

Kádár Pál dandártábornok:

# KÖZIGAZGATÁS, VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI IGAZGATÁS, KATONAI IGAZGATÁS – FÓKUSZBAN A TERÜLETI VÉDELMI BIZOTTSÁGOK ÉS A KORMÁNYZÁS FOLYAMATOSSÁGÁNAK ÖSSZEFÜGGÉSEI

DOI: 10.35926/HSZ.2024.1.2

ÖSSZEFOGLALÓ: 2022 novemberében alapjaiban megújult a védelmi és biztonsági igazgatás rendszere, amelyen belül a területi védelmi bizottságok szerepe továbbra is meghatározó. A szerző az igazgatási alapfogalmak tisztázását követően bemutatja a területi védelmi bizottság alapvető feladatrendszerét, rámutat ezek kimagasló jelentőségére a nemzeti ellenálló képesség fenntartása, fejlesztése és a katonai műveletekkel való összefüggés kapcsán.

KULCSSZAVAK: védelmi és biztonsági igazgatás, reziliencia, területi védelmi bizottságok

A SZERZŐRŐL:

Dr. Kádár Pál (PhD) dandártábornok, a Védelmi Igazgatási Hivatal főigazgatója (ORCID: 0000-0002-6579-1371)

## A FOGALMAK TISZTÁZÁSÁNAK SZÜKSÉGESSÉGE

Valamennyi állam működésének és fennmaradásának alapja a szervezettség, az igazgatás. Történelmi korokig visszamenően vizsgálva könnyen belátható, hogy a fejlett és hatékony igazgatási rendszerrel rendelkező államszervezetek tudták biztosítani az időtálló működést, a lakosság alapvető életfeltételeinek és ellátásának biztosítását, a közoktatás, a közszolgáltatások vagy a védelem megszervezését, a gazdaság fejlesztését. A működést azonban azon időszakokban is fenn kell tudni tartani, amikor valamely rendkívüli körülmény – legyen az fegyveres fenyegetés, természeti katasztrófa, járvány vagy bármely más, a normál működéstől élesen eltérő hatás – következik be.

Az Alaptörvény kilencedik módosítása és a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbö.), valamint az ezekből származtatott jogszabályok sorának elfogadása<sup>1</sup> mérföldkő a rendszerváltást követő védelmi alkotmány

<sup>1</sup> A teljesség igénye nélkül: a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény felváltotta a korábbi honvédelmi törvényt, az egyes törvényeknek a honvédelemmel, a gazdaságfejlesztéssel, valamint a kormányzati igazgatással összefüggő módosításáról szóló 2022. évi VII. törvény keretében 21 törvény, az egyes belügyi tárgyú törvényeknek az Alaptörvény kilencedik módosításával, valamint a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2021. évi CXXI. törvénnyel hat törvény, köztük a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény, a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény, a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény, valamint a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény, továbbá a honvédelmi adatkezelésekről szóló 2022. évi XXI. törvény módosult.

fejlődésében, amely a hazai védelmi rendszer működésének egészét új, korábban nem alkalmazott megközelítés alapján szabályozza.

A 21. században, felgyorsult és a válságok, kihívások sorát felvonultató világunkban a biztonság fenntartásának egyik záloga a védekezés alapfeltételeinek időben történő megteremtése, a felkészülés és a szakmailag megfelelően előkészített intézkedések lehető legrövidebb időn belül történő meghozatala. Az illegális tömeges bevándorlás hatásai, a Covid–19 pandémia, az orosz–ukrán háború, a mindezek nyomán vagy egyidejűleg kialakuló humanitárius válság, az élelmiszer-ellátás vagy az energiaellátás folyamatosságának biztosítását érintő kihívások, de akár egy létfontosságú infrastruktúrát érintő esetleges kibertámadás kezelése kapcsán – és még sorolhatnánk – vitathatatlan a közigazgatás jelentősége. Ez az intézményrendszer hivatott ugyanis az állam alapvető funkcióinak<sup>2</sup> megszervezésére és annak működtetésére. Köszönhetően a rendszerváltást követő évtizedek viszonylagos nyugalmanak, a közvélekedés és a tudományos közösség vizsgálatai is hajlamosak voltak megfelekedezni arról, hogy ezeket az alapfeladatokat az államszervezetnek nem kizárólag a válságmentes időszakban kell tudnia ellátni, hanem lehetőség szerint minden körülmények között, eleget téve ezzel egyben a reziliencia-alapkövetelmények<sup>3</sup> sorában kiemelten fontos az „államszervezet, a kormányzati szolgáltatások folyamatos működésének biztosítása” pontnak is.

A közigazgatáson belül elsődlegesen az államigazgatás az a szervezetrendszer, amely képes megszervezni a védekezést, biztosítani az ehhez szükséges feltételeket, legyen szó akár jogi, humánerőforrás-oldali vagy anyagi feltételekről. Mindehhez kapcsolódva az önkormányzati igazgatás már lényegében egyfajta közvetlen végrehajtásban, illetve helyi szervezésben vesz részt, a polgármester védelmi és biztonsági igazgatási feladatai a jogszabályokban meghatározott és a helyi védelmi bizottság által számára megállapított, települési szintű felkészülési és védekezési feladatok irányítására és végrehajtásuk összehangolására terjednek ki.<sup>4</sup>

A „védelmi igazgatás”<sup>5</sup> mint gyűjtőfogalom a 2022. november 1-jével hatályba lépett védelmi és biztonsági szabályozási reformcsomag eredményeként ma már nem része a hazai szabályozási rendszernek, helyébe a „védelmi és biztonsági igazgatás” fogalma lépett. Az új fogalom a védelem központi kérdéseit egyértelműen összkormányzati szintre emelte, az irányítás és a védekezés legfontosabb jogosítványait az átfogó megközelítés jegyében a Kormány szintjén szabályozza, szemben a korábbi, alapvetően honvédelmi és belügyi kettős ágazati fókusszal.

A védelmi és biztonsági igazgatás feladat- és szervezetrendszere tehát a közigazgatás nagy rendszerén belül helyezkedik el, amely Magyarország Kormánya (a továbbiakban 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 tevékenységét fedi. Ennek fókuszában a válsághelyzetek kezelésére, a különleges jogrend kihirdetésére, valamint a védelem- és biztonságtudatosság polgári és állami fokozásával összefüggő feladatokra és az ezekre való felkészülésre kiterjedő tevékenységek állnak.

<sup>2</sup> Az állam funkcióiról lásd Takács 2014, 28–48.

<sup>3</sup> A reziliencia megerősítéséről és az alapkövetelmények (7 baseline requirements) elfogadásáról a 2016. évi NATO csúcs döntött Varsóban ([https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_132722.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm)), melynek hazai jogi implementálására formálisan a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbő.) 42. §-ban került sor, ezt megelőzően jogszabályi szinten ez nem jelent meg.

<sup>4</sup> Vbő. 58. §

<sup>5</sup> A ma már nem hatályos fogalom szerint: a védelmi igazgatás a közigazgatás részét képező feladat- és szervezeti rendszer, amely a Kormány – a honvédelemért felelős miniszter útján gyakorolt – irányítása mellett a Magyarországot veszélyeztető fenyegetésekkel és támadásokkal szemben az állam feladatainak megvalósítására létrehozott, valamint egyes védelmi feladatok ellátására kijelölt közigazgatási szervek által végzett tervező, végrehajtó, rendelkező tevékenység (Hvt. 80. § 32. pont).

A szabályozás új eleme az is, hogy a területet immár nem a honvédelmi miniszter útján irányítja a Kormány, hiszen a biztonsági kihívások a 21. században jellemzően összetettek, mi több, az esetek jelentős részében a belügyminiszter jelenlegi portfóliójába tartozó katasztrófavédelmi, rendészeti vagy egészségügyi szakterületen fejtik ki hatásukat. Ezeken túl számtalan más kihívás is létezik, amelyek kezelésére a honvédelmi miniszter vagy a belügyminiszter hatásköre egészen biztosan elégtelen – gondoljunk csak egy élelmiszer-ellátási válság kialakulására, vagy kibertámadás és következményei elhárítására, de beszélhetnénk az energiaellátás folyamatosságát vagy a közlekedési rendszerek működőképességének fenntartását érintő krízisekről is.

A jogszabályban rögzített fogalom<sup>6</sup> azt is meghatározza, hogy a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerén belül helyezkedik el a kapcsolódó rendvédelmi szervek által ellátott igazgatás és a honvédelmi igazgatás is, ez utóbbi egyik elemeként jelenik meg a katonai igazgatás.<sup>7</sup> A katonai igazgatás mint legkisebb egység célja az ország fegyveres védelmi feltételeinek megteremtése a honvédelmi kötelezettségek és a honvédelmi feladatok tervezése, valamint a kötelezettségek érvényesítése és a vállalt feladatok végrehajtása útján. A katonai igazgatás szervei gondoskodnak a különféle honvédelmi kötelezettségek tényleges teljesítéséről, az adatszolgáltatástól kezdve a nyilvántartásokon át a katonai szolgálatra történő behíváson és leszerelésen keresztül egészen a fegyver nélküli szolgálat engedélyezéséig.<sup>8</sup>

E fogalmak tehát ebben a sorrendben és ebben a hierarchiában értelmezendők, az államszervezet működtetése és a védelem megszervezése során e kereteket szükségképpen tiszteletben kell tartani. Bármennyire is csábító lehet krízishelyzetben az azonnali, katonai fókuszú, hatékonyságorientált beavatkozás, annak minden esetben figyelemmel kell lennie a tágabb kontextusra és az állam egészére gyakorolt hatásokra, amelyeket a katonai vezetés nem értékeli feltétlenül – hiszen nem is feladata, ezt a minisztériumi, kormányzati szintnek kell elvégeznie. E rendszer működésben tartását és folyamatainak összehangolását, nem utolsósorban pedig politikai kontroll és jogállami keretek között tartását szolgálja a védelmi és biztonsági igazgatás.

Az igazgatási alapfogalmak fentiek szerinti – remélhetőleg sokak számára ismétlésnek tűnő – tisztázását azért tartom szükségesnek, mert az egyes feladatok végrehajtására történő felkészülésnél valamennyi érintett szervezetnek és személynek tisztában kell lennie a rendszer egészében betöltött szerepével, hatáskörének határaival. El kell kerülnünk a védelmi és biztonsági igazgatás újraszabályozása kapcsán azt a lehetséges állapotot, amely a változásból eredő átmenet hatásait nem a megfelelő tartalommal csatornázza be a gyakorlati működésbe.

Napjainkban különösen fontos, hogy ne a régi reflexek alapján vagy a „technikailag meg tudom csinálni, bár nem az én dolgom” megközelítéssel működjön a védelmi és biztonsági tevékenységek ellátása, hiszen az Alaptörvény kilencedik módosításával megkezdődött átfogó védelmi és biztonsági szabályozási reform alapvetően új megközelítésben kezeli ezeket a kérdéseket. Mindezekre figyelemmel a 2022 novembere előtti eljárások változatlan alkalmazása az esetek egy részében működési zavarhoz vezethet a központi közigazgatási szerveknél, a rendvédelmi, honvédelmi szerveknél és a Magyar Honvédségben is, amely nem megengedhető. A szakmai-politikai felsővezetői szintre becsatornázott fel nem dolgozott tapasztalatok vagy hibás következtetések pedig gátolják a megalapozott döntéshozatalt és az építkezés folyamatát. A védelmi struktúrákban a változás, az átmenet és a rugalmasság szükségszerű, de a szabályozottság érvényesítése, a felelősségi körök tisztázása és tiszteletben tartása, az egységes elvi alapok alkalmazása és a folyamatos működés minden szempontnál fontosabb kell legyen.

<sup>6</sup> A védelmi és biztonsági igazgatás fogalmát a Vbő. 5. § 16. pont határozza meg.

<sup>7</sup> Vbő. 5. § 16. pont.

<sup>8</sup> Hvt. 67. §

## A TERÜLETI VÉDELMI BIZOTTSÁGOK FELADATAI ÉS SZEREPE

A szabályozási reform számos eleme közül jelen tanulmányban a területi védelmi bizottságok tevékenységének áttekintésére és feladatrendszerük értelmezésére vállalkozunk.<sup>9</sup> Lényeges, kiemelni, hogy a védelmi és biztonsági szabályozási reform nem hozott áttörő változást a területi igazgatás szintjén, azonban néhány elem újraszabályozása, illetve változatlan formában történő fenntartása önmagában is beszédes. Ki kell emelnünk, hogy a területi igazgatás a Covid-19 pandémia elleni védekezés során kiemelkedő teljesítményt nyújtott, a helyi védekezés megszervezésében és a központilag kiadott intézkedések területi és helyi szintű végrehajtásában megkerülhetetlenül fontos szerepet töltött be. A pandémia mintegy „lakmuszpapírja” is volt a védelmi rendszer működésének. Érdemes megjegyeznünk, hogy a központi szinten jóval több ad hoc elem került a működésbe<sup>10</sup>, mint a területi szinten, amely tényből az a következtetés is levonható, hogy ez utóbbi vonatkozásban a rendszer alapműködését nem is lett volna célszerű jelentősen módosítani.

A területi védelmi bizottságok hatásköreinek megfelelő ismerete és azok megfelelő szinten történő gyakorlása a védelmi rendszer egészében kulcsszerepet tölt be, hiszen egyes védekezési és védekezést előkészítő hatósági tevékenységek el sem végezhetőek nélkülük. Ez azonban legalább két oldalon keletkeztet kötelezettséget és kíván meg megfelelő hozzáállást. Egyrésztől a katonai szervezeteknek ismerniük kell, mit várhatnak el a területi igazgatás szerveitől, milyen időigénnyel és szakmai tartalommal várható ezek végrehajtása, ugyanakkor nem lenne helyénvaló a közigazgatáshoz delegált feladatok indokolatlan átvétele sem a haderő által. Másrésztől azonban lényeges, hogy a területi közigazgatási szerveknek valóban képesnek kell lenniük a tőlük elvárt, védelmi szempontból releváns igazgatási tevékenység megfelelő szintű elvégzésére, ennek hiányában a haderő katonai képességei sem alkalmazhatóak megfelelő hatékonysággal – szélsőséges esetben akár el is lehetetlenülhet a védelmi művelet végrehajtása.

Ez a fajta kettősség a partnerektől nagyfokú együttműködést követel meg, egymás kölcsönös támogatását igényli és nem nélkülözheti a közös gyakorlásokat sem. A közigazgatásnak a katonához hasonló felkészülési módszereken alapuló drillen kell keresztülmenniük, ahogy a katonáknak is ismerniük szükséges az alapvető közigazgatási működési logikát és eljárásokat.

A nemzeti ellenálló képesség követelménykatalógusában első helyet elfoglaló „kormányzás és kormányzati szolgáltatások folytonossága” szemszögéből vizsgálva, könnyen belátható: a területi igazgatás munkája nélkül maga a kormányzás sem fenntartható, hiszen a meghozott felső szintű döntések végrehajtása és területi szintű koordinációja nem valósulhat meg a területi védelmi bizottságok nélkül – mi több, valószínűsíthetően a kormányzati döntések szakmai megalapozásához is szükség van a területi tapasztalatokra és visszajelzésekre.

Szintén lényeges eleme a védekezés rendszerének, hogy a válsághelyzetben lehetőség szerint törekedni kell a békében is működő vagy előkészített szervezeti struktúrák folyamatos működtetésére. Ennek számos előnye van, a kialakult együttműködési rendszertől

<sup>9</sup> A működés korábbi kereteiről lásd Polgár 2014, 131–140., illetve Baán et al. 2014, 102–134.

<sup>10</sup> Gondoljunk csak a Kormány által létrehozott akciócsoportokra a koronavírus elleni védekezés kapcsán szükséges további intézkedésekről szóló 1101/2020. (III. 14.) Korm. határozat alapján, vagy a védekezést irányító operatív törzsre a belügyminiszter vezetésével a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs felállításáról szóló 1012/2020. (I. 31.) Korm. határozat, illetve az ezt felváltó, a járványügyi készültség során működő Operatív Törzs feladatairól szóló 286/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet szerinti munkaformákra.

kezdve a folyamatos vezetés biztosításán keresztül az esetleges szervezeti átmenet okozta bizonytalan időszakból eredő kockázatok kizárásáig.

Arra a vissza-visszatérő kérdésre, hogy elképzelhető-e, hogy a haderő átveszi az ország közigazgatásának működtetését egy honvédelmi típusú válsághelyzetben, különleges jogrendben, a helyes válasz az, hogy nem. Ennek sem jogi, sem szervezeti és humánerőforrásoldali, sem pedig egyéb szakmai feltételei nem állnak rendelkezésre. Mi több, nem is lenne célszerű a fegyveres erők képességeit a nem katonai tevékenységekre fordítani. Szigorúan katonai szemszögből vizsgálva, számos előnye lehetne annak, hogy kizárólag a katonák által meghatározott vagy engedélyezett cselekmények történhetnek egy adott krízisidőszakban. Ez a kizárólagosság azonban egyáltalán nem hasznos, ha az érem másik oldalát is megvizsgáljuk: mi mindent kellene ez esetben a katonáknak elvégezniük, amely elvonja őket az alaprendeltetés szerinti feladataiktól, és milyen sok olyan feladat van, amit sosem végezhet katoná. Mindazonáltal, az kifejezetten valószínűsíthető, hogy valós katonai műveletek esetében egyes, jól lehatárolható területeken sajátos igazgatási szabályok fognak érvényesülni, ahol meghatározóak a katonai szempontok, de ez semmiképpen nem jelenti azt, hogy az adott vármegyében például az anyakönyvi igazgatást, a földhivatali nyilvántartásokat vagy a lakosság ellátásának, a nyugdíjak kézbesítésének megszervezését a katonák fogják működtetni.

## A TERÜLETI VÉDELMI BIZOTTSÁGRA VONATKOZÓ SZABÁLYOK

A területi védelmi bizottság a Vbö. hozta új szabályozás szerint is a főváros és a vármegyék területére kiterjedő illetékességgel, a Kormány irányítása alatt álló, testületi szervként működő területi közigazgatási szervként látja el feladatait.<sup>11</sup> Ennél a rendelkezésnél arra szükséges felhívni a figyelmet, hogy a területi védelmi bizottság nem egy szervezet, sokkal inkább egy munkaforma, nincs önálló munkaköri jegyzéke vagy alapító okirata, de még csak saját állománya sem. Erre figyelemmel sajátos működési szabályai vannak, amelyeket önmaga állapít meg a Védelmi Igazgatási Hivatal főigazgatója egyetértésével, személyi összetételét a jogszabály maga határozza meg, és hatáskörét testületként gyakorolhatja, a fővárosi/vármegyei főispán mint elnök kiadmányozási joga mellett. A területi védelmi bizottságnak a fővárosi/vármegyei kormányhivatal biztosít működési feltételeket, illetve a főispán a munka támogatására saját hivatali szervezetéből további közreműködőket is kijelölhet.<sup>12</sup>

A területi védelmi bizottság általános elnökhelyettese a kormányhivatal főigazgatója, aki mellett szakmai elnökhelyettesek működnek.<sup>13</sup> A szakmai elnökhelyettesi feladatokat a katasztrófák elleni védekezés tekintetében a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervének vezetői, a honvédelmi feladatok tekintetében a honvédelemért felelős miniszter által kijelölt tisztek látják el, akik kijelölése vonatkozásában a Védelmi Igazgatási Hivatal főigazgatója egyetértési jogot gyakorol.

A területi védelmi bizottság tagja az elnökön és az elnökhelyetteseken kívül

- 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,

<sup>11</sup> Vbö. 5. § 11. pont.

<sup>12</sup> A területi védelmi bizottság ugyanakkor hozhat olyan döntést is, amely más szerv állományának közreműködését írja elő, azaz a feladatok nem kizárólag a bizottság vagy a kormányhivatal feladatai lehetnek.

<sup>13</sup> Vbö. 53. §

- 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.

A területi védelmi bizottság hatáskörébe tartozó döntéseket – mint például a gazdasági és anyagi szolgáltatással összefüggő kijelölések vagy az egyes védekezési feladatok ellátása érdekében szükséges eseti döntések – a területi védelmi bizottság elnöki minőségében a főispán kiadmányozza. Ha a bizottsági ülés megtartása nem lehetséges, vagy a bizottság a döntéshozatalban bármely okból akadályoztatott, halaszthatatlan esetben a főispán egy személyben is dönthet a szakmailag érintett elnökhelyettes véleményének kikérését követően.

A területi védelmi bizottság alapfeladata az új szabályozás alapján is a válsághelyzetekre és különleges jogrendre történő felkészülés, továbbá a védelmi és biztonsági események kezelésében, valamint a különleges jogrendi feladatokban történő közreműködés az illetékességi területen vagy a jogszabályban meghatározottak szerint.<sup>14</sup> Ez utóbbi fordulat alatt nem csak a normál jogrendi szabályok értendők, hanem kifejezetten a különleges jogrendi felhatalmazás alapján vagy a válsághelyzetben eseti jelleggel kibocsátott rendeletek is, amelyek adott esetben az illetékességi főszabályokat is felülírhatják, jellemzően a védekezés érdekében kiterjeszthetik, a döntéseket koncentrálnak.<sup>15</sup>

A területi védelmi bizottság feladatrendszere a védelmi és biztonsági szabályozás reformját megelőző szabályozásnál<sup>16</sup> részletesebben jelenik meg a Vbő.-ben,<sup>17</sup> amely tény önmagában is rámutat arra, hogy a területi igazgatás hatékony működése milyen meghatározó jelentőséggel bír az ország egésze szempontjából.

Ennek értelmében a területi védelmi bizottság a védelmi és biztonsági *tevékenysége* keretében nemcsak irányítja a helyi védelmi bizottságokat, összehangolja a polgármesterek és a vármegyei közgyűlés elnökének, valamint a védelmi és biztonsági igazgatási tevékenységben közreműködő szervezetek munkáját, vagy elrendeli a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségek érvényesítését, hanem felelős azért is, hogy biztosítsa a védelmi és biztonsági igazgatási szervek működésének feltételeit, és irányítsa a rendkívüli intézkedésekkel hatáskörébe utalt feladatok végrehajtását.

A gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség érvényesítésében a területi védelmi bizottság tevékenysége meghatározó, amennyiben ezen a téren működési zavar állna fenn, az közvetlenül is az ország védelmi képességeinek csökkenését eredményezné.

A védekezéshez kapcsolódóan a területi védelmi bizottságnak kell kezdeményeznie a Kormány vagy más szerv hatáskörébe tartozó védelmi és biztonsági intézkedések megtételét is, amennyiben a rendelkezésére álló információk alapján ez indokolt, illetve halasztást nem tűrő esetben a Kormány külön döntése nélkül is elrendelheti az élet és az anyagi javak védelméhez szükséges mértékben a veszélyeztetett területekről az állampolgárok kimenekítését, átmeneti jelleggel. Szintén területi védelmi bizottsági felelősség a polgári védelmi szervezetek alkalmazásának elrendelése a védekezésért felelős miniszter – valószínűsíthetően a belügyminiszter vagy a honvédelmi miniszter – intézkedése alapján. Ezen intézkedésre

<sup>14</sup> Vbő. 54. § (1) bekezdés.

<sup>15</sup> Vbő. 74. §–76.§, 80. §

<sup>16</sup> Hvt. 26. §

<sup>17</sup> Vbő. 54. (2)–(3) bekezdése.

halaszthatatlan esetben önállóan is jogosult a bizottság vagy a főispán, erről egyidejűleg tájékoztatnia kell az illetékes minisztert és a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szervének vezetőjét.

Kiemelt jelentőségű feladat a területi védelmi bizottság portfóliójában a lakosság és az anyagi javak kitelepítésének, kimenekítésének, befogadásának, ellátásának, továbbá a helyi védekezés megszervezésének feladata, amely az utóbbi években lényegében a működés mindennapjait is jelenti. Ennek keretében kerül(t) sor az árvizek elleni védekezéshez kapcsolódóan vagy az orosz–ukrán háború nyomán kialakult humanitárius válság során szükséges közreműködési, elhelyezési feladatok végrehajtására, megszervezésére, de ez a felhatalmazás lenne alkalmazható egy esetleges katonai művelet kapcsán megfogalmazódó kimenekítési, kitelepítési igény kielégítésére is.

A Vbö. nem előzmény nélküli, ugyanakkor a korábbi szabályozáshoz képest lényegesen konkrétabb feladatszabása a területi védelmi bizottságok felé, hogy illetékességi területükön gondoskodniuk kell a védelmi és biztonsági célú vezetési infrastruktúráról, valamint a védelmi és biztonsági igazgatás infokommunikációs rendszerének működőképességéről. Ez a kitétel abból a felismerésből táplálkozik, hogy az elmúlt évtizedekben ezek az infrastrukturális elemek nem kaptak elegendő figyelmet a szabályozás szintjén, melynek következtében az elérhető kapacitások, az erre a célra fordítandó tervezett források törvénytörően lecsökkentek, amely már rövid távon is kritikus szint alá vihetné a területi védekezés ez irányú lehetőségeit.

A területi védelmi bizottság nem csak a pillanatnyilag felmerülő védelmi és biztonsági kérdésekben és nem kizárólag területi szinten kell gondolkodjon. Feladata az is, hogy folyamatosan értékelje a kialakult helyzetet és a védekezést, adott esetben ideiglenesen magához vonhatja a védekezés irányítását, ha úgy ítéli meg akár maga a testület, akár az érintett polgármester, hogy a katasztrófa elleni védekezés a helyi védelmi bizottság lehetőségeit meghaladja. Ilyen döntés esetén a Kormányt haladéktalanul értesítenie kell. Értelemszerűen hasonló jogosítvány nincs a területi védelmi bizottság kezében a honvédelmi típusú kihívások esetében, ott ugyanis a védekezés jellemzően központilag irányított, nem a polgármester szintjén jelentkezik a feladat.

Természetesen a fenti feladatok a védelmi és biztonsági tevékenységre való *felkészülés* keretében megfelelő kiterjesztéssel és korrekcióval értelmezendők, amelyet a jogszabály szintén tételesen felsorol,<sup>18</sup> a felkészülést, az együttműködés szervezését, a riasztást és a tájékoztatást, valamint a tervezés, gyakorlás és ellenőrzés, továbbá a kapcsolódó visszacsatoló jelentések, beszámolók feladatait fókuszba helyezve.

A területi védelmi bizottságok feladataikat csak abban az esetben képesek megfelelő szinten ellátni, ha olyan területi adatbázisokkal rendelkeznek, amelyek a kialakult válsághelyzetben alkalmasak a vezetői döntések meghozatalának megalapozására. Létfontosságú, hogy a főispánok tisztában legyenek a védelmi tevékenységükhöz rendelkezésre álló forrásokkal, eszközparkkal, az ingatlan-, közlekedési, hírközlési stb. infrastruktúra alapvető jellemzőivel, a vármegye területén elérhető egészségügyi kapacitásokkal, a rendvédelmi szervek képességeivel, a lakosság ellátásához szükséges készletekkel, azok pótlásának lehetséges megoldási módjaival, a polgári védelmi és gazdaságmozgósítási tervekkel, azok végrehajtásának realitásaival, a vármegyét érintő katonai védelmi tervek igazgatási összefüggéseivel,

<sup>18</sup> Vbö. 54. § (3) bek.

a létfontosságú infrastrukturális elemek védelmének követelményeivel. A fenti – illetve az itt fel nem sorolt egyéb – adatokat, információkat a területi védelmi bizottság igazgatási munkája nyomán lehet biztosítani, elérni.

A területi védelmi bizottságok igazgatási munkájának katonai összefüggései egyértelműek, a komplex fenyegetések korában minden eddiginél erőteljesebben jelentkeznek ezek a hatások. Mindezek tükrében azt kell megállapítanunk, hogy a főispánok munkájának támogatására vezényelt, vármegyénként egy-egy fő katona titkár/titkárhelyettes nyilvánvalóan elégtelen egy elhúzódo válság esetén. Megfontolásra javasolt a katonai felső vezetők számára, hogy ezt a képességet akár a kormányhivatalokban működő területi védelmi bizottságok titkársági állományába történő tartós vezénlyéssel, akár a területvédelmi erők állományából ideiglenesen biztosított katonákkal megerősítsék.

A fentiekből jól látható, hogy a területi védelmi és biztonsági igazgatási szervek tevékenysége rendkívüli módon szerteágazó, számos ágazat felelősségi körébe tartozó elemeket foglal magában. Mindezekre figyelemmel a korábbi szabályozással szemben a Vb. azt határozta meg, hogy a területi védelmi bizottságok irányítását a Kormány – az ágazati védekezési és felkészülési feladatok irányítását ide nem értve – a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve útján látja el. Ez lényegében azt jelenti, hogy az ágazati miniszterek a szakmai tartalomért, az ezzel kapcsolatos követelmények és feltételek megteremtéséért továbbra is felelősek, azonban a védelmi és biztonsági szabályozási reform folyamatainak koordinációjára létrehozott Védelmi Igazgatási Hivatal kell gondoskodjon arról, hogy ezek a részfeladatok országos szinten is összehangoltak, az ország egészének biztonsága szempontjából értelmezhetőek legyenek, melyhez e tevékenység vonatkozásában a hivatal megkapta a szükséges irányítói felhatalmazást.

A Védelmi Igazgatási Hivatal szerepét jól példázza az a rendelkezés, amely szerint, ha a területi, illetve a helyi szintű védekezésben egyidejűleg a védelmi és biztonsági igazgatás több területi szervének együttműködése szükséges, a védekezés közvetlen irányításáért felelős vezető illetékességi területén a területi védelmi bizottság elnöke, több vármegye területét illetően a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve jelöli ki.

## ZÁRÓGONDOLATOK

A területi védelmi bizottságok működése kapcsán ki kell emelnünk azt a tényt, hogy szerepük a különféle védelmi és biztonsági kihívások vármegyei szintű kezelésében mindig is meghatározó volt, azonban ezt a területet a napi működés során talán nem részesítette megfelelő figyelemben a szélesebb közvélemény, és a rendvédelmi szervek, honvédelmi szervezetek országos szintű elemeivel való kapcsolódásaik is jellemzően adminisztratív súlypontot kaptak. Ez a jelenség minden bizonnyal annak is köszönhető, hogy a válságmentes időszakokban az ehhez hasonló funkcióval rendelkező szervezetek működése csak azok számára érezhető, akik tevékenysége közvetlenül kapcsolódik a szakterülethez. Az elmúlt évek egymást követő válságszituációi rámutattak arra, hogy a területi igazgatás nélkül nem lehetséges a sikeres védekezés megszervezése és a szomszédunkban zajló orosz–ukrán háború esetleges területi kiterjedésére történő felkészülés; az ehhez szükséges tervezés és gyakorlatok végrehajtása során a vármegyei szintű igazgatási felkészülés nélkülözhetetlen.

A siker záloga megítélésem szerint a hatáskörök és felelőségek egyértelmű elhatárolása, és ezek mellett a védelmi rendszer valamennyi szereplője kapcsolódó tervezésének, fejlesztéseinek összehangolása, majd ezek alapján közös gyakorlatok végrehajtása. Amennyiben mindez a rendvédelmi szervek, a honvédelmi szervezetek és a közigazgatás más szervei-



nek, valamint a szükséges mértékben a lakosság tevékenységére is kiterjed, a kapcsolódó összkormányzati szintű koordináció rendelkezésre áll, elmondhatjuk, megtettünk mindent, ami lehetséges, az ország biztonságának érdekében.

Annak érdekében, hogy a reziliencia-követelmények sorában a kormányzás folytonossága fenntartható legyen, működő és jól láthatóan aktív területi igazgatási rendszerre van szükség. A működő területi igazgatás tevékenységén keresztül érzékeli a lakosság azt is, hogy az államszervezet stabil, a kormányzati szolgáltatások biztosítottak, az ellátórendszerek, az energiaszolgáltatás, a közlekedés, a kommunikációhoz való hozzáférés, azaz végeredményben az ország egésze működik; érdemes megőriznünk ezt, van mire vigyáznunk.

Mindezek megvalósítása érdekében kulcsfontosságú, hogy a Magyar Honvédség állományából a jelenleginél több, megfelelő igazgatási ismeretekkel rendelkező katonát vonjanak be a területi védelmi igazgatási szervek munkájába, a főispánok munkájának támogatására.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Baán Mihály et al.: *Magyarország védelmi igazgatása a közigazgatás új környezetében*. In: Isaszegi János (szerk.): *Védelmi igazgatás, hagyomány és megújulás*. Zrínyi Kiadó, Budapest, 2014, 74–101.
- Polgár Miklós: *A védelmi bizottságok működése, jogszabályi háttere veszélyhelyzet idején*. Magyar Rendészet, 2014/4.
- Takács Péter: *Az állam fogalma*. In: Smuk Péter (szerk.): *Alkotmányjog I., Alkotmányos fogalmak és eljárások*. Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 2014.
- Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása.
- Magyarország Alaptörvényének tizedik módosítása.
- 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.
- 1101/2020. (III. 14.) Korm. határozat a koronavírus elleni védekezés kapcsán szükséges további intézkedésekről.
- 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről.
- 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról.
- 2009. évi CLV. törvény a minősített adat védelméről.
- 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 védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról.
- 2021. évi CXXI. törvény az egyes belügyi tárgyú törvényeknek az Alaptörvény kilencedik módosításával, valamint a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvénnyel összefüggő módosításáról.
- 2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről.
- 2022. évi VII. törvény az egyes törvényeknek a honvédelemmel, a gazdaságfejlesztéssel, valamint a kormányzati igazgatással összefüggő módosításáról.
- 2022. évi XXI. törvény a honvédelmi adatkezelésekről.