

## Varga Attila Ferenc

### *A védelmi bizottsági rendszer kialakulása, fejlődése<sup>1</sup>*

I/ A közfelfogás szerint *bizottság* alatt egy konkrét tevékenység elvégzésére, kérdés megvitatására, döntések meghozatalára, bizonyos ügy előkészítésére, megvizsgálására, felelős irányítására, elintézésére vagy ellenőrzésére alakult, választott, vagy kiküldött, kisebb létszámú testületet, csoportot értünk.<sup>2</sup>

A bizottsági forma akkor lehet eredményes, ha tagjai a közös cél érdekében összehangoltan, egységesen, egymást segítve, kiegészítve, képességeik és lehetőségeik szükség szerinti rendelkezésre bocsátásával vesznek részt az együttes feladatvégrehajtásban. Az is nyilvánvaló azonban, hogy több, egymással szigorú alá-fölérendeltségi viszonyban nem álló személy közös tevékenysége esetén megjelenhetnek eltérő nézetek, sajátos érdekek, egyéni ambíciók, vagy éppen másokra nem érvényes korlátok, amelyeknek a testületen belüli esetleges konfliktusa nem feltétlenül mozdítja elő a kijelölt cél elérését. Különösképpen a döntéshozatal céljából létrehozott, vagy ilyen feladatot is ellátó bizottságok működésével szemben szokott kritikaként megfogalmazódni az, hogy – éppen a tagság fent említett megosztottsága miatt – a határozathozatal nehézkes, a parttalan viták és végeláthatatlan

---

<sup>1</sup> A jelen tanulmányban foglaltak a szerzőnek a vonatkozó szakirodalom, valamint a releváns jogszabályok és egyéb normák alapján kialakított álláspontját tükrözik, és nem feltétlenül egyeznek meg a Honvédelmi Minisztérium, vagy a HM Védelmi Hivatal hivatalos álláspontjával.

<sup>2</sup> Ld. Internet: [http://wikiszotar.hu/wiki/magyar\\_ertelmezo\\_szotar/Kezd%C5%91lap](http://wikiszotar.hu/wiki/magyar_ertelmezo_szotar/Kezd%C5%91lap) (Letöltés: 2014. március 1.)

Jól kifejezi a bizottságok lényegét az 1862-ből származó szómagyarázat is, amely szerint bizottság „többekből álló személyzet, mely a végre bízatik meg, hogy bizonyos ügyben eljárjon”. Ld. Czuczor, Fogarassy: A magyar nyelv szótára, 1862. (<http://bizottsag.szojelentese.com/> letöltve: 2014. március 1.)

egyeztetések miatt időben elhúzódik, mindez pedig megakadályozza az eredményes működést.

Elengedhetetlen tehát, hogy a bizottságok működése során megteremtődjön az egyensúly a kollektív bölcsesség elve, valamint az operativitás és hatékonyság követelménye között. Ennek jól bevált eszközei lehetnek a működés megfelelő szabályozása, a feladatvégrehajtás átgondolt tervezése, a tevékenységek centralizált irányítása, a felettes szerv részéről megvalósított felügyeletgyakorlás, stb.

**II/** Az elmúlt években a védelmi igazgatás<sup>3</sup> szervezet-és feladatrendszere folyamatos – jóllehet intenzitásában mindig változó – átalakításon ment keresztül. A változásokat főleg az alábbi tényezők inspirálták:

- válaszadás a biztonságpolitikai környezet változásaira;<sup>4</sup>
- jogszabályi változások;<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> A ma használatos definíció szerint a 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 végrehajtható, rendelkező tevékenység; magában foglalja a különleges jogrendre történő felkészülést, továbbá az említett időszakok és helyzetek honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófavédelmi, védelemgazdasági, lakosság-ellátási feladatainak tervezésére, szervezésére, a feladatok végrehajtására irányuló állami tevékenységek összességét. Ld. a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Hvt. vhr.) 1. § n) pont.

<sup>4</sup> A biztonságpolitikai környezet változása a védelmi igazgatáson belül értelemszerűen elsősorban a honvédelmi igazgatás területét érinti: a felkészülés/felkészítés tematikája, a tartalékok képzése, mértéke, a Magyar Honvédség erőinek polgári és katonai célok érdekében történő felhasználása szorosan összekapcsolódik az aktuális biztonságpolitikai környezettel.

- a közigazgatási rendszer átalakítása;<sup>6</sup>
- az államigazgatás intézményrendszerének változásai;<sup>7</sup>
- hatékonyabb működésre, az erőforrások jobb felhasználására törekvés;<sup>8</sup>
- az önkormányzatiság, vagy inkább a centralizáció (állam szerepének) hangsúlyozása, előtérbe helyezése.
- Amennyiben a fenti tényezők által indukált változásokat a védelmi bizottságokra vonatkoztatjuk, egyértelműen kirajzolódnak az alábbi tendenciák:
  - a bizottságok feletti, kezdetben elvi/politikai irányítás szakmai irányítássá változása;
  - egyre komplexebb bizottsági feladat- és hatáskör (mind több feladat és döntési jogosultság megjelenése egyre szerteágazóbb szakterületeken);
  - a feladatrendszer szabályozó normák számának emelkedése, tartalmának folyamatos változása;
  - a feladatrendszerben a felkészülés és a védekezés/veszélyelhárítás időszakának elkülönülése, a végrehajtás időszakában a bizottsági elnöki jogkörök erősödése;
  - hatósági jogkörök térhódítása;
  - a bizottság létszámának növekedése, a tagság összetételének állandó változása.

Mindezekkel kapcsolatban az alábbiakat érdemes megemlíteni:

---

<sup>5</sup> Példaként említhető a polgári védelmi feladatok irányításának átvétele a honvédelmi tárcától a belügyi tárcához, vagy a polgári védelmi, tűzoltósági feladatok beolvasztása a katasztrófavédelem átfogó feladatrendszerébe.

<sup>6</sup> Ld. a tanácsrendszer követően az önkormányzati rendszer kialakítása 1990-ben, vagy a járási rendszer létrehozása 2013. január 1-el.

<sup>7</sup> Pl. minisztériumok létrehozása/megszüntetése, kormányhivatalok létrehozása

<sup>8</sup> Pl. a védelmi bizottságok teljes vagy részbeni gazdálkodási önállóságának megszüntetése, a pénzügyek intézésének átvétele a kormányhivatalok által.

a) A kezdetben honvédelminek, majd később védelminek nevezett bizottságok a honvédelmi politika területi érvényesítőjéből a honvédelmi igazgatás és – amint arra a névváltozás is utal – egyéb védelmi igazgatási területek közép szintű szakmai irányítói, döntéshozói lettek.

A szakmaiság a bizottságok feletti irányítási jogkörök változásában is megmutatkozott. A Minisztertanács Honvédelmi Bizottsága, annak megszűnését követően pedig a Minisztertanács, végül a Kormány irányítása alatt álló (hon)védelmi bizottságok feletti szakmai irányítást fokozatosan átvették az illetékes szakminiszterek.<sup>9</sup> Ez a többes szakmai irányítás azonban csak akkor működhet zökkenőmentesen, ha a központi szervek ezirányú feladat- és hatáskörei egyértelműen elkülönülnek, és az irányítási funkciókban is megvalósul egyfajta profiltisztítás. A közelmúltban a védelmi igazgatás terén tanúsított kodifikációs erőfeszítések éppen ezt a célt igyekeztek elérni, amelynek eredményeként – legalábbis központi szinten, és csak két kiemelt szakterületen (honvédelem, katasztrófavédelem), de sarkalatos törvényekben rögzítve<sup>10</sup> – egyértelművé váltak a védelmi igazgatás területi szintje feletti irányítási jogosultságok, amelyek gyakorlása azonban nem járhat

---

<sup>9</sup> A honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény 15. § (2) bekezdése csak honvédelmi feladatokat említett, így az „illetékes miniszter” beazonosítása nem okozott gondot. A honvédelmi törvény végrehajtási kormányrendelete (178/1993. (XII. 27.) Korm. rendelet 9. § (1) bekezdés) azonban már úgy fogalmazott, hogy az egyes részfeladatok szakmai irányítását a Kormány a feladatkör szerint illetékes miniszter útján látja el.

<sup>10</sup> A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Hvt.) 25. § (1) bekezdése alapján a Kormány a honvédelemért felelős miniszter útján irányítja a megyei védelmi bizottságok (a továbbiakban: MVB) honvédelmi feladatainak végrehajtását. A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat.) 5. § j) pontja szerint a Kormány a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter útján irányítja a MVB-k katasztrófavédelmi feladatainak végrehajtását.

más szerv hatáskörének elvonásával, vagy más szerv (személy) irányítási jogának sérelmével.

A szakmai irányítás témakörével kapcsolatban feltétlenül ki kell emelni, hogy az MVB-k feletti irányítási jogok elsődleges címzettje a Kormány, amely e jogait az illetékes szakminiszterek útján gyakorolja. Jóllehet a szakminiszter az őt megillető irányítási jogkör bizonyos részeinek tényleges gyakorlását a vezetése alá tartozó tárca egyes szervezeti elemeire bízhatja, a továbbdelegálása (szubdelegáció) az adott szaktárca alárendeltségébe tartozó, de a tárcától mégis külön működő valamely szervezetre nem megengedett.<sup>11</sup>

Más kérdésként kell kezelni azt az esetet, amikor több megyére vonatkozóan veszélyhelyzet kihirdetésére kerül sor, vagy az adott katasztrófa elhárítása érdekében ez egyébként szükségesnek mutatkozik, és a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter – legfeljebb a veszélyhelyzet fennállásáig – miniszteri biztost nevez ki. Ebben az esetben a miniszteri biztos a védelmi bizottságok felett bizonyos fokú irányítási jogosultságot szerez, például – ebben a minőségében – az MVB elnökét utasíthatja.<sup>12</sup>

A veszélyhelyzettől – mint különleges jogrendi időszakról<sup>13</sup> – meg kell különböztetnünk a katasztrófaveszély<sup>14</sup> időszakát, amely

---

<sup>11</sup> Nincs tehát irányítási, utasítási joga az MVB-k vagy elnökeik felett sem a HM Védelmi Hivatal vezetőjének, sem a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: BM OKF) főigazgatójának. Ez azonban nem zárja ki azt, hogy az érintett vezetők a saját alárendeltjeik (ld. az MVB Titkárság állományába tartozó hivatásos állomány, vagy az MVB elnökhelyettesei) vonatkozásában szakterületüket illetően utasítást adjanak, amely befolyásolhatja az MVB Titkárságok és – közvetve, pl. valamely döntés kezdeményezése révén – az MVB-k szakmai működését is.

<sup>12</sup> Ld. Kat. 46. § (1)-(2) bekezdések

<sup>13</sup> Az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése szerint a Kormány „az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdet ki (...)”

<sup>14</sup> A Kat. 43. § (1) bekezdése szerinti, katasztrófaveszély esetén a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szervének vezetője a katasztrófavédelmi

esetén – értelemszerűen – nem alkalmazandók a különleges jogrendre vonatkozó szabályok, és az irányítási jogkörökben sem következik be változás a normál időszakhoz képest.<sup>15</sup>

Ami az irányítási jogkörök elkülönítését illeti, a tiszta képet némiképp árnyalja az a körülmény, hogy a védelmi bizottságok elnökei a megyei, illetve járási kormányhivatalok vezetői (kormány megbízottak, illetve járási hivatalvezetők) is, ez utóbbi minőségükben pedig szakmailag a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (a továbbiakban: KIM) irányítása alá tartoznak.<sup>16</sup> További kapcsolódást jelent, hogy a védelmi bizottságok gazdasági ügyeit a megyei kormányhivatalok intézik, a bizottság ügyiratforgalma pedig a kormányhivatalok belső levelező rendszerén keresztül történik. Ehhez járul még az is, hogy az MVB-k titkársága a megyei kormányhivatal szervezetében (törzshivatalában), önálló

---

feladatok ellátása keretében – a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter által előzetesen jóváhagyott központi veszélyelhárítási terv szerint – azonnal intézkedik az emberi élet, a létfenntartáshoz szükséges anyagi javak, a kritikus infrastruktúrák védelme, a lakosság alapvető ellátásának biztosítása, valamint a katasztrófa következményeinek lehető legkisebbre csökkentése érdekében.

<sup>15</sup> Az e témával kapcsolatos szakértői egyeztetések során kikristályosodott az a – ma már széles körben elfogadott – álláspont, miszerint a központi veszélyelhárítási terv alapján BM OKF főigazgatója csak a hivatásos katasztrófavédelmi szervek – illetve a belügyminiszter felhatalmazása esetén a belügyi ágazat szervei – vonatkozásában rendelkezik utasításadási joggal. A veszélyelhárítási tervben megnevezett egyéb szervek tekintetében a BM OKF főigazgatójának kezdeményezési joga van intézkedések megtételére, de arra is lehetősége van, hogy katasztrófaveszély megállapítása esetén bármely más szerv felé jelzéssel vagy felhívással éljen. Ennek a jelzésnek azonban nincs kötelező ereje.

<sup>16</sup> A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvény módosításokról szóló 2010. évi CXXXVI. törvény (a továbbiakban: Kormhiv.tv.) 6. § (1) bekezdése szerint a fővárosi és megyei kormányhivatalt – törvényben foglalt esetek kivételével – a Kormány a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter útján irányítja.

osztály jogállású szervezetként helyezkedik el, a titkárok pedig – megtartva ugyan eredeti állományviszonyukat (státuszukat) – a kormány megbízottak szakmai irányítása alá is tartoznak. Még egyértelműbb a kapcsolódás a helyi védelmi bizottságok (a továbbiakban: HVB) esetében, hiszen a hatályos szabályozás<sup>17</sup> szerint a titkári feladatokat a járási hivatalvezető helyettese látja el.

A szigorúan vett szakmai irányítás mellett tehát feltétlenül figyelembe kell venni a szervezetrendszeren keresztül érvényesülő, működéssel kapcsolatos (funkcionális) irányítási jogosítványokat is. Funkcionálás feladatnak tekinthetők például az alábbiak:

- MVB ülések összehívása;
- MVB ülések levezetése, ennek keretében határozatképesség megállapítása, napirendi pontok előterjesztése, döntés szavazásra bocsátása (szavazásnál az elnököt helyettesítő személyt nem illeti meg többlet szavazati jog, vagyis saját jogon továbbra is egy szavazata van), kép- és/vagy hangfelvétel készítésének engedélyezése/elrendelése, jegyzőkönyv aláírása, stb.;
- a Titkárság tevékenységének irányítása, e körben a titkár, illetve a Titkárság állományába tartozó, illetve az ott feladatot végrehajtó személy részére – nem szakmai kérdésben – utasítás adása;
- MVB munkacsoport(ok) aktivizálása;
- a MVB feladat- és hatáskörébe tartozó kérdésekben kapcsolattartás a szakmai irányítást gyakorló minisztériumok és más illetékes szervezetek kijelölt képviselőivel;
- MVB határozatok aláírása;
- protokolláris feladatok;
- sajtónyilatkozat.

Az elmúlt időszakban a szakmai és a funkcionális irányítással összefüggő kérdések főként az MVB elnökök helyettesítésével összefüggésben merültek fel. Önmagában nem okozott problémát az, hogy az MVB elnököt távollétében honvédelmi kérdések

---

<sup>17</sup> Ld. a Hvt. vhr. 32. § (3) bekezdését

tekintetében a honvédelmi elnökhelyettes, katasztrófavédelmi kérdésekben pedig a katasztrófavédelmi elnökhelyettes helyettesíti. Az MVB feladatkörébe azonban számos olyan más terület is tartozik, amelyek nem tartoznak sem a honvédelmi, sem a katasztrófavédelmi szakterülethez. Megoldást kellett tehát találni arra kérdésre, hogy ilyen típusú szakmai ügyekben, illetve a nem szakmai (funkcionális) kérdésekben ki helyettesítse az elnököt.

Abból a jogszabályi rendelkezésből következően, miszerint a kormány megbízottat általános jogkörben a kormányhivatal főigazgatója helyettesíti<sup>18</sup>, az is logikusan következett, hogy az MVB elnököt a funkcionális – vagyis nem szakmai, tehát nem honvédelmi vagy katasztrófavédelmi – teendőinek ellátásában a főigazgató helyettesítse. Ehhez mindenekelőtt arra volt szükség, hogy a főigazgató az MVB tagjává váljon, ami a Hvt. 2012. július 6-i módosításával meg is történt.<sup>19</sup>

b) A jogi környezet állandó változása komoly kihívás elé állítja a védelmi bizottságokat, azok elnökeit és tagjait. Amint a fentiekben erre már utalás történt, nem csupán az egyre bővülő feladatkört megjelenítő új jogszabályok megismerése, elemzése, feldolgozása a feladat, hanem jelentős mennyiségű energiát emészt fel a már meglévő feladat- és hatáskört tartalmazó jogszabálytömeg folyamatos változásának figyelemmel kísérése is. Példaként: mintegy 15 törvény és közel 20 kormányrendelet érinti közvetlenül a védelmi bizottságok feladat- és hatáskörét, nem említve ehelyütt a kapcsolódó egyéb jogszabályokat, illetve a közjogi szervezetszabályozó eszközöket. Emellett, megvizsgálva csupán a védelmi igazgatás két szakterületét (honvédelmi és katasztrófavédelmi igazgatás) meghatározó legfontosabb jogszabályokat, szembetűnő, hogy

---

<sup>18</sup> Korm.hiv.tv. 12. § (2) bekezdés

<sup>19</sup> Ezt megelőzően a kormányhivatal főigazgatója az MVB ülésekre kötelezően meghívandó személyek listáján szerepelt. Ld. Hvt. vhr. 29. § (1) bekezdés d) pont.



- az elmúlt tíz év két honvédelmi törvénye a mai napig összesen 24-szer módosult<sup>20</sup>, végrehajtási kormányrendeleteik összesen 20-szor változtak;<sup>21</sup>
- 2000. január 1. óta az egymást követő katasztrófavédelmi törvények módosítására összesen 20-szor<sup>22</sup>, végrehajtási kormányrendeleteik megváltoztatására 21-szer került sor.<sup>23</sup>

Jelen tanulmány szerzője nem állítja azt, hogy a fent jelzett jogszabály-módosítások mindegyike közvetlenül és alapjaiban érintette a védelmi bizottságok szervezetét, vagy feladat- és hatáskörét. Mégis – tekintettel arra, hogy a fenti felsorolás messze nem teljes – leszögezhető, hogy a releváns joganyag feldolgozása, a szükséges átalakítások elvégzése, továbbá – a szerteágazó feladatrendszer alapján – a védelmi bizottságokkal együttműködő számtalan szervezet időszakos megjelenéséhez, átalakulásához, megszűnéséhez, valamint feladatrendszerükben bekövetkező változásokhoz igazodás olyan konstans feladatot jelent, amelynek végrehajtása csak megfelelő színvonalú technológiával és humán háttérbázissal támogatott, magas szakmai felkészültséggel rendelkező bizottsági tagoktól, elnököktől várható el.

c) A védelmi bizottságok feladat- és hatáskörét rögzítő jogszabályok rendelkezéseiből az is egyértelműen kitűnik, hogy a testületi formában történő döntéshozatalra a jogalkotók többnyire a felkészülés/felkészítés, a feladat-végrehajtás tervezése, feltételeinek megteremtése terén számítanak, míg a végrehajtás (veszélyelhárítás, válságkezelés, stb.) időszakában az egyszemélyi, felelős vezetői dön-

---

<sup>20</sup> A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény 16-szor, a Hvt. – 2 év alatt(!) – már 8-szor módosult.

<sup>21</sup> A 2004. évi CV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 71/2006. (IV. 3.) Korm. rendelet 12-szer, a Hvt. vhr. eddig 7-szer változott.

<sup>22</sup> A katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény 11-szer, a Kat. – 2 év alatt(!) – 9-szer változott.

<sup>23</sup> Az 1999. évi LXXIV. törvény végrehajtásáról szóló 179/1999. (XII. 10.) Korm. rendelet 15-ször, a Kat. végrehajtásáról szóló 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet a mai napig 6-szor módosult.

téshozatalt preferálják, amelyben a bizottságnak szakmai döntés-előkészítő, végrehajtás-koordináló, ellenőrző szerep jut.<sup>24</sup>

Az MVB elnök döntési jogkörei legmarkánsabban a honvédelmi típusú különleges jogrendi működés során jelennek meg, amikor *de jure* megszűnik a testületi döntéshozatal, és – saját feladat- és hatáskörén túl – a bizottság feladat- és hatáskörét is annak elnöke gyakorolja. Ez jelenik meg a honvédelmi törvény azon rendelkezésében, amely szerint a honvédelmi feladatok végrehajtásakor a rendkívüli állapot, megelőző védelmi helyzet, szükségállapot és váratlan támadás idején bevezetett intézkedések végrehajtása során az MVB teljes jogkörét annak elnöke a Honvédség állományába tartozó elnökhelyettessel egyetértésben gyakorolja.<sup>25</sup> Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a HVB-k esetében a jogszabály nem tesz lehetővé ugyanilyen rendkívüli jogkörgyakorlást.

Figyelemre méltó, hogy katasztrófa típusú különleges jogrendi időszakban (veszélyhelyzet) nincs automatikus jogkörátruházás a védelmi bizottságok és elnökeik között. Ennek ellenére, a katasztrófavédelmi törvénytől egyáltalán nem idegen a döntési jogköröknek a bizottsági elnökökre delegálása, sőt, a végrehajtás fázisában alapesetnek tekinthető. Katasztrófavédelmi ügyekben tehát az elnöki jogkörgyakorlás „saját jogon”, nem pedig az eredetileg

---

<sup>24</sup> Jól példázza ezt az MVB-k elnökeinek hangsúlyos szerepe a katasztrófavédelmi, vagy a honvédelmi szabályozásban. Ld. a Kat. 12-13. §-ait, továbbá a Hvt. 25. § (3) bekezdését.

<sup>25</sup> Hvt. 25. § (3) bekezdés. A honvédelmi elnökhelyettes egyetértése az alapvetően nem honvédelmi szakember MVB elnök döntéseinek szakmai megalapozását szolgálja, praktikusán szemlélve értelmezhető quasi vétőjognak is. A szabályozásból azonban nem tűnik ki egyértelműen, hogy a honvédelmi elnökhelyettes mikor és milyen formában gyakorolja az egyetértési jogát: a) a döntés-előkészítés folyamatában, a döntéstervezettel kapcsolatban nyilvánítja-e ki támogató véleményét; b) a döntéshozatal egyfajta együtdöntés keretében valósul-e meg (pl. az elnöki határozatok kettős aláírása); c) a már meghozott elnöki döntések hatályba lépése tekintetében jelent-e sine qua non feltételt az utólagos egyetértés kinyilvánítása (pl. ellenjegyzés).

testületinek minősülő jogkörök átszállása következtében történik. Ugyanakkor – jóllehet nem a védelmi bizottságok vonatkozásában – a katasztrófavédelmi törvény is ismeri a különleges jogrendi időszakban a testületi döntési jogkörök egyszemélyi gyakorlásának lehetőségét: veszélyhelyzetben ugyanis a települési önkormányzat képviselő-testületének, illetve a fővárosi, vagy megyei közgyűlésnek a feladat- és hatáskörét a polgármester, a főpolgármester, illetve a megyei közgyűlés elnöke gyakorolja.<sup>26</sup>

d) Különös tekintettel a védelmi bizottságok és elnökeik döntési kompetenciájába tartozó témakörökre, nem igényel különösebb magyarázatot az az elvárás, hogy a meghozott döntések végrehajtása kötelezően megtörténjen. Az államigazgatás szervezetrendszerében nem okoz különösebb nehézséget a jogszabályokban szereplő, és az adott államigazgatási szerv hatáskörét körvonalazó *irányítás, felügyelet, ellenőrzés* kifejezések értelmezése, tartalmának meghatározása.<sup>27</sup> Az is viszonylag egyértelmű, hogy az az államigazgatási szerv, amely – akár az irányítási jog gyakorlása keretében, akár kifejezetten erre irányuló felhatalmazás alapján – utasítás adására jogosult, számíthat arra, hogy az utasított államigazgatási szerv a kapott feladatot végrehajtja. Amennyiben erre mégsem kerül sor, az utasítást adó szerv az utasított szerv felettes szerve útján érheti el a feladat végrehajtását, indokolt esetben akár kezdeményezheti is az utasított szerv (vezetőjének, ügyintézőjének) felelősségre vonását.

Mindez nem ennyire nyilvánvaló az olyan relációban, amikor az utasított természetes, vagy – nem az államigazgatás rendszerébe tartozó – egyéb jogi személy. Szükségesnek mutatkozott tehát a kikényszerítés (végső esetben pl. szankcionálás) lehetőségének megteremtése az önkéntes teljesítés elmaradása esetén. Mindezek alapján a honvédelmi törvény<sup>28</sup> rögzítette, hogy az MVB elnöke a honvédelmi igazgatási feladatok vonatkozásában hatósági jogkört

---

<sup>26</sup> Kat. 46. § (4) bekezdés

<sup>27</sup> A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 2. és 4. §-ai részletes kifejtik, hogy mit kell irányítás és felügyelet alatt érteni.

<sup>28</sup> Hvt. 25. § (2) bekezdés

gyakorol<sup>29</sup>, amelynek köszönhetően a meghozott – és az előírt formai és tartalmi követelményeknek megfelelő – határozatok végrehajtása a megfelelő jogi eszközök (pl. bírság) révén biztosítható.

Fentiekkel ellentétben a katasztrófavédelmi törvény nem biztosít hatósági jogkört az MVB elnökök számára, hanem úgy fogalmaz, hogy az MVB elnöke (és a polgármester) „a katasztrófavédelmi feladatoknak e törvényben meghatározott irányítása és végrehajtása során államigazgatási jogkörben jár el”.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Témánk szempontjából a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 12. § (2) bekezdés a) pontja bír relevanciával, amely szerint hatósági ügy „minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy köteleességet állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet vagy hatósági ellenőrzést végez”. Ugyanez a jogszabályhely megadja azt is, hogy milyen szerveket kell hatóságnak tekinteni. A (3) bekezdés szerint ugyanis hatóság – többek között – a hatósági ügy intézésére hatáskörrel rendelkező államigazgatási szerv, illetve törvény vagy kormányrendelet által közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására feljogosított egyéb szervezet, köztisztület vagy személy. Fenti szabályok mellett azt is figyelembe kel venni, hogy ha törvény vagy kormányrendelet egyéb szervezetet, köztisztületet vagy személyt jogosít fel közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására, meg kell határozni azokat az ügyeket, amelyekben a közigazgatási hatósági eljárás szabályai az irányadók. Ld. Ket. 12. § (4) bekezdés.

<sup>30</sup> Ld. Kat. 19. § (1) bekezdés. Nem teljesen egyértelmű azonban, hogy ez a rendelkezés mennyiben segíti elő az MVB elnökök döntéseinek végrehajtását. Már önmagában az „államigazgatási jogkör” beazonosítása is felvet bizonyos kérdéseket, jóllehet a Legfelsőbb Bíróság Polgári Kollégiumának 42. számú kollégiumi állásfoglalása – az államigazgatási jogkörben okozott károkkal összefüggésben – nyújt bizonyos eligazítást arra vonatkozóan, hogy milyen tevékenységeket kell államigazgatási jellegűnek tekinteni. Eszerint: államigazgatási jellegű „az államigazgatási feladatot ellátó szerv alkalmazottjának, illetőleg tagjának a közhatalom gyakorlása során kifejtett szervező-intézkedő tevékenysége”. A contrario, „nem államigazgatási jellegűek azok a tevékenységek, amelyek kapcsolatosak ugyan az államigazgatási szervek működésével, azonban nem az említett feladatoknak hatósági jogkörrel felruházott alkalmazottak útján való

e) A védelmi bizottságok tagsága (létszáma és összetétele) az elmúlt időszakban többször változott.<sup>31</sup> Míg a létszámnak a döntéshozatal (ld. határozatképesség, szavazati arányok) szempontjából van jelentősége, addig az összetétel a meghozott döntések szakmai megalapozottsága tekintetében bírhat relevanciával. A HVB-k esetében a tagság konkrét létszáma és összetétele – a változásoktól függetlenül, alapesetben is – területenként eltérő volt (5-8 fő), és elsősorban azon múltott, hogy a HVB illetékességi területén milyen rendvédelmi, illetve centrális alárendeltségű szervek működtek.

A bizottsági üléseken résztvevő teljes létszám azonban nem csupán a tagságot jelentette. 1993-tól az állandó és teljes jogú tagokon kívül a védelmi bizottsági üléseken kötelező jelleggel, csupán tanácskozási joggal rendelkező személyek is meghívást kaptak.<sup>32</sup> Jóllehet ezen személyek a szavazásban nem vehettek részt, jelenlétükkel, hozzászólásaikkal jelentős mértékben befolyásolhatták a bizottságok döntéseit. Mindemellett, a bizottsági döntések további szakmai megalapozása érdekében a bizottság elnökének lehetősége

---

ellátását célozzák”. Látható tehát, hogy a döntés (határozat) jogi megítélése szempontjából a hatósági jogkör megléte vagy hiánya az irányadó.

<sup>31</sup> 1991-ben a megyei (fővárosi) honvédelmi bizottságok létszáma (beleértve az elnököt, a tagokat, és a titkárt is) egységesen 7 fő volt. Ez a szám 1993-ban – immár védelmi bizottságként – 11-re emelkedett, és ezen a létszámon a soron következő honvédelmi törvények sem változtattak (jóllehet az összetétel állandóan módosult).

<sup>32</sup> Az MVB-k ülésein 1993-ban 5 fő, 2004-ben 8 fő, 2012-től minimum 7 fő vett részt állandó meghívottként. A HVB-k vonatkozásában a meghívandók létszámának érzékeltetése céljából elég, ha csak a jelenleg hatályos Hvt. vhr. 32/C. § rendelkezéseire utalunk. Eszerint a helyi védelmi bizottság üléseire tanácskozási joggal meg kell hívni a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott személyeket, a járási székhely polgármesterét, és az illetékességi területén található települések polgármesterei által megválasztott, a helyi védelmi bizottság által meghatározott számú polgármestert, valamint mindazokat, akiknek meghívását a helyi védelmi bizottság elnöke az adott napirend kapcsán indokoltnak tartja. A helyi védelmi bizottság üléseire tanácskozási joggal, békeidőszakban meg kell hívni a katonai igazgatási szerv képviselőjét is.

volt arra, hogy – témától függően, illetve szükség szerint – a kötelezően meghívandókon kívül más személyek részvételét is lehetővé tegye a bizottság ülésein.

**III/** A védelmi bizottságok működésével összefüggésben feltétlenül meg kell említenünk néhány sajátosságot, amelyek a bizottságok speciális *közigazgatási szerv*<sup>33</sup> jellegével vannak összefüggésben.

Kiindulva a szakirodalomban fellelhető főbb megállapításokból<sup>34</sup>, a védelmi bizottságok *közigazgatási szerv* jellegének alátámasztásaként annyit rögzíthetünk, hogy:

- jogszabály (törvény) által kerültek létrehozásra (még ha konkrét megalakulásuk külön aktussal, alakuló üléssel történt is);
- az államigazgatás hierarchikus rendszerében (területi szinten, a központi államigazgatási szervek irányítása alatt) helyezkednek el;
- az azonos szinten lévő többi védelmi bizottsággal mellérendelt viszonyban vannak;
- az állam nevében járnak el, állami feladatot hajtanak végre;
- rendelkeznek
  - más szervtől elkülönült szervezettel,
  - konkrét földrajzi illetékességgel,
  - jogszabályban rögzített feladat- és hatáskörrel;
- elsősorban végrehajtó-rendekező tevékenységet végeznek;
- feladatukat a közhatalom segítségével valósítják meg, vagyis hatáskörük keretein belül az illetékességi területükön lévő természetes és jogi személyekre nézve kötelező jogi aktusokat bocsátanak ki, amelyek végrehajtását szükség esetén kikényszerítik;
- működésük finanszírozása az állami költségvetésből történik.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> A Hvt. 25. § (1) bekezdése szerint az MVB a Kormány irányítása alatt működő közigazgatási szerv. Ugyanezen törvény 28. § (1) bekezdése szerint a HVB az MVB irányítása alatt működő közigazgatási szerv.

<sup>34</sup> Ld. Ficzer Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog*. Budapest: Osiris Kiadó, 1998. 130-143. o.

Van azonban néhány sajátosság, ami a védelmi bizottságokat atipikus közigazgatási szervvé teszi. Ezek közé tartozik például az, hogy a védelmi bizottság:

- testületi szerv<sup>36</sup>, amellyel összefüggésben mindenképpen meg kell említeni, hogy közigazgatási szervek túlnyomó többsége *hivatali* formában kerül létrehozásra, és csak igen ritkán fordul elő a testületi elv szerinti működés. Ez utóbbiakkal kapcsolatban pedig a szakirodalom rendszerint megemlíti, hogy a testületi működés általában a döntési jogkörrel nem rendelkező, inkább tanácsadó, véleményező, javaslattevő (kidolgozó) szervek esetében fordul elő.<sup>37</sup> Ez a fajta funkció jelenik meg egyébként a Kat. 12. § (2) bekezdésében, amely utal arra, hogy az MVB elnöke a védekezés irányításával kapcsolatos feladatokat a védelmi bizottság közreműködésével látja el;
- elnöke nem felettese, eljárója, vagy munkáltatója a bizottság tagjainak, akiket eredeti munkáltatójuk – jogszabályi kötelezettség alapján – delegál a bizottságba. Az elnök a tagok viszonylatában *primus inter pares*, akinek többletjogosítványai a bizottság működtetése vonatkozásában vannak (ülések összehívása, levezetése, határozatok ellenjegyzése, stb.). Nem lényegtelen megemlíteni, hogy a védelmi bizottságok tagjainak

---

<sup>35</sup> A Hvt. 25. § (7) bekezdése szerint az MVB működési költségeinek fedezetét a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve részére az egyes honvédelmi feladatokra biztosított költségvetési összegből, céltámogatásból, az illetékességi területhez tartozó településekre háruló honvédelmi feladatok és a lakosság létszámának arányában meghatározott normatív állami támogatásból kell biztosítani. A 28. § (3) bekezdés szerint a HVB kiadásainak és működési költségeinek fedezetét a járási hivatal részére az egyes honvédelmi feladatokra biztosított költségvetési összegből és céltámogatásból, továbbá a HVB illetékességi területéhez tartozó településekre háruló honvédelmi feladatok és a lakosság létszámának arányában meghatározott normatív állami támogatásból kell biztosítani.

<sup>36</sup> Ld. Hvt. 25. § (6) bekezdés, 27. § (4) bekezdés

<sup>37</sup> Ld. Lőrincz Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 2005. 92. o.

fizetését a delegáló szervezetek – vagyis, amelyeknek állományába az adott személy tartozik – biztosítják;

Nincs tehát munkajogi értelemben kapcsolat az elnök és a tagok között, ebből pedig az is következik, hogy a bizottság elnöke nem élhet azokkal a hagyományos vezetői, munkáltatói jogokkal, amelyek révén pl. meghatározhatná a bizottság összetételét (ld. jogviszony létesítése/megszüntetése), nem megfelelő feladatvégrehajtás esetén munkajogi értelemben felelősségre vonhatná, vagy éppen ösztönözhetné az érintett bizottsági tagot az eredményesebb végrehajtásra, kártérítési igényel élhetne a taggal szemben, stb. Mindez megfordítva is igaz, a tagok sem élhetnek az elnökkel szemben a hagyományos munkavállalói jogokkal.

Leegyszerűsítve a kérdést, a védelmi bizottságok működésének eredményessége lényegében a tagok meggyőzésén, elhivatottságán, áldozatvállalásán, mintsem munkahelyi kötelezettsége teljesítésén múlik.

Fentiek alól valamennyire kivételt jelentenek a védelmi bizottságok titkárai és titkár-helyettesei, akik – jóllehet eredeti katonai, illetve katasztrófavédelmi hivatásos szolgálati viszonyukat megtartották, de mint a kormányhivatal törzshivatalába tartozó szervezetben szolgálatot teljesítő szakemberek – feladatszabás szempontjából az illetékes kormány megbízott szakmai irányítása alá is tartoznak. Velük szemben sem járhat el azonban közvetlenül a kormány megbízott, hanem eredeti munkáltatójuk irányába jelezheti elégedetlenségét, és szükség szerint kezdeményezhet fegyelmi vagy kártérítési eljárást;<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> A honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény 77. § (4) bekezdése alapján az állomány központi államigazgatási szervek, továbbá központi államigazgatási szervek területi és helyi szervei védelmi igazgatással foglalkozó szervezeti elemeinél szolgálatot teljesítő tagjának szolgálati viszonyára az 54. § (1) bekezdés a)-c) pontját, valamint (2) bekezdését kell alkalmazni. E rendelkezések szerint:

- az állomány tagja részére a szolgálatteljesítés helye szerinti szervezeti elem vezetője, illetve felettese utasítást adhat;



- döntései a szervezeti és működési szabályzatában rögzített szavazataránnyal kerülnek elfogadásra, a döntéshozatal során a bizottság tagjai egyenrangúak (mindenkinek egy szavazata van). Az államigazgatási rendszerben nem túlságosan elterjedt az állami feladatok ilyen – demokratikus döntéshozatali formában történő – meghatározása, ehelyett inkább a hierarchikus viszonyokon alapuló feladatszabás (utasítás- vagy parancsadás) a jellemző;
- a szervezeti és működési rendjét maga állapítja meg.<sup>39</sup> Ez a rendelkezés elméletileg nagyfokú önállóságot jelenthetne a belső struktúra és funkcionálás kialakításában, az irányító szervek észrevételei, végső esetben akár a vétője<sup>40</sup> azonban jelentősen korlátozza ezt a fajta önszabályozást. A *hozzájárulás* nyilvánvalóan *egyvetértési* jogot jelent, amelynek gyakorlása a szervezet és működés lényeges megváltoztatása esetén szintén megilleti az irányító szerveket (azok vezetőit).
- Érdemes megemlíteni, hogy az MVB-k felett irányítást gyakorló tárcák (HM, BM, KIM) által egyhangúan támogatott álláspont szerint a már elfogadott szervezeti és működési szabályzatok módosításával kapcsolatban nem szükséges kikérni az előzetes hozzájárulást abban az esetben, ha a változás csak formai jellegű, vagy a módosítás jogszabály-

---

- a fegyelmi, a méltatlansági és a kártérítési eljárás megindítására, az állomány tagjának jutalmazására és más elismerésére a szolgálatteljesítés helye szerinti szervezeti elem vezetője, illetve annak felettese javaslatot tehet;

- az állomány tagjának munkarendjére és a pihenőidejére a szolgálati érdek sérelme nélkül a szolgálatteljesítés helyén foglalkoztatottakra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni; és

- állomány tagjának előmenetelére a speciális beosztást betöltőkre vonatkozó rendfokozati előmeneteli szabályokat kell alkalmazni.

<sup>39</sup> Ld. Hvt. 25. § (6) bekezdés, 28. § (4) bekezdés

<sup>40</sup> Uo. E rendelkezések szerint a szervezeti és működési rend kialakításakor ki kell kérni MVB-k esetében a honvédelmi miniszter és a belügyminiszter, HVB-k esetében pedig az illetékes MVB előzetes hozzájárulását.

változtatásból következik. Ez utóbbi eset indoka, hogy az érintett miniszterek a kodifikációs eljárás, majd az azt követő közigazgatási egyeztetés során az MVB SZMSZ módosítását eredményező jogszabálytervezettel kapcsolatban kifejtették álláspontjukat, befolyásolhatták a jogszabály tartalmát. Következésképpen, az ilyen jellegű módosítások az MVB-k szokásos döntéshozatali eljárásában, előzetes irányítói hozzájárulása nélkül végrehajthatók.

A közigazgatási szervek egyik fő jellemzője a jogi és a (legalább részbeni) gazdálkodási önállóság, ami azt is jelenti, hogy a felettes szervek által megállapított önálló költségvetésük van, a rájuk bízott anyagi eszközökkel pedig önállóan rendelkezhetnek.

Ami a jogi önállóságot illeti, a védelmi bizottságok nem minősülnek jogi személynek, polgári jogügyletek alanyai nem lehetnek, önállóan – polgári jogi értelemben – jogot nem szerezhetnek, kötelezettséget nem vállalhatnak.

A védelmi bizottságok esetében gazdálkodási önállóságról sem beszélhetünk, hiszen az adott MVB működési költségeinek fedezete a megyei (fővárosi) kormányhivatal részére, a HVB kiadásainak és működési költségeinek fedezete a járási hivatal részére kerül átutalásra, igaz, „pántlikázva”, vagyis azzal a megjelöléssel, hogy az összegeket a hivatal kizárólag a védelmi bizottság működésére használhatja fel.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> A Hvt. vhr. 23. § (2) bekezdése szerint az MVB, valamint munkaszervezete működési feltételeit a fővárosi és megyei kormányhivatal biztosítja, továbbá intézi a gazdálkodásukkal kapcsolatos feladatokat. Az MVB, valamint munkaszervezete működési támogatására biztosított központi pénzügyi forrásokat a fővárosi és megyei kormányhivatal elkülönítetten kezeli. A 32. § (2) bekezdés szerint a HVB gazdasági ügyeit a fővárosi és megyei kormányhivatal intézi. A HVB és munkacsoportjai működési támogatására biztosított központi pénzügyi forrásokat a fővárosi és megyei kormányhivatal elkülönítetten kezeli.

Mindennek nem mond ellent az, hogy a bizottságok a vonatkozó kormányhatározatban<sup>42</sup> a működésük elősegítése céljából juttatott állami támogatás felhasználását éves szinten betervezik, erről határozatot hoznak, és e határozat révén a felhasználás lehetséges módjait magukra nézve kötelezően megállapítják.<sup>43</sup>

**IV/** Összefoglalásképpen megállapítható, hogy a védelmi igazgatás területi (ide értve a helyi szintet is) szerveiként az elmúlt évtizedekben létrehozott védelmi bizottságok a testületi működés minden jellegzetességét magukon viselik. Jóllehet a fent kifejtett sajátosságok felvetnek bizonyos kérdéseket, amelyek megnyugtató megválaszolása az elkövetkező időszak jogalkotói és jogalkalmazói feladata lesz, egyelőre mégis úgy tűnik, hogy a nyitott kérdések alapvetően nem befolyásolják negatívan a védelmi bizottságok eredményességét és hatékonyságát.

Az államigazgatás különböző szakterületeit képviselő, többnyire vezető beosztású szakértők egyidejű jelenléte, közvetlen szakmai eszmecsereje jó alapot teremthet a – védelmi igazgatás terén jellemzően felmerülő – komplex problémák hatékony, sokszempontú megoldásához. Emellett, ez a típusú működés és döntéshozatali

---

<sup>42</sup> 2013. évre vonatkozóan ld. a 2013. évi honvédelmi igazgatási feladatok végrehajtásához szükséges költségvetési források átcsoportosításáról szóló 1509/2013. (VIII. 1.) Korm. határozatot. 2013. előtt a Kormánynek a költségvetési átcsoportosításról hozott döntését a védelmi felkészítés éves feladattervét tartalmazó kormányhatározatok rögzítették. Példaként ld. a védelmi felkészítés egyes kérdéseiről szóló 1182/2012. (VI. 1.) Korm. határozat 2. és 3. mellékleteit.

<sup>43</sup> A Hvt. vhr. 23. § (2) bekezdése szerint a pénzügyi források felhasználása az MVB által jóváhagyott feladat- és pénzügyi terv alapján történik, amely terv teljesítéséről az MVB elnöke évente a honvédelmi felkészítés éves feladattervének végrehajtásáról szóló beszámolóban ad tájékoztatást. A 32. § (2) bekezdés szerint a pénzügyi források felhasználása a HVB által – az MVB előzetes véleményének figyelembe vételével – kialakított pénzügyi terv alapján történik, amely terv teljesítéséről a HVB elnöke évente, az MVB elnök által meghatározott határidőig tájékoztatja az MVB-t.

forma – éppen az együttdöntés pszichológiájából következően – jótékonyan mozdíthatja elő a kollektív döntések végrehajtását is.

A védelmi bizottságok fennmaradása, folyamatosan bővülő feladat- és hatásköre azt igazolja, hogy ezek a testületek beváltották a hozzájuk fűzött reményeket, bizonyították eredményességüket, és alkalmazásukra a védelmi igazgatás egyre szélesebb körében számítani lehet.