



IV. Évfolyam 2. szám - 2009. június

Vinczné Mészáros Csilla
Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem
vinczene.meszaros.csilla@zmne.hu

A VÉDELMI IGAZGATÁS RENDSZERE

Absztrakt

A közigazgatás részét képező elem a védelmi igazgatás, mely a központi, területi, helyi és települési szinteken valósul meg. A védelmi igazgatást az állam komplex védelmi feladatainak megvalósítására hozták létre.

Az országvédelem centralizált irányítási igényeit az alkotmányos alapon szervezett védelmi rendszer elégíti ki. A védelmi igazgatáson belül megkülönböztethetők a szakigazgatási feladatokat és az általános igazgatási feladatokat ellátó védelmi igazgatási szervek.

The defensive administration is the part of public administration that realise in the central, regional local and settlement levels. The defensive administration was established for the state complex defensive tasks realization.

The country defence centralize direction claims satisfy the constitutional basic organized defensive system. Within the defensive administration we can different defensive administration organisations that provide administration tasks and general administration tasks.

Kulcsszavak: *védelmi igazgatás, minősített időszak, közigazgatás, polgári védelem, Alkotmány, Magyar Honvédség, honvédelmi miniszter ~ defence administration, classified period, public administration, civil defence, constitution, Hungarian Defence Forces, Minister of defence*

BEVEZETÉS

Az országvédelem polgári biztonsági rendszerének meghatározó eleme az ország védelmi felkészítését irányító és állami apparátus, amelyet összefoglaló néven védelmi igazgatásnak nevezünk.

A védelmi igazgatás a közigazgatás részét képező feladat- és szervezeti rendszer. ¹ Az állam komplex védelmi feladatának megvalósítására létrehozott, vagy e feladatra kijelölt

¹ http://www.honvedelem.hu/miniszterium/hm_vedelmi_hivatal

közigazgatási szervek rendszere által végzett végrehajtó, rendelkező tevékenység, amely magába foglalja a felkészítés-, a minősített időszakok, valamint az ezeket megelőző helyzetek honvédelmi, polgári védelmi, védelemgazdasági és katasztrófavédelmi feladatnak tervezésére, szervezésére és végrehajtására irányuló állami feladatok összességét.

A védelmi igazgatás 1976-tól kialakított rendszere az Alkotmány 1989. október 23-ai módosításával, illetve az önkormányzati rendszer kialakításával, a honvédelmi bizottságok korábbi rendszerének megváltoztatásával 1990-től kezdődően jelentős módosuláson ment keresztül.

A polgári közigazgatás rendszere területi szinten alapvetően megváltozott. Kialakultak a 2-3 megye területén illetékes régiók, élükön a köztársasági megbízottal, aki egyben a régió megyéiben a Honvédelmi Bizottság elnöki tisztét is betöltötte. Tevékenységét a Régió Védelmi Koordinációs Irodák segítették.²

A védelmi igazgatás felsőszintű irányításának szervezeti rendjét az 1989. évi Alkotmánymódosítás pontosan meghatározta, rögzítve az azzal kapcsolatos kormányzati feladatokat, a Honvédelmi Tanács létrehozásának és működésének rendjét. A honvédelemről szóló – akkor hatályos – 1976. évi I. törvény is módosításra került 1990-ben.

Korábban a Minisztertanács Hivatalához tartozó, a védelmi felkészítést koordináló kormányzati Védelmi Iroda szerepét jogutódként, a Honvédelmi Minisztérium Védelmi Koordinációs Irodája vette át, míg a gazdaságmozgósítással összefüggő feladatok a Pénzügyminisztérium hatáskörébe kerültek.

A HM Védelmi Koordinációs Iroda a Kormány döntés-előkészítő szerve maradt. A korábbi kormányzati és más védelmi igazgatási szervek közötti koordinációs feladatok végzését már nem független kormány szervként, hanem honvédelmi minisztériumi szervezeti elemeként végezte.

Az 1976 évi. I. törvényt hatályon kívül helyező, a honvédelemről szóló 1993. évi CX. Törvény (továbbiakban: Hvt.) – amely 1994. január 1-jén lépett hatályba – elvetette a totális honvédelem koncepcióját. Az új törvény szerint a polgári szféra szabja meg a honvédelem rendszerének békeidős és minősített időszak feladatait, azaz az ún. „civil kontroll” folyamatosan érvényesül.

A köztársasági megbízotti intézményrendszer - 1995. január 1-jei hatállyal - megszüntetésével a köztársasági megbízottaknak a védelmi igazgatással összefüggő jog- és hatáskörét a megyei közgyűlések elnökei, fővárosban a főpolgármester vették át.

1998-ban a védelmi igazgatás tárcák feletti koordinációját a Miniszterelnöki Hivatal biztonság- és védelempolitikai koordinációs államtitkára végezte.

A Kormány a 167/1999. (XI. 19.) Korm. rendelete szerint a védelmi felkészítés és az ország-mozgósítás feladatai, illetve ezek koordinációja a honvédelmi miniszterhez, a polgári védelmi tervezéssel, felkészítéssel és koordinációval kapcsolatos teendők a belügyminiszterhez, a gazdaságmozgósítási feladatok, pedig a gazdasági miniszterhez kerültek.

A védelmi igazgatás feladatrendszerét nagyban módosította a Magyar Köztársaság NATO csatlakozása és a hadkötelezettség megszüntetése.

A védelmi igazgatás feladatrendszerében előtérbe kerültek a NATO tagságból fakadó kötelezettségek.

A közigazgatás korszerűsítése a régiók kialakításának irányába mutat. A védelmi igazgatás a közigazgatás része, így elengedhetetlen a védelmi igazgatás feladat- és hatásköreinek, szervezetének regionális szintű fejlesztése.

A védelmi igazgatási rendszer az elmúlt időszakban bizonyította működőképességét, betöltötte funkcióját. A védelemmel kapcsolatos jogszabályok rendszerének kialakulásával,

² Dr Horváth László: Az országvédelem szervezeti rendszere

NATO taggá válásunkkal, valamint a hazai intézményrendszer fejlődésével szükségessé vált a rendszer megújulása érdekében a védelmi felkészítés és a válságkezelés feladatainak ismételt áttekintése, nem tévesztve szem elől a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. Törvényben (továbbiakban: új Hvt.) meghatározott honvédelmi feladatok megvalósítása érdekében kialakított elképzeléseket.³

A VÉDELMI IGAZGATÁS TERÜLETI ÉS HELYI SZINTŰ SZERVEI

Az ország védelem katonai elemeinek irányítására csak az Alkotmányban⁴ megjelölt központi védelmi igazgatási szervek, így az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Honvédelmi Tanács, a Kormány és az illetékes miniszter jogosult. Az ország védelem civil rendszerében, azaz a védelmi felkészítés és ország mozgósítás rendszerében meghatározott védelmi feladatok tervezése, szervezése és megvalósítása az ország településein működő közigazgatási és gazdasági szervek útján, valamint az állampolgárok közreműködésével történik. Másként fogalmazva a védelmi igazgatás hatékony működésének kulcsa a települési, helyi szint. A hatályos Alkotmány a helyi-, települési közigazgatási feladatok szervezésénél az önkormányzatiság elvét érvényesíti. Ez azt jelenti, hogy a helyi közügyekben az önkormányzati testület dönt, és e feladatkörében nincs alárendelve más önkormányzatoknak. Az önkormányzatiság elvéből következik, hogy a működő közigazgatási, önkormányzati struktúra változatlan átvétele a védelmi igazgatásban azt eredményezné, hogy a központi kormányzati szervek kb. 3150 település önkormányzatát lennének kénytelenek közvetlenül irányítani, a helyzet megoldását a kormányzati és a települési szint közé helyezte a fővárosi és megyei védelmi bizottságok és a honvédelmi körzetenként kialakított helyi védelmi bizottságokat, mint irányító koordináló szervek segítik.⁵

A MEGYEI, FŐVÁROSI VÉDELMI BIZOTTSÁG

A megyei, fővárosi védelmi bizottság (a továbbiakban: védelmi bizottság) a Kormány centrális alárendeltségű szerve, amely illetékességi területén a honvédelmi miniszter általános, illetve az illetékes miniszter szakmai irányításával látja el a védelmi felkészüléssel, illetve az ország mozgósítással kapcsolatos feladatokat. A Honvédelmi Miniszter általános honvédelmi irányítási és törvényességi felügyeleti jogkörét a HM Védelmi Hivatal útján gyakorolja. A védelmi bizottság olyan általános hatáskörű védelmi igazgatási szerv, amelynek alapvető feladata a helyi védelmi igazgatási szervek és a védelemben résztvevő más szervek védelmi felkészítési tevékenységének irányítása és a végrehajtás koordinációja. A védelmi bizottság ezt a területi koordinációs tevékenységét nem csak a minősített időszakokra történő felkészülés során végzi, hanem az ún. minősített időszakok alatti válság- és katasztrófa helyzetekben is, így például árvíz-katasztrófa, erdőtűz, nukleáris- vagy vegyi jellegű baleset bekövetkezésekor. A védelmi bizottság elnöke a megyei közgyűlés elnöke, a fővárosban a főpolgármester.⁶

Tagjai: a megyei, fővárosi főjegyző, a védelmi bizottság titkára, a megyei, fővárosi közigazgatási hivatal vezetője, a megyei jogú városok polgármesterei, az adott honvédelmi körzetet érintő ügyben a helyi védelmi bizottság elnöke, a megyei, fővárosi hadkiegészítő

³ http://www.honvedelem.hu/miniszterium/hm_vedelmi_hivatal

⁴ 1993. évi CX. törvény

⁵ <http://www.jnszkat.hu/kv/1020/>

⁶ Dr Horváth László: Az országvédelem szervezeti rendszere

parancsnok, továbbá a Kormány által meghatározott rendvédelmi szervek, illetve centrális irányítású szervek megyei, fővárosi vezetői.

A Kormány rendeletének értelmében a védelmi bizottság tagja az illetékes rendőrfőkapitány, a megyei katasztrófavédelmi igazgatóság igazgatója és a megyei tisztifőorvos.⁷

A VÉDELMI BIZOTTSÁG IGAZGATÁSI JOGKÖRE

A védelmi bizottság igazgatási jogköre a törvények és rendeletek előírásaiban megfelelően jár el és számtalan terület irányítási és egyéb feladatait látja le. Ennek megfelelően a jogkör gyakorlásában:

- irányítja a helyi védelmi bizottságok és a polgármesterek védelmi tevékenységét,
- ellátja a hatáskörébe utalt polgári védelmi feladatokat, közreműködik a polgári védelmi feladatok területi irányításában,
- szervezi a feladatkörébe utalt gazdaságmozgósítási és lakosság ellátási feladatokat,
- meghatározza a honvédelemben résztvevő szervek felkészülési és országmozgósítási feladatait, összehangolja azok helyi végrehajtását,
- kijelöli a mozgósítás esetén igénybe vehető ingatlanokat és szolgáltatásokat, közreműködik az elnöki hatáskörbe utalt döntések előkészítésében és a végrehajtás irányításában, valamint a rendkívüli intézkedések végrehajtásában, a védelemben résztvevő szervtől adatot kérhet be, védelmi jellegű intézkedési terv elkészítését írhatja elő,
- a védelmi felkészültség ellenőrzése és a feladatok gyakorlása érdekében - a Kormány jóváhagyásával - gyakorlatot vezethet le,
- katasztrófa elhárítási feladatok körében ellátja az árvízi védekezés területi szintű koordinációját és a területi nukleárisbaleset elhárítási feladatokat.

A védelmi bizottság döntéseit határozati formában hozza meg, amelynek végrehajtása a védelmi bizottság irányítása alá tartozó szervezetek, a polgármester és a védelemben bevont szervek számára kötelező. A védelmi felkészítés időszakában gyakorolt terület hatásköröket minősített időszakban a védelmi bizottság elnöke veszi át. A védelmi bizottság működési költségeit és a védelmi feladatok megoldását biztosító költségeket a megye, illetve a főváros részére biztosított normatív állami támogatásból kell fedezni.⁸

A MEGYEI SZINTŰ VÉDELMI IGAZGATÁS

A védelmi igazgatási rendszert a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról rendelkező 1994. évi LXIII. törvény 1-2.§-ai és a 62.§ (4) bekezdése lényegesen megváltoztatta. Az új törvényi rendelkezés értelmében a polgármester, a főpolgármester és a megyei közgyűlés elnöke honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófa elhárítási ügyekben részt vesz az országos államigazgatási feladatok helyi irányításában és végrehajtásában. Ez azt jelenti, hogy a főpolgármester és a közgyűlés elnöke (a továbbiakban együtt: a közgyűlés elnöke) a Hvt. (1993. évi CX. törvény) és a végrehajtásáról rendelkező jogszabályok tekintetében átveszi a megyei szintű védelmi igazgatás irányítását. A törvény hatályba lépésétől (1994. december 11-től) a közgyűlés elnöke a védelmi igazgatás területi

⁷ <http://www.jnszkat.hu/kv/1020/>

⁸ <http://www.jnszkat.hu/kv/1020/>

szintű irányításában kitüntetett szerepet játszik. Így, többek között a megyei közgyűlés elnöke:

- irányítja a megyei védelmi bizottság munkáját, a bizottság két ülése között eljár a bizottság nevében, (Hvt. 15.§),
- minősített időszakban, egy személyben gyakorolja a védelmi bizottság hatáskörét, (Hvt. 15.§ (3) bekezdés),
- igénybevételi hatóságként dönt a közigazgatás és a fegyveres erők részére szükséges szolgáltatásokról, (Hvt. 194.§ (4) bekezdés),
- a törvényben meghatározott esetekben, rendeletben rendkívüli intézkedéseket állapíthat meg (Hvt. 194.§ (5) bekezdés),

A védelmi felkészítés rendszerének Hvt.-ben megállapított igazgatási feladatain túl a közgyűlés elnökéhez került:

- a polgári védelemről,
- az atomenergiáról és az Országos Nukleárisbaleset Elhárítási Rendszerről,
- az árvíz elleni védekezésről és
- az életvédelmi létesítményekről szóló jogszabályokban szereplő védelmi jellegű feladatrendszer.

A közgyűlés elnöke az előzőekben felsorolt, a védelmi felkészítés rendszerét képező feladatok ellátása során összehangolja a védelmi igazgatás és a katonai igazgatás megyei szintű szervezeteinek tevékenységét. E szervek között az együttműködés alapvetően a védelmi bizottság keretében valósul meg.

A HELYI VÉDELMI BIZOTTSÁG

A helyi védelmi bizottság kialakítását ugyanaz a közigazgatás szervezési elv motiválta, mint a megyei, fővárosi védelmi bizottságokét. Nevezetesen, hogy a kb. 3150 település, 19 megyei, illetve 23 fővárosi kerület egy centrumából történő közvetlen irányítása megoldhatatlan feladatot jelent. Ezért a főváros kerületeiben, a megyei jogú városokban és a Védelmi hivatal által kijelölt városokban helyi védelmi bizottság működik. A nem egyetlen közigazgatási területet átölelő helyi védelmi bizottság illetékességi területét (a továbbiakban honvédelmi körzet) a város természetes gazdaság - társadalmi vonzáskörzetének, más állami feladatok illetékességi területének és az érintett polgármesterek véleményének figyelembevételével a védelmi bizottság állapítja meg. Az így kialakított kb. 200 helyi védelmi bizottság, fővárosi, megyei védelmi bizottság közvetlen irányításával a honvédelmi körzetben irányítja és összehangolja a védelmi felkészítés és az ország mozgósítás helyi feladatainak végrehajtását.

A helyi védelmi bizottság jogkörében:

- irányítja és összehangolja a fegyveres erők mozgósításával és kiegészítésével kapcsolatos közigazgatási feladatokat,
- közreműködik a polgármester és a védelemben résztvevő helyi szervek védelmi feladatainak központi irányításában,
- szervezi a lakosság polgári védelmével és ellátásával kapcsolatos feladatokat,
- összehangolja a honvédelmi körzetre háruló gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségek teljesítését,
- közreműködik a rendkívüli intézkedésekből adódó helyi feladatok végrehajtásában

A helyi védelmi bizottság a felkészülés időszakában és minősített időszakában egyaránt testületi szervként működik. A helyi védelmi bizottság elnöke a fővárosi kerület, a megyei jogú város, és a kijelölt város polgármestere.

Tagjai:

- a fővárosi kerület, a megyei jogú város és a kijelölt város jegyzője,
- a honvédelmi körzet polgármesterinek választott képviselője,
- a Kormány által kijelölt rendvédelmi szervek (tisztii főváros) honvédelmi körzet szerint illetékes vezetői.

A honvédelmi törvény (Hvt.) kisebbségi jogokat garantáló, nemzetközileg is kivételesnek számító rendelkezése, hogy a helyi védelmi bizottság munkájában a kisebbséget érintő ügyekben be kell vonni az illetékes kisebbségi önkormányzat vezetőjét. A helyi védelmi bizottság működési költségeit a honvédelmi körzethez tartozó településekre háruló védelmi feladatok és a lakosság arányában meghatározott normatív állami támogatásból, illetve az egyes védelmi feladatokra biztosított költségvetési forrásból kell biztosítani.

A POLGÁRMESTER

A polgármester a védelmi igazgatás kulcsszereplője. A polgármester egy személyében egyesíti az önkormányzati és a védelmi igazgatás érdekeit. A helyi önkormányzatról szóló törvény (1990. évi LXV. Törvény és azt módosító 1994. évi LXIII. törvény, továbbiakban Ötv.) rendelkezése értelmében törvény, vagy törvényi felhalmozás alapján kormányrendeletben előírt esetekben ország védelmi, azaz honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófa-elhárítási, ügyekben a polgármester részt vesz az országos államigazgatási (védelmi igazgatási) feladatok helyi irányításában és végrehajtásában. Ebben a jogkörében a polgármester a képviselőtestület nem utasíthatja, döntését nem bírálhatja felül. Az Ötv. szerint a polgármester védelmi igazgatási feladatait a képviselőtestületet hivatalának közreműködésével látja el. A polgármester:

- biztosítja honvédelem kötelezettségekkel (hadkötelezettség, polgári védelmi kötelezettség, honvédelmi kötelezettség, gazdasági- és anyagi szolgáltatási kötelezettség) összefüggő feladatok végzését,
- irányítja a hatáskörébe utalt polgári védelmi feladatok ellátását,
- elrendeli a hatáskörébe utalt ingatlanok és szolgáltatások, technikai eszközök védelmi célú igénybevételét, valamint más gazdasági- és anyagi szolgáltatási kötelezettségek teljesítését,
- közreműködik a gazdaságmozgósítás helyi feladatainak szervezésében és a lakosság ellátásában,
- irányítja a rendkívüli intézkedésekből eredő helyi feladatok végrehajtását,
- ellátja a hatáskörébe utalt katasztrófa-elhárítási feladatokat, így többek között végzi a földrengés, az árvíz, a rendkívüli időjárás, a nagyméretű erdőtüzek, a nukleáris-balesetet, a veszélyes anyagok, stb. által előidézett válsághelyzetek felszámolásának helyi igazgatási hatósági feladatait.

A védelmi igazgatás az évek folyamán sok átalakításon ment keresztül, míg a mai rendszer kialakult. A strukturális átalakulások a Honvédelmi törvény módosítását követve módosultak, míg a feladatrendszer a NATO csatlakozása és hadkötelezettség megszüntetése módosította. A védelmi feladatok tervezése, szervezése és megvalósítása a településeken működő közigazgatási és gazdasági szervek útján, az állampolgárok közreműködésével történik, ahol az Alkotmány az önkormányzatiság elvét érvényesíti. A védelmi bizottság olyan általános hatáskörű szerv, amelynek alapvető feladata a helyi védelmi igazgatási szervek és a védelemben résztvevő más szervek védelmi felkészítésének koordinálása.

IRODALOM

1. 1949. évi XX. tv. A Magyar Köztársaság alkotmánya.
2. 1996. évi XXXVII. tv. a polgári védelemről
3. 2001. évi XCV. tv. a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról
4. 2004. évi CV. tv. a honvédelemről és a Magyar Honvédségről
5. Dr Horváth László – Sági Gábor: Védelmi igazgatás minősített időszakokban; Egyetemi jegyzet, Budapest, 2003
6. Dr Horváth László: Az országvédelem szervezeti rendszere; Budapest Egyetemi jegyzet, 2005.
7. Dr Horváth László: Változások a védelmi igazgatás területén; folyóiratcikk, Budapest, 2005. 9. évf. 2. szám
8. Dr. Berek Lajos: Országvédelem; Egyetemi tankönyv, Budapest, 2005.
9. Dr. Szigeti Lajos: Védelmi igazgatási kislexikon; Egyetemi tansegédlet, Budapest, 2003.
10. <http://www.honvedelem.hu>
11. http://www.honvedelem.hu/miniszterium/hm_vedelmi_hivatal
12. <http://www.jnszkat.hu/kv/1020>