, szervezeti és anyagi erőforrásokat is) és módját összehangoló elgondolás az elérni kívánt állapotig való előrelátással, a környezet és a szervezet állapotának változását is számításba vevő cselekvési változatokkal. A válságkezelési tervek sajátossága az információk hiányos jellege és a bizonytalansági tényezők jelentősége, amely a konkrétság eredendő korlátja is egyben. A honvédelmi intézkedési terv, a védelemgazdasági alapterv és a veszélyelhárítási alapterv összehangolt fejlesztésére irányuló elképzelés 2019-től beépült ugyan a Hvt.-be, azonban a védelmi és biztonsági fókuszra kiterjesztés érdekében a feladatot a Vbő. átvállalja.

A koncepcióváltást eredményező limitált hatékonyság a védelmi felkészítés éves programozása során is kimutatható. 2010–2021 között ugyan kiadták az éves feladatterveket, ráadásul ezek tartalma hasonló jellegű volt és több év alatt továbbfejlesztett programokra épült, azonban jellemző volt a határozatok késedelme: kivételes a határozatok első negyedévi elfogadása, de az első félév sem volt az esetek mintegy harmadában tartható.³⁰ Kimutathatók viszont azok a tárgykörök, amelyek a feladatcsoportokra és a módszertanra is utalnak:

- a NATO válságreakálási rendszeréhez illeszkedő komplex nemzeti válságkezelési követelmény- és intézkedési rendszer;
- a komplex válságkezelési szemlélet területei a polgári, katonai és rendőri képességek együttesére építhetők fel, fegyveres összeütközési időszakokban pedig kiegészülnek a honvédelmi szempontból létfontosságú rendszerelemekkel és polgári védelmi feladatokkal;
- a rendkívüli intézkedések tervezeteit ki kell dolgozni és részben nemzetközi gyakorlatok formájában rendszeresen tesztelni kell a bevont intézmények ellenőrzésén túl is;
- tartalékolási szabályokkal kell biztosítani a rendszert gazdasági és személyi értelemben egyaránt;
- biztosítani kell a működőképes állapotban tartott vezetési-informatikai rendszert;
- a hibrid fenyegetések kezelhetősége érdekében kell a rendszert továbbfejlesztetni;
- a NATO-val való együttműködés kapcsolódó szegmens a befogadó nemzeti támogatás, az országba beérkező vagy azon átvonuló szövetséges fegyveres erők logisztikai szükségleteinek kielégítése.³¹

³⁰ Lásd a védelmi felkészítés éves feladatterveit az alábbiak szerint: 1055/2010. (III. 5.) Korm. határozat, 1105/2011. (IV. 22.) Korm. határozat, 1182/2012. (VI. 1.) Korm. határozat, 1524/2013. (VIII. 12.) Korm. határozat, 1138/2014. (III. 14.) Korm. határozat, 1552/2015. (VIII. 7.) Korm. határozat, 1221/2016. (V. 2.) Korm. határozat, 1462/2017. (VII. 25.) Korm. határozat, 1262/2018. (VI. 11.) Korm. határozat, 1278/2019. (V. 15.) Korm. határozat, 1643/2020. (X. 7.) Korm. határozat és 1370/2021. (VI. 10.) Korm. határozat.

³¹ 1643/2020. (X. 7.) Korm. határozat.

Mivel ezek az elvárások alapvetően kormányzati feladatok végrehajtásához kapcsolódnak, a Vbő. hatálybalépését követően ezek jelentős részét átemelik majd. A Vbő. ugyanakkor a konkrét feladatok értelmezési tartományának felülvizsgálatán túl a biztonsági fenyegetések és kockázatok értékelésének új rendszerét is kialakítja, mivel a Hvt.-n alapuló rendszer nem tekinthető zártnak és ellentmondásmentesnek.

Ennek példája különösen, hogy a jelenleg még hatályos 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveit határozza meg változatlan tartalommal, pedig azóta Magyarország a NATO tagja lett, csatlakozott az Európai Unióhoz, és az ország neve sem alaptörvénykonform. E három korrekciós elem önmagában is kételyeket ébreszt a határozat tartalmi alkalmazhatósága, és a dokumentumrendszerben betöltött szerepe vonatkozásában. A jogalkotási zárványnak tekinthető országgyűlési határozathoz lazábban kapcsolódva ugyanakkor időről időre aktualizálták a Kormány által elfogadott biztonsági, illetve katonai stratégiákat, egymáshoz képest ugyanakkor bizonytalan hierarchiájú dokumentumokként.

A Vbő. felismerte a határozati formájú programozási dokumentumok, a szoftveralkotás szerepét a védelmi és biztonsági értékelések és feladatszabások stabilitása, összehangoltsága és változtathatósága szempontjából, ezért a 22. §-ban megújított rendszer kialakítását irányozza elő a nyilvánosság és a titokvédelmi érdekek egymással ellentétes szempontjainak összemérésével. A Kormány által előkészített és az országgyűlési határozattal elfogadandó új Biztonság és Védelempolitikai Alapelvek végrehajtására általánosságban a Nemzeti Biztonsági Stratégia hivatott azzal, hogy a minősített információkat is tartalmazó kibontása az Integrált Védelmi és Biztonsági Iránymutatás szolgál, amelyekhez további ágazati vagy fenyegetéscentrikus stratégiák kapcsolhatók.

„E rendszerben az Országgyűlés biztosítja a hosszú távú és elvi szintű kereteket, amelyek között a Kormány a Nemzeti Biztonsági Stratégiában hosszú és középtávra határozhatja meg a stratégiai értékelését és fő céljait, az Integrált Védelmi és Biztonsági Iránymutatás keretei között pedig – a szükséges minősítés mellett – a Stratégia végrehajtását szolgáló távlatos kormányzati feladatszabásokat és az ágazati stratégiák és tervdokumentumok kialakítását meghatározó követelményeket.”³²

A kapcsolódó törvények és kormányrendeletek kialakítása mellett így megújulnak a stratégiai dokumentumok is. E felülvizsgált rendszer fogja konkretizálni és aktualizálni azokat a feladatokat, amelyeket a jogszabályok felsorolásaiban általános módon határoznak meg. Az elvárás szerint a szabályozási rendszer egészének kialakítását követően a jelenleginél hatékonyabb és gyorsabb reagálás képességét eredményezi majd a védelmi igazgatási intézményrendszeri hardver és szoftver együttes hatása.

Mindez különösen a hibrid kihívások kezelhetősége miatt időszerű. Farkas Ádám összefoglalása szerint:

„a hibrid fenyegetés

- egy stratégiaileg szervezett és tervszerű,
- folyamatosan és jelentős mértékben koordinált,
- katonai és nem katonai elemeket vegyesen alkalmazó,
- állami és nem állami szereplők bevonásával realizálódó,
- más állam(ok), társadalom érdekeit sértő,

³² T/16221. számú törvényjavaslat részletes indokolása a 20–22. §-hoz 73.

- a nyílt és direkt szembenállás helyett a befolyásolással, felforgatással, klienskonfliktusok gerjesztésével operáló beavatkozási forma,
- amelyben az eskaláció során döntő súlyt a nem katonai elemek kapnak még a konfliktusos helyzetekben is,
- és amelyek mögött a katonai erő inkább elrettentő jellegű az állami szereplő jelenléte esetén, és csak később kerül bevonásra, ha szükséges, akkor azt mondhatjuk, hogy a hibrid fenyegetés lényegében a 21. századi komplex biztonság rendkívül differenciált és sok összetevős fenyegetési formája.”³³

A védelmi igazgatási reform megítélése

A védelmi igazgatási reform kidolgozását koordináló Kádár Pál összefoglalásában szereplő hármas szempontrendszer jelzi azokat az irányokat, amelyek mentén a tevékenység fókuszát a különleges jogrendi perspektívákkal szemben a békeidőszaki válságkezelés feladata felé kell fordítani. Mindez a különböző közszolgálati hivatásrendek tevékenységében az ágazatok közötti együttműködési és összkormányzati szempontrendszer érvényesülését fogja erősíteni.

„Mindent egybevetve, be kell látnunk, hogy a válságkezelés és a különleges jogrendi szabályozás 2020 végén aktuális hazai modellje

- a korszerűség,
- az egyszerűség és
- a célszerűség terén is jelentős fejlesztésre szorul.”³⁴

A szabályozói hipotézis megvalósulása szempontjából az alapvető kérdés, a védelmi igazgatási reform következetes megvalósíthatósága jelenleg még nem dönthető el. Bár a helyzetértékelés, különösen a biztonsági kihívások vonatkozásában az ellenzéki és kormánypárti álláspontok között átfedések mutathatók ki; ugyanakkor a terápia, a kezelésre szolgáló intézményrendszer garanciális szempontjai esetében alapvetők az eltérések az Alaptörvény többszöri módosulására és a különböző veszélyhelyzetek kihirdetésére is tekintettel.

Hasonló következtetésekre juthatunk ugyanakkor a nemzeti ellenálló képességnek a NATO által összefoglalt szegmensei alapján is. A védelmi igazgatási intézményrendszer szemlélete a reform lezárását követően védelmi és biztonsági kontextusra bővül. A reform sikere alapvetően azon lesz majd lemérhető, hogy az állami reagálás gyorsasága és hatékonysága javítható lesz-e anélkül, hogy mindez kontrollálatlan túlhatalmat eredményezne. A jelenleg még hatályos rendszer az engedélyezési jellegű operatív országgyűlési döntések túlsúlya miatt vitatható a fenti szempontok szerint. A reform az eszköztelenség dilemmáját egy jelenleginél aktívabb kormányzati társadalomszervezési szereppel kívánja kiváltani. Ennek működőképessége ugyanakkor végső soron a krízisszituációk állami kezelésével kapcsolatos legitimitási vitákban dől majd el.

³³ FARKAS 2020: 17.

³⁴ KÁDÁR 2020b: 20.

Irodalomjegyzék

- BALOGH András József (2018): VIII. Quo Vadis, honvédelmi szabályozás? – Avagy aktuális kérdések a honvédelmi feladatrendszer változásai kapcsán. In FARKAS Ádám (szerk.): *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*. Budapest: Dialóg Campus, 167–186.
- CSINK Lóránt (2017): Mikor legyen a jogrend különleges. *Iustum Aequum Salutare*, 13(4), 7–16. Online: http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20174sz/01b_Csink_IAS_2017_4.pdf
- CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András szerk. (2020): *A magyar közjog alapintézményei*. Budapest: Pázmány Press.
- FARKAS Ádám szerk. (2018): *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*. Budapest: Dialóg Campus.
- FARKAS Ádám (2020): Komplex biztonság, hibrid konfliktusok, összetett válaszok. *Honvédségi Szemle*, 148(4), 11–23. Online: <https://kiadvany.magyarhonvedseg.hu/index.php/honvszemle/article/view/87>
- FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál szerk. (2016): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*. Budapest: Zrínyi.
- FARKAS Ádám – KELEMEN Roland szerk. (2020): *Szkülla és Kharübdisz között. Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*. Budapest: Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság.
- HORNÁYACSEK Júlia (2019): Előszó. In HORNÁYACSEK Júlia (szerk.): *A védelmi igazgatás rendszere és a honvédelmi igazgatással való kapcsolatának elméleti és gyakorlati összefüggései*. Budapest: Dialóg Campus, 7–9.
- JAKAB András – TILL Szabolcs (2020): X. Alkotmányvédelem – különleges jogrend. In CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*. Budapest: Pázmány Press, 1033–1072.
- JUHÁSZ László szerk. (2021): *A megújult védelmi igazgatás 10 éve. Adalékok a védelmi igazgatás 30 éves történelméhez*. Budapest: Zrínyi. Online: <https://hmvedelmiigazgatas.kormany.hu/download/d/4d/c2000/A%20megujult%20vedelmi%20igazgatas%2010%20eve-kismeret.pdf>
- KÁDÁR Pál (2020a): A hibrid kihívások és a működő államszervezet. *Honvédségi Szemle*, 148(4), 3–10. Online: <https://kiadvany.magyarhonvedseg.hu/index.php/honvszemle/article/view/86>
- KÁDÁR Pál (2020b): A különleges jogrendi szabályozás megújítása és a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 8(4), 7–33. Online: https://epa.oszk.hu/02500/02511/00015/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2020_4_007-033.pdf
- KESZELY László (2020): A hibrid konfliktusokkal szembeni átfogó fellépés lehetséges kormányzati modelljei. *Honvédségi Szemle*, 148(4), 24–48. Online: <https://kiadvany.magyarhonvedseg.hu/index.php/honvszemle/article/view/88>.
- LAKATOS László – VARGA Attila Ferenc (2016): A magyar honvédelmi igazgatás. In FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*. Budapest: Zrínyi, 159–212.
- PETRUSKA Ferenc (2019): A honvédelmi igazgatás jogszabályi háttere. In HORNÁYACSEK Júlia (szerk.): *A védelmi igazgatás rendszere és a honvédelmi igazgatással való kapcsolatának elméleti és gyakorlati összefüggései*. Budapest: Dialóg Campus, 55–80.
- ROEPKE, Wolf-Diether – THANKEY, Hasit (2019): Resilience: The First Line of Defence. *NATO Review*, 2019. február 27. Online: www.nato.int/docu/review/articles/2019/02/27/resilience-the-first-line-of-defence/index.html
- TILL Szabolcs (2017): A különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésének jövőbeli esélyei. *Iustum Aequum Salutare*, 13(4), 55–75. Online: http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20174sz/05_TillSz_IAS_2017_4.pdf

TILL Szabolcs (2021): A honvédelmi alkotmányosság tematikus trendjei és hangsúly-változásai I. *Katonai és Hadijogi Szemle*, 9(1), 7–42.

Jogi források

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.). Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv>
2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100113.tv>
2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100128.tv>
2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról. Online: <https://njt.hu/jogszabaly/2021-93-00-00>
2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről. Online: <https://njt.hu/jogszabaly/2021-140-00-00>
- 1061/2014. (II. 18.) Korm. határozat a védelmi igazgatás tervrendszerének bevezetéséről. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A14H1061.KOR&txtreferer=A1100113.TV>
- 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A20H1163.KOR&txtreferer=00000001.txt>
- 1643/2020. (X. 7.) Korm. határozat a védelmi felkészítés egyes kérdéseiről. Online: www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK20220.pdf
- 102/E/1998. AB határozat. Online: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1D12A908CF0D134BC1257ADA00525FFB?OpenDocument>
- 50/2001. (XI. 29.) AB határozat (Eredeti ügyszám: 887/H/2001.). Online: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/EF6DDCE7BBE8FF41C1257ADA005296E0?OpenDocument>
- 8/2021. (III. 2.) AB határozat (Eredeti ügyszám: IV/00839/2020). Online: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/EE964910BAF66F71C125856E005C1D98?OpenDocument>
- Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása – közlönyállapot 2020. december 22. Online: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A2001222.ATV>
- Magyarország Alaptörvényének tizedik módosítása – közlönyállapot 2022. május 24. Online: www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK22084.pdf
- T/16221. számú törvényjavaslat a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról és indokolása. Online: www.parlament.hu/irom41/16221/16221.pdf