

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM  
VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS  
KORMÁNYZÁSTANI KUTATÓMŰHELY

VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS  
KORMÁNYZÁSTANI  
MŰHELYTANULMÁNYOK

2024/1.

KÁDÁR PÁL

*A védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének szerepe  
a közigazgatásban – az első év*



## Rólunk

A műhelytanulmány (working paper) műfaja lehetőséget biztosít arra, hogy a még vállaltan nem teljesen kész munkák szélesebb körben elérhetővé váljanak. Ezzel egyrészt gyorsabban juthatnak el a kutatási részeredmények a szakértői közönséghez, másrészt a közzététel a végleges tanulmány ismertségét is növelheti, végül a megjelenés egyfajta védettséget is jelent, és bizonyítékot, hogy a később publikálandó szövegben szereplő gondolatokat a working paper közzétételekor a szerző már megfogalmazta.

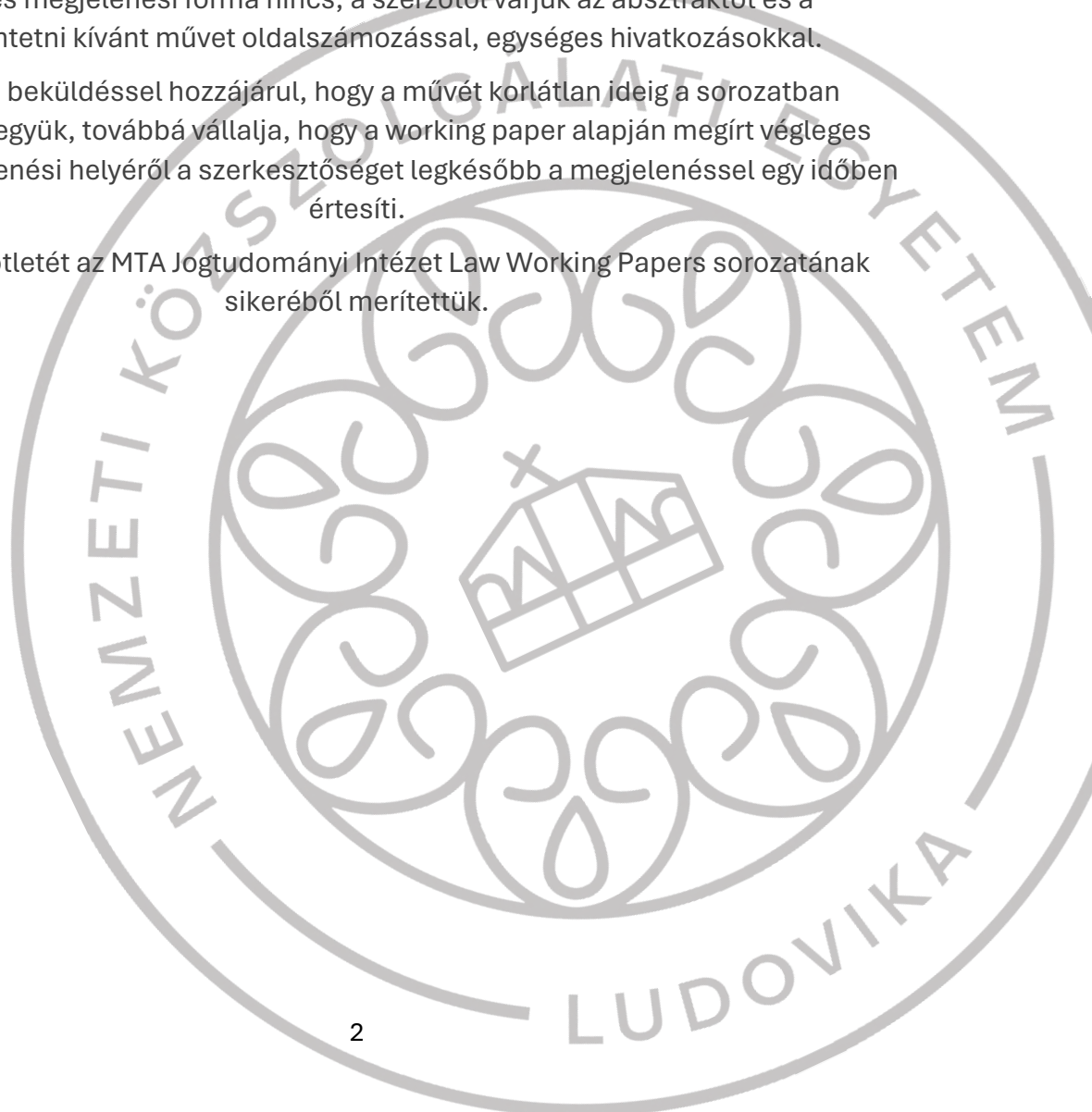
A Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok célja, hogy a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely küldetéséhez kapcsolódó területek kutatási eredményeit a formális publikációt megelőzően biztosítsa, segítve a láthatóságot, a friss kutatási eredmények gyors közzétételét, megosztását és a tudományos vitát.

A beküldéssel a szerzők vállalják, hogy a mű megírásakor az akadémiai őszinteség szabályai és a tudományosság általánosan elfogadott mércéje szerint jártak el. A sorozatban való megjelenésnek nem feltétele a szakmai lektorálás.

A műfaji jellegből adódóan a leadott szövegekre vonatkozó terjedelmi korlát és egységes megjelenési forma nincs, a szerzőtől várjuk az absztraktot és a megjelentetni kívánt művet oldalszámozással, egységes hivatkozásokkal.

A szerző a beküldéssel hozzájárul, hogy a művét korlátlan ideig a sorozatban elérhetővé tegyük, továbbá vállalja, hogy a working paper alapján megírt végleges szöveg megjelenési helyéről a szerkesztőseget legkésőbb a megjelenéssel egy időben értesíti.

A kiadvány ötletét az MTA Jogtudományi Intézet Law Working Papers sorozatának sikeréből merítettük.



# **Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2024/1.**

## **Kiadja**

Nemzeti Közszerológati Egyetem

Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

## **Kiadó képviseelője**

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok

## **ISSN szám**

2786-2283

A kézirat lezárva: 2024. április 20.

## **Elérhetőség:**

Nemzeti Közszerológati Egyetem

Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

1441 Budapest, Pf.: 60

Cím: 1083 Bp., Ludovika tér 2.

Központi szám: 36 (1) 432-9000



Kádár Pál

## A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI IGAZGATÁS KÖZPONTI SZERVÉNEK SZEREPE A KÖZIGAZGATÁSBAN – AZ ELSŐ ÉV<sup>1</sup>

### **Bevezető**

A védelmi és biztonsági szabályozás reformja keretében 2022. október 1-jén megalakult a Védelmi Igazgatási Hivatal, amely a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbö.) hatályba lépésétől a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerveként működik. Jelen írás célja, rövid áttekintést adni a Védelmi Igazgatási Hivatal működésének első éves tapasztalatairól és beazonosítani azokat a területeket, amelyek a Hivatal eddigi működésének közreműködésével az ország védelmi és biztonsági felkészültségének növelése érdekében fejlesztésre kerültek.

### **Visszatekintés a közelmúlt szabályozási eseményeire**

Ha rátekinünk a 21. század védelmi és biztonsági történéseire, egyértelműen látszik, hogy a nemzetközi térben felgyorsultak az események, amely nem kizárólag a védelmi és biztonsági területen észlelhető, hanem a technológiai fejlődésnek, a globalizáció hatásainak, a túlnépesedésnek, az energia és élelmiszer ellátás kihívásainak, a közösségi média soha nem látott és nehezen szabályozható hatásainak, lehetőségeinek köszönhetően az élet szinte valamennyi területén. Számos hazai és külföldi szerző<sup>2</sup> elemezte már ezeket a körülményeket, így ehelyütt eltekintek ennek részletezésétől, azt azonban itt is meg kell erősítenünk, hogy mindezek együttes hatása egyértelműen meghaladottá tette a védelmi és biztonsági szabályrendszerek 20. századi megközelítését, szerte a világban azt vizsgálják az államok, hogy a biztonság fenntartásához szabályozási szintű beavatkozásra is szükség van-e. Az ezek nyomán kibontakozó nemzetközi trend egyik első indító impulzusa a 2015-ös terrorhullám volt, amely nyomán születtek szabályozási szintű döntések itthon is<sup>3</sup>, de az igazi lendületet és a szabályozás teljes mélységű reformjának szükségességét az egész világon átsöprő COVID-19 pandémia és a 2022. februárjában kitört orosz-ukrán háború támasztotta alá a döntéshozók számára.

Ezen körülmények között vette kezdetét a védelmi és biztonsági szabályozás magyarországi reformja az Alaptörvény kilencedik módosításával, amely megalapozta a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbö.) megalkotását is. A Vbö. korábban nem ismert funkcióban lép be a hazai jogrendszerbe<sup>4</sup>, s bár a jogforrási hierarchia szempontjából ez is „csak” törvény, mégis keretrendelkezéseire figyelemmel kell megalkotni

<sup>1</sup> A mű TKP2021-NVA-16 számú projekt keretében, a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a Tématerületi Kiválósági Program 2021 pályázati program finanszírozásában valósult meg.

<sup>2</sup> Lásd erről bővebben: Lily HAMOURTZIADOU: Security Challenges of the 21st Century: New Challenges and Perspectives; Journal of Global Faultlines, Vol. 6, No. 2, (December 2019-February 2020), pp. 121-123;

William McAULEY: Jurisdictional Challenges in the 21st Century Security Environment: Subnational Design-Basis Threats; in The Journal of Intelligence, Conflict, and Warfare Vol. 4 No. 1 (2021); pp 7-25;

Géza FINSZTER - István SABJANICS(eds.): Security Challenges in the 21st Century, Dialog Campus (2018)

<sup>3</sup> Erre figyelemmel került megalkotásra Magyarország Alaptörvényének hatodik módosítása

<sup>4</sup> Lásd erről bővebben: FARKAS Ádám: A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény helye, szerepe a jogrendszerben; Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok, 2022/39



valamennyi hazai kapcsolódó jogszabályt. Mindezek következményeként 2021 és 2023 között több száz törvény<sup>5</sup> és rendelet került módosításra, adott esetben teljes újraalkotás<sup>6</sup> is szükségessé vált.

Ennek a szabályozási folyamatnak köszönhető a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének megalakítása is, amely mára a rendszer működési mindennapjainak részévé vált, tevékenységével folyamatosan dinamizálja az állami szervek védelmi és biztonsági tevékenységeihez kapcsolódó működését.

## ***A Védelmi Igazgatási Hivatal tevékenysége és hatása az igazgatási rendszer működésére***

### **A szervezet irányítása**

A Védelmi Igazgatási Hivatal tevékenységének jogi alapja a Vbö. 15. §<sup>7</sup>, a 42. § (3) bekezdése<sup>8</sup>, a 46. § (2) bekezdése<sup>9</sup>, a 52. § a)-k) pontjai<sup>10</sup>, a 53. § (1) bekezdése<sup>11</sup> valamint a törvény

---

<sup>5</sup> Ezek sorában a jelentősebbek: az egyes törvényeknek a honvédelemmel, a gazdaságfejlesztéssel, valamint a kormányzati igazgatással összefüggő módosításáról szóló 2022. évi VII. törvény, amelynek 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. törvény, amelynek keretében további hat törvény módosult.

<sup>6</sup> A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény helyébe a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény lépett, míg a honvédségi adatkezelésről, az egyes honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos katonai igazgatási feladatokról szóló 2013. évi XCVII. törvény helyét a honvédelmi adatkezelésekről szóló 2022. évi XXI. törvény vette át.

<sup>7</sup> A gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségek elrendelését és a kötelezettségek teljesítésével összefüggő feladatok végrehajtását, valamint a kapcsolódó nyilvántartások naprakész működtetését a Kormány a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve útján hangolja össze.

<sup>8</sup> a nemzeti ellenállóképességhez kapcsolódó feladatok ellátásának összehangolását jogszabályokban meghatározott keretek között a Kormány – a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve útján – látja el.

<sup>9</sup> Vbö. 46. § (2) A Kormány a védelmi és biztonsági célú felkészítés és feladatellátás összehangolásának

a) tervezési és igazgatási feladatait a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve, (...) látja el.

<sup>10</sup> Vbö. 52. § A védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve

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

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 részletezett meghatározott további feladatokat.

<sup>11</sup> Vbö. 53. § (1) 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.

végrehajtására kiadott kormányrendeletek.<sup>12</sup>

A Hivatal működési hatékonyságának fokozását szolgálja az a megalapítás előkészítése során meghozott döntés, amely szerint a központi hivatalként megalakuló szervezet irányítója nem a honvédelmi miniszter, nem a belügyminiszter és nem a Miniszterelnökséget vezető miniszter, hanem a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter. Ez az irányítási megoldás már önmagában is kifejezi azt, hogy a hazai válságkezelés rendszerében valóban cél az átfogó megközelítés és a „whole of government approach” elv érvényesítése. Míg az előbbiek szerint felsorolt miniszterek portfólióit egyes részekben – katonai kihívások, katasztrófákkal, vízügyekkel, közrenddel, vagy határőrizettel összefüggő tevékenységek, területi közigazgatási kérdések, stb – érinti a védelmi és biztonsági igazgatás rendszere, addig a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter felelőssége felöleli az általános politikai koordináció, a kormányzati kommunikáció, a kiberbiztonság, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységének irányítási és a nemzetbiztonsági tevékenységhez kapcsolódó kormányzati döntések megvalósulásának értékelési területeit is<sup>13</sup>, amelyek mindegyike jelentős összefüggést mutat az ország biztonságának fenntartásával, valamennyi további ágazat működésére is befolyással van.

A Védelmi Igazgatási Hivatal irányítása mindezen összefüggésekre figyelemmel a Miniszterelnöki Kabinetirodán belül is megosztott, a miniszter e jogait a kormányzati igazgatási tevékenységek vonatkozásában a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára útján, a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásával kapcsolatos tevékenység vonatkozásában a Miniszterelnöki Kabinetiroda nemzeti információs államtitkára útján gyakorolja.<sup>14</sup>

### **A szervezet felépítése és létszáma**

A szervezet felépítésére vonatkozó információk megismerhetők a Védelmi Igazgatási Hivatal szervezeti és működési szabályzatáról szóló 10/2022. (XI. 9.) MK utasításból, jelen írásnak nem célja ezek részletes ismertetése. Annyit azonban mindenképp érdemes megfigyelni, hogy a szervezet a szerteágazó és valamennyi ágazatot átfogó feladatrendszer ellenére sem egy nagy létszámú mamutszervezet, sokkal inkább koordinációs központ, szellemi műhely, amely tevékenységével biztosítja a védelmi és biztonsági területhez kapcsolódó szakkérdések folyamatos napirenden tartását és az ágazatok közötti összehangolását a különböző központi és területi közigazgatási szervezeteknél, illetve a védelmi és biztonsági szervezetek között.

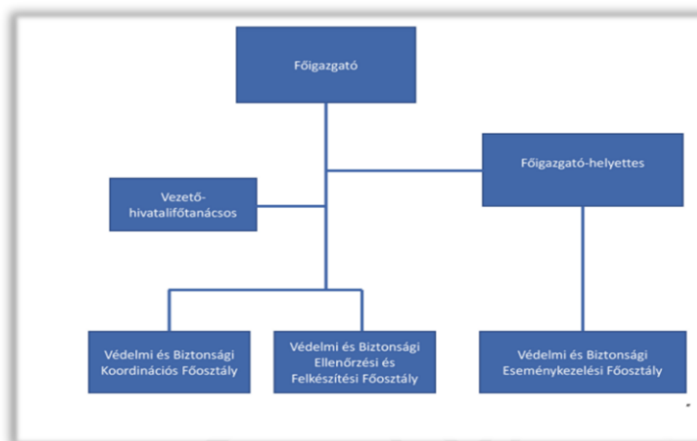
---

<sup>12</sup> 399/2022. (X. 21.) Korm. rendelet a NATO Válságreakálási Rendszerével összefüggő döntéshozatal és feladatellátás, valamint a Nemzeti Intézkedési Rendszer alkalmazásával összefüggő szabályokról, 400/2022. (X. 21.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági célú tervezés szabályairól, 402/2022. (X. 24.) Korm. rendelet a polgári védelmi kötelezettségről; 403/2022. (X. 24.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági célú ellenőrzésekről, 404/2022. (X. 24.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági képzések szabályairól, 405/2022. (X. 24.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági célú gyakorlatokról, 406/2022. (X. 24.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági bírság szabályairól, 407/2022. (X. 24.) Korm. rendelet egyes gazdasági társaságoknak a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény szerinti ellátási kötelezettségeiről, 427/2022. (X. 28.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági igazgatás területi és helyi szabályairól, 428/2022. (X. 28.) Korm. rendelet a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség szabályairól

<sup>13</sup> 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről 9. §, 29. §

<sup>14</sup> 10/2022. (XI. 9.) MK utasítás a Védelmi Igazgatási Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatáról 3. § (2) bekezdés

A szervezet sajátos felépítéséből is látható, hogy több koordinációs és fő tevékenységi irány rajzolódik ki, amelyek mindegyike magában foglalja a későbbi fejlesztés lehetőségét. A szervezet főosztályainak a védelmi és biztonsági igazgatás valamennyi érdemi területét át kell fogniuk, így a központi és területi szervek közötti igazgatási munkát, az ágazatközi koordinációt, a stratégiaalkotást, a jogalkotást, a nemzeti ellenállóképesség fejlesztésének területeit, a gyakorlatok, képzések és ellenőrzések területét, az összkormányzati eseménykezelés magképeségeit és még számos egyéb területet – de legfontosabbként azt kell biztosítani, hogy ne alakulhasson ki olyan helyzet a hazai szabályozás rendszerében és a közigazgatásban, amely a védelmi és biztonsági reformot megelőzően jellemezte a működést.<sup>15</sup> Mindezeket a Védelmi Igazgatási Hivatal 26 álláshellyel valósítja meg, amellyel a központi közigazgatás legkisebb szervezetei közé tartozik.



1. sz. ábra

A Védelmi Igazgatási Hivatal szervezete (átvétel a 10/2022. (XI. 9.) MK utasításból)

Külön kiemelés érdemel, hogy a stratégiai jelentőségű és a hosszabb távon is rendszerszerű koordinációt biztosító szervezeti egységektől elkülönül az eseménykezelési terület, figyelemmel annak operatív jellegére, amelynek irányítása a főigazgató-helyettesen keresztül valósul meg. A főigazgató-helyettes közvetlen vezetésével, a Hivatalban a kijelölt munkatársak, valamint más minisztériumi szerv állományából kijelölt szakértők részvételével állandó munkacsoportként Nemzeti Eseménykezelő Központ Előkészítő Törzs is működik. Ez a sajátos munkaforma hivatott a különleges jogrendi működés és az összkormányzati válságkezelés operatív feladatainak hatékonyabb ellátása érdekében - a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság Nemzeti Veszélyhelyzetkezelési Központ meglévő képességének fenntartásával - a Nemzeti Eseménykezelő Központ és az ennek részeként működő Modellező és Szimulációs Központ megalakításának megalapozására.

<sup>15</sup> Ennek részleteiről lásd HOFFMAN István - KÁDÁR Pál: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I., in Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok, 2021/2., 4-39. o.; FARKAS Ádám: Szemléletváltást védelmi aspektusban! in Iustum Aequum Salutare, Pázmány Law Working Papers, 2015/18; 2-29. o.; FARKAS Ádám: Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges szabályozásfejlesztési irányairól, in Honvédségi Szemle 2018/4. 20-32. o., FARKAS Ádám - KELEMEN Roland (szerk.): Szkülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól; Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság (2020) 380. o, 19-34. o.; KELEMEN Roland: Az Alaptörvény szükségállapot szabályozásának kritikai áttekintése az egyes európai uniós tagállamok alkotmányainak figyelembevételével - különös tekintettel a visegrádi államok alkotmányaira, In: BARTKÓ Róbert (szerk.) A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században, Gondolat Kiadó (2019) 9-35. o.



Mindezekre figyelemmel a szervezet létszáma nagy valószínűséggel nem tartható ilyen alacsonyan, a hasonló – esetenként szűkebb – feladatkörű szervezetek külföldön jelentősen magasabb létszámmal<sup>16</sup> működnek.

## A szervezet feladatai

Amennyiben a működés bő első évének tapasztalatait kell feldolgoznunk, röviden ki kell térnünk a Vbő. hatályba lépését megelőző működési időszakra. Ez jogilag meglehetősen sajátos helyzet volt, hiszen ebben az időszakban, 2022. október 1. és november 1. között még nem volt hatályban sem az Alaptörvény kilencedik módosítása, sem a Vbő., azaz a védelmi és biztonsági igazgatás mint kodifikált fogalom sem létezett, amelyre figyelemmel központi szerve sem lehetett. Az első hónap tehát kifejezetten előkészítői feladatokat tartalmazott, amelyek azonban nélkülözhetetlenek voltak a kormányzat válságkezelési képességének folyamatos fenntartása szempontjából.<sup>17</sup> Ebben az időszakban kellett közvetlenül felkészíteni a Hivatal leendő személyi állományát és infrastruktúráját, ekkor kellett kidolgozni a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve működését közvetlenül megalapozó szabályozókat és a védelmi és biztonsági igazgatási szabályozási reform keretében előterjesztett ágazati javaslatok szakmai tartalmának összehangolása is feladatként jelentkezett. Ebben az időszakban sorra jelentek meg azok a végrehajtási kormányrendeletek, amelyek aztán 2022. november 1-jétől hatályba lépve a Vbő. tényleges végrehajtását biztosították – mindezek szövegjavaslata a Védelmi Igazgatási Hivatalban készült el, egyeztetése a Miniszterelnöki Kormányiroda és a Védelmi Igazgatási Hivatal koordinációja mellett zajlott.

Ugyancsak az első hónap feladata volt a központi és területi közigazgatási szervek állományában a védelmi és biztonsági igazgatási feladatokat ellátó személyek védelmi és biztonsági igazgatási szabályozási reformmal összefüggő igazgatási felkészítése is, amelynek hiányában a közigazgatás nem lett volna képes a Vbő. generálta alapvető szemléletváltás megfelelő adaptációjára.

A Hivatal működésének érdemi része azonban csak 2022. november 1-jét követően tudott kibontakozni. A Vbő. végrehajtására kiadott rendeletek sora ekkor lépett hatályba melyek mindegyikében szerepet kap a központi szerv is.

A működés legfontosabb eredménye, hogy a védelmi és biztonsági reform szabályrendszere a Hivatal javaslatai alapján induló és folyamatosan koordinált szakmai folyamatoknak köszönhetően teljessé vált, mára biztosított a válságkezelés és a különleges jogrendi működés korszerű és rugalmas, nagy kormányzati mozgásteret biztosító szabályozása alaptörvényi-, törvényi- és kormányrendeleti szinten. 2023 végéig több mint 150 kormányrendelet született a Vbő. alapján.

<sup>16</sup> Lengyelországban például mintegy 80 fővel, lásd: ROZPORZĄDZENIE PREZESA RADY MINISTRÓW z dnia 11 kwietnia 2011 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (RCB), Belgiumban a National Crisis Center (NCC) közel 200 fővel működik, Franciaországban a Centre Interministériel de Crises (CIC) létszáma is meghaladja a 70 főt, míg Oroszországban önálló minisztériumi struktúra látja el ezt a feladatot.

<sup>17</sup> Többször írtunk már arról, hogy a védelmi rendszer működésének folyamatosságát minden körülmények között biztosítani kell, nem engedhető meg sem szabályozási sem működési intermezzót – mindkettő súlyos biztonsági kockázatot hordoz magában. Lásd KÁDÁR Pál: Gondolatok a védelmi-biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdéseiről; in Honvédségi Szemle 2022/1 3-19.; 5. o.; KÁDÁR Pál – TILL Szabolcs Péter: A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának biztosítékai a Vbő. tükrében, in Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok, 2022/21. 4-58.; 40. o.



A szabályozáson túl az igazgatás egésze vonatkozásában lényegesen nagyobb figyelem jut mára már a biztonsági és védelmi feladatokra és azok ellátását lehetővé tévő kapcsolódó tevékenységekre a honvédelmi és a rendvédelmi területeken túl is.

A Hivatal első éves munkájának eredménye a védelmi és biztonsági tervezés rendszerének fejlesztése is<sup>18</sup>, amelynek keretében a központi és területi közigazgatási szervek valamennyi, a korábbi szabályok alapján kidolgozott – esetenként jelentősen elavult – védekezési terveiket felülvizsgálták, illetve megkezdték az olyan tervelemek kidolgozását, amelyek az összkormányzati szinten is összehangolt védekezéshez szükségesek. A tervezés azért is játszik központi szerepet a működésben, mert az ország anyagi és humán erőforrásai végesek, geostratégiai helyzetünk, európai uniós és szövetségi tagságunk adott keretek közé szorítja a lehetséges védekezési, felkészülési tevékenységünket, tartalékképzésünket, így a védelmi rendszer kiépítéséhez és működtetéséhez „jól kitalált” és hatékony megoldások szükségesek, amelyek az erőforrások optimális felhasználását igénylik. Mindez azonban nem megvalósítható, ha az egyes ágazatok erőforrásai egymástól függetlenül kerülnek felhasználásra, letervezésre, esetenként egymást kioltó vagy önállóan lényegesen kisebb hatás kifejtésére alkalmas módon. Mindezekre figyelemmel mára az összkormányzati szintű védelmi és biztonsági tervezés a különböző ágazatoknál már azonos elvi alapokon történik, melynek szakmai hátterét és módszertanát a Védelmi Igazgatási Hivatal biztosítja.<sup>19</sup>

Az első év eredményei között mindenképpen ki kell emelnünk azt a tényt, hogy megszületett a védelmi és biztonsági szervezetek, valamint a közigazgatás állományának védelmi és biztonsági célú felkészítésének követelményrendszere is, amelynek ma megismerhető nyilvános elemeit a Védelmi Igazgatási Hivatal közzé is tette. A követelményrendszerre figyelemmel megkezdődtek a Nemzeti Közszerződési Egyetemen a védelmi és biztonsági alapismereti tanfolyami képzések<sup>20</sup>, amelyek 2024-től már 480 fő kormánytisztviselő felkészítését teszik lehetővé. Ez az alaptanfolyam azt célozza, hogy a közigazgatás személyzete egészében megjelenjen egy általános ismeretanyag, amely mindenki számára nyilvánvalóvá teszi, hogy a honvédelem, a rendvédelem és a biztonság kérdése nem kizárólag az egyenruhások magánügye, a védelmi rendszer komplexitása, a védelmi és biztonsági igazgatás elemei a teljes közigazgatásban megjelennek és nem kezelhetők másodlagos kérdésként.

A Védelmi Igazgatási Hivatal a tanfolyami rendszerű képzéseken túl rendszeres fórumokon készíti fel a minisztériumok és kormányhivatalok szakállományát, csatornázza be a felkészüléshez szükséges alapinformációkat és szakmai támogatást biztosít a végrehajtáshoz.

A Vbö. 52. § értelmében a Hivatal feladatai között jelenik meg a nemzeti ellenálló képesség előmozdításával és fejlesztésével összefüggő feladatok ellátása is. Ez a feladat az érintett reziliencia tárgykörökre – pl. közlekedés, kommunikáció, egészségügy, energia ellátás, élelmiszer ellátás, stb – figyelemmel jó részt minősített vagy legalább nem nyilvános környezetben zajlik, így ezen cikk keretében érdemi információ nem osztható meg, az azonban

<sup>18</sup> Lásd bővebben: ZÁKÁNY Péter: A védelmi és biztonsági tervezés rendszere, összefüggések a NATO és a hazai tervezési rendszerekkel – a Vbö. III. fejezete; in KÁDÁR Pál (szerk.): A védelmi és biztonsági szabályozás magyarországi reformja, Nemzeti Közszerződési Egyetem 2023 144-160. o.

<sup>19</sup> Emellett az ágazati tervezési rendszerek nem kerültek felszámolásra, annak kapcsolódó elemei azonban megjelennek az összkormányzati szinten is.

<sup>20</sup> Lásd: „Elkészült a „Védelmi és biztonsági alapismereti tanfolyam” című közszolgálati továbbképzési program” NKE ([uni-nke.hu](http://uni-nke.hu))

elmondható, hogy a kormányzati döntéselőkészítés részeként a szervezet valamennyi kapcsolódó információhoz hozzáfér és lehetősége van szakmai javaslatai előterjesztésére. Ezek a jogszabályok vagy kormánydöntések sok esetben látszólag meglehetősen távoli összefüggést mutatnak védelmi kérdésekkel, azonban a szintén minősített védelmi tervek ismeretében egy teljesen hétköznapi tűnő infrastruktúra-fejlesztés vagy termelési kapacitás változtatási, esetleg képzési-felkészítési rendszerre vonatkozó döntés is más értelmet nyer, sok esetben határokon átívelő következményei vannak.

Itt kell megjegyeznünk, hogy a státútumrendelet a belügyminiszter felelősségi körébe rendeli a NATO Reziliencia Bizottság (Resilience Committee) szerveivel való kapcsolattartást, amely a hazai ellenállóképesség fejlesztés szempontjából is jelentős. Ez a feladat ugyanakkor kizárólag a miniszter katasztrófák elleni védekezésért való felelőssége keretében értelmezendő<sup>21</sup>, melyet a BM országos katasztrófavédelmi főigazgatóján keresztül érvényesít, a katasztrófavédelmi feladatokon túl nem jelent sem irányítási sem koordinációs jogosítványt, azok kapcsán önálló miniszteri felelősségi körök léteznek (lásd energia, közlekedés, közigazgatás, stb). A kapcsolattartó felelőssége abban jelentkezik, hogy az információk megfelelő időben eljussanak az illetékességgel rendelkező vezetők részére, illetve a szaktárcák álláspontja nyomán kialakított kormányzati álláspont időben beérkezzen a Reziliencia Bizottság részére.

A fentiekén túl a Védelmi Igazgatási Hivatal feladata ellenőrizni a védelmi és biztonsági célú feladatellátást és az arra való felkészülést a minisztériumok, kormányzati főhivatalok és központi hivatalok tekintetében. E vonatkozásban a szervezet minősített ellenőrzési terv alapján dolgozik, amely ellenőrzések megállapításai szintén csak meghatározott körben ismerhetők meg, az azonban jól látszik, hogy a kormányzati döntéshozatal a 2023. évben a védelmi és biztonsági rendszer működési hatékonyságához kapcsolódóan az átlagosnál több területre terjedt ki, amely meggyőződésem szerint nem kizárólag az ukrán-orosz háború következménye, hanem a Hivatal által végrehajtott ellenőrzések folyamánya is.

A Hivatal első éves működésének eredménye a központi gyakorlatok rendszerének életre hívása is. A megalakulást megelőzően jellemzően ágazati vagy ágazati együttműködést igénylő gyakorlatokra került sor, amely 2023-ban annyiban változott meg, hogy a Kormány egyes kérdéseket kiemelve, központi gyakorlatokat rendel el. Erre figyelemmel került sor a központi közigazgatás szintjén riasztási és értesítési gyakorlatokra, illetve a jóval nagyobb láthatósággal bíró Fúzió-23 gyakorlat megrendezésére<sup>22</sup> is, amely egy rendkívül összetett scenárió alapján gyakoroltatta a vízügyi, katasztrófavédelmi, idegenrendészeti, egészségügyi, rendőri, katonai és humanitárius feladatokat, valamint az ezekhez kapcsolódó igazgatási tevékenységeket.

A Védelmi Igazgatási Hivatal 2023-ban elvégezte a NATO válságkezelési rendszeréhez (NCRS) kapcsolódó legfontosabb nemzeti minősített dokumentum a Nemzeti Intézkedések Gyűjteményének hatályosítását<sup>23</sup>, amely a NATO csatlakozás óta először központi kormányzati szinten, a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter által került kiadásra és amelynek intézkedéseit ma már valamennyi minisztérium alkalmazhatja a különféle válságkezelő

<sup>21</sup> a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 72. § (2) bekezdés c) pont

<sup>22</sup> [Vármegyei védelmi gyakorlat \(kormanyhivatalok.hu\)](https://www.kormanyhivatalok.hu/); [NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM \(uni-nke.hu\)](https://www.uni-nke.hu/); „Fúzió-23” [országos gyakorlat zajlott Esztergomban \(bmbah.hu\)](https://www.bmbah.hu/); [Összegeztük a Fúzió-23 tapasztalatait \(youtube.com\)](https://www.youtube.com/)

<sup>23</sup> Lásd 399/2022. (X. 21.) Korm. rendelet 7. § (1) bekezdés d) pont

feladatokban, aktuálisan jellemzően az orosz-ukrán háború kapcsán. A Nemzeti Intézkedések Gyűjteménye minősített dokumentum, kizárólag azon szervezetek ismerhetik meg a rájuk vonatkozó mélységben, amelyek tevékenysége az adott válságkezelési intézkedéshez kapcsolódik.

Szintén a megalakulást követő év eredménye, hogy a minisztériumok és kormányhivatalok egy-egy témában a Védelmi Igazgatási Hivatal által közreadott írásos módszertani útmutatókat kapnak védelmi és biztonsági feladataik ellátásához, amely erősíti az igazgatás felkészültségét a válságálló működésére, hozzájárul az egységes jogalkalmazáshoz, fokozza a felkészülési feladatok eredményességét. Ezek az útmutatók a legkülönbözőbb témákban készülnek, jellemzően olyan kérdéseket tárgyalva, amelyek alkalmazási gyakorlata nem kellően kiforrott vagy nem egységes, esetleg várható végrehajtási nehézségek valószínűsíthetőek. 2023-ban talán a legjelentősebb ilyen dokumentum a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség szabályai kapcsán került kiadásra, segítve a közigazgatási és a honvédelmi, illetve a rendvédelmi szervezetek munkájának összehangolását.

A Hivatal munkája nyomán érezhetően erősödött a Magyar Honvédség, valamint a közigazgatás kapcsolatrendszere, a Honvédség katonai védelmi tervezéséhez és a hadszínter-előkészítési feladatokhoz több ezer kulcsfontosságú, nem katonai adat jutott el a védekezés tervezését végző vezérkari szervezetekhez. Ez a folyamat nem csupán adminisztratív jellegű tevékenységként jelentkezett, hanem az ezek felhasználásával kidolgozott katonai tervek az Adaptive Hussars 23 gyakorlat keretében a gyakorlatban is lepróbálásra kerültek – a rendszer kiváló eredménnyel vizsgázott<sup>24</sup>.

Érdeemes végezetül arról is szólnunk, hogy a Védelmi Igazgatási Hivatal nem sokszor és akkor is inkább csak az elvégzett munka kapcsán, más szervezetekkel összefüggő híradásokban jelenik meg. Ez a kommunikációs visszafogottság biztosítja, hogy a működés egyetlen eleme sem kerül szükségtelenül a szervezethez köthetően a közvélemény vagy akár a politikai támadások látóterébe, hosszútávon biztosítható a tisztán szakmai építkezés, az ország biztonságának erősítése.

## **Összegzés**

A fenti rövid áttekintésből látható, hogy a Védelmi Igazgatási Hivatal rendszerszerű építkezést végez, működése során nem von el ágazati hatáskört, azonban koordinációs tevékenységével folyamatosan tartja az előkészítésekor kitűzött irányt az igazgatás fejlesztésében. Rendszerszintű és stabil működést eredményező hatása az egyes területeken fokozatosan erősödő, működésében minden esetben az összkormányzati szemléletet és a kormányzati primátust érvényesíti – szemben szűkebb szervezeti vagy ágazati szintű szakmai érdekekkel.

A védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének tevékenysége nyomán a minisztériumok és a kormányhivatalok védelmi és biztonsági feladatellátásának színvonala javult, folyamatosan erősödik az a szakmai és vezetői hálózat, a honvédelmi és rendvédelmi

---

<sup>24</sup> Lásd erről bővebben: Előadás az Adaptive Hussars 2023 nemzetközi gyakorlatról; [Előadás az Adaptive Hussars 2023 nemzetközi gyakorlatról - Háború Művészete \(haborumuveszete.hu\)](#) és <https://honvedelem.hu/hirek/adaptive-hussars-23.html>

szervekkel való együttműködés, amellyel az egyes válságok kezelése hatékonyabban oldható meg. A szervezet tevékenységének köszönhetően a szabályozásban és az igazgatásban folyamatosan napirenden és felső vezetői látókörben vannak a védelemhez és a biztonsághoz kapcsolódó kérdések, nem alakulhat ki újra a védelmi és biztonsági szabályozás reformjához vezető, az Alaptörvény kilencedik módosítása előtt fennálló és a védekezést esetenként ellehetetlenítő szabályozási helyzet, az abból eredő közvetlen kockázatok elhárultak.





## **Felhasznált irodalom és jogforrások**

- MCAULEY, William: Jurisdictional Challenges in the 21st Century Security Environment: Subnational Design-Basis Threats; in The Journal of Intelligence, Conflict, and Warfare Vol. 4 No. 1 (2021); pp 7-25;
- FARKAS Ádám: Szemléletváltást védelmi aspektusban! in Iustum Aequum Salutare, Pázmány Law Working Papers, 2015/18; 2-29. o.;
- FARKAS Ádám: A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény helye, szerepe a jogrendszerben; Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok, 2022/39
- FARKAS Ádám: Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges szabályozásfejlesztési irányairól, in Honvédségi Szemle 2018/4. 20-32. o.,
- FARKAS Ádám - KELEMEN Roland (szerk.): Szkülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól; Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság (2020) különösen 380. o, 19-34. o.;
- FINSZTER Géza - SABJANICS István (eds.): Security Challenges in the 21st Century, Dialog Campus (2018)
- HAMOURTZIADOU, Lily: Security Challenges of the 21st Century: New Challenges and Perspectives; Journal of Global Faultlines, Vol. 6, No. 2, (December 2019-February 2020), pp. 121-123
- HOFFMAN István - KÁDÁR Pál: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I., in Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok, 2021/2., 4-39. o.
- KELEMEN Roland: Az Alaptörvény szükségállapot szabályozásának kritikai áttekintése az egyes európai uniós tagállamok alkotmányainak figyelembevételével - különös tekintettel a visegrádi államok alkotmányaira, In: BARTKÓ Róbert (szerk.) A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században, Gondolat Kiadó (2019) 9-35. o.
- KÁDÁR Pál: Gondolatok a védelmi-biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdéseiről; in Honvédségi Szemle 2022/1 3-19.; 5. o.
- KÁDÁR Pál – TILL Szabolcs Péter: A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának biztosítékai a Vbő. tükrében, in Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok, 2022/21. 4-58.; 40. o.
- ZÁKÁNY Péter: A védelmi és biztonsági tervezés rendszere, összefüggések a NATO és a hazai tervezési rendszerekkel – a Vbő. III. fejezete; in KÁDÁR Pál (szerk.): A védelmi és biztonsági szabályozás magyarországi reformja; Nemzeti Közszerzői Hivatal (2023); 144-160. o.

### Magyarország Alaptörvénye

2022. évi XXI. törvény a honvédelmi adatkezelésekről

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

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

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

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

2013. évi XCVII. törvény a honvédségi adatkezelésről, az egyes honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos katonai igazgatási feladatokról

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

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

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

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

402/2022. (X. 24.) Korm. rendelet a polgári védelmi kötelezettségről;

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

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

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

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

407/2022. (X. 24.) Korm. rendelet egyes gazdasági társaságoknak a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény szerinti ellátási kötelezettségeiről,

427/2022. (X. 28.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági igazgatás területi és helyi szabályairól,

428/2022. (X. 28.) Korm. rendelet a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség szabályairól

10/2022. (XI. 9.) MK utasítás a Védelmi Igazgatási Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatáról

