

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2014 1

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



VÉDELMI IGAZGATÁS, KÖZIGAZGATÁS, VÁLSÁGKEZELÉS¹

A 2012. január 1-jén hatályba lépett alaptörvénynek, majd az annak alapján sorra születő sarkalatos törvényeknek² és az azok rendelkezéseit tovább részletező, a jelen dolgozat megírásáig már megalkotott, illetve az ambiciózus jogalkotási programban még szereplő egyéb jogszabályoknak köszönhetően az állami működés teljes vertikuma átalakításának lehetünk szemtanúi, a központi szinttől kezdve a területi szerveken keresztül a helyi szintig. A közigazgatási szervezet- és feladatrendszer megújításával (ideértve a közigazgatás területi szintjét képviselő kormányhivatalok létrehozását,³ továbbá a helyi szintet reprezentáló járási kormányhivatalok kialakítását⁴ is) összefüggésben felülvizsgálatra került az önkormányzati szervezet- és feladatrendszer is,⁵ ennek keretében pedig átértékelésre került a helyi közügyek rendszere, továbbá az önkormányzatok által végzett államigazgatási feladatok elintézésének szervezeti és eljárási rendje.

• • • • •

A közigazgatás rendszerének átfogó módosítása tehát szükségszerűen magával hozta a már „új rendszerben” működő védelmi igazgatás továbbformálásának igényét is. Legfőbb kiindulópontként Magyarország alaptörvénye szolgál, amely – amellet, hogy rögzíti az állam-

- 1 A szerző, dr. Varga Attila Ferenc a HM Védelmi Hivatal igazgatója. A jelen dolgozatban foglaltak a szerzőnek a vonatkozó jogszabályok és a hivatkozott szakirodalom alapján kialakított álláspontját tükrözik, amely nem feltétlenül egyezik meg a Honvédelmi Minisztérium vagy a HM Védelmi Hivatal hivatalos álláspontjával.
- 2 Az alaptörvény T) cikk (4) bekezdése szerint a sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.
- 3 L. a 2010. évi CXXVI. törvényt a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról; I. még a 288/2010. (XII. 21.) kormányrendeletet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról.
- 4 A jelen dolgozat megírásakor a járások kialakításával kapcsolatban még csak tervek, koncepciókat ismerünk. A tervek szerint a járások az állam szervezetének legalacsonyabb szintű területi és szervezeti egységeiként jönnek majd létre, a járási kormányhivatalok pedig 2013. január 1-jén kezdik meg működésüket.
- 5 L. a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényt. A törvény rendelkezései fokozatosan lépnek hatályba: a rendelkezések egy része már 2012. január 1-jén hatályba lépett, több rendelkezésének hatálybalépési ideje viszont 2012. április 15., 2013. január 1., illetve a 2014. évi általános önkormányzati választások napja.

polgárok alapvető honvédelmi és a katasztrófavédelmi kötelezettségeit (XXXI. cikk)⁶ – külön fejezetet szentel a különleges jogrend időszakaiban (rendkívüli állapot, szükségállapot, megelőző védelmi helyzet, váratlan támadás, veszélyhelyzet)⁷ alkalmazandó döntéshozatali mechanizmusoknak (48–54. cikkek), ugyanakkor az említett időszakok során alkalmazandó részletes szabályok rögzítését sarkalatos törvényekre bízta.⁸

A védelmi igazgatás rendszerét alapjaiban meghatározó sarkalatos törvényeknek, továbbá az ezek végrehajtását szolgáló jogszabályoknak a hatálybalépésével az átalakítási folyamat új lendületet kapott. Elég, ha csak a honvédelmi törvény (Hvt.)⁹ és végrehajtási rendelete (Hvt. Vhr.),¹⁰ továbbá a szintén újonnan megalkotott katasztrófavédelmi törvény (Kat.)¹¹ és végrehajtási rendelete (Kat. Vhr.)¹² által bevezetett rendelkezésekre gondolunk, amelyek a védelmi igazgatási rendszer korábban már lefektetett fundamentumainak megtartása mellett, de új struktúrák és eljárások bevezetésével kijelölték az utat a védelmi igazgatás működésének, működtetésének finomhangolásához.

A reformtörekvések lendületében sem szabad azonban szem elől téveszteni azt, hogy a védelmi igazgatás – mint intézmény- (szervezet-) és eljárási (feladat-) rendszer – egyes elemeinek megváltoztatása szükségszerűen kihat a rendszer többi komponensének működésére. Vagyis a rész-egész viszonylatban elsődleges szempontnak kell tekintenünk a teljes rendszer működőképességét, a funkcionális elemek egymáshoz való kapcsolódását és a közöttük

- 6 Alaptörvény XXXI. cikk: „(1) Minden magyar állampolgár köteles a haza védelmére. [...] (3) Rendkívüli állapot idején, vagy ha arról megelőző védelmi helyzetben az Országgyűlés határoz, a magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú, magyar állampolgárságú férfiak katonai szolgálatot teljesítenek. Ha a hadkötelezett lelkiismereti meggyőződésével a fegyveres szolgálat teljesítése összeegyeztethetetlen, fegyver nélküli szolgálatot teljesít. [...] (4) Magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar állampolgárok számára rendkívüli állapot idejére – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – honvédelmi munkakötelezettség írható elő. (5) Magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar állampolgárok számára honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – polgári védelmi kötelezettség írható elő. (6) Honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – mindenki gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítésére kötelezhető.”
- 7 Az 1989-es rendszerváltást megelőzően az alkotmány (1949. évi XX. törvény) csak a „háború vagy egyéb rendkívüli körülmények”, továbbá az „állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély”, illetve az „állam biztonságát és függetlenségét sértő vagy veszélyeztető cselekmény” kifejezéseket ismerte. Az alkotmány 1989. októberi módosításával már megjelentek a „rendkívüli állapot”, a „szükségállapot”, a „veszélyhelyzet” kifejezések is. A „külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése” esetén alkalmazandó szabályokat az 1993. évi CVII. törvény, míg a „megelőző védelmi helyzet” kifejezést a 2004. évi CIV. törvény iktatta be az alkotmányba.
- 8 A Hvt. – jóllehet a címében „különleges jogrendben bevezethető intézkedések”-et említ – valójában a különleges jogrend időszakai közül csak a rendkívüli állapot, a szükségállapot, a megelőző védelmi helyzet, valamint a váratlan támadás kérdéseivel foglalkozik. A különleges jogrend időszakai közül a veszélyhelyzetben (I. elemi csapás, ipari szerencsétlenség és ezek következményei) alkalmazandó részletesebb szabályokról a 2011. évi CXXVIII. törvény (Kat.) V. fejezete rendelkezik.
- 9 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről.
- 10 290/2011. (XII. 22.) kormányrendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról.
- 11 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról.
- 12 234/2011. (XI. 10.) kormányrendelet a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról.

levő koherenciát. Ennek biztosítása érdekében folyamatosan elemeznünk kell magát a védelmi igazgatást (mint rendszert), el kell tudnunk helyezni az állam működését biztosító struktúrákban, fel kell térképeznünk a védelmi igazgatás, illetve annak részei által betölthető szerepeket, és pontosan meg kell tudnunk határozni a védelmi/honvédelmi igazgatásban részt vevők feladat- és hatásköreit.

Jelen dolgozatnak – értelemszerűen – nem célja, hogy valamennyi, e körben felmerülő kérdésre választ adjon. A rendelkezésre álló keretek között arra vállalkozunk, hogy górcső alá vegyük a védelmi igazgatás rendszerét, és megpróbáljuk kijelölni a helyét, szerepét a köz-igazgatás rendszerében.

1. MI ELLEN KELL VÉDEKEZNIÜNK?

A velünk született, természetes önvédelem egyik kifejező megnyilvánulása a „*biztonságban vagyunk-e*” vagy a „*kell-e valami ellen védekeznünk*” kérdések megfogalmazása. Legáltalánosabban megközelítve, védekezni olyan cselekmények, események, jelenségek ellen szoktunk, amelyek – saját megítélésünk szerint – káros hatással lehetnek állapotunkra, helyzetünkre, körülményeinkre.

Az állam feladata, hogy biztosítsa állampolgárainak biztonságát. Biztonságunk azonban rendkívül összetett, vagy, ahogy a közelmúltban elfogadott új Nemzeti biztonsági stratégia¹³ fogalmaz, „*a biztonság fogalma egyre átfogóbb értelmezést nyer*”. A dokumentum kifejti: „A folyamatosan változó biztonsági környezetben a kihívások, kockázati tényezők és fenyegetések ma már több síkon – az egyének, közösségek, államok és régiók szintjén, valamint globális szinten – jelennek meg, és az egyének, kormányzati és nem kormányzati szervezetek, valamint transznacionális szereplők széles körét érintik. Mára elengedhetlenné vált a biztonság politikai, katonai, gazdasági és pénzügyi, társadalmi, ezen belül emberi és kisebbségi jogi, valamint környezeti dimenziójának együttes kezelése.”¹⁴

A biztonságunkat fenyegető veszélyek, kockázatok¹⁵ lehetnek katonaiak, politikaiak, gazdaságiak, környezetiak, egészségügyiak, hogy csak a legnyilvánvalóbbakat említsük. Hazánk földrajzi elhelyezkedéséből, napjainkban aktuális biztonságpolitikai környezetéből, politikai-katonai-gazdasági szövetségi státusából kiindulva könnyen arra a következtetésre juthatunk, hogy biztonságunk garantált, nincs szükség védelmi struktúrák és mechanizmusok kiépítésére, költséges fenntartására. Mélyebben megvizsgálva azonban a jelenlegi helyzetet megállapítható, hogy *az ország biztonságát, az állampolgárok személyét és anyagi javait fenyegető veszélyhelyzetek nem zárhatók ki teljes bizonyossággal*. E körben – értelem-

13 A kormány 1035/2012. (II. 21.) kormányhatározata Magyarország nemzeti biztonsági stratégiájáról.

14 Nemzeti biztonsági stratégia, 2. pont.

15 A Nemzeti biztonsági stratégia III. fejezete a Magyarországot érintő biztonsági fenyegetések, kihívások között az alábbiakat sorolja fel: hagyományos katonai fenyegetések, regionális konfliktusok, tömegpusztító fegyverek és hordozóeszközök elterjedése, terrorizmus, pénzügyi biztonság, kiberbiztonság, energiabiztonság, globális éghajlat- és környezetváltozás, a szélsőségesebbé váló időjárás hatásai, a nyersanyag- és természeti erőforrások kimerülése, az egészséges ivóvízhez jutás, természeti és ipari katasztrófák, szervezett bűnözés, kábítószer-kereskedelem, migráció, szélsőséges csoportok.

szerűen – nem világháborúk kitörésére kell gondolnunk, de továbbra is fennáll olyan, politikai, vallási vagy gazdasági okok miatt kialakuló, elsősorban nem európai helyi vagy regionális konfliktusok kialakulásának veszélye, amely negatívan érintheti hazánk stabilnak tekintett katonai és/vagy politikai biztonsági helyzetét. Ilyen konfliktusok kialakulása viszonylag jól érzékelhető folyamatok eredménye, amelyekről a kommunikációs eszközöknek köszönhetően a világ bármely részén szinte valós idejű információkat szerezhetünk, és amelyeknek a figyelemmel kíséréssel, a megfelelő számban és képességekkel fenntartott erők és eszközök készenlétbe helyezésével és szükség szerinti alkalmazásával lényegesen csökkenthetők vagy akár ki is küszöbölhetők a negatív hatások.

Az elmúlt évek ugyanakkor arra is rávilágítottak, hogy előre nem vagy nagyon nehezen prognosztizálható események is alapjaiban rengethetik meg egy (vagy akár több) ország biztonságát. Elég, ha csak a 2001. szeptember 11-i amerikai, majd a 2004., illetve a 2005. évi madridi és londoni terrortámadásokra, a globális gazdasági válság 2008. évi kirobbanására és 2009-es megállíthatatlan továbbgyűrűzésére, a Japán északi tartományait 2011 márciusában romba döntő földrengésre és az azt követő cunami pusztítására vagy a 2011 júliusában Norvégiában egy személy által végrehajtott kettős terrortámadásra gondolunk.

Az a sajnálatos tény azonban, hogy az ilyen jellegű események bekövetkezésének, cselekmények végrehajtásának helyét és idejét nem látjuk előre, nem kell, hogy azt jelentse, ezek teljesen váratlanul érnek bennünket. A nemkívánatos következmények megjelenésekor a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervek és személyek előre kijelölésével, megfelelő eljárásrendek és kommunikációs csatornák kialakításával, az együttműködési formák begyakorlásával elérhető a gyors reagálás és az operatív, hatékony feladat-végrehajtás, amelynek révén a káros hatások lényegesen enyhíthetők, illetve mielőbb megszüntethetők.

Jöllehet az említett külföldi események hatása Magyarország biztonságára csak közvetett (mégsem figyelmen kívül hagyható) volt, le kell szögeznünk, hogy hazánk sem élvez immunitást a katonai, politikai, gazdasági stb. eszközökkel nem befolyásolható, szélsőséges időjárási viszonyok hatásaival (pl. rendkívüli meleg vagy hideg, különösen nagy mennyiségű csapadék) és az azok következményeként előálló különböző természeti katasztrófákkal szemben.

Mindezeket túl, a 2000 tavaszán történt tiszai ciánszennyezés vagy a tíz évvel későbbi, 2010. október 4-i devecseri és kolontári vörösiszap-katasztrófa arra is megtanított bennünket, hogy – sajátos rizikófaktorként – számon kell tartanunk az emberi mulasztást is, amely nem csupán jóvátehetetlen ökológiai károsodásokat okozhat, de a természeti értékek elpusztítása mellett tömeges mértékben veszélyeztetheti az emberek életét, egészségét, anyagi értékeiket vagy a lakosság alapvető ellátását is. Az ilyen káros effektusokkal szemben adminisztratív intézkedésekkel, jól működő ellenőrzési mechanizmusokkal, szükség esetén pedig jogi eszközökkel léphetünk fel hatékonyan.

Jól látható tehát, hogy országunk, közvetlen környezetünk vagy személyünk és anyagi javaink biztonságát rendkívül sokféle és különböző dimenziókban megnyilvánuló kockázat, veszély fenyegeti, amelyekkel szemben megfelelő védekező mechanizmusokat, hatékonyan működő intézmény-, eszköz- és eljárásrendszert kell kiépítenünk, illetve fenntartanunk. A Nemzeti biztonsági stratégia felhívja a figyelmet: minden kormányzati intézménynek feladata, hogy saját szakterületén folyamatosan értékelje a nemzeti és nem-

zetközi biztonság és fenyegetettség elemeit, és megtegye a szükséges lépéseket azok kezelésére és elhárítására.¹⁶ Keserű tapasztalatok támasztják azonban alá azt a – ma már széles körben elfogadott – nézetet, hogy az említett veszélyekkel, fenyegetésekkel szemben egy szakterület nem tudja eredményesen felvenni a küzdelmet. A hatékony fellépés átfogó, *összkormányzati megközelítést* igényel, amelynek keretében erősíteni kell a védelmi (honvédelmi, nemzetbiztonsági, rendvédelmi, katasztrófavédelmi, polgári védelmi, egészségügyi és igazságszolgáltatási) intézmények együttműködését, és meg kell teremteni az erőforrások koordinált és koncentrált alkalmazását.

A biztonság átfogó értelmezéséből következik, hogy a biztonság garantálásához kapcsolódó feladatok számos kormányzati és nem kormányzati szerv feladat- és hatáskörét érintik. A biztonság összkormányzati megközelítéséből adódóan ezeket a feladatokat az állami intézményrendszer összehangolt munkájával és a rendelkezésre álló legszélesebb körű eszközrendszer igénybevételével kell végrehajtani.¹⁷ Ugyanakkor a biztonság fenntartásához (ideértve a biztonságot fenyegető veszélyek elhárítását, megelőzését), illetve a megromlott biztonsági helyzet mielőbbi helyreállításához fűződő összetársadalmi érdek azt diktálja, hogy bizonyos védekező tevékenységekben ne csupán az állami és nem állami intézmények széles köre, hanem maguk az állampolgárok vagy akár az ország területén tartózkodó minden ember vegyen részt. Ez fejeződik ki például a Hvt. 1. § (1) bekezdésének vagy a Kat. 1. § (1) bekezdésének szóhasználatában, amely a honvédelmet, illetve a katasztrófavédelmet „nemzeti ügy”-nek minősíti. Nyilvánvaló tehát, hogy az ilyen, az emberek életét, testi épségét, egészségét, javait, sőt akár magának az államnak a működését fenyegető, veszélyeztető események elleni védelemből mindenkinek ki kell vennie a részét. Nem lehet kérdés azonban az sem, hogy a felkészülés és a védekezés egységes irányítása állami feladat, amelyben az állami szervezeteknek segíteniük kell egymást.

2. A KÖZIGAZGATÁS FOGALMA

A hagyományos felfogás¹⁸ szerint a közigazgatás

- a) (szervezéstudományi fogalomként) az állami szervek elkülönült alrendszere, amely az állami akarat gyakorlati végrehajtásának megszervezését hivatásos apparátussal az egész társadalomra kiterjedően látja el;
- b) (jogtudományi fogalomként) a legfelső képviselői (törvényhozó) szervnek alárendelt szervek közhatalom birtokában, jogszabályi keretek között végzett végrehajtó-rendekező tevékenysége.

A fentiekben hivatkozott Magyary program rövidebben fogalmaz: „Közigazgatás a közérdek érvényesítése céljából, a közhatalom birtokában végzett tevékenység.” Hivatkozva Magyary Zoltánra, a program a közigazgatást „az állam adminisztrációja”-ként aposztrofálja, rögzítve, hogy a közigazgatás „az állam szervezete, a közfeladatoknak ezek termé-

szete által megszabott módszerrel a jogrend keretében való eredményes megoldására”. A program leszögezi, hogy a közigazgatás, „mint minden igazgatási tevékenység, a közösség (a nemzet), illetve az e közösség által létrehozott állam céljainak elérésére irányuló tevékenységek összehangolására hivatott”.¹⁹

A közigazgatás tehát az állami funkciók²⁰ biztosításához, az állam céljainak eléréséhez szükséges döntések előkészítését, meghozatalát és végrehajtását szolgáló sajátos szervezetrendszert és – a hatalmi ágak szétválasztásának elvét szem előtt tartva – az állami tevékenységek meghatározott csoportját foglalja magában. A „köz” ügyeinek „igazgatásán”²¹ mint befolyásoló tevékenységen alapvetően rendelkező (döntéshozó, jogalkotó) és végrehajtó (jogalkalmazó, operatív végrehajtó) tevékenységeket értünk.²²

Emellett azt is meg kell említenünk, hogy a közigazgatásnak csak egy része tekinthető az állami szervek által *végrehajtott igazgatásnak (államigazgatás)*,²³ egy másik jelentős szelvény az *önkormányzati közigazgatás*²⁴ körébe tartozik. A kettő közötti különbség – az ügyek nyilvánvaló eltérése mellett – főként hierarchikus alá- és fölérendeltség, a közhatalmi eszközök/jogosítványok létéből vagy nemlétéből adódik.

Az állami funkciókból kiindulva a közigazgatási feladatok alapvetően az alábbiak szerint csoportosíthatók:

1. az adott társadalom (belső és külső. védelme);
2. a külpolitika alakítása és (részbeni) megvalósítása;
3. a szociális, egészségügyi, oktatási és kulturális intézmények irányítása, felügyelete;
4. gazdaság szervezés, a tulajdonosi és a közhatalmi jogosítványok gyakorlása révén;
5. az 1–4. pontban nem érintett egyéb közfeladatok ellátása;

19 Magyary program, 19. o.

20 Az állam funkciói között megkülönböztetünk a) belső funkciókat: a társadalom és a természet viszonyának befolyásolása (pl. egészségügyi és demográfiai kérdések, természeti katasztrófák elleni védekezés); gazdasági funkciók (pl. tulajdonviszonyok, gazdálkodás, infrastruktúra), politikai és igazgatási tevékenységek (pl. jogrend, közrend, közbiztonság, pártok, érdekképviseletek, szociálpolitika), ideológiai-kulturális funkciók (pl. tudomány, művészetek, oktatás); valamint b) külső funkciókat: külpolitikai, nemzetközi együttműködési funkciók (pl. politika-katonai szövetségek, külkapcsolatok).

21 „Az igazgatás az emberi együttműködéshez kapcsolódó tevékenység, amely biztosítja a közös cél eléréséhez szükséges személyi, tárgyi feltételeket és a munka összhangját.” L. FICZERE: id. mű, p. 20. Az általános felfogás szerint az „igazgatás” funkciói közé tartoznak: célkitűzés, információgyűjtés és -feldolgozás, tervezés, döntés, döntések végrehajtásának megszervezése, személyi-tárgyi feltételek biztosítása, végrehajtás, koordináció, ellenőrzés.

22 „Kevésbé hivatalos megfogalmazással élve tehát azt is mondhatjuk: a közigazgatás nem egyéb, mint a nemzet egészét szolgáló, s közvetve vagy közvetlenül szolgáltatások egész sorát nyújtó, indokolt körben közhatalmi jogosítványokkal is felruházott igazgatási szervezetrendszer.” L. KILÉNYI Géza (szerk.): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2008, p. 16.

23 Az államigazgatás a közigazgatás alrendszere. Az államigazgatási szervek, mint elkülönült közigazgatási jogalanyok a jogszabályok keretein belül hatáskörüket önállóan gyakorolják. Önálló költségvetéssel rendelkeznek, polgári jogi személyek, és polgári jogügyleteket saját nevükben köthetnek. L. FICZERE: id. mű, p. 111.

24 Az önkormányzatok is részei az egységes állami mechanizmusnak. Az önkormányzatok nem államon kívüli alakulatok, hanem szervesen illeszkednek az állami szervezeti rendszerbe, annak részeként alanyai a központi és a helyi hatalmi munkamegosztásnak, amelyben a központi és a helyi hatalom intézményrendszerei kiegészítik egymást. Az önkormányzat értelmezése nem szűkíthető le az állammal szembeni (szembenállási) alapjogra, de a helyi önkormányzat „eszményi” modellje – a kormánytól független, teljesen önálló önkormányzat – sem valószínűsíthető meg. L. FICZERE, id. mű, p. 169.

16 Nemzeti biztonsági stratégia, 43. pont.

17 Nemzeti biztonsági stratégia, 51. pont.

18 FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog, Általános rész*. Osiris Kiadó, Budapest, 1999, p. 509.

6. a közigazgatási szervezetrendszeren belüli irányító, felügyeleti és ellenőrző tevékenység kifejtése.²⁵

Látható, hogy az állami – és így a közigazgatási – feladatok között markánsan megkülönböztethetők bizonyos védelmi feladatok, amelyeknek a szervezése, igazgatása sajátos szervezeti struktúrát és feladatrendszert feltételez.

3. A VÉDELMI IGAZGATÁS

A „védelmi igazgatás” kifejezést sokan sokféleképpen használták, használják. Vannak olyan nézetek, amelyek szerint a „védelmi igazgatás” mint fogalom önmagában értelmezhetetlen, megfoghatatlan, hiszen csak konkrét szakterület, vagyis meghatározott kockázatok, veszélyek elleni védelem kapcsán lehet körvonalazni a szükséges igazgatási feladatokat és az azokat ellátó intézményrendszert. Találunk olyan álláspontot is, amely szerint a védelmi igazgatás szervezetrendszere csak rendkívüli időszakokban működik. Valószínűleg mindezek eredményeként az elmúlt évek során az is tapasztalható volt (sőt, e jelenség napjainkban is detektálható), hogy a védelmi igazgatásban feladat- és hatáskörrel rendelkezők sokszor önkényesen kisajátították és – a „védelmi” feladatokat igazgatási körben ellátó más szakterületek szükségszerű hozzájárulását figyelmen kívül hagyva – a saját professzionális területük megjelöléseként, maguknak vindikálták ezt a *terminus technicust*.²⁶ Jóllehet, a fogalom valódi tartalmát illetően – a ma már létező jogi definíció ellenére – a mai napig eltérő álláspontokat figyelhetünk meg, a „védelmi igazgatás” kifejezés minden kétséget kizáróan kivívta a helyét a szakirodalomban.

A korábbi felfogás²⁷ a védelmi igazgatást a honvédelmi feladatokra való felkészüléssel, felkészítéssel és a honvédelmi feladatok végrehajtásával azonosította. Ez a megközelítés a védelmi igazgatás – akkor jellemző – egyoldalú, főként a külső katonai fenyegetésekre összpontosító és a fenyegetéseket katonai eszközökkel megoldani kívánó szervezet- és feladat-

rendszert („totális honvédelem”) tükrözi, és abból indul ki, hogy a védelmi igazgatás a honvédelmi rendszer része (alrendszere).²⁸

A védelmi igazgatás „honvédelem-centrikusságát” hangsúlyozta doktori értekezésében Lakatos László is, aki szerint e fogalom alatt kell érteni „a védelmi felkészítést és országmozgósítást szervező, a minősített időszakokban a központi, a területi és helyi irányítást végző centralizált, hierarchikus felépítésű közigazgatási szervezet- és feladatrendszert, illetve a közigazgatási (államigazgatási, önkormányzati) szervek és a katonai szervek olyan, jogilag szabályozott tevékenységét, amely a polgári és a fegyveres szervek, szervezetek, valamint az állampolgárok minősített időszaki kötelezettségeinek tervezésére, szervezésére, és végrehajtásának irányítására irányul”.²⁹

A védelmi igazgatás fogalmának jogszabályi megjelenítésére 2006-ig kellett várni, amikor a 71/2006. (IV. 3.) kormányrendelet 2. § e) pontja feladat- és szervezeti rendszerként definiálta a védelmi igazgatást. A fogalom – már hazánk NATO- és EU-tagsága által is befolyásolt új biztonságfelfogásának leképezéseként – az állam komplex védelmi feladataira helyezte a hangsúlyt. Emellett nem csupán az akkori alkotmány által meghatározott minősített időszakokra, hanem az azokat kiváltható helyzetekre való felkészülést is feladatul szabta. Továbbá nyilvánvalóvá tette, hogy a védelmi igazgatás nem csupán honvédelmi kérdés, hanem a lehetséges válsághelyzetek szélesebb körének kezelését szolgáló feladatok tervezésére, szervezésére és végrehajtására is kiterjed. Elmondható, hogy a különböző védelmi feladatokat ellátó állami és nem állami intézményeket és feladataikat átfogó „védelmi igazgatás”-definíció 2006. évi megalkotásával sikerült megjeleníteni azt a komplexitást, amely valójában jellemzi a védelmi igazgatás rendszerét.

A „védelmi igazgatás” ma hatályos fogalmát a Hvt. Vhr. 1. § n) pontja tartalmazza, amely néhány szó eltéréssel, de lényeges tartalmi módosítás nélkül veszi át a korábbi definíciót. E szerint „védelmi igazgatás”: a közigazgatás részét képező feladat- és szervezeti rendszer, amely az állam védelmi feladatainak megvalósítására létrehozott, valamint e feladatra kijelölt közigazgatási szervek által végzett végrehajtó, rendelkező tevékenység; magában foglalja a különleges jogrendre történő felkészülést, továbbá az említett időszakok és helyzetek honvédelmi, polgári védelmi,³⁰ katasztrófavédelmi, védelemgazdasági, lakosságellátási feladatainak tervezésére, szervezésére, a feladatok végrehajtására irányuló állami tevékenységek összességét. (1. sz. ábra)

25 Prof. dr. TORMA András: *A közigazgatás funkciói és feladatai*. Internet: <http://www.jogikar.uni-miskolc.hu/projectSetup/files/koi/kozig1/a-kozigazgatas-funkcioi-es-feladatai-igazgatasszervezo.pdf> (letöltés: 2012. február 18.).

26 Ezt a helyzetet már 2004-ben Körtvélyessy Zsolt így fogalmazta meg PhD-értekezésében: „[...] e fogalmak többsége törvényi rendelkezés formájában a mai napig nem került meghatározásra, így fordulhat elő, hogy szakterületenként ki-ki a saját jól felfogott érdeke, felfogása szerint próbálja magyarázni e témával kapcsolatos nézeteit.” L. KÖRTVÉLYESSY Zsolt: *A honvédelem helyi igazgatási szerveinek helye és szerepe a védelmi felkészítés és az országmozgósítás rendszerében, megváltoztatásának szükségessége a NATO és az EU elvek figyelembevételével* (doktori [PhD-] értekezés). Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Doktori Iskola, Budapest, 2004, p. 11.

27 Figyelemre méltó, hogy az 1995-ben kiadott Hadtudományi lexikon szerint „védelmi igazgatás” alatt kell érteni a háborúban vagy a rendkívüli időszakokban az állam és a közigazgatás működését irányító, hierarchikus felépítésű közigazgatási szervezetet. A szócikk szerint: „A védelmi igazgatás bevezetésének célja a honvédelmi felkészítésben és országmozgósításban, az ország háború alatti vagy rendkívüli időszakok idején való működésének biztosításában részt vevő szervek tevékenységének szervezése, összehangolása, irányítása a rájuk háruló honvédelmi feladatok hatékony és szakszerű végrehajtása érdekében. A védelmi igazgatás a békében működő állam- és közigazgatási szervekre épül, központi, területi és helyi védelmi igazgatási szervekre tagozódik. A védelmi igazgatást a kormány, illetve rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács irányítja a minisztériumok és országos hatáskörű szervek, a megyei és helyi védelmi bizottságok és a polgármesterek útján.” Hadtudományi lexikon (szerk.: SZABÓ József) – Magyar Hadtudományi Társaság, Budapest, 1995, p. 1409.

28 A honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény még csak a „honvédelmi igazgatás” kifejezést használja, az azt hatályon kívül helyező 1993. évi CX. törvény már védelmi igazgatási szervekről, valamint ezen szervek honvédelmi igazgatási feladatairól tesz említést anélkül, hogy a védelmi igazgatás fogalmát megadná, jóllehet kijelöli a helyi (!) védelmi igazgatási szerveket, úgymint megyei közgyűlés elnöke, megyei, fővárosi védelmi bizottság, helyi védelmi bizottság és polgármester [L. 259. § (1) bekezdés].

29 LAKATOS László: *A védelmi igazgatás helye és szerepe a honvédelem rendszerében*. Doktori (PhD-) értekezés, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Doktori Iskola, Budapest, 2000, p. 51.

30 Kat. 3. § 20. pontja szerint a polgári védelem: olyan összetársadalmi feladat-, eszköz- és intézkedési rendszer, amelynek célja katasztrófa, illetve fegyveres összeütközés esetén a lakosság életének megóvása, az életben maradás feltételeinek biztosítása, valamint a lakosság felkészítése azok hatásainak leküzdése és a túlélés feltételeinek megteremtése érdekében.

A fenti definícióból és a korábban kifejtettekből az alábbi következtetések vonhatók le:

- a) a védelmi igazgatás egy kiterjedt rendszer, a kifejezés alatt érteni kell az e körbe tartozó igazgatási feladatokat és az azokat ellátó szerveket egyaránt;
- b) a védelmi igazgatás a közigazgatás része, tehát a védelmi igazgatás rendszerébe nem csupán a szűkebb értelemben vett állami szervek tartoznak, hanem szerepet kell hogy kapjanak az önkormányzati struktúra elemei is;³¹
- c) a védelmi igazgatási feladatokat ellátó szervek lehetnek eleve az állam védelmi feladataira létrehozott szervek vagy ilyen védelmi feladatok ellátására kijelöltek (jellemzően a polgármester, de akár maguk az önkormányzatok is);³²
- d) a védelmi igazgatási tevékenység célja az alaptörvény által megfogalmazott különleges jogrend szerinti időszakokban és helyzetekben – tehát nem csupán a fegyveres konfliktus esetén! – való feladat-végrehajtásra történő felkészülés (vagyis amikor maguk a szervek készülnek fel önállóan vagy más szervekkel együttműködve), valamint felkészítés (gyakorlatok, gyakorlások, képzések megszervezésével, oktató- és tájékoztató anyagok rendelkezésre bocsátásával a védelmi igazgatási szervek másokat, például állampolgárokat készítenek fel);
- e) a védelmi igazgatási tevékenységnek ugyancsak célja az alaptörvény által megfogalmazott különleges jogrend szerinti időszakok bekövetkezésekor a felmerülő feladatok tervezése (előkészítés), szervezése (koordinálása), a feladatok végrehajtására (operatív megvalósítás) irányuló állami tevékenységek összefogása (ideértve a megvalósítás ellenőrzését és a feladatok végrehajtását biztosító rendelkező tevékenységet, úgymint döntéshozás, kodifikáció, feltételek biztosítása);
- f) a honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófavédelmi, védelemgazdasági, lakosságellátási feladatok kiemelésével a definíció érzékelteti a védelmi igazgatási feladatok komplexitását, ezen feladatok végrehajtásában érintett szervek együttműködésének szükségességét a különleges jogrend szerinti időszakokban vagy az azt megelőző helyzetekben.

31 Mindez igaz a normál (béke-) időszaktól eltérő helyzetekben is, amikor a kialakított közigazgatási működési rend megváltozhat, és az egymás mellé rendelt és kölcsönös együttműködésre kötelezett államigazgatási, illetve önkormányzati szervek egymással hierarchikus alá- és fölérendeltségi viszonyba kerülhetnek. L. LAKATOS, id. mű. p. 79.

32 A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX törvény – 2013. január 1-jén hatályba lépett – 18. § (1) bekezdése szerint törvényi vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet állapíthat meg a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés (képviselő-testület) elnöke, valamint a jegyző számára államigazgatási feladat- és hatáskört, illetve rendelheti el ezen személyek részvételét honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófaelhárítási ügyekben, az országos államigazgatási feladatok helyi irányításában és végrehajtásában.

Védelmi igazgatási feladatok a közigazgatás minden szintjén jelentkeznek. A védelmi igazgatási szervezetrendszer:

1. *legfelsőbb (központi) szintjén* normálidőszakban a központi államigazgatási szervek,³³ közülük is elsősorban a kormány áll, amelynek irányítási jogkörét főként a minisztériumok, továbbá a rendvédelmi szervek³⁴ országos parancsnokságai/főigazgatóságai gyakorolják, de a különleges jogrend egyes időszakaiban fontos döntési kompetenciája van az Országgyűlésnek,³⁵ a köztársasági elnöknek³⁶ és a Honvédelmi Tanácsnak³⁷ is;
2. *a védelmi igazgatás területi szintjéhez* tartoznak a központi államigazgatási szervek területi szervei, a megyei (fővárosi) kormányhivatalok, a megyei (fővárosi) védelmi bizottságok, a miniszteri biztos,³⁸ a megyei (fővárosi) képviselő-testületek, valamint a rendvédelmi szervek megyei parancsnokságai/ igazgatóságai;
3. *a helyi szintet* (jelenleg) elsősorban a helyi védelmi bizottságok, a polgármesterek, a jegyzők és a települési önkormányzat képviselő-testületei, valamint a rendvédelmi szervek helyi parancsnokságai/igazgatóságai képviselik.

A járások 2013. január 1-jei bevezetését követően a védelmi igazgatás helyi szintjét a járások (fővárosi körzetek) illetékességi területéhez igazodó helyi védelmi bizottságok, valamint a járási (fővárosi körzeti) kormányhivatalok fogják képviselni, míg a védelmi igazgatás negyedik (te-

33 A központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjainak és az államtitkároknak a jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. §-a szerint e körbe tartozik a kormány, a kormánybizottságok, a Miniszterelnökség, a minisztériumok, az autonóm államigazgatási szervek (Közbeszerzési Hatóság, Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, Gazdasági Versenyhivatal, Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság), a kormányhivatalok (Központi Statisztikai Hivatal, Magyar Energia Hivatal, Országos Atomenergia Hivatal, Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala, Nemzeti Adó- és Vámhivatal), a központi hivatalok, a rendvédelmi szervek (rendőrség, büntetés-végrehajtási szervezet, hivatásos katasztrófavédelmi szerv, polgári nemzetbiztonsági szolgálatok) országos parancsnokságai.

34 Figyelemre méltó, hogy a Hvt. 80. § r) pontja és a központi államigazgatási szervekről, valamint a kormánytagok és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdése is tartalmazza a rendvédelmi szerv definícióját, nem teljesen egyformán: a Hvt. 80. § r) pontja rendvédelmi szervnek tekinti a Nemzeti Adó- és Vámhivalt is.

35 L. hadiállapot kinyilvánítása, rendkívüli állapot kihirdetése és Honvédelmi Tanács létrehozása, szükségállapot és megelőző védelmi helyzet kihirdetése.

36 L. ha az Országgyűlés akadályoztatva van: hadiállapot kinyilvánítása, rendkívüli állapot kihirdetése, Honvédelmi Tanács létrehozása, szükségállapot kihirdetése; szükségállapot idején a feloszlott vagy feloszlatott Országgyűlés összehívása; szükségállapot idején az Országgyűlés akadályoztatása esetén a Magyar Honvédség felhasználásáról való döntés; sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetése rendeleti úton.

37 L. gyakorolja az Országgyűlés által rá átruházott jogokat, a köztársasági elnök és a kormány jogait; dönt a Magyar Honvédség külföldi vagy magyarországi alkalmazásáról, békefenntartásban való részvételéről, külföldi hadműveleti területen végzett humanitárius tevékenységéről, valamint külföldi állomásozásáról, a külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazásáról, valamint magyarországi állomásozásáról; sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetéséről, rendeletet alkothat.

38 Amennyiben a veszélyhelyzet több megyét érint, vagy ha a katasztrófa elhárítása érdekében ez szükséges, a katasztrófa elleni védekezésért felelős miniszter – legfeljebb a veszélyhelyzet fennállásáig – miniszteri biztost nevezhet ki. [I. Kat. 46. § (1) bekezdés]

lepülési) szintjén jelennek majd meg a polgármesterek, a közbiztonsági referensek³⁹ és az adott településen államigazgatási feladatok ellátó szervek települési kirendeltségei.

Megfigyelhető, hogy a védelmi igazgatás egyes szakterületeinek szabályozásában az utóbbi időben egyre inkább jelen van egyfajta „profilisztizációs” igény. Ez jelenik meg például a védelmi igazgatás két, markánsan elkülönülő szakterületének, a honvédelmi és a katasztrófavédelmi igazgatási szakterületnek az önálló, mi több, sarkalatos törvényben való megjelenítésében és a két szakterület feletti szakirányítási jogkörök egyértelmű elkülönítésében. Az is megfigyelhető ugyanakkor, hogy a „katasztrófavédelmi igazgatás” ma már átfogja a potenciális katasztrófa-veszélyforrások⁴⁰ szinte valamennyi területét (l. tűzoltóságok, iparbiztonság, polgári védelem), de ebbe a folyamatba sorolható a vízügyi igazgatási szervek feletti irányítás belügyi tárcához rendelése is.

Tekintettel arra, hogy a védelmi igazgatás valamennyi részterületének átfogó elemzése jelentősen meghaladná ezen dolgozat kereteit, és az adott szakigazgatási szervezet- és feladatrendszer részletes ismertetése a konkrét szakterület avatottabb szakértőire tartozik, a továbbiakban jelen dolgozat a honvédelem átfogó rendszerének⁴¹ igazgatásával összefüggő kérdések behatóbb tanulmányozására koncentrálnak.

4. A HONVÉDELMI IGAZGATÁS

A honvédelem sokkal többet jelent, mint reguláris alakulatok által az ország földrajzi területének megvédése fegyveres cselekmények révén. A honvédelmet – mint az állam egyik alapvető feladatát – megvalósító rendszer számos alkotóelemből tevődik össze. Kiterjed az állami vezetés és a közigazgatás területeire, átfogja a lakosság és a gazdaság tervszerű felkészítését, a védelmi szervezetek fenntartását, illetve ezeknek a szükség szerinti igénybevételét külső fegyveres támadás esetén, vagy szövetségi katonai feladatok végrehajtása érdekében.⁴²

39 A Kat. 3. § 12. pontja szerint a „közbiztonsági referens: a polgármester katasztrófák elleni védekezésre való felkészülési, védekezési, helyreállítási szakmai feladataiban, továbbá rendvédelmi és honvédelmi feladataiban közreműködő, köztisztviselői jogviszonyban álló, e feladat ellátására a polgármester által kijelölt, e törvény végrehajtási rendeletében meghatározott végzettséggel rendelkező személy”.

40 A Kat. 3. § 5. pontja szerint „katasztrófa: a veszélyhelyzet kihirdetésére alkalmas, illetve e helyzet kihirdetését el nem érő mértékű olyan állapot vagy helyzet, amely emberek életét, egészségét, anyagi értékeit, a lakosság alapvető ellátását, a természeti környezetet, a természeti értékeket olyan módon vagy mértékben veszélyeztet, károsítja, hogy a kár megelőzése, elhárítása vagy a következmények felszámolása meghaladja az erre rendelt szervezetek előírt együttműködési rendben történő védekezési lehetőségeit, és különleges intézkedések bevezetését, valamint az önkormányzatok és az állami szervek folyamatos és szigorúan összehangolt együttműködését, illetve nemzetközi segítség igénybevételét igényli”.

41 „A honvédelem rendszere az Észak-atlanti Szerződésből fakadó jogok és kötelezettségek egységére, az ország és a Szövetség védelmi igényeit tudatosan elfogadó polgárok önbecsülésére és felelősségére, a fegyveres erők és a védelem anyagi szükségleteit kielégíteni képes gazdaságra, a védelemre felkészült államszervezetre, a védelem katonai feladatait ellátni képes fegyveres erőkre, a fegyveres erők demokratikus és polgári irányítására és ellenőrzésére, a lakosság és az anyagi javak megóvását szolgáló polgári védelemre, valamint a magyar társadalom legszélesebb rétegeinek támogatására épül.” 94/1998. (XII. 29.) OGY-határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről, 13. pont.

42 LAKATOS: id. mű, 46. o.

A hatályos honvédelmi törvény megfogalmazása szerint „Magyarország a nemzeti és szövetségi védelmi képességének fenntartásában és fejlesztésében a saját erejére: nemzetgazdaságának erőforrásaira, a Magyar Honvédség felkészültségére és elszántságára, a rendvédelmi és más szervek közreműködésére, állampolgárainak a haza védelme iránti hazafias elkötelezettségére és áldozatkészségére, továbbá a szövetséges államok és fegyveres erők együttműködésére és segítségnyújtására épít.”⁴³

Az ún. „komplex honvédelem” fenti megfogalmazásából jól látható, hogy a haza védelmének egyik tartópillére az önerő, amely a honvédelem érdekében igénybe vehető teljes (katonai-rendvédelmi-civil, személyes-anyagi-tárgyi) potenciált jelenti. Ezen képességek beazonosítása, nyilvántartása, felkészítése, koordinált igénybevétele sajátos igazgatási feladat- és szervezetrendszerrel igényel, amely azonban nem különülhet el mereven a védelmi igazgatás egyéb szakterületeitől, és fő feladatként meg kell teremtenie a katonai és a civil (nem katonai) szervezetrendszer közötti hatékony együttműködés kereteit.

Amint arra a fentiekben már utalás történt, az elmúlt időszakban – egységesen elfogadott értelmezés hiányában – a honvédelmi igazgatást sokszor azonosították a védelmi igazgatással vagy éppen a honvédelmi igazgatás részét képező katonai igazgatással. Jóllehet, a szakirodalomban találunk törekvéseket a honvédelmi igazgatás mibenlétének meghatározására,⁴⁴ a jogi szabályozás egészen napjainkig adós maradt egy korrekt, a védelmi igazgatás más szakterületeitől való megkülönböztetésre alkalmas „honvédelmi igazgatás”-definícióval.

A fogalomalkotás hiátusát 2012. január 1-jén a Hvt. Vhr. szüntette meg. Tekintettel ugyanis arra, hogy a Hvt. külön fejezetet szentel a „honvédelem területi és helyi igazgatása” kérdéseinek (l. 17. fejezet), valamint a „honvédelmi igazgatás körében alkalmazható rendkívüli intézkedések”-nek (l. 43. fejezet), nem utolsósorban pedig maga a Hvt.Vhr. is használja a „honvédelmi igazgatás” kifejezést, az egyértelmű fogalomhasználat érdekében indokoltá vált a „honvédelmi igazgatás” fogalmának hivatalos, jogszabályban való rögzítése is.

43 Hvt. 1. § (2) bekezdés.

44 A 20. század első felében született definíció szerint „a hadügyi igazgatás (honvédelmi igazgatás) a közigazgatásnak az az ága, amelynek feladata általában az állam létét és függetlenségét mindennemű külső ellenség, az állam belső rendjét és nyugalomát pedig mindennemű belső zavargások ellen megoltalmazni, illetőleg biztosítani”. Idézi: dr. FÖLDESI FERENC–dr. HÜLVÉLY LAJOS: *Katonai igazgatás* (egyetemi jegyzet). Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, BJKMK, Budapest, 2009, p. 11. A Hadtudományi lexikon 1995-ben szintén kísérletet tett a fogalomalkotásra. E szerint a honvédelmi igazgatás az államigazgatás része, amely a honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos vagy annak kiváltását lehetővé tevő, valamint a honvédelmi igazgatásnak a honvédelmi kötelezettségek teljesítésével összefüggő jogosultságokat nyújtó tevékenységet foglalja magában. Az állampolgárok személyes és vagyoni, valamint állampolgárságukra tekintet nélkül a magánszemélyek, a jogi személyek és a jogi személyiség nélküli gazdasági társaságok és személyegyesülések vagyoni (gazdasági és anyagi szolgáltatási) honvédelmi kötelezettségüket a honvédelmi igazgatás által meghatározottak szerint teljesítik. L. Hadtudományi lexikon, p. 566. Dr. DARÓCZY ISTVÁN szerint a honvédelmi igazgatás „a közigazgatás része, a közigazgatási szervek (állami, önkormányzati, katonai) jogilag szabályozott olyan tevékenysége, amelyek a polgári és katonai szervek, intézmények, valamint az állampolgárok kötelezettségeinek tervezésére, szervezésére és a kötelezettségek végrehajtására irányul. Célja: a honvédelem feltételeinek megteremtése, megvalósítása. Rendeltetése: az állam védelmi funkciójának biztosítása”. L. dr. DARÓCZY ISTVÁN: *A katonai igazgatási szervek helye, szerepe a közigazgatás rendszerében. Magyar Közigazgatás*, Budapest, 1996/3., p. 180.

A Hvt. Vhr. 1. § b) pont alapján „honvédelmi igazgatás” alatt kell érteni a védelmi igazgatás részét képező feladat- és szervezetrendszert, amelynek keretében az ország védelmére létrehozott, valamint e feladatra kijelölt közigazgatási szervek, továbbá a honvédelemben közreműködő más szervek ellátják a Hvt. 1. § (3) bekezdésében meghatározottak⁴⁵ honvédelemre való felkészítésével, az országvédelemmel és a honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos feladatokat.

A fenti definícióból az alábbi következtetések vonhatók le:

- a) a honvédelmi igazgatás is a közigazgatás, azon belül pedig az államigazgatás része, a honvédelmi igazgatási feladatok végrehajtásában azonban részt kell hogy vállaljanak az önkormányzati intézmények is;
- b) a honvédelmi igazgatás elkülönült feladat- és szervezetrendszert⁴⁶ alkot a védelmi igazgatás szerteágazó rendszerén belül;
- c) a honvédelmi igazgatás körébe tartozó feladatok ellátása nem csupán az ország védelmére létrehozott, valamint e feladatra kijelölt közigazgatási szervek dolga, hanem a honvé-

45 A Hvt. 1. § (3) bekezdése szerint a honvédelemre való felkészülésben és a honvédelmi feladatok végrehajtásában valamennyi, Magyarországon tartózkodó ember (természetes személy), továbbá valamennyi, a magyar törvények alapján létrehozott jogalany (jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságok és személyegyesülések) szolgáltatások teljesítésére kötelesek, ugyanakkor a magyar állampolgárok e feladatokban személyes szolgálat teljesítésével is részt vesznek. Külön ki kell emelni még az alaptörvény fentebb már hivatkozott XXXI. cikkét is.

46 A Hadtudományi lexikon 1995-ben még így határozta meg a „honvédelmi igazgatási szervek”-et: „Az Alkotmány alapján a honvédelmi törvényben meghatározott személyes és vagyoni jellegű honvédelmi kötelezettségek teljesítésének feltételeit és kikényszerítését biztosító államigazgatási szervek összessége. A honvédelmi igazgatási szervek élén a Magyar Köztársaság kormánya áll, mint a végrehajtó hatalom legfőbb letéteményese. A honvédelmi ágazat legfelsőbb központi szakigazgatási szerve a Honvédelmi Minisztérium. A Honvédelmi Minisztérium szakigazgatási tevékenysége külső és belső igazgatásra irányul. A külső igazgatás körében egyrészt közreműködik a kormány honvédelmi irányítási feladatainak előkészítésében, másrészt együttműködik a társmisztériumokkal az őket érintő honvédelmi igazgatási ügyekben, harmadrészt szakmailag irányítja, felügyeli a helyi államigazgatási szervek honvédelmi jellegű tevékenységét. Belső igazgatási körében ellátja a Magyar Honvédség működésével kapcsolatos tárcaszintű igazgatási feladatokat. A helyi honvédelmi igazgatási szerveket a megyei önkormányzatok, a települési polgármesteri hivatalok, valamint a megyei (fővárosi) hadkiegészítő parancsnokságok képezik. A megyei közgyűlés elnöke meghatározott honvédelmi ügyekben másodfokú hatóságként jár el. A helyi honvédelmi igazgatási feladatok a települések polgármesteri hivatalainak hatáskörébe tartoznak, amelyek elsőfokú hatóságként járnak el. A polgármesteri hivatalok belső szakigazgatási szervei látják el a szakirányú (egészségügyi, szociális stb.) honvédelmi érdekű igazgatási feladatokat. A polgári igazgatási rendszertől elkülönülnek, de annak szerveivel szoros együttműködésben végzik sajátos honvédelmi igazgatási feladataikat – hatósági jogkörrel – a megyei hadkiegészítő parancsnokságok. Alapvető feladatuk a fegyveres erők hadkiegészítésének és mozgósításának tervezése, szervezése és végrehajtása. Ennek érdekében hatósági határozattal igénybe vesznek hadköteleseket és meghatározott ingó és ingatlan vagyontárgyakat.” L. Hadtudományi lexikon, p. 566.

delemben közreműködő más szerveknek (pl. oktatási intézmények, gazdasági társaságok stb.) is részt kell venniük a végrehajtásban;⁴⁷

- d) a honvédelmi igazgatási tevékenység nyilvánvalóan sokkal többet jelent, mint – a Hadtudományi lexikon szóhasználatával élve – „a honvédelmi törvényben meghatározott személyes és vagyoni jellegű honvédelmi kötelezettségek teljesítése feltételeinek és kikényszerítésének biztosítása”.⁴⁸

A honvédelmi igazgatás szervezet- és feladatrendszerének vizsgálatakor nem hagyhatjuk figyelmen kívül a Hvt. Vhr. 16. §-át, amely szerint a kormány a honvédelmi feladatok végrehajtására sajátos irányítási és vezetési rendszert működtet, amelynek részei (a központi államigazgatási szervek, az autonóm államigazgatási szervek⁴⁹ és az önálló szabályozó szervek⁵⁰ kivételével):

- a) a területi és helyi védelmi igazgatási szervek;
- b) a honvédelmi felkészítés egyes feladataiban részt vevők;
- c) a központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 28–30. §-a alapján létrehozott szervek.⁵¹

Annak érdekében, hogy a honvédelmi feladatok ellátása kellő hangsúlyt kapjon, a Hvt. Vhr. azt is rögzíti, hogy a fent felsorolt szerveknél honvédelemmel foglalkozó szervezeti egységet kell kijelölni.

5. BEFEJEZÉS

Fentiekben kísérletet tettünk röviden bemutatni a védelmi igazgatás, azon belül is elsősorban a honvédelmi igazgatás átfogó szervezet- és feladatrendszerét. A struktúra minden egyes eleme fontos láncszeme a működésnek, feladat-végrehajtásuk eredményessége jelentősen befolyásolja a teljes rendszer hatékonyságát. Különösen fontos tehát az, hogy a közigazgatás átalakításának folyamatában szem előtt tartsuk a védelmi igazgatás – mint egész – működő-

47 Dr. Murányi Zoltán szerint ha csak azokat a feladatokat vennék számba, amelyeket kifejezetten honvédelmi igazgatási célra létrehozott, elkülönült szervek rendeltetészerű tevékenységük keretében végeznek el akkor, egy meglehetősen szűk listához jutnánk. Azonban ha átvizsgáljuk az államigazgatás feladat- és hatásköri rendszerét, rengeteg olyan állami feladatot találunk, amelyet az egyes jogszabályok a legkülönfélébb állami szervekre telepítenek, és céljuk a honvédelem rendszerében valamely részterület kiszolgálása, Komoly feladat lenne olyan állami szervet találni, amelynek nincsen valamilyen kötelezettsége a honvédelem rendszerében, és nincsenek ezekkel kapcsolatosan honvédelmi igazgatáshoz fűződő funkciói. Dr. MURÁNYI Zoltán: *A honvédelmi igazgatás a magyar államigazgatás rendszerében* (egyetemi jegyzet). Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem (kézirat), Budapest, 2000. Idézi: dr. FÖLDESI-dr. HÜLVÉLY: id. mű, 11. o.

48 L. fentebb a 47. lábjegyzetet.

49 L. fentebb a 34. lábjegyzetet.

50 A végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására sarkalatos törvényben létrehozott szerv.

51 Kabinetek (a kormány ülései előtt jogosultak állást foglalni kiemelt fontosságú társadalompolitikai, gazdaságpolitikai vagy nemzetbiztonsági ügyekben, tagjai a feladatkörükben érintett miniszterek, valamint a miniszterelnök által kijelölt személyek), kormánybizottságok (a kormány hatáskörébe tartozó jelentős, több minisztérium feladat körét érintő feladatok összehangolt megoldásának irányítására létrehozott szervek, tagjai a feladat körükben érintett miniszterek), valamint a kormány egyéb javaslattevő, véleményező vagy tanácsadói tevékenységet végző testületei (tagjait a testületet létrehozó kormányhatározat jelöli ki).

képességét, biztosítsuk az egyes részterületek (és azok szervezeti elemei) közötti kapcsolatot, a megfelelő kommunikációt, és átgondolt tervezéssel, rendszeres felkészüléssel (l. képzések, gyakorlások, gyakorlatok) törekedjünk a kialakítani és megtartani azt a képességet, amely garantálja országunk és állampolgárainak biztonságát.