

**NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM**  
**VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS KORMÁNYZÁSTANI**  
**KUTATÓMŰHELY**

---

**VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS**  
**KORMÁNYZÁSTANI MŰHELYTANULMÁNYOK**

2022/12.

**KÁDÁR PÁL**

*A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolt irányítása és  
keretrendszere*

## 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 Közsolgálati 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 tegyék, továbbá vállalja, hogy a working paper alapján megírt végleges szöveg megjelenési helyéről a szerkesztőséget 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 2022/12.**

## **Szerző:**

*Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok, kutatóműhely-vezető*

## **Szerkesztő:**

*Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok*

## **Kiadja**

*Nemzeti Közsolgálati Egyetem*

*Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely*

## **Kiadó képviselője**

*Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok*

## **ISSN szám**

*2786-2283*

## **Elérhetőség:**

*Nemzeti Közsolgálati 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<sup>1</sup>

## A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolt irányítása és keretrendszere<sup>2</sup>

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbö.) a védelmi és biztonsági szabályozás rendszer 2023 júliusában hatályba lépő szabályozásának meghatározó eleme. Ez a jogszabály számos olyan elemet integrál, amelyet korábban szétszórtan, esetenként látszólag egymással konkuráló tartalommal tartalmazott a hazai jogrendszer. Ebbe a körbe tartozik a védelmi és biztonsági tevékenységek irányítása is, amelyek korábban a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvényben<sup>3</sup>, illetve a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvényben<sup>4</sup> kaptak helyet.

### Miért szükséges az irányítás rendszere?

Az irányítás mint igazgatási tevékenység fogalmának elemzése széles szakirodalommal rendelkezik<sup>5</sup>. Az igazgatási funkciók sorában<sup>6</sup> az irányítás meghatározó szerepet tölt be, ennek hiányában – figyelemmel az igazgatási működés ciklikusságára<sup>7</sup> – valamennyi egyéb tevékenység tartalmát vesztené, hiszen a célmeghatározás és a végrehajtás kereteinek kijelölése nélkül nincs mit összehangolni vagy ellenőrizni sem, azaz az igazgatás mint tervező-szervező tevékenység kiüresedne, nem lenne biztosítható a működés.

Az irányítási szabályrendszer részletszabályainak a védelmi és biztonsági tevékenységek vonatkozásában is meghatározásra kell kerülniük, az általános jellegű és alaptörvényi szinten meghatározott államszervezeti feladatmegosztás önmagában nem elegendő a rendszer működtetéséhez, a szakterületi részletszabályokat mindezekre figyelemmel kell kialakítani. Mindezeket a jogalkotó a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényben végezte el.

A közigazgatás lényegében olyan tevékenységek összessége, amelynek eredményeképpen az államszervezet képes működését fenntartani<sup>8</sup>, beteljesítve ezzel alaprendeltetését, amely

<sup>1</sup> Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok, a Nemzeti Közszerológati Egyetem Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely vezetője

<sup>2</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 valósul meg.

<sup>3</sup> 2011. évi CXIII. törvény 17-20. alcímei és a III. fejezete

<sup>4</sup> 2011. évi CXXVIII. törvény 10-16. §

<sup>5</sup> Összefoglaló áttekintést ad erről FAZEKASNÉ PÁL Emese: Gondolatok a közigazgatási irányítás és felügyelet elméletéből; in Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás; 2018/3; 4-21. oldal

<sup>6</sup> Lásd ezzel összefüggésben az ún. POSDCORB mozaikszót (Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting) és annak magyarázatát: GULICK, Luther-URWICK, Lyndell: Notes on The Theory of Organization; New York, Columbia University Institute of Public Administration, 1937, 13. oldal,

Papers on the science of administration (archive.org) vagy a vezetés-irányítás fogalmi mibenlétéről FAYOL, Henry: Ipari és általános vezetés; Budapest, KJK, 1984; 64. és 157. oldal

<sup>7</sup> KALAS Tibor: Az igazgatás; In: Közigazgatási Jog 1. Virtuóz Kiadó, Budapest, 2006; 14. oldal

<sup>8</sup> Bővebben lásd BALÁZS István: „A közigazgatás” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia 2.1.

<https://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas#block-254> és MAGYARY Zoltán: Magyar Közigazgatás, Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942, 39-42. oldal

távolabbi összefüggéseiben az önálló és szuverén állami működést, a fennmaradást is garantálja. Elmondható, hogy működő közigazgatás mint nagy egység nélkül nem lehetséges a haza védelmének megszervezése, biztonságának fenntartása sem, az igazgatási tevékenység részét képező irányítási rendszer nélkül a rendvédelemmel, az országvédelemmel vagy a honvédelmi kötelezettségek teljesítésével, de akár a biztonság bármely szegmensével kapcsolatos további feladatok és a védelemre való felkészítés sem megvalósítható.

### **Mire és milyen tartalommal terjed ki a védelmi és biztonsági irányítás rendszere?**

A védelmi és biztonsági irányítás rendszere<sup>9</sup> összetett, a teljes államszervezetet átható rendszert képez, melyen belül a védelmi és biztonsági igazgatás<sup>10</sup> rendszerére vonatkozó szabályozás fő elemei a Vbö. keretein belül jelennek meg. Az alaptörvényi szabályozáson nyugvó államszervezeti feladatmegosztás további bontását a védelem és a biztonság irányítása vonatkozásában szervezeti bontásban tárgyaljuk<sup>11</sup>.

### **Az Országgyűlés**

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

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

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

Az alaptörvényi szintű jogkörökön túl a Vbö. szintjén megjelenő irányítási jogosítványok is meghatározó jelentőséggel bírnak. A védelmi és biztonsági szabályozás 2023-as reformja először emeli törvényi szintre az Országgyűlésnek azt a kötelezettségét, hogy a Kormány javaslata alapján meghatározza az ország biztonság- és védelempolitika alapelveit és azok végrehajtásának főbb irányait. A hatályos szabályok között is találunk ilyen országgyűlési határozatot<sup>12</sup>, azonban ennek megalkotása jelenleg nincs törvényi szinten előírva, amelyre

---

<sup>9</sup> A védelmi igazgatás korábbi felépítéséről lásd: HORNYACSEK Júlia: A védelmi igazgatási feladatok rendszere, a végrehajtás személyi, technikai feltételei, lehetséges módszerei, eszközei; in A védelmi igazgatás működésének gyakorlati tapasztalatai napjaink kihívásainak tükrében (szerk: Hornyacsek Júlia), Dialóg Campus, 2019. 87-99. oldal

<sup>10</sup> A fogalom értelmezését lásd: Vbö. 5. § 16. pont

<sup>11</sup> Vbö. 44-50. §

<sup>12</sup> 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről

figyelemmel a védelmi biztonsági tervezés rendszerének kiindulópontja lényegében bizonytalan elemnek tekinthető. A Vbö. egyik lényeges újítása, hogy valamennyi tervezési dokumentumot rendszerbe foglalja, megalapozva és megkövetelve ezáltal az ad hoc szervezési és operatív védekezési intézkedéseken lényegesen túlmutató, folyamatosan fejleszhető rendszer elemeit. Az Országgyűlés által a Vbö. hatályba lépését követően megalkotandó alapelvek funkciója abban áll, hogy iránymutatást ad az államszervezet valamennyi szereplőjének hazánk védelem- és biztonságpolitikai alapvetései kapcsán, rögzíti azon értékeket és elveket, amelyek mentén a további szabályozás és a végrehajtás tervezendő. Jogalkotási szempontból ugyanakkor látnunk kell, hogy ez a dokumentum nem jogszabály, hanem közjogi szervezetszabályozó eszköz<sup>13</sup>, amelyben az Országgyűlés legfeljebb saját cselekvési programját határozhatja meg<sup>14</sup>. Azt azonban látnunk kell, hogy az ilyen típusú tartalmak megjelenése az államszervezet szabályrendszerében jogi kötőerő nélkül is valamiféle orientációs pontként működik, segíti az egységes működést és a más szervek hatáskörébe tartozó kapcsolódó döntések előkészítését.

Az Országgyűlés védelmi és biztonsági irányítási jogosítványait értelemszerűen csak abban az esetben képes megfelelően gyakorolni, ha rendelkezik az ehhez szükséges alapinformációkkal. Ennek biztosítása érdekében a jogszabály előírja, hogy a Kormány évente beszámol a védelmi és biztonsági célú felkészítés és feladatellátás összkormányzati feladatainak megvalósításáról, valamint az ország védelmi és biztonsági felkészültségéről és állapotáról az Országgyűlés tárgykör szerint feladatkörrel rendelkező bizottságai előtt<sup>15</sup>. A bizottságok az éves beszámolón túl is kérhetnek információt a Kormánynak a védelmi és biztonsági tevékenységek irányítása körében meghozott intézkedéseiről, jogosultak azt értékelni, illetve akár ettől függetlenül vagy ennek nyomán jogalkotási folyamat is indulhat<sup>16</sup>.

Az Országgyűlés további irányítási jogosítványai az ország védelmével és biztonságával összefüggésben más törvények által is meghatározhatóak, ennek kapcsán gyakorolhatóak további döntési, beszámoltatási, ellenőrzési jogosítványok<sup>17</sup>, melyek nyomán szintén lehetőség van a további beavatkozásra, amely a politikai természetű nyilatkozatoktól kezdődően, a jogalkotáson vagy a különleges jogrendre kihirdetésére vonatkozó indítványon át egészen a kormánnyal szembeni bizalmatlansági indítványig terjedhet.

### **A köztársasági elnök**

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

---

<sup>13</sup> Lásd a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) 23. § (1) bekezdés a) pontját

<sup>14</sup> Ebben az értelemben a hatályos 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat 17. pontjának második mondata túlterjeszkedni látszik a Jat. felhatalmazáson: „A Magyar Köztársaság Kormánya felelős a nemzeti biztonsági stratégia és a nemzeti katonai stratégia kidolgozásáért, azok szükség szerinti felülvizsgálatáért, valamint a belőlük fakadó feladatok végrehajtásáért.” – igaz, hogy a határozat kibocsátásakor még a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 46. § (1) bekezdése volt alkalmazandó, ám ez a rendelkezés sem alkalmazható vita nélkül a fenti helyzetre.

<sup>15</sup> Vbö. 46. § (4) bekezdés

<sup>16</sup> Alaptörvény 6. cikk (1) bekezdése

<sup>17</sup> Lásd erre példaként a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 14. § vagy a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény 6. § (5) bekezdésének rendelkezéseit

intézkedésre jogosulti pozíció vonatkozásaira – kutatásunk további résztanulmányaiban elemezzük.

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

A köztársasági elnök azon joga, amely szerint soron kívül tájékoztatást kérhet a Kormánytól<sup>18</sup>, lényegében azonos a honvédelmi törvény ma hatályos szabályozásával, azzal a jelentős kiterjesztéssel, hogy a tájékoztatás a jövőben nem kizárólag a Honvédség működését érintő ügyekre, hanem bármely, az ország védelmével és biztonságával összefüggő ügyre vonatkozhat. Ez a kiterjesztés is azt hivatott kifejezni, hogy a Vbö. a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerét új megközelítésben, az ágazatokhoz és az egyes szervezetekhez kapcsolódó „belügy” helyett komplexen, a teljes államszervezetet és társadalmat átható megközelítés irányába mozdulva, a védekezésben pedig az összkormányzati szempontokat hangsúlyozva kívánja kezelni.

### **A Kormány**

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

A központi szerepkört erősíti az a rendelkezés is, amely szerint a Kormány terjeszti az Országgyűlés elé a Biztonság- és Védelempolitika Alapelveiről szóló, fentebb már tárgyalt határozati javaslatot. Mindemelllett a teljes védelmi és biztonsági tervezési rendszer<sup>19</sup> irányítása és költségvetésének tervezése is kormányzati felelősség, melynek célja az ország védelmének és biztonságának fenntartása és az arra történő felkészülés.

A Kormány irányítási jogosítványai között hangsúlyos szerepet kapnak a koordinációs elemek, amelyek a védelemmel és biztonsággal összefüggő kormányzati és nemzetközi együttműködési, szövetségi tagságból eredő feladatokra, az ezek végrehajtására való felkészülésre, valamint a védelmi és biztonsági célú felkészítés és feladatellátás összehangolására is kiterjednek, de tágabb értelemben valamennyi döntéselőkészítési

---

<sup>18</sup> Vbö. 45. § (2) bekezdés

<sup>19</sup> Vbö. III. fejezet

tevékenység összehangolását, a Kormány ügyrend szerinti működés kapcsolódó elemeit is ideérthetjük.

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

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

A Kormány irányítási jogosítványai mindemellett nem csak az igazgatás szervezetrendszerére terjednek ki, hanem az egyes irányított szervek, mint a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, a nemzetbiztonsági szolgálatok összehangolt felkészülésének és feladatellátásának meghatározására és a működésükhöz kapcsolódóan a védelmi és biztonsági események kezeléséhez szükséges kivételes döntéshozatal kereteinek szabályozására is<sup>20</sup>, de ebbe a körbe sorolhatóak a védelmi és biztonsági célú riasztási rendszer vagy a kormányügyeleti rendszer működési rendjére vonatkozó szabályok meghatározására vonatkozó felhatalmazások is.

Az irányítói jogosítványok sorában a Vbö.-ben jelenik meg először törvényi szintű szabályként a nemzeti ellenállóképesség kérdésköre, melynek egyes elemei kifejezetten kiemelésre is kerülnek. Idetartoznak az állami működés és a kormányzás folytonosságának fenntartására és a válsághelyzeti és a különleges jogrendi működés biztosítására vonatkozó kormányzati felhatalmazások, amely kiegészül a nemzeti ellenálló képesség fejlesztésének programja kidolgozásával és annak összehangolt végrehajtása irányításával<sup>21</sup>. A kormányzati szolgáltatások folyamatosságát szolgálja az a rendelkezés is, amely szerint a Kormány rendeletben kötelezhet egyes gazdasági társaságokat a honvédelmi, rendvédelmi, nemzetbiztonsági, valamint egyéb állami fegyveres szervek ellátására<sup>22</sup>.

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

Külön ki kell emelnünk az összehangolt védelmi tevékenységre és az azzal összefüggő intézkedésekre vonatkozó kormányzati döntés jogát mint meghatározó irányítási jogosítványt. Az összehangolt védelmi tevékenység intézményéről<sup>23</sup> kutatásunk más fejezetében külön is

---

<sup>20</sup> Ebbe a körbe tartoznak 21. századi újdonságként a kibertér művelési erők védelmi, támadás megelőzési és nemzetközi műveletekkel összefüggő feladatai is.

<sup>21</sup> Vbö. 5. § 7. pont; 42-43. §; 46. § (1) bek. h) pont; 83. § 11. pont

<sup>22</sup> Vbö. 46. § (1) bek. p) pont

<sup>23</sup> Vbö. 74. § (1) A Kormány súlyos vagy elhúzódó védelmi és biztonsági esemény esetén rendeletben dönthet az összehangolt védelmi tevékenység elrendeléséről, ha annak kezelése több védelmi és biztonsági szervezet, illetve közigazgatási szerv hatáskörét együttesen érinti, valamint az e törvényben az összehangolt védelmi



tárgyalunk, ehelyütt csak annyit emelnénk ki, hogy ez a szabályozási megoldás alapozza meg az egyes kialakult helyzetek politikai és szakmai mérlegelhetőségét, teremti meg annak lehetőségét, hogy az ágazati válságkezelési szabályokon túlmutató, de a különleges jogrendi jogkorlátozás szintjét el nem érő kezelést megkövetelő helyzetben a kormányzat érdemben meg tudja szervezni a védekezést és a biztonság fenntartását, helyreállítását.

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

A védelmi és biztonsági célú felkészítés és feladatellátás összkormányzati feladatainak megvalósítása olyan jelentőségű kérdés, amely nem kizárólag a kormányzat szintjén megítélendő belügy, hanem az irányítás egyéb szintjein is rendszeresen értékelni szükséges az erre vonatkozó információkat. Ennek érdekében az Országgyűlés tárgykör szerint feladatkörrel rendelkező bizottságai előtt a Kormány évente beszámol az ország védelmi és biztonsági felkészültségéről és állapotáról. Cikkünk megjelenése időpontjában a Vbö. még nem lépett hatályba, nincs arra vonatkozó tapasztalat, hogy ez a jelentés milyen felépítéssel és tartalommal kerül előterjesztésre, az azonban valószínűsíthető, hogy a téma magasfokú nemzetbiztonsági érzékenysége miatt egy ilyen jelentés jórészt minősített információkat kell tartalmazzon. Az is előrevetíthető, hogy a jelentés szoros kapcsolatot mutat majd a honvédelmi feladatok megvalósításáról, a Honvédség felkészítéséről, állapotáról és fejlesztéséről szóló jelentéssel<sup>24</sup>, de annak szakmai határain jelentősen túl fog mutatni, magában fogja foglalni a Vbö-ben megalapozott jogintézmények és reziliencia kérdéskörök valamennyi fontosabb kérdéskörének értékelését.

### **A miniszter**

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

A fentiek keretében a miniszter köteles meghatározni a hatáskörébe tartozó védelmi és biztonsági feladatok végrehajtásának szakmai követelményeit, valamint az irányítása alá tartozó szervek együttműködési rendjét a védelmi és biztonsági szervezetekkel<sup>25</sup> és az igazgatás szerveivel.

A miniszteri jogosítványok között fontos szerepet kap az irányítási rendszer egészét átható tervezéshez mint közigazgatási tevékenységhez kapcsolódó kötelezettség, amely értelmében a miniszternek kell gondoskodnia a védelmi és biztonsági célú tervezés magasabb szintű dokumentumai által meghatározott keretek között az ágazati dokumentumok kidolgozásáról, ideértve az ágazatközi együttműködést megkövetelő tervek kidolgozását is. Ugyancsak lényeges elem az együttműködési és az adatszolgáltatási kötelezettség előírása a szakágazati

---

tevékenység esetére meghatározott vagy a NATO Válságreakálási Rendszerében meghatározott intézkedések alkalmazását teszi szükségessé.

<sup>24</sup> 2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről 6. § (5) bek.

<sup>25</sup> Ebbe a körbe a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, a nemzetbiztonsági szolgálatok és az Országgyűlési Őrség tartozik

információk vonatkozásában más szervek, különösen a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve irányában, amely hiányában a központi szerv nem is lenne képes végrehajtani a koordinációs feladatait.

A Vbö. szabályozásának nívója az a szinten a minisztereket kötelező rendelkezés is, amely a teljes költségvetésen belül ágazatonként elkülöníteni rendeli tervezni a védelmi és biztonsági feladatok végrehajtásának költségeit, így biztosítva azt, hogy ne fordulhasson elő, hogy az ilyen jellegű feladatok a tárcákat terhelő számos alapfeladat mellett ne kapjanak megfelelő hangsúlyt, melynek következtében a védekezés hatékonysága már középtávon is nem kívánt mértékben csökkenhetne. Az elmúlt harminc év költségvetési tervezési tapasztalatai éppen azt példázzák, hogy egy biztonságosnak tűnő környezetben hajlamosak vagyunk folyamatosan megfedkezni arról, hogy ennek szinten tartása és fejlesztése nem lehetséges a megfelelő források biztosítása nélkül<sup>26</sup>, az érdemi fejlesztés ráadásul komplex, számos kapcsolódó területen is beavatkozást követel és időigényes is, amely azt eredményezi, hogy végül rövid határidős, nagyívű és rendkívül költséges szakterületi fejlesztési programokat kell indítani, ahol a humán erőforrás megfelelő időben történő biztosítása is nehézséget okoz, ahelyett, hogy egy folyamatosan tervezett képességfenntartást és fokozatosan építkező fejlesztést hajtánánk végre szabályozási-, technikai- és humánoldalon is.

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

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

### **A védelmi és biztonsági szervezetek és a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában résztvevő további szervezetek**

A törvény több új gyűjtőfogalmat is bevezet a védelem és biztonság területén. Ezek egyike a Magyar Honvédséget, a rendvédelmi szerveket, a nemzetbiztonsági szolgálatokat, valamint az Országgyűlési Őrséget magában foglaló védelmi és biztonsági szervezetek kategóriája. Ezek a

---

<sup>26</sup> A Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről szóló 2017. évi C. törvény óta a hasonló célokra tervezett védelmi felkészítés előirányzatai lényegében változatlanok voltak, 497 millió Ft jutott a honvédelmi- és gazdasági felkészülés központi kiadásaira, amely az infláció követését sem tette lehetővé, miközben ugyanebben az időszakban a Honvédelmi Minisztérium fejezet vagy a Belügyminisztérium fejezet költségvetésének főösszege többszörösére növekedett. A Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről szóló 2021. évi XC. törvény a HM fejezet számára 1.003.046,5 millió forintot biztosít, míg 2018-ban ugyanezen fejezet 427.334,8 millió forinttal gazdálkodhatott. Ugyanez a mutató a BM fejezet esetében 2022-ben 876.304,9 millió forint és 791.339,0 millió forint volt 2018-ban.

szervezetek külön jogszabályokban<sup>27</sup> rögzített feladatkörrel és felelősséggel rendelkeznek, azonban az, hogy tevékenységük összehangolt és az egymásközi,- illetve az irányítók felé történő információáramlás folyamatos legyen a működés során, lényeges szempont. Ez a követelmény különösen érvényes az azonnali kezelést igénylő fenyegetések, lehetséges válsághelyzetek megelőzése, kezelése érdekében, de az ilyen módon előírt együttműködési kötelezettség már bekövetkezett események következményeinek felszámolása időszakában is fokozza az államszervezet működési hatékonyságát.

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

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

A védelmi és biztonsági feladatok ellátásában résztvevő további szervezetek<sup>28</sup> mint gyűjtőfogalom rendkívül széles szervezeti kört ölel fel. A biztonságfogalom komplexitása és a hatékony védekezés lényegében valamennyi kormányzati igazgatási szerv<sup>29</sup> idetartozik, amely kiegészül a helyi önkormányzatok és az irányításuk alatt álló szervek, a bírósági és az ügyészi szervezet, a nemzeti hírügynökség, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap, a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal, illetve a Magyar Nemzeti Bank szervezetével, melyek esetében szintén megkerülhetetlen a közreműködés.

Az irányítási-, tulajdoni viszonyoktól és szervezeti formáktól függetlenül is védelmi és biztonsági feladatok ellátásában résztvevő további szervezetnek minősülnek az egészségügyi szolgáltatók és gyógyszerellátást végző szervek, az oktatási, kulturális, tudományos intézmények, a közlekedési, szállítási, elektronikus hírközlési, informatikai szervek és a posta szervei, a közellátást, illetve a közüzemi szolgáltatást végző szervek, valamint minden, a társadalom alapvető szükségleteinek ellátásában nélkülözhetetlen létfontosságú rendszer

---

<sup>27</sup> 2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről, 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról, 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről

<sup>28</sup> Vbö. 49. §

<sup>29</sup> A kormányzati igazgatási szerveket a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 2. § határozza meg

üzemeltetői. A Vbö. az első olyan törvényi szintű szabály<sup>30</sup>, amely a védelem és biztonság kérdését, az együttműködést ilyen széles körben és ilyen mélységben írja elő, teszi mindezt a felsorolást le nem zárva<sup>31</sup>, számolva azzal, hogy a szabályozási rendszer fejlesztése során további elemek felvétele is szükséges lehet. Ez a megoldás azt is biztosítja, hogy egy akár különleges jogrendi jogalkotással előírt feladat valamely szervezet részére azt eredményezheti, hogy az adott szervezet bekerül a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában résztvevő további szervezetek körébe, magával vonva ennek minden kötelezettségét és jogosítványait.

A védelmi és biztonsági feladatok ellátásában résztvevő további szervezetek kapcsán új kötelezettségként jelenik meg a szabályozásban, hogy a védelmi és biztonsági igazgatás szerveivel történő hatékony együttműködés érdekében védelmi és biztonsági igazgatási tisztviselőt kell kijelölniük<sup>32</sup> és jogszabályban meghatározottak szerint gondoskodniuk kell személyi állományuk védelmi és biztonsági igazgatási továbbképzéséről. A védelmi és biztonsági tudatosság ilyenfajta rendszerszerű megjelenése már középtávon jelentős eredményeket hozhat, lényegesen erősítheti hazánk ellenálló képességét, különösen arra figyelemmel, hogy emellett a kormányzati igazgatási szervek vezetői számára is számos kötelezettséget tételez<sup>33</sup> a jogszabály saját szervezetük vonatkozásában, amely így összességében gyakorlatilag a teljes szakterület lefedését biztosítja.

A védelmi és biztonsági feladatok ellátásában résztvevő további szervezetek számára a Vbö. azt is előírja, hogy tervezzék meg és biztosítsák kapcsolódó folyamatosan működésük feltételeit, fegyveres összeütközések idején gondoskodjanak a lakosság védelméről, riasztásáról, védelmi és biztonsági feladatokhoz kapcsolódó szakterületi szolgáltatásuk

---

<sup>30</sup> A Hvt. 11. § tartalmaz hasonló rendelkezéseket, azonban az a szervezeti kör lényegesen fókuszáltabb, szűkebb.

<sup>31</sup> A Vbö. értelmében védelmi és biztonsági feladatok ellátásában résztvevő további szervnek minősül még minden olyan szerv, amely jogszabály alapján védelmi és biztonsági feladat ellátására vagy védelmi és biztonsági kötelezettség teljesítésében való közreműködésre köteles.

<sup>32</sup> Ennek az előírásnak egyfajta történeti előképeként tekinthetünk az egykori Országos Tervhivatal vagy a HM Országmozgósítási osztály KR(katonai referens) összekötők rendszerére. Lásd GERMUSKA Pál–HORVÁTH Miklós: A magyar honvédelmi igazgatás története 1945–1990; Magyar Nemzeti Levéltár, Budapest 2020; 172.,175, 180, 245, 274. oldalak

<sup>33</sup> Vbö. 50. § A kormányzati igazgatási szerv vezetője felelős a vezetése alá tartozó szerv – és irányító jogkör gyakorlása esetén az irányítása alá tartozó szervek –

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

fenntartásáról, azaz normál időszaki tevékenységük mellett képesnek kell lenniük egyfajta válsághelyzeti működésre is. Mindez az államszervezethez tartozó elemek esetében nem minősül rendkívüli követelménynek, de a szabályozási körbe bevont nem állami szervek esetében többletkötelezettséggént jelentkezik. Ez a többletkötelezettség azonban nem korlátlan, kizárólag jogszabály külön rendelkezése esetén következik be, amelynek szabályai jelen tanulmány összeállításának időpontjában még nem ismertek<sup>34</sup>.

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

A védelmi és biztonsági feladatok ellátásában – azok jellegénél fogva – rendkívüli szerep jut a civil szervezeteknek, a vallási közösségeknek és a karitatív szervezeteknek is, amelyek adott esetben önkéntes alapon vesznek részt a helyzet és annak humanitárius következményeinek kezelésében. Ezek a szervezetek<sup>35</sup> nagyban képesek tehermentesíteni az állami szerveket, amelyek így erőfeszítéseiket a legsúlyosabb fenyegetések kezelésére összpontosíthatják. Lényeges követelmény, amit a Vbö. bevezet, hogy a civil és karitatív szervezetek, vallási közösségek kizárólag a védelmi és biztonsági igazgatás szervei által koordináltan vehetnek részt a feladatokban, ezzel is biztosítva, hogy a segítség és támogatás oda jusson, ahol valóban szükség van rá.

### **Milyen előnyei vannak, ha a szabályozás és az irányítás integrált?**

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

Az integrált szabályozás egyszerűbb, áttekinthetőbb, mint a jelenleg hatályos fragmentált megoldás, amely ágazatonként eltérő hangsúlyokkal és más-más megközelítési irányból igyekszik átfogni a védelmi igazgatás területeinek különféle ágait. Az integrált irányítás biztosítja a szabályrendszer jó áttekinthetőségét is, a felelősségi rendszerek világos kialakítását, amely lehetővé teszi az összehangolt tervezést és felkészülést, a közreműködő szervezetek együttműködésének optimalizálását. Mindezek eredményeként a védelmi és biztonsági tevékenységek ellátása várhatóan alacsonyabb költséggel lesz megvalósítható, nem alakulnak ki szükségtelen párhuzamosságok vagy olyan munkaformák, amelyek szakmai kimenete végül nem eredményez érdemi beavatkozást a védekezés során.

---

<sup>34</sup> Valószínűsíthető, hogy a Vbö. végrehajtási rendeletei sem fognak ezen a területen kimerítő kötelezettség listát tartalmazni, sokkal inkább valószínűsíthető, hogy egyes válsághelyzetekhez kötődően jelennek majd meg a konkrét szabályok, akár az összehangolt védelmi tevékenység, akár a különleges jogrendi jogalkotás keretében

<sup>35</sup> Számos gyakorlati példa áll rendelkezésre, legutóbb az ukrán-orosz háború nyomán kialakult menekülthullámhoz kapcsolódó humanitárius feladatokban volt erre szükség – igaz, akkor még a Vbö. hatályba lépését megelőzően.

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

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

### **A védelmi és biztonsági igazgatás rendszere**

A fentiek szerint tárgyalt irányítási jogosítványok a védelmi és biztonsági igazgatás<sup>36</sup> rendszerén keresztül kerülnek érvényesítésre a közigazgatás különböző szintjein.

A védelmi és biztonsági igazgatási rendszer elsődleges rendeltetése az ország védelmében és biztonságának fenntartásában érintett valamennyi szerv tevékenységének összehangolása, amelynek keretében sor kerül a különleges jogrendi működésre és az összehangolt védelmi tevékenységre való felkészüléssel összefüggő kormányzati irányítás keretében hozott döntések érvényesítésére, ezek becsatornázására a feladatkörrel érintett szervek felé. A védelmi és biztonsági igazgatás rendszere biztosítja mindezek mellett az ágazatokon átívelő feladatokra történő összehangolt felkészülést, gyakorlást és a felkészültség ellenőrzését is.

### **A védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve**

Az igazgatási rendszer legfelső szintjén a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve áll, amely központi szervhez mérten meglehetősen sajátos szabályozást kapott, tekintettel arra, hogy a törvényben meghatározott jogosítványai között egyetlen szigorúan vett irányítási jogkör sem található, tevékenységének centrumában szándékoltan a koordináció áll.

Ennek a megoldásnak az az oka, hogy a Vbö. az alkalmazott szabályozási alapvetés szerint nem kívánt elvonni miniszteri vagy ágazaton belüli jogosítványokat, nem volt cél a képességek vagy a feladatrendszer megkettőzése egy központi szerv szintjén, ahogy az sem, hogy egyfajta csúciszerv jöjjön létre. A Vbö. teljes koncepciójának középpontjában az összkormányzati megközelítés és az együttműködés áll. Ennek megfelelően a szakterületi felelősség továbbra is az ágazati miniszterek kezében marad, a központi szerv azonban meghatározó koordinációs képességekkel rendelkezik a védelmi és biztonsági érdekek érvényesítése érdekében, indokolt esetben olyan szakmai feladatok elvégzésének szükségességére is felhívhatja a figyelmet, amelyet az ágazati miniszterek nem észleltek, nem észlelhettek. Ilyen esetben azonban a

---

<sup>36</sup> Vbö. 5. § 16. A védelmi és biztonsági igazgatás: a közigazgatás részét képező feladat- és szervezetrendszer, amely a Kormány irányítása mellett a Magyarországot és annak lakosságát veszélyeztető fenyegetésekkel és támadásokkal szembeni fellépésre létrehozott, illetve jogszabályban ilyen feladatra kijelölt állami szervek központilag összehangolt tervező, végrehajtó és rendelkező tevékenysége, különös tekintettel a válsághelyzetek kezelésére, a különleges jogrend kihirdetésére, valamint a védelem- és biztonságtudatosság 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.

feladatszabás nem a központi szerv vezetőjétől érkezik a miniszterhez, hanem a miniszterelnöktől vagy a Kormánytól. A központi szerv indítványával, szakmai ajánlásával a feladatszabás szakmai szükségességére mutat rá csupán, katalizálja a rendszer működését.

A fentiekre figyelemmel a központi szerv hivatott koordinálni a védelmi és biztonsági tervezés feladatait, az összehangolt védelmi tevékenységre történő összkormányzati felkészülést, a nemzeti ellenálló képesség előmozdításával és fejlesztésével összefüggő feladatokat és a különleges jogrendi felkészülés ágazati feladatainak ellátását, valamint a Kormány válsághelyzeti és különleges jogrendi működéséhez szükséges speciális feltételek kialakítását is. Látható, hogy a központi szerv funkciója annyiban meghatározó<sup>37</sup>, hogy az egyes ágazatok az itt gyakorolt összehangolási tevékenységnek köszönhetően képesek lesznek országos szinten zárt védelmi rendszert alkotó és egymást erősítő intézkedéseket tenni, eljárásokat begyakorolni, amelynek következtében fokozható a feladatok ellátásának minősége és a felkészülés határfoka.

A központi szerv feladatai közé tartozik a fentiekén túl néhány olyan további jogosítvány is, amely a védelmi és biztonsági rendszer egészének megfelelőségét hivatott erősíteni. Ebbe a körbe tartozik a védelmi és biztonsági szervezetek, illetve a közigazgatás állományának védelmi szakterületi felkészítéséhez kapcsolódó követelmények előkészítése, továbbá a védelmi és biztonsági célú feladatellátás ellenőrzése a minisztériumok, a Miniszterelnöki Kormányiroda, kormányzati főhivatalok és központi hivatalok vonatkozásában. Ez utóbbi szervezetek a nemzeti ellenálló képesség kormányzati szolgáltatások folytonosságára vonatkozó követelménye szempontjából meghatározó jelentőségűek, erre figyelemmel rendeli el szervezett ellenőrzésüket a jogalkotó.

Szintén a feladata a központi szervnek a védelmi és biztonsági érdekek érvényesítését segítő, valamint a biztonsági és védelmi összefüggésű technológiai, illetve társadalmi kihívások beazonosításához hozzájáruló tudományos kutatások figyelemmel kísérése és támogatása, amely rendelkezés azt biztosítja, hogy a központi szerv igazgatási tevékenysége mindvégig korszerű ismereteken alapuljon, illetve szükség esetén a rendelkezésére álló adatok alapján készült elemzések és koncepciók közreadásával segítse a szakterületi tudományos kutatásokat az igazgatás oldaláról is fontos szakmai fejlesztési irányok beazonosításában, kutatásában.

A központi szerv egyik kulcsfontosságú feladata a nemzeti eseménykezelő központ működtetése, amely a korábbi szabályozásban szintén csak egyes elemeiben és fragmentáltan volt fellelhető. 2023 július 1-jét megelőzően az egyes jelentkező kihívásokat (vörösiszap katasztrófa, árvíz, migráció) jellemzően az egyes ágazatokon belül működő válságkezelő központok bázisán vagy ad hoc munkaszervezetek megalakításával (pandémia, ukrán-orosz háború) kezelte a kormányzat. A Vbö. felhatalmazása arra vonatkozik, hogy az összkormányzati válságkezelés, illetve a különleges jogrendi feladatellátás szakmai koordinációja és összehangolása a Nemzeti Eseménykezelő Központ keretein belül történhessen. Ez a funkció lényegében alkalmas a korábbi operatív törzsek, rendkívüli jogrendi munkacsoportok, Honvédelmi Tanács titkársági feladatainak kiváltására is, ugyanakkor azt is feltételezi, hogy a munkafeltételek kialakítása, a speciális döntéshozatali eljárások részletszabályainak kidolgozása, az ebben a feladatban résztvevő állomány kiválasztása, felkészítése és begyakoroltatása már a válságmentes időszakban megtörténjen. Mindezek előkészítése és naprakészen tartása is a központi szerv feladata.

---

<sup>37</sup> Itt szükséges kiemelni, hogy a központi szerv tényleges megvalósítása többféle modell szerint is elképzelhető, a koordinációs tevékenység hatékonysága ennek megfelelően különböző mélységű lehet.

## **A védelmi és biztonsági igazgatás területi, helyi szervei és a települési szint**

A Vbö. újítása az is, hogy a korábban a honvédelmi és a katasztrófavédelmi törvényekben külön, illetve párhuzamosan szabályozott védelmi bizottsági rendszert<sup>38</sup> a védelmi és biztonsági igazgatás területi szintjévé alakítja. A védelmi bizottságok korábban is összetett feladatrendszerrel bírtak, de ennek koordinációja a korábbi szabályok szerint ágazati szinten volt csak biztosított, amely a Vbö. összkormányzati megközelítésére figyelemmel nem volt fenntartható. A rendelkezések mindemellett összességében tartalmilag nem tartalmaznak lényeges módosulást, a gyakorlatban jól működő elemek átvételre kerültek a különböző jogszabályokból azzal a kiegészítéssel, hogy a területi védelmi bizottságok feletti kormányzati irányítás az ágazati felkészülési és védekezési feladatok irányítása tekintetében az ágazati irányító szerv, minden más kapcsolódó tevékenység tekintetében pedig a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve útján érvényesül.

A védelmi és biztonsági igazgatás területi rendszerében a területi (fővárosi és megyei) szint alárendeltségében jelennek meg a helyi (fővárosi kerületi és járási) védelmi bizottságok, majd ezek alárendeltségében a települési és kerületi polgármesterek.

A védelmi bizottságok a Kormány irányítása alatt álló közigazgatási szervek, amelyek testületként működnek<sup>39</sup>, összetételüknek a szóba jöhető valamennyi védelmi és biztonsági eseménynek megfelelő kihívás kezelését biztosítani kell.

A területi védelmi bizottság vezetője a 2010-től következetesen alkalmazott végrehajtó hatalmi központú megközelítésre figyelemmel, a kormány megbízott, helyettese a kormányhivatal főigazgatója, amelyek mellett katonai, illetve katasztrófavédelmi szakterületet képviselő szakmai elnökhelyettesek működnek. A védelmi bizottság összetétele<sup>40</sup> a krízisek leghatékonyabb kezelhetősége érdekében meglehetősen széles, az önkormányzati vezetőktől, a katonai igazgatás, a rendvédelmi szervek, az árvízi védekezésért felelős szervezet, az egészségügyi államigazgatási szerv képviselőiig és a titkárig terjed. A védelmi bizottság működésének feltételeit a kormányhivatal biztosítja.

A területi védelmi bizottságok irányítási, szakmai és koordinációs felelőssége két irányú. Egyrésztől biztosítják a válsághelyzetekre és különleges jogrendre történő felkészülést – számos feladat mellett<sup>41</sup> ideértve a helyi védelmi bizottságok irányítását és a különböző szervezési, koordinációs, tervezési, feladattűző, ellenőrzési és felkészítési, valamint beszámolási feladatokat is – , másrésztől a konkrét védelmi és biztonsági esemény bekövetkeztekor és a különleges jogrendi feladatokban döntéseikkel illetékességi területükön irányítják a védekezést.

A konkrét védekezési/különleges jogrendi feladat kapcsán a területi védelmi bizottságok koordinációs és területi irányítási jogköre dominánssá válik. A bizottság irányítja a rendkívüli intézkedésekkel hatáskörébe utalt feladatok végrehajtását, hangolja össze a főpolgármester,

---

<sup>38</sup> Ezek történeti előképe a megyei honvédelmi bizottságok rendszere, amelyek már az 1960-as évek elején is működtek. Lásd bővebben GERMUSKA-HORVÁTH i.m. 78., 355. o. A jogintézményt a rendszerváltás utáni jogalkotás is fenntartotta a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény 15. § szerint némi korrekcióval, amelynek megfelelő szabályozás jelent meg az ezt követő honvédelmi törvényekben is: 2004. évi CV. törvény 55. §; 2011. évi CXIII. törvény 25. §

<sup>39</sup> A területi védelmi bizottság hatáskörébe utalt döntési jogköröket a bizottság elnöke kiadmányozza. Ha a bizottság a döntéshozatalban akadályoztatott, halaszthatatlan esetben a bizottság elnöke egy személyben hoz döntés a szakmailag érintett elnökhelyettes véleményének kikérését követően.

<sup>40</sup> Vbö. 53. § (2)-(3) bek.

<sup>41</sup> A teljes feladatlistát a Vbö. 54. § (3) bek. szabályozza.



a megyei közgyűlés elnöke és a polgármesterek helyi védelmi bizottságok védelmi és biztonsági igazgatási feladataiban együttműködő szervezetek tevékenységét, továbbá a bizottság jogosult elrendelni a védelmi és biztonsági szervezetek és a védelmi és biztonsági tevékenységben közreműködő egyéb szervek számára szükséges ingó, ingatlan, szolgáltatás igénybevételét, a területi gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségeket is.

Amennyiben a védekezés érdekében a hatáskörét vagy illetékességét meghaladó szakmai igény lép fel, a védelmi bizottság köteles kezdeményezni a megfelelő szervnél az intézkedések megtételét.

Amennyiben a kialakult helyzet megköveteli a védelmi bizottság átmeneti jelleggel elrendelheti a veszélyeztetett területekről az állampolgárok kimenekítését, illetve a védekezésért felelős miniszter intézkedése alapján a polgári védelmi szervezetek alkalmazását. A jogszabály a polgári védelem kapcsán azért nem nevesít konkrét minisztert, mert a kialakult válsághelyzet függvényében ez lehet honvédelmi vagy katasztrófavédelmi okból jelentkező igény, mely szakterületek irányítása nem csak az egyes kormányzati ciklusokban lehet eltérő – vagy azonos –, hanem az összehangolt védelmi tevékenység<sup>42</sup> felhatalmazására vagy a különleges jogrendi felhatalmazásokra figyelemmel, a kijelölés bármikor módosulhat.

Szintén a területi védelmi bizottság feladatköre a lakosság és az anyagi javak kitelepítésének, kimenekítésének, befogadásának, ellátásának megszervezése, valamint a védelmi és biztonsági célú vezetési infrastruktúra biztosítása.

A területi védelmi bizottság felelős a Kormány tájékoztatásáért, a kialakult helyzet és a védekezés értékeléséért, melyre figyelemmel szükség esetén magához vonhatja a védekezés irányítását, ha a védekezés a helyi védelmi bizottság lehetőségét meghaladja.

A helyi védelmi bizottságok esetében az összetétel<sup>43</sup> és a feladatok<sup>44</sup>, hatáskörgyakorlás módja<sup>45</sup> rendkívül hasonlóak a területi szinthez, az illetékességi terület azonban értelemszerűen szűkebb: a járásokhoz, a fővárosban a fővárosi kerületekhez igazodik.

A helyi védelmi bizottság elnöke a kormányhivatal járási, fővárosi kerületi hivatalának vezetője, szakmai elnökhelyettese a honvédelmi feladatok tekintetében katona, a katasztrófák elleni védekezés tekintetében a katasztrófavédelmi szerv területi szervének vezetője által kijelölt személy.

A helyi védelmi bizottság működési hátterét itt is az államigazgatási szerv (járási hivatal) biztosítja.

Ahogy a védelmi-biztonsági igazgatás egészében, a helyi védelmi bizottság tevékenysége keretében is a legfontosabb elem az irányítás és a koordináció, amely ez esetben a polgármesterek, valamint a védekezésben részt vevő helyi szervek, szervezetek tevékenységére szorítkozik, ideértve a Honvédség hadkiegészítésével és a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségek helyi teljesítésével összefüggő közigazgatási feladatokat, valamint a helyi lakosság védelmének és ellátásának megszervezését is. A területi védelmi

---

<sup>42</sup> Vbö. 74. § (2) „(...) A Kormány rendeletével – az összehangolt védelmi tevékenység ellátása érdekében – az irányítása alatt álló központi államigazgatási szervek tekintetében a feladat- és hatáskörök ellátására ideiglenesen egyedi hatásköri és illetékességi szabályokat állapíthat meg (...)”

<sup>43</sup> Vbö. 55. § (3) bek.

<sup>44</sup> Vbö. 55. § (6) bek.

<sup>45</sup> Vbö. 55. § (7) bek.

bizottsághoz hasonlóak a feladatok a felkészülési időszak vonatkozásában is, melyek középpontjában a gyakorlás, a felkészítés, a tájékoztatási rendszer és a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség teljesíthetőségével továbbá a hadkiegészítéssel összefüggő igazgatási feladatok állnak.

Figyelemmel arra, hogy a védelmi és biztonsági események tipikusan nem helyi megjelenésűek, előfordulhat, hogy a védekezés igazgatási struktúrája és a szükséges intézkedések területi hatálya átfedést mutat. Erre figyelemmel, amennyiben a védekezésben egyidejűleg a védelmi és biztonsági igazgatás több területi szervének együttműködése szükséges, a védekezés közvetlen irányításáért felelős vezetőt illetékességi területén a területi védelmi bizottság elnöke, több megye területét illetően a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve jelöli ki.

A védelmi és biztonsági igazgatás rendszerének fontos eleme a polgármester, aki a legszűkebb értelemben vett helyi feladatok megszervezéséért felel, jellemzően magasfokú hely- és képességismerettel rendelkezik a településen, erre figyelemmel a törvényben meghatározott feladatai<sup>46</sup> is ehhez idomulnak. A polgármester ellátja a helyi védelmi bizottság által számára megállapított feladatokat, irányítja és összehangolja a végrehajtást, a felkészülést és a helyi veszélyelhárítási tervezést, felelős a védekezés feltételeinek a biztosításáért, a települési polgári védelmi szervezet megalakításáért és a védekezés kapcsán a szükséges referensek kijelöléséért. Fontos szerepe van a polgármesternek a helyi tájékoztatásban, a veszélyekről és fenyegetésekre vonatkozó információ megosztásában a területén tartózkodó személyekkel, valamint a riasztáshoz szükséges technikai berendezések működtetésében.

Figyelemmel arra, hogy a védelmi és biztonsági események bekövetkezésekor valószínűsíthetően a polgármester az első, aki a helyszínen elérhető és intézkedő képes, mindaddig köteles irányítani a települési szintű védelmi és biztonsági tevékenységet, amíg a hatáskörrel rendelkező szerv kiérkezik. A polgármester jogosult az állampolgárokat polgári védelmi szolgálatra kötelezni, illetve halasztást nem tűrő esetben átmeneti jelleggel elrendelni az élet és az anyagi javak védelméhez szükséges intézkedéseket, valamint valamennyi olyan helyi védelmi, kitelepítési, kimenekítési, befogadási tevékenységet szervez, irány vagy ellát, amelynek végrehajtásában a település érintettsége fennáll és szükséges, vagy amelyet a helyi védelmi bizottság a járás egésze vonatkozásában meghatározott. Kézenfekvő módon az anyagi javak védelmének, a lakosság létfenntartáshoz szükséges anyagi javakkal történő ellátásának települési megszervezése is a polgármester feladata.

A fentiekkel adekvát és értelemszerűen kiterjesztett feladatai vannak a főpolgármesternek és a megyei közgyűlés elnökének is a fővárosi és a megyei önkormányzat közfeladataihoz kapcsolódó védelmi és biztonsági tevékenységekkel kapcsolatban.

Látható, hogy a védelmi bizottságok és a települési feladatok vonatkozásában a Vb. jelentős újdonságot nem hozott a szabályozásba, melynek az a magyarázata, hogy ezeken a szinteken az igazgatás működésében már eleve megvoltak azok a legfontosabb elemek, amelyek a területi-helyi védekezés megszervezéséhez és végrehajtásához szükségesek voltak, a hiányzó láncszem a folyamatban a központi koordináció és az összkormányzati válságkezelési képesség volt, melyet elsőként a Vb-ben definiált központi szerv hivatott erősíteni.

Az így kialakított igazgatási rendszer áthatja a teljes magyar államszervezetet, biztosítja a szervezett felkészülést és hatékony védekezés jogi keretfeltételeit.

---

<sup>46</sup> Vb. 58. § - 59. §



## Felhasznált irodalom és jogforrások

- BALÁZS István: „A közigazgatás” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia
- FAYOL, Henry: Ipari és általános vezetés; Budapest, KJK, 1984
- FAZEKASNÉ PÁL Emese: Gondolatok a közigazgatási irányítás és felügyelet elméletéből; in Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás; 2018/3
- GERMUSKA Pál–HORVÁTH Miklós: A magyar honvédelmi igazgatás története 1945–1990; Magyar Nemzeti Levéltár, Budapest 2020
- GULICK, Luther-URWICK, Lyndell: Notes on The Theory of Organization; New York, Columbia University Institute of Public Administration, 1937
- HORNYACSEK Júlia: A védelmi igazgatási feladatok rendszere, a végrehajtás személyi, technikai feltételei, lehetséges módszerei, eszközei; in A védelmi igazgatás működésének gyakorlati tapasztalatai napjaink kihívásainak tükrében (szerk: Hornyacsek Júlia), Dialóg Campus, 2019
- KALAS Tibor: Az igazgatás; In: Közigazgatási Jog 1. Virtuóz Kiadó, Budapest, 2006
- MAGYARY Zoltán: Magyar Közigazgatás, Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942

### Alaptörvény

1987. évi XI. törvény a jogalkotásról
1993. évi CX. törvény a honvédelemről
1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről,
1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról
2004. évi CV. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről
2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról
2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről
2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról
2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről
2017. évi C. törvény Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről
2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról
2021. évi XC. törvény Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről
2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról
2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről
- 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről