

„B” fokozat: ismert terrorszervezet várhatóan valamilyen létesítmény ellen terrorcselekményt tervez végrehajtani;

„C” fokozat: a létesítmény ellen várhatóan terrorcselekményt fognak végrehajtani, illetve az országban valahol terrorcselekményt hajtottak végre;

„D” fokozat: a létesítmény ellen terrorcselekményt fognak végrehajtani, vagy követtek el.

A NIR folyamatosan tesztelésre kerül a NATO stratégiai válságkezelési gyakorlatai keretében (*Crisis Management Exercise – CMX*), amelyek során számos gyakorlati tapasztalatot sikerült leszármazni, így évről évre javul a nemzeti válságkezelő szerveknek a rendszer alkalmazására való képessége, készsége. Rendkívül megkönnyíti a döntés-előkészítést, hogy rendelkezünk előre elkészített és leegyeztetett válságreagálási intézkedés mintákkal, amelyek összhangban vannak a NATO hasonló tartalmú intézkedéseivel. A NATO (nem publikus) honlapján található webes felületen megtekinthető, hogy az egyes tagállamok mely NATO által javasolt intézkedéseket vezették be, illetve melyeknek utasították el a bevezetését. Így folyamatosan harmonizálni tudják a tagállamok az általuk tett válaszlépéseket, növelve ezzel azok hatékonyságát.

Az NCRS és a NIR első „éles” helyzetben történő alkalmazására 2014-ben került sor a Krím elcsatolása kapcsán, mely szintén sok hasznos tapasztalattal szolgált.¹¹ Az intézkedések NATO általi bevezetésének pillanatától nyilvánvalóvá vált a NIR hasznossága. Köszönhetően az előre kidolgozott nemzeti intézkedéseknek, nem tartott 10 percnél hosszabb ideig beazonosítani a bevezetett NATO válságreagálási intézkedések nemzeti megfelelőjét. Ez alapján azonnal megállapíthatóvá vált, hogy mely minisztérium az első helyi felelős, kik az együttműködők, melyek a releváns jogszabályok és milyen feladatokat kell végrehajtani szervezetekre lebontva.

Az egész folyamatban talán a legnagyobb fejtörést az intézkedések bevezetésének jogi háttere okozta. A NIR rendelet meghatározza ugyan a főbb jogi kereteket, a gyakorlati alkalmazás azonban rámutatott arra a hiányosságra, hogy nincs meghatározva, hogy az Országgyűlés, a Kormány és az illetékes miniszter milyen jogi normában vezesse be a válságreagálási intézkedéseket. Írott jogforrás hiányában mindezeket a gyakorlat alakította ki az érintettek egyetértésével. A válságreagálási gyakorlatok során kialakult álláspont szerint általánosságban véve nincs szükség jogszabályi formára, hanem alapvetően közjogi szervezetszabályozó eszközökkel, elsősorban határozati formában lehet meghozni az intézkedések bevezetésére vonatkozó döntést.

A védelmi és biztonsági reform keretében a NIR rendszere is átalakult, amely kiterjed a NATO válságreagálás hazai szabályozására is. Az első legfontosabb, egyben rendszerszintű változás, hogy az NCRS és a NIR eddig honvédelmi feladat volt, a honvédelmi törvény és a NIR rendelet alapján a honvédelmi miniszter volt felelős a nemzeti koordinációért. Ennek megfelelően a rendszer kialakítása, működtetése fejlesztése a honvédelmi tárca kompetenciájába tartozott. A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbö.) viszont külön fejezetben tárgyalva, az egész témakört átemelte a védelmi és biztonsági igazgatás feladatrendszerébe,¹² melynek indoka, hogy számos NIR válságreagálási intézkedéscsoport polgári jellegű, tehát túlnyúlik a honvédelmi tárca hatáskörén és összkormányzati koordinációt kíván. A

¹¹ Részletesebben lásd KESZELY László: Experiences in the Application of NCRS Compatible National Crisis Response Measures’ System in Connection with the Ukrainian Crisis, Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2015, Eleven International Publishing, The Hague, 2016, 257-262. o.

¹² Vbö. 77–78. §

NIR tárcaközi jellege vitán felül áll, a minisztériumok és más közreműködők közötti egyeztetéseket eddig a Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport (HIKOM) végezte, vagyis rajta keresztül valósult meg az összkormányzati együttműködés. A Vbö. rendelkezése szerint a Nemzeti Intézkedési Rendszer működtetésével kapcsolatos állami feladatok ellátására való felkészülést, valamint azok végrehajtását a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve koordinálja, tehát a nemzeti koordinátor szerepét a honvédelmi minisztertől átvette a központi szerv.¹³

A Vbö. átvette a NIR rendeletből, így törvényi szabályozási szintre emelte a NIR alkalmazhatóságával kapcsolatos szabályokat, mely szerint a NATO Válságreakálási Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer intézkedéseit kell alkalmazni:

- ha a NATO kezdeményezte a tagállamoknál a válságreakálási intézkedések bevezetését;
- ha a NATO válságreakálási intézkedések szövetségi szintű bevezetésének Magyarország általi kezdeményezése, illetve szövetséges fegyveres erők magyarországi alkalmazása vagy más szövetségi válságreakáló képesség magyarországi igénybevétele szükséges és a kialakult vagy fenyegető válsághelyzet szerinti nemzeti intézkedés bevezetésére jogosult szerv így dönt;
- a NATO Válságreakálási Rendszert alkalmazó nemzetközi vagy nemzeti gyakorlatok során, továbbá az erre való felkészülés során;
- sajátos nemzeti érdekből, a NATO Válságreakálási Rendszertől függetlenül, a Kormány ilyen döntése esetén.

A fent részletezett esetek tartalmilag nem változtak érdemben a NIR rendelethez képest. Ennek megfelelően a NIR intézkedések bevezetésének továbbra is a legjellemzőbb esete maradt, ha a NATO kezdeményezi a tagállamok irányában a bevezetést. Ezen túl Magyarország is, mint bármely más tagállam, kezdeményezheti az intézkedések szövetségi szintű (NATO és/vagy egyes tagállamok általi) alkalmazását, továbbá előfordulhat olyan eset is, hogy csak Magyarországon kerül bevezetésre egy intézkedés. Végül, szintén gyakori alkalmazási eshetőség, amikor nemzetközi vagy nemzeti gyakorlaton tesztelik az intézkedéseket és az azokkal kapcsolatos nemzeti mechanizmusokat.

A korábbi NIR rendelethez képest a Vbö. kiegészíti a NIR keretszabályait néhány jogi, garanciális elemmel. Egyes válságkezelési intézkedések jogkorlátozást tehetnek szükségessé, és azok foganatosítása során a védelmi és biztonsági szervezetek (Magyar Honvédség, rendvédelmi szervek, nemzetbiztonsági szolgálatok, Országgyűlési Őrség) kényszerítő eszközök alkalmazására jogosultak. A jogkorlátozások azonban csak a bevezetésre okot adó védelmi és biztonsági érdek érvényesítéséhez szükséges mértékűek lehetnek, vagyis a törvény ebben az aspektusban is alkalmazza a szükségesség és arányosság követelményét. További garanciális elem, hogy a jogkorlátozásról a lakosságot az elrendeléssel egyidejűleg tájékoztatni kell. Az állami szervek vonatkozásában a Vbö. úgy rendelkezik, hogy a NIR intézkedéseinek alkalmazása érdekében egyes állami szervek működése, ügyfélfogadása a védelmi és biztonsági érdek érvényesítéséhez szükséges mértékben korlátozható. E kikényszeríthetőséggel párosuló potenciális korlátozások még erőteljesebben sürgetik azt a fentebb már említett probléma megoldását, hogy valamilyen formában

¹³ A NATO Válságreakálási Rendszerével összefüggő döntéshozatal és feladatellátás, valamint a Nemzeti Intézkedési Rendszer alkalmazásával összefüggő szabályokról szóló 399/2022. (X. 21.) Korm. rendelet 2. § 7. pont

meg kell határozni, hogy a NIR intézkedések milyen jogi normában vagy normákban kerüljenek bevezetésre. Mindez elkerülhetetlen, mivel jogkorlátozást elrendelni, és azt, ha kell, erővel kikényszeríteni csak az ennek jogalapját megteremtő jogi norma rendelkezésre állása esetén lehetséges.

A működési feltételek biztosítása érdekében a Vbö. feladatul szabja a Kormány részére, hogy a NIR működtetését támogató infrastruktúrát alakítsa ki és működtesse. Ez elsősorban a NATO minősített adatok kezelésére és továbbítására alkalmas informatikai rendszert jelenti, hiszen legalább a NIR nemzeti koordinátorának, az ágazati felelősöknek és a legfontosabb együttműködőknek rendelkezniük kell olyan informatikai végponttal, amely képes akár rejtjelezett, illetve más minősített tartalmú NATO üzenetet is fogadni, továbbítani. Enélkül a rendkívül szűk döntési határidők betartása, egyáltalán általánosságban a 21. századi modern válságkezelés elképzelhetetlen.

A Vbö. a fentiek szerint meghatározza a törvényi keretszabályokat, a NATO Válságreakálási Rendszerével összefüggő döntéshozatal és feladatellátás részletes szabályainak, valamint az ezzel összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer alkalmazásával összefüggő szabályok megalkotására pedig a Kormányt hatalmazza fel.

Mindezek alapján, a vonatkozó kormányrendelet¹⁴ – amellet, hogy definiálja az ágazati felelős szervet és az együttműködő szerveket – konkretizálja azt is, hogy:

- mit kell érteni NATO válságreakálási intézkedések alatt;
- minek minősül a Nemzeti Intézkedések Gyűjteménye;
- miből áll a NIR;
- mit tekintünk NIR alkalmazási időszaknak;
- melyik a NIR nemzeti koordinációjáért felelős szerv és melyik a nemzeti válságkezelést koordináló operatív szerv; továbbá
- miből áll egy nemzeti válságreakálási intézkedés.

A jogszabály a fentiekén túl rögzíti:

- a NIR rendeltetését;
- valamely NATO válságreakálási intézkedés bevezethetőségének eseteit,
- a NIR elemeit;
- a NIR nemzeti koordinációjának folyamatát;
- az együttműködő szervek feladatait;
- a NIR működtetését támogató infrastruktúra elemeit;
- a Nemzeti Intézkedések Gyűjteményének főbb tartalmi elemeit,
- a kapcsolattartás és az együttműködés rendjét;
- az értesítési és riasztási rendjét; továbbá
- a NIR keretében született kormányzati döntésnek a NATO feladat- és hatáskörrel rendelkező szervéhez történő továbbításának módját.

¹⁴ 399/2022. (X. 21.) Korm. rendelet a NATO Válságreakálási Rendszerével összefüggő döntéshozatal és feladatellátás, valamint a Nemzeti Intézkedési Rendszer alkalmazásával összefüggő szabályokról

4. A nemzeti válságkezelési rendszer struktúrája

Hazánkban a védelmi igazgatás szakmai berkeiben már korábban és többször megfogalmazódott az ágazati szegmensek mentén megosztott válságkezelési rendszerünk valamilyen logika mentén történő egységesítésére irányuló igény. A honvédelmi igazgatás oldaláról Lakatos László már 2001-ben konkrétan felvetette egy össznemzeti szintű válságkezelési struktúra szükségességét: „Meg kell teremteni a minősített időszakok bevezetését nem igénylő, de a normál időszaktól eltérő válsághelyzetek (lásd az 1995. augusztusi jugoszláv–horvát katonai konfliktus hazai hatásait, vagy a Jugoszlávia elleni 1999. március–júniusi NATO-műveleteket) kezelésének jogi alapjait és a kormányzati szintű válságkezelés szervezeti kereteit (Nemzeti Válságkezelési Központ működtetése).”¹⁵

Ugyanezen gondolat megfogalmazást nyert a katasztrófavédelmi szakértők körében is Bognár Balázs által: „A védelmi igazgatási feladatok új elemekkel történő bővülése és a jelenlegi védelmi igazgatási tevékenységeként elkülönült és szétagolt központi irányítás között kialakult ellentmondások feloldása érdekében célszerű lenne egyetlen kormánybizottság hatáskörébe utalni az eseti irányítás, valamint a kormányzati döntéselőkészítés feladatait. [...] Az egységes kormánybizottság funkcionálása maga után vonná a minisztériumokban kialakított, kormányzati irányítás érdekű vezetési központok visszaszorítását és ágazati szintű felhasználásuk előtérbe helyezését. Ezzel a szakmai döntéselőkészítés egy integrált vezetési központban valósulhatna meg.”¹⁶

A válságkezelés integrálásának szükségessége a biztonsági tanulmányok szemszögéből is megfogalmazódott. A Tóth Péter által vezetett kutatócsoport 2008-ban lefolytatott kutatása megállapította, hogy „a komplex biztonsági problémák kezeléséhez többfunkciós, rugalmas, széles spektrumú, a civil és nemzetközi szervezetekkel, polgári hatóságokkal, kormányzati és nem kormányzati szervezetekkel együttműködni képes biztonsági struktúrára van szükség”, és mindennek megvalósítását egy integrált biztonsági rendszer formájában tartották célszerűnek. Szükséges azonban hozzátenni, hogy az ő értelmezésükben az integrált biztonsági szféra lényege nem egy „biztonsági szuperintézmény” létrehozása, hanem az intézményrendszer integrált módon való működése. A biztonságpolitikai irányítás központi vezető szervét a tárcák fölött képzelték el, az akkori Miniszterelnöki Hivatalban. Fontos megállapítás volt továbbá, hogy álláspontjuk szerint az integrált biztonsági rendszer alapját, szervezeti kereteit a védelmi igazgatás teremti meg.

Az integrált vezetési struktúra témakörében az elvi felvetésen túl konkrét megvalósíthatósági tanulmányok is születtek. 2014-ben átfogó és részletes javaslat született egy válságkezelési központ modelljére vonatkozóan Dsupin Ottó és Kónya József tollából, mely szerint „a válságkezelő központok létrehozását a vezetési folyamatok hatékonyságának növelése indokolja, amely a válság jellegének megfelelő szakszerűségben, célirányosságban és operativitásban támaszt a közigazgatás alaphelyzetében gyakorolt vezetési módszerektől eltérő szervezeti, infrastrukturális és működési feltételeket a válságkezelést irányító vezető szervek számára” A szerzők felvázolták a válságkezelési központ szervezeti struktúráját, illetve az egyes szervezeti egységek funkcióját az alábbiak szerint:

- információk gyűjtése, feldolgozása,
- helyzetértékelés,
- döntések előkészítése,

¹⁵ LAKATOS László (2001): A védelmi igazgatás helye és szerepe a honvédelem rendszerében. Doktori (PhD) értekezés. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2001., 111. o.

¹⁶ BOGNÁR Balázs: A Magyar Köztársaság védelmi igazgatási rendszerének lehetséges korszerűsítése. Doktori (PhD) értekezés. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Kossuth Lajos Hadtudományi Kar, Hadtudományi Doktori Iskola, 2009., 96. o.

- szakértői háttér biztosítása,
- együttműködési feladatok,
- operatív beavatkozás,
- irányítás, koordinálás, ellenőrzés.¹⁷

Egészen újszerű nézőponttal találkozhatunk a Resperger-féle „DIADAL” válságkezelési módszer tanulmányozása során, amely a válságkezelés folyamatát hat egymást követő fázisra osztja: Diagnózis, Irány, Alternatívák, Döntés, Alkalmazás, Lezárás. A módszer a Magyarország területén bekövetkező, a békeidőszaktól eltérő válságokra alkalmazandó, amelyek a normál módszerek alkalmazásával nem kezelhetők, a szervezeti működési keretet pedig egy nemzeti szintű válságkezelési központ, a nemzeti eseménykezelő központ biztosítaná. A „DIADAL” módszer a hatfázisú folyamatban a döntés és a lezárás – tartalmában alapvetően politikai jellegű – fázisa kivételével, az összes többi fázis feladatait a nemzeti eseménykezelő központhoz telepíti.¹⁸ Mind a Dsupin–Kónya-féle válságközpont modell, mind a „DIADAL” módszer lényeges eleme, hogy nem ágazati vagy szakmai, hanem összkormányzati szintű struktúrában gondolkodnak, amelyet általános érvénnyel a válságok kezelésére alkalmaznának, nem szűkítve e kört valamely típusú válságra vagy a különleges jogrend időszakára.

A nemzeti szintű átfogó megközelítés megvalósításának elméleti és strukturális lehetőségeit, illetve mindebben a védelmi igazgatás szerepét Keszely László elemezte részleteiben doktori értekezésében.¹⁹ Ebben a védelmi igazgatás struktúrája és működése, az átfogó megközelítésre vonatkozó nemzetközi elméletek és gyakorlatok, illetve a hazai nemzeti adaptáció eddig elért eredményei figyelembevételével, felállította a válságkezelés nemzeti rendszerének egy lehetséges modelljét az alábbi alapelvek mentén:

- „*A Modell összveszély alapú, így alkalmazásában válságon kell érteni minden civil és katonai típusú krízishelyzetet.*
- *A Modellt alkalmazni kell különleges jogrendben, illetve a különleges jogrendet nem igénylő, úgynevezett küszöb alatti válsághelyzetekben is.*
- *A kormányzati döntés-előkészítésért felelős szervben belül szervezeti integrációt kell létrehozni a kormányzati szintű elemzésre, tervezésre, végrehajtásra, monitoringra és értékelésre, míg a végrehajtók vonatkozásában elegendő a lazább koordinációs mechanizmus a minél nagyobb függetlenség és cselekvési szabadság biztosítása céljából.*
- *A magas tudásintenzitású, komplex válságok kezelése során alkalmazni kell a modern tudásmenedzsment módszereit.”*

A Modellben leírt nemzeti válságkezelési struktúrának a fókuszában egy újonnan megalkotandó Nemzeti Válságkezelés Központ áll, melynek lehetséges funkcióit, struktúráját, fő feladatait, működési alapelveit az értekezés részletesen kifejti.

¹⁷ DSUPIN Ottó – KÓNYA József: Válságkezelő központok tevékenysége. In: Dobák Imre (szerk.) A nemzetbiztonság általános elmélete. Budapest, Nemzeti Közsolgálati Egyetem, Nemzetbiztonsági Intézet, 2014., 334. o.

¹⁸ RESPERGER István: A „DIADAL” és egyéb módszerek alkalmazása a nemzeti válságkezelési feladatok megoldásánál. In. Hadtudományi Szemle, 5. évfolyam 1–2. szám, 143. o.

¹⁹ KESZELY László: A védelmi igazgatás szerepe a nemzeti szintű átfogó megközelítés megvalósításában, Doktori (PhD) értekezés. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2017., 227–243. o.

A védelmi és biztonsági reform révén létrehozott védelmi és biztonsági igazgatási, egyben nemzeti válságkezelési rendszer tehát sok tekintetben nem előzmény nélküli, annak elméleti megalapozása számos helyen fellelhető a szakirodalomban. A nagy áttörést az jelenti, hogy az eddig csak tanulmányokban és más publikációkban szorgalmazott összkormányzati válságkezelési rendszer a Vbö. által jogszabályi formát öltött, megteremtve a gyakorlati megvalósítás lehetőségét és jogszabályi kereteit. Úgy is mondhatjuk, hogy az elméletet továbbfejlesztette, majd sikeresen átültette a gyakorlatba.

Ha önmagában a Vbö. szabályozását nézzük, azt látjuk, hogy egységes, koherens koncepció alapján egy logikus válságkezelési rendszer épül fel. A rendszer fókuszában a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve áll, amely összehangolja a Magyarország biztonsági és védelmi érdekeivel összefüggő igazgatási feladatokat és azok ellátását, továbbá nemzeti eseménykezelő központot működtet, amelynek fő feladata az összkormányzati válságkezelés, illetve a különleges jogrendi feladatellátás szakmai koordinációja és összehangolása felkészülési időszakban, valamint védelmi és biztonsági esemény idején.²⁰ Figyelembe véve azt, hogy az eseménykezelő központ tulajdonképpen a nemzeti válságkezelési központnak felel meg, a központ a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervével karöltve megteremti az összkormányzati válságkezelés szakmai koordinációjának strukturális hátterét. Ennek megfelelően ide kell, hogy befussanak a válsággal kapcsolatos információk, ezen a szervezeten belül történik meg azok egységes elvek és módszerek alapján történő elemzése, értékelése, majd ezek alapján döntési alternatívák állíthatók fel a döntéshozók részére. Ez így önmagában egyságtornás, könnyen átlátható rendszernek tűnik a Vbö. alapján, viszont ha az itt meghatározott rendszer mellé állítjuk az egyéb jogi normákban szereplő további válságkezelési feladatokért felelős szervezeteket, akkor jóval árnyaltabb képet kapunk.

A már több éve tervezett és előkészített védelmi és biztonsági reform mellett az aktuális események is formálták, formálják a válságkezelési rendszerünket. E folyamat egyik legújabb fejleménye, hogy 2022. július 26-án megalakult a Védelmi Tanács, melynek életre hívását a miniszterelnök azzal indokolta, hogy *„az elbűzódó ukrainai háború és a nyomában járó európai gazdasági válság, valamint a fokozódó migrációs nyomás miatt a következő években különös figyelmet kell fordítani Magyarország biztonságának és szuverenitásának megvédésére.”*²¹

A Védelmi Tanács a kormányzati döntéshozatal különös hatáskörű, politikai döntéshozó fóruma, elnöke a miniszterelnök, titkára a nemzetbiztonsági főtanácsadó. A Védelmi Tanács tagja a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter, a belügyminiszter, a honvédelmi miniszter, a külgazdasági és külügyminiszter, valamint a miniszterelnök által kijelölt tagként a nemzetbiztonsági főtanácsadó. A Védelmi Tanács ülésén állandó meghívottként részt vesz a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára. A Védelmi Tanács szükség szerint, de legalább kéthetente ülésezik, rendkívüli ülés összehívását bármely tag kezdeményezheti.²²

A Védelmi Tanács, mint a Kormány ügydöntő jogkörrel rendelkező szerve rendkívül széles körű felelősségi és hatáskörrel rendelkezik, összesen 23 tárgykörben, amely felsorolás nem zárt. Ezek

²⁰ Vbö. 52. § c) pont

²¹ MAGYARORSZÁG KORMÁNYÁNAK hivatalos honlapja: <https://kormany.hu/hirek/megalakult-a-vedelmi-tanacs>

²² A Kormány ügyrendjéről szóló 1352/2022. (VII.21.) Korm. határozat 108-112. pont

közül mindegyik legalább közvetve, jónéhány pedig közvetlenül is kapcsolódik a válságkezeléshez. A Védelmi Tanács többek között felelős:

- a polgári hírszerzési tevékenység irányításáért,
- a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáért,
- a védelmi és biztonsági feladatokhoz kapcsolódó beszerzésekért,
- a védelmi fejlesztésekért,
- az élet- és vagyonbiztonság védelméért,
- a határrendészetért,
- a honvédelemért,
- az idegenrendészetért és menekültügyért,
- a katasztrófák elleni védekezésért,
- a terrorizmus elleni küzdelemért.²³

A fentiek alapján elmondható, hogy a Védelmi Tanács a nemzeti válságkezelési rendszer egyik fontos szereplője, nevezetesen a politikai döntéshozó szintet megtestesítő szervezeti elem. Hatáskörébe tartozik a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolása is, vagyis közvetlenül és kifejezetten kapcsolódik a Vbö. rendszeréhez. Ennek megfelelően a Védelmi Tanács tevékenysége várhatóan szorosan összefonódik a Védelmi Igazgatási Hivatallal, amely 2022. november 1-től a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerveként működik.

A Védelmi Tanács munkáját két, különös hatáskörű szakmai fórum támogatja: a Nemzetbiztonsági Munkacsoport és a Honvédelmi és Rendészeti Munkacsoport.²⁴ Mindkettő a Védelmi Tanács döntés-előkészítő testülete. A tagok tekintetében igen jelentős az átfedés, vagyis számos személy tagja mindkét testületnek. A tagok beosztásával összefüggésben pedig kijelenthető, hogy a két munkacsoport alapvetően a szakmai felsővezetői szintet testesíti meg. Ez alól három személy jelent kivételt: a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter, a belügyminiszter, valamint a honvédelmi miniszter, mint állami vezetői szintű tag, bár a munkacsoportban ők is inkább egy konkrét szakterületért felelős vezetőként jelennek meg, nem pedig politikusként.

A Nemzetbiztonsági Munkacsoport alapvetően az alábbi szervek tevékenységével kapcsolatban rendelkezik feladat- és hatáskörrel: Alkotmányvédelmi Hivatal, Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, Információs Hivatal, Nemzeti Információs Központ, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, Terrorelhárítási Központ, Honvéd Vezérkar, érintett minisztériumok. A munkacsoport ezen szervek vonatkozásában:

- javaslatot tesz a Védelmi Tanácsnak a nemzetbiztonság védelme érdekében szükséges feladatokra és intézkedésekre, valamint figyelemmel kíséri azok végrehajtását;
- biztosítja az információcserét a nemzetbiztonság védelmével összefüggésben a szervek között és javaslatot tesz az tevékenységükkel kapcsolatos szakfeladatok ellátására, azok összehangolására, a felelősség rendjére;
- biztosítja a szervek által feladat- és hatáskörükben szerzett, a nemzetbiztonság védelmével összefüggő műveleti, bűnmegelőzési, bűnüldözési, felderítési és elhárítási célból hasznosítható információk közvetlen, koordinált cseréjét és összegzését, az operatív együttműködést;

²³ 182/2022 (V.24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről 190. §

²⁴ 1352/2022 (VII.21.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről 47. pont

- szükség esetén információs igényt fogalmaz meg a szervek felé, valamint együttműködésre kéri fel a Kormány irányítása alá nem tartozó állami szerveket;
- összehangolja a szervek felderítő és műveleti, valamint hatósági intézkedéseit, továbbá a műveleti helyzetnek megfelelően javaslatot tesz a szükséges intézkedésekre.²⁵

A Honvédelmi és Rendészeti Munkacsoport alapvetően az alábbi szervek tevékenységével kapcsolatban rendelkezik feladat- és hatáskörrel: Országos Rendőr-főkapitányság, Terrorelhárítási Központ, Nemzeti Védelmi Szolgálat, Nemzeti Információs Központ, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, Nemzeti Adó- és Vámhivatal, Honvéd Vezérkar, Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága, érintett minisztériumok. A munkacsoport ezen szervek vonatkozásában:

- javaslatot tesz a Védelmi Tanácsnak a közbiztonság védelme, továbbá az élet- és vagyonvédelem érdekében szükséges feladatokra és intézkedésekre, valamint figyelemmel kíséri azok végrehajtását;
- biztosítja az információcserét a közbiztonság védelmével, valamint a haza védelmével és a szövetségi kötelezettségek teljesítésével összefüggésben a szervek között és javaslatot tesz tevékenységükkel kapcsolatos szakfeladatok ellátására, azok összehangolására, a felelősség rendjére;
- biztosítja a szervek által feladat- és hatáskörükben szerzett, a közbiztonság és a nemzetbiztonság védelmével, valamint az élet- és vagyonvédelemmel összefüggő műveleti, valamint műveleti, bűnmegelőzési, bűnüldözési, felderítési és elhárítási célból hasznosítható információk közvetlen, koordinált cseréjét és összegzését, az operatív együttműködést;
- szükség esetén információs igényt fogalmaz meg a szervek felé, valamint együttműködésre kéri fel a Kormány irányítása alá nem tartozó állami szerveket;
- összehangolja a szervek felderítő és műveleti, valamint hatósági intézkedéseit, továbbá a műveleti helyzetnek megfelelően javaslatot tesz a szükséges intézkedésekre.²⁶

Mint látható, a két munkacsoport feladatai típus szerint nagyon hasonlóak, szinte megegyeznek, a különbség a feladatok által érintett cél, valamint az érintett szervek körében érhető tetten, bár ezek tekintetében is találhatunk átfedéseket.

A két munkacsoport vonatkozásában akár a funkciót és feladatrendszert, akár az összetételt vizsgáljuk, kimondható, hogy azok a válságok megelőzésében és kezelésében fontos döntés-előkészítő, illetve koordinációs szerepet játszanak, következésképpen válságkezelési szervnek minősülnek. A jelentős számú átfedések ellenére is *de iure* két elkülönült szerv működik, azonban a gyakorlatban történő tevékenységük, különösen egy válság akut fázisában, *de facto* nehezen különíthető el. Példaként említhető, hogy a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat tagja a Nemzetbiztonsági Munkacsoportnak, viszont nem tagja a Honvédelmi és Rendészeti Munkacsoportnak. Egy fegyveres összeütközés, vagy más katonai típusú válság esetén nehezen képzelhető el, hogy a Honvédelmi és Rendészeti Munkacsoportban a döntés-előkészítő munka a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat nélkül folyjon. Természetesen, a Nemzetbiztonsági Munkacsoport keretében van lehetőség a katonai nemzetbiztonsági kérdésekre vonatkozó javaslatok kidolgozására, mindenesetre azt a situációt egészen biztos el kell kerülni, hogy a két munkacsoport egymástól teljesen elkülönülten, párhuzamosan, rosszabb esetben egymással

²⁵ Uo. 57–59. pont

²⁶ Uo., 60–62. pont

rivalizálva működjön. Ha a két munkacsoporton belüli információmegosztás és együttműködés mellett nem alakul ki a két csoport közötti információcsere és együttműködés, akkor könnyen előfordulhat, hogy egymástól eltérő, esetleg egymással konkuráló javaslat kerül a Védelmi Tanács asztalára.

A fentiek összefoglalásaként, a nemzeti válságkezelési rendszer összkormányzati szintű struktúrája az alábbiak szerint állítható össze:

A nemzeti válságkezelési rendszer összkormányzati szintű struktúrája		
szervezet	funkció	szint
Védelmi Tanács	döntéshozatal	politikai szint
Nemzetbiztonsági Munkacsoport	döntés-előkészítés, koordináció	szakmai felsővezetői szint
Honvédelmi és Rendészeti Munkacsoport	döntés-előkészítés, koordináció	szakmai felsővezetői szint
Védelmi Igazgatási Hivatal	szakmai koordináció, területi védelmi bizottságok irányítása	tárcaközi, szakmai szint
Nemzeti Eseménykezelő Központ (kialakítás alatt)	elemzés, értékelés	szakértői szint

1. táblázat. A nemzeti válságkezelési rendszer összkormányzati szintű szervei, azok funkciója és szintje.
(Készítette: Keszély László)

A táblázat jól mutatja, hogy a különböző szinteket és funkciókat logikusan egységbe fogó rendszer jött létre, így a struktúra általánosságban biztosítani képes az egyes szervezetek közötti gördülékeny munkamegosztást, együttműködést. Mindenesetre akadnak még kérdőjelek a hatáskörök megfelelő elhatárolása tárgyában. Példaként felhozható az információgyűjtés, azok elemzése, szakmai javaslatok kidolgozása, mely egyaránt besorolható a Nemzetbiztonsági Munkacsoport, a Honvédelmi és Rendészeti Munkacsoport, a Védelmi Igazgatási Hivatal és a nemzeti eseménykezelő központ feladatai közé. Ugyanezen szervezetek mindegyike végez valamilyen formában ágazatok közötti, összkormányzati szintű koordinációt, mégpedig úgy, hogy a koordinációban érintett szervek között is van átfedés (pl. Magyar Honvédség, rendvédelmi szervek, nemzetbiztonsági szolgálatok).

5. Az összkormányzati szintű válságkezelés esetei

A fentiekben áttekintettük a nemzeti válságkezelési rendszerünk strukturális hátterét, a rendszer teljes összképének a megismeréséhez azonban szükséges még elemezni a válságkezelés folyamatát, ezen belül is a válságkezelés körébe tartozó konkrét eseteket, jogintézményeket. Amint a jelen fejezetben fentebb már kitértünk rá,²⁷ jogrendszerünk számos válsághelyzet típust, illetve tartalmában annak megfelelő szituációt ismer, amely tényre más publikáció is felhívja a figyelmet.²⁸

²⁷ Lásd 1-7. számú lábjegyzet

²⁸ KÁDÁR Pál – HOFFMAN István: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai: a „kvázi különleges jogrendek” helye és szerepe a magyar közigazgatásban. Közjogi Szemle, 2021/3., 1-11. o.

Ezek közül, a teljesség igénye nélkül azokra térünk ki részleteiben is, amelyeknél egyértelműen dominál a széles körű összkormányzati együttműködés, míg eltekintünk azon esetek tárgyalásától, amelyeket nagyobb mértékben jellemez a szakmaiság, illetőleg egy ágazat, vagy szakmai terület általi kezelés. Mindezeket figyelembe véve a válságkezelés egyes esetei közül az alábbiakra térünk ki:

- különleges jogrend,
- védelmi és biztonsági esemény,
- összehangolt védelmi tevékenység,
- honvédelmi válsághelyzet,
- váratlan támadás elhárítása,
- katasztrófa,
- egészségügyi válsághelyzet.

5.1. Különleges jogrend

A különleges jogrendet kötötünk önálló fejezetben tárgyalja, így ehelyütt csak néhány kiemelésre érdemes megállapítást teszünk.

A válság és a különleges jogrend viszonyrendszerére vonatkozóan eltérő nézőpontok láttak napvilágot, azonban a kettő egymáshoz sok tekintetben kapcsolódik. Az elhatárolásukat illetően megállapítható, hogy a különleges jogrendi időszakok egy közjogi döntéssel meghatározott kezdő, illetve befejező időpontjuk van. A válság ellenben természeténél fogva dinamikus képet mutat, folyamata, szakaszokból álló életciklusa van,²⁹ amely a valós események által determinált. Míg tehát a különleges jogrendi időszak, vagy annak hiánya a *de jure*, addig a válsághelyzet a *de facto* állapotot jelzi.

A fentiekből konklúzióként az vonható le, hogy szerves összefüggésben kell gondolkoznunk a válságokról mint valós, dinamikus folyamatokról, és a különleges jogrendről, mint a válságnak statikus, közjogi döntésekkel determinált szakaszáról. Más szóval, a különleges jogrend nem más, mint a válság egyik, legvalószínűbben a legsúlyosabb fázisa, amikor a normál jogrend eszközei nem elegendőek a válság eredményes kezeléséhez.³⁰

Nem is lenne logikus, hogy az ország egy válsághelyzet kapcsán beindítaná a válságkezelési gépezetét, majd amint a különleges jogrend kihirdetésre kerül, áttér egy másik mechanizmusra. Mindez teljesen logikátlan és messzemenőig nem életszerű. Végigkísérve egy válság életciklusát azt láthatjuk, hogy a kezdeti stádiumában még kezelhető a normál jogrend eszközeivel, a későbbiekben esetleg szükségessé válhat például összehangolt védelmi tevékenység, honvédelmi válsághelyzet, vagy más különleges jogon kívüli speciális intézkedés, majd az eskaláció egy bizonyos fokán a válságkezeléshez elengedhetetlen a különleges jogrend által nyújtott eszközök alkalmazása. A válság tetőpontján túljutva egy bizonyos ponton már szükségtelen és aránytalan lesz a különleges jogrend alkalmazása, következésképpen azt meg kell szüntetni, viszont a válságkezelés folyik más, normál jogi eszközökkel egészen az eredeti helyzet visszaállításáig.

Jó példaként szolgálhat erre a COVID-19 pandémia első hulláma, ahol a válság először egészségügyi, járványügyi szakmai kérdésként jelent meg, majd az eskalálódása során kiterjedt a

²⁹ RESPERGER István: A fegyveres erők megváltozott feladatai a katonai jellegű fegyveres válságok kezelése során. Doktori értekezés. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2001., 50. o.

³⁰ KESZELY László: A különleges jogrend a védelmi igazgatás gyakorlati, jogalkalmazói szemszögéből. Iustum Aequum Salutare XIII. 2017. 4., 81. o.

belbiztonsági, gazdasági, kritikus infrastruktúra védelmi, pénzügyi, lakosság ellátási, munkaügyi, oktatási, közlekedési és egy sor más területre, végeredményben az egész országra kiterjedő komplex válsághelyzetet előidézve.

E folyamathoz igazodott a válságkezelés módszere és intenzitása is. A járvány kezdeti szakaszában a Kormány még a normál jogrend keretei között hozott speciális válságkezelő intézkedéseket, mint például a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs létrehozása 2020 januárjának végén, vagy a védőmaszkok tömeges gyártásának megkezdése, az illegális bevándorlók tranzitónába történő beengedésének felfüggesztése, a március 15-i ünnepek törlése, látogatási tilalom az összes fekvőbeteg-ellátó és bentlakásos szociális intézményében, arc eltakarása a tömegközlekedési eszközökön. Mivel a járvány tovább súlyosbodott, 2020. március 11-én a Kormány kihirdette a veszélyhelyzetet, vagyis a válságkezelés eszköztárát kiegészítette a különleges jogrendben kihirdethető rendkívüli intézkedésekkel. Ezek már alapján érintették a gazdaság működését, illetve az emberek mindennapi életét, tevékenységét, beleértve a mozgásszabadság korlátozását. Ahogy javult a helyzet, a márciusban kihirdetett veszélyhelyzet június 18-án megszüntetésre került, helyette a Kormány járványügyi készséget vezetett be. A különleges jogrend eszközeire a továbbiakban tehát már nem volt szükség, ugyanakkor a normál jogrend keretein belül speciális válságkezelési intézkedések fogantatása továbbra is indokolt volt.

A válságok fent vázolt életciklusát figyelembe véve a védelmi és biztonsági reform olyan logika mentén alakította át a válságkezelési rendszerünket, hogy a végrehajtó hatalom minél nagyobb mozgástérrel rendelkezzen anélkül, hogy különleges jogrendet kelljen bevezetni, vagyis növelte a normál jogrendi kormányzati válságkezelési eszköztárat. Emellett a reform a válságkezelés folyamatosságát támogatja azzal, hogy megszűnt a Honvédelmi Tanács, illetve a köztársasági elnök rendkívüli intézkedések kiadására irányuló jogköre különlegesen jogrendben, és egyedül a Kormány jogosult a válság megoldásához szükséges intézkedések meghozatalára különleges jogrendben és azon kívül egyaránt.

A fenti elvi alapvetést Kádár Pál az alábbiak szerint erősíti meg: „A hazai közjogi rendszerben ma is egyértelműen a végrehajtó hatalom letéteményese az a szerv, amely a legoperatívabban képes meghozni a döntéseket, ehhez rendelkezik megfelelő apparátussal és eljárásrenddel, amelyeket azonnal képes alkalmazni. Bármely más döntési centrum – Országgyűlés, Honvédelmi Tanács, köztársasági elnök – vagy nem rendelkezik megfelelő válságkezelési gyakorlattal, vagy szakapparátusa kevésbé felkészült a krízishelyzetek kezelésére, vagy a különleges jogrendre történő áttérés, a jogosítványok átvételével járó időkésedelem, esetleg az államszervezet egészének a különleges jogrendi működésre történő átállásából eredő bizonytalansága nehezítené el a tényleges védekezési feladatokat. A védelmi és biztonsági reform egyik alapvetése kétségtelenül a fentiekben azonosítható be, azaz a mindenkori végrehajtó hatalom kapja meg a lehetséges legágabb felbatalmazást a védekezési feladatok ellátására, az ehhez szükséges jogi lehetőségek ne jelenthessenek akadályt az állampolgárok biztonságának szavatolása terén”.

31

³¹ KÁDÁR Pál: A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapelgondolásának elemzése és lehetséges perspektívái, Védelmi-biztonsági szabályozási és kormányzástani műhelytanulmányok 2022/8., Nemzeti Közzolgálati Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely, 6. o.

Ha a különleges jogrendi esetek jellegét vizsgáljuk, azon belül is a veszélyeztetettség típusát, akkor azt láthatjuk, hogy az Alaptörvény három különböző típusú fenyegetést, ha úgy tetszik válságtípust különböztet meg:

- katonai típusú válság (hadiállapot),
- belbiztonsági típusú válság (szükségállapot),
- katasztrófavédelmi típusú válság (veszélyhelyzet).

A különleges jogrendi esetek ezen letisztult, logikailag egységes rendszerét az Alaptörvény tizedik módosítása megbontja azzal, hogy az eredetileg katasztrófavédelmi típusú veszélyhelyzet tényállását kiegészíti a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet eseteivel, vagyis ilyen katonai típusú válságok esetében is be lehet vezetni a veszélyhelyzetet.³²

A Kormány mindhárom különleges jogrendi helyzet esetén megkülönböztetés nélkül bevezetheti valamennyi rendkívüli intézkedést, így – legalábbis elvileg – közel hasonló mozgástere lehet hadiállapot, vagy veszélyhelyzet esetén is. A lényeges különbség az, hogy míg hadiállapotot az Országgyűlés hirdethet ki, mégpedig „nagy” kétharmaddal (az összes képviselő kétharmadának szavazatával), addig veszélyhelyzetet a Kormány rendelhet el, vagyis saját hatáskörben dönthet. A kép teljességéhez az is hozzátartozik, hogy a Kormány hadiállapot és szükségállapot kezdeményezését követően (vagyis még a kihirdetés előtt), rendeletben egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat, vagyis élhet a különleges jogrend adta lehetőségek teljes tárházával.³³

Ha mindezekhez hozzátesszük, hogy a korábban konkrét tényállásokat tartalmazó rendkívüli intézkedések helyett, a Vbö. keretjelleggel, csak a rendkívüli intézkedések tárgykörét adja meg, amelyen belül szabadon lehet rendkívüli intézkedéseket hozni, elmondható, hogy a különleges jogrend tekintetében maradéktalanul megvalósult a védelmi és igazgatási reform azon elve, hogy a végrehajtó hatalom minél nagyobb mozgásteret és minél rugalmasabb reagálási lehetőséget kapjon az ország védelme szempontjából szükséges intézkedések megtételére.

Egyesek szerint viszont ez a mozgástér már túlságosan tág, bizonytalanul körülírt és jogbizonytalanságot okozhat, esetlegesen önkényes jogalkalmazást tehet lehetővé. Ezzel kapcsolatban mind az Alaptörvény, mind a Vbö. épít be garanciális szabályokat, amelyek biztosítják az országgyűlési kontrollt. Egyrészt a szükségállapot és a veszélyhelyzet esetében időbeli korlátot állít fel (mindkettő 30 napra vezethető be), a szükségállapotot az Országgyűlés hosszabbíthatja meg további 30 napra, a veszélyhelyzetet a Kormány, de csak az Országgyűlés felhatalmazásával. További garanciális elem, hogy a Kormány által különleges jogrend idején a különleges jogrendre vonatkozó szabályok szerint alkotott rendeletet az Országgyűlés hatályon kívül helyezheti.³⁴ A hatályon kívül helyezett rendeletet a Kormány azonos tartalommal nem alkothatja meg újra, kivéve, ha azt a körülmények jelentős változása indokolja.³⁵ Maga a Vbö. is tartalmaz korlátozó rendelkezést a szükségesség és arányosság elvének megfelelően, mely szerint a Kormány a rendkívüli intézkedésekkel kapcsolatos hatáskörét – a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó eseményhez igazodó szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan – a

³² Alaptörvény 51. cikk (1) bekezdés

³³ Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdés

³⁴ Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdés

³⁵ Ilyen jellegű eset lehet például hadiállapotban a hadihelyzet lényeges megváltozása, vagy az ország védelmi képességét jelentősen befolyásoló gazdasági, politikai, pénzügyi, katonai tényező vonatkozásában beállt változás.

hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából gyakorolhatja.³⁶

Végezetül meg kell említeni, hogy a köztársasági elnöknek az új szabályozásban is megmaradt egy fontos, különleges jogrendi hatásköre. Az Országgyűlés akadályoztatása esetén a köztársasági elnök jogosult a hadiállapot kihirdetésére, a szükségállapot kihirdetésére és meghosszabbítására, valamint arra, hogy felhatalmazza a Kormányt a veszélyhelyzet meghosszabbítására. Az Országgyűlés akadályoztatásának tényét az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök egybehangzóan állapítja meg, ha az Országgyűlés nem ülésezik, és összehívása az idő rövidsége, továbbá a különleges jogrend kihirdetésére okot adó körülmény miatt elháríthatatlan akadályba ütközik.³⁷

5.2. A védelmi és biztonsági esemény

A Vbö. az értelmező rendelkezések között meghatározza a védelmi és biztonsági esemény definícióját, tehát megadja azokat az eseteket, amikor a védelmi és biztonsági igazgatás mechanizmusát meg kell mozdítani.

A törvény szerint védelmi és biztonsági esemény:

- törvényben meghatározott ágazati üzemzavar, válsághelyzet vagy különleges jogrendnek nem minősülő veszélyhelyzet, illetve a lakosság ellátását, annak biztonságát vagy folytonosságát érintő súlyos esemény;
- katasztrófa vagy annak veszélye;
- az államhatár rendjét és annak megóvását érintő súlyos esemény;
- a törvényes rendet, a közrendet és közbiztonságot súlyosan fenyegető esemény;
- az államműködés folytonosságát sértő vagy veszélyeztető súlyos esemény;
- Magyarországot jelentősen érintő katonai fenyegetés;
- szövetségi kötelezettség teljesítésére okot adó esemény,
- terrortámadás bekövetkezése, illetve annak jelentős veszélye.³⁸

A fenti felsorolásban meghatározott esetek tartalmilag vagy tipológiájuk szerint gyakorlatilag megegyeznek a különleges jogrendi esetek típusival és tartalmi elemeivel, vagy legalábbis nagyon közel állnak azokhoz. Ennek megfelelően van katonai típusú, belbiztonsági típusú és katasztrófavédelmi típusú védelmi és igazgatási esemény. Maga a törvény szövege nem ad konkrét eligazítást arra vonatkozóan, hogy mikor, milyen feltételek esetén, milyen eszkalációs szinten beszélhetünk védelmi és biztonsági eseményről, vagyis hol húzódik az a küszöbérték, amikortól az ágazati válságkezelést fel kell, hogy váltsa az összkormányzati együttműködés. Az is gondos mérlegelést kíván emellett, hogy milyen módon, milyen elvek, szabályok mentén lehet majd elhatárolni a védelmi és biztonsági eseményeket a különleges jogrendi esetektől.

A védelmi és biztonsági reform, illetve a Vbö. általános szellemisége alapján azért találunk fogódzkodókat ezekre a kérdésekre vonatkozóan, melynek vezérlő elve, hogy az ágazati

³⁶ Vbö. 80. § (3) bekezdés

³⁷ Alaptörvény 56. cikk (1)–(2) bekezdés

³⁸ Vbö. 5. § 15. pont

kompetenciák ne sérüljenek, vagyis a válságot addig kell ágazati keretek között kezelni, amíg ahhoz egyetlen ágazat rendelkezik a szükséges információkkal, személyi állománnyal, technikai eszközökkel, költségvetési forrásokkal stb., vagyis a sikeres válságkezelés feltételei adottak egyetlen ágazat erőforrásai által. Ezen túl, amikor már más ágazatok képességeinek bevonása is szükséges, vagy más módon érintetté válnak további ágazatok vagy szakterületek, aktivizálni kell a védelmi és biztonsági igazgatás összkormányzati eszközrendszerét és koordinációs mechanizmusát. E megközelítés meglehetősen rugalmas, és alapvetően a jogalkalmazó belátására bízta a döntést. Pontosan ilyen rugalmas válságkezelési struktúra megalkotása volt a cél a védelmi és biztonsági reform során.

Ugyanúgy a szükséges, illetve a rendelkezésre álló eszközök összevetése mint módszer alkalmazható a védelmi és biztonsági esemény és a különleges jogrendi esetek elhatárolásához. A védelmi és biztonsági esemény megtörténtekor még történhet normál jogrend keretei között a válság kezelése (például összehangolt védelmi tevékenység formájában), de az eskaláció meghatározott szintjén, vagyis amikor a rendelkezésre álló eszközök már nem elegendőek, és olyan intézkedésekre van szükség, amelyek a különleges jogrendben vezethetők be, akkor a védelmi és biztonsági esemény kezelése különleges jogrendi megerősítést nyer. Tehát maga a válságkezelés folyamata nem szakad meg, csak a bevethető eszközök arzenálja bővül.

5.3. Az összehangolt védelmi tevékenység

Az összehangolt védelmi tevékenységről kötetünk XIII. fejezete értekezik. Itt néhány további megállapítást szerepeltetünk.

Az összehangolt védelmi tevékenység tulajdonképpen a válságmenedzsment összkormányzati formája. A kissé körülményes elnevezést az indokolja, hogy a jogalkotó szándékosan kerülte a „válság” és „válságkezelés” kifejezéseket a fentebb már említett értelmezési anomáliák és nézetkülönbségek miatt. Tartalmi szempontból megvizsgálva a terminológiát azt mondhatjuk, hogy:

- védelmi és biztonsági esemény = válsághelyzet
- összehangolt védelmi tevékenység = kormányzati válságkezelés

Az összehangolt védelmi tevékenység vezetési-irányítási rendjének vizsgálatánál abból kell kiindulnunk, hogy ebben az időszakban a Vb. négy alapvető tevékenységi forma koordinációját jelöli meg:

- döntés-előkészítés,
- kormányzati kommunikációs feladatok,
- műveletek irányítása,
- a Kormány által bevezetett intézkedések végrehajtása.³⁹

A feladatok általános, összkormányzati szakmai koordinációs jellegéből adódóan arra is következtethetnénk, hogy ezeket a feladatokat a pontosan ilyen feladatokra létrehozott védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve végzi. Ezzel szemben a Vb. rendelkezése szerint a fenti feladatokat a Kormány erre kijelölt tagja, vagy a Kormány ügydöntő jogkörrel rendelkező erre kijelölt szerve hangolja össze, igaz a jogszabály hozzászövi, hogy mindezt a védelmi és biztonsági

³⁹ Vb. 75. § (1) bekezdés

igazgatás központi szervének együttműködésével teszi, tehát a központi szervnek vélhetően érdemi szerepe lesz a folyamatban. A szabályozás gyengébb pontja ebben a kérdésben, hogy míg a védelmi és biztonsági reform igyekszik egységes, standard struktúrán alapuló válságkezelési rendszert létrehozni, e sajátos vezetési-irányítási rend ismételten behozza (*a rugalmasság érdekében szándékoltn fenntartja – a szerkesztő megjegyzése*) az *ad hoc* döntésen alapuló, eseti irányítás lehetőségét, amely bizonyos mértékű visszalépést jelent a közelmúlt nemkívánatos tendenciáihoz.

A helyzetet tovább bonyolítja, hogy az *ad hoc* módon kijelölt személy vagy szerv az irányítási és koordinációs hatásköre mellett javaslatot is tehet a Kormánynak, illetve a Kormány feladat- és hatáskörrel rendelkező tagjának egyes intézkedések elrendelésére, bevezetésére, illetve az összehangolt védelmi tevékenységhez szükséges további védelmi és biztonsági erők bevonására.

A kijelölt személy a Kormány tagja lehet, vagyis valamelyik miniszter (véltően a válság típusának megfelelően) az ügldöntő jogkörrel rendelkező szervként pedig nagy valószínűséggel a Védelmi Tanács jöhet szóba. E testületnek azonban van másik két támogató szerve, a Nemzetbiztonsági Munkacsoport és a Honvédelmi és Rendészeti Munkacsoport, mindkettő javaslattevő funkcióval. Mindez magában hordozza annak a potenciális lehetőségét, hogy bizonyos mértékig keveredjenek a döntéshozói, döntés-előkészítői, illetve koordinációs funkciók a különböző szervek között, gyengítve a válságkezelési struktúra és mechanizmus egyenszilárdságát, illetve bonyolítva a döntési folyamatot (*az ellentmondás mindemelllett látszólagos, ugyanis a munkacsoportok nem operatív szervek, azok működése jellemzően a normál jogrendi működés során bír jelentőséggel – a szerkesztő megjegyzése*).

A válságkezelés összkormányzati aspektusai mellett nem érdektelen röviden kitérni néhány ágazati válságtípusra is a honvédelem és a katasztrófavédelem rendszeréből, hiszen ezek is a nemzeti válságkezelési rendszer részét képezik.

5.4. A honvédelmi válsághelyzet

A honvédelmi válsághelyzet a honvédelmi törvényben, vagyis ágazati törvényben nyert szabályozást, tehát első ránézésre ágazati jogintézménynek tarthatjuk. Ugyanakkor a törvény meghatározása szerint nem más, mint az összehangolt védelmi tevékenység egy fajtája, tehát ebből a nézőpontból az összkormányzati válságkezelés szférájába a tartozik.⁴⁰ Jöllehet a döntéshozatal és a vezetési-irányítási rendszer megegyezik az összehangolt védelmi tevékenységre vonatkozó szabályokkal, a honvédelmi válsághelyzet specifikuma abban jelenik meg, hogy egyrészt a honvédelmi miniszter javaslatára rendelhető el, másrészt katonai típusú válsághelyzet esetén.

Ha a hadiállapot és a honvédelmi válsághelyzet, mint két katonai típusú fenyegetéshez kapcsolódó jogintézmény elrendelésének lehetséges eseteit összehasonlítjuk, akkor rögtön feltűnik, hogy azok rendkívül közel esnek egymáshoz. Tulajdonképpen ugyanazt a három alapesetet jelenítik meg némi eltéréssel, elsősorban az eszkaláció szintje alapján.

⁴⁰ 2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, 107. § (1) bekezdés

A kihirdetés esetei	
hadiállapot	honvédelmi válsághelyzet
háborús helyzet kinyilvánítása vagy háborús veszély	a Magyarországgal szomszédos államban kialakult, katonai kezelést is igénylő és Magyarország biztonságát közvetlenül veszélyeztető válság
külső fegyveres támadás, hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű cselekmény, valamint ezek közvetlen veszélye	külső fegyveres támadás vagy hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű, részben vagy egészben katonai jellegű cselekménnyel való fenyegetés
kollektív védelemre irányuló szövetségi kötelezettség teljesítése	az 1999. évi I. törvénnyel kihirdetett Észak-atlanti Szerződés 4. vagy 5. cikkével, valamint az Európai Unióról szóló szerződés 42. cikk (7) bekezdésével, illetve az Európai Unió Működéséről szóló szerződés 222. cikkével összefüggő katonai kötelezettségek teljesítésére való felkészülés érdekében

2. táblázat. A hadiállapot és a honvédelmi válsághelyzet kihirdetésének esetei.
(Készítette: Keszély László)

A hadiállapot és a honvédelmi veszélyhelyzet nagyon jól kifejezi azt a folyamatosságot a válságkezelésben, amelyet fentebb, a különleges jogrend és a válság viszonyával kapcsolatban kifejtettünk. A fenyegetések jellege tehát mind a két esetben többé-kevésbé megegyezik, a különbség az, hogy a válság folyamatában az eszkaláció egy bizonyos fokán fogatosítani kell speciális intézkedéseket, de még a normál jogrend keretein belül, és erre szolgál a honvédelmi válsághelyzet megnevezésű, összehangolt védelmi tevékenység. A válság további súlyosbodása esetén ugyanakkor már szükségessé válhat a különleges jogrend, nevezetesen a hadiállapot bevezetése. Ezt az összefüggést és logikát tükrözi az a rendelkezés is, hogy honvédelmi válsághelyzet nem rendelhető el, valamint az elrendelt honvédelmi válsághelyzetet haladéktalanul meg kell szüntetni, ha hadiállapotot vagy szükségállapotot hirdettek ki,⁴¹ következésképpen honvédelmi veszélyhelyzet párhuzamosan nem vezethető be a hadiállapottal vagy a szükségállapottal.

5.5. A váratlan támadás elhárítása

A váratlan támadás elhárítása megnevezésű válságtípus tartalmában nagyon hasonlít az Alaptörvényben korábban váratlan támadás néven szabályozott különleges jogrendi esetre, tulajdonképpen annak egy módosított verziója. A régi, különleges jogrendi eset külső fegyveres csoportok váratlan betörése, míg az új válságtípus mindenféle jelző nélküli váratlan támadás esetén⁴² ró automatikus intézkedési kötelezettséget a Kormányra. Ha azonban megvizsgáljuk a Hvt. értelmező rendelkezéseit azt találjuk, hogy a törvény szerint a váratlan támadás katonai felszereléssel ellátott külső fegyveres csoportnak Magyarország területére történő váratlan betörése vagy Magyarország területén végrehajtott fegyveres cselekménye.⁴³ Tehát láthatjuk, hogy a „fegyveres”

⁴¹ Hvt. 107. § (3) bekezdés

⁴² Hvt. 108. § (1) bekezdés

⁴³ Hvt. 3. § 29. pont

jelző, mint kritérium továbbra is megmarad, sőt kiegészül azzal, hogy a fegyveres csoport katonai felszereléssel ellátott.⁴⁴

Mind a régi, mind az új tényállás megegyezik viszont abban, hogy az intézkedések fogantatását nem kell, hogy megelőzze formális közjogi döntés, egyszerűbben fogalmazva – a többi különleges jogrendi, illetve válsághelyzettől eltérően – nem kell kihirdetni őket, és az intézkedések megtétele nem mérlegelés tárgya, hanem a Kormány köteles azonnal minden szükséges intézkedést megtenni a támadással arányos és arra felkészített erővel. Ez a megoldás egy rendkívül rugalmas válságkezelési eszközt ad a Kormány kezébe olyan váratlan esetekben, amelyek esetében mindenfajta késlekedés a válságkezelés hatékonyságát súlyosan veszélyeztetné.

5.6. Katasztrófa

Szintén az ágazati válságtípusokhoz sorolható be a katasztrófa, amelynek belső tartalmát a katasztrófavédelmi törvény határozza meg. A definíció szerint a katasztrófa olyan állapot, amelynek az 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 igényli.⁴⁵ Amint a honvédelmi válsághelyzetnél is tapasztalhattuk, az egyébként ágazati típusú válsághelyzet ugyanúgy hordozza magában az összkormányzati válság és válságkezelés jegyeit. Ha belegondolunk, az önkormányzatok és az állami szervek folyamatos és szigorúan összehangolt együttműködése nem más, mint egy összehangolt védelmi tevékenység. A Vbö. szerint a katasztrófa, vagy annak veszélye, védelmi és biztonsági eseménynek minősül,⁴⁶ tehát egyszerre viseli magán az ágazati és az összkormányzati jelleget.

A katasztrófavédelmi törvényben a kiterjedt káresemény definíciója is megerősíti ezt a kettősséget, amennyiben azt védelmi és biztonsági eseményként aposztrofálja, és amelynek kezelése során a katasztrófavédelem, mint elsődleges beavatkozó rendelkezik irányítási és koordinációs hatáskörrel, de ez a jogkör csak az élet- és vagyonbiztonság megóvása érdekében elengedhetetlen azonnali reagálás intézkedésének a fogantatására terjed ki, és addig tart, amíg a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve megkezdte koordinációs tevékenységét, konkrétan amíg az összkormányzati szerv át nem veszi az irányítást és a koordinációt.⁴⁷ Mindezek rámutatnak arra, hogy a katasztrófavédelem rendszerében sem teljesen problémamentes az ágazati és az összkormányzati feladatrendszer elhatárolása, és a hozzá tartozó vezetési-irányítási és hatásköri struktúra pontos meghatározása.

5.7. Egészségügyi válsághelyzet

A COVID-19 pandémia hatására a korábban is létezett egészségügyi válsághelyzet jogintézményének szabályai jelentős mértékben kiegészítésre, módosításra kerültek. Hasonlóan a

⁴⁴ Ezzel összefüggésben felmerülhet a váratlan támadás, illetve a hadiállapot elhatárolásának kérdése, amely bár külső formájában közjogi döntés, belső tartalmát tekintve azonban katonai, szakmai alapvetések alapján dönthető el, hogy mikor melyik bevezetése indokolt. Erre útmutatást alapvetően az ország fegyveres védelmi terve, valamint a további műveleti tervek adhatnak. A közjogi elhatárolás problematikáját az is nehezíti, hogy a Hvt. 3. § 6. pontja alapján a kihirdetett vagy kezdeményezett hadiállapot, valamint a váratlan támadás elhárításának időszaka, egyaránt a fegyveres összeütközés időszakába tartozik.

⁴⁵ 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról (Kat.) 3. § 5. pont

⁴⁶ Vbö. 5. § 15. pont b)

⁴⁷ Kat. 3. § 11. pont

honvédelmi válsághelyzethez, az egészségügyi válsághelyzet is ágazati törvényben nyert szabályozást,⁴⁸ tehát alapvetően ágazati jogintézménynek minősül, ugyanakkor a Vbö. hatályba lépésével az összehangolt védelmi tevékenység egyik fajtájává is vált, így a Vbö. vonatkozó rendelkezésit alkalmazni kell rá.

Egészségügyi válsághelyzet elrendelésének az alábbi esetekben van helye:

- a) az Egészségügyi Világszervezet Nemzetközi Egészségügyi Rendszabályainak kihirdetéséről szóló törvény szerinti nemzetközi horderejű közegészségügyi-járványügyi szükséghelyzet vagy egyéb járványveszély esetén (járványügyi szükséghelyzet);
- b) a polgárok életét, testi épségét, egészségét vagy az egészségügyi szolgáltatók működését veszélyeztető, vagy károsító esemény, amely az egészségügyi ellátási szükségletek és a helyben rendelkezésre álló kapacitás közötti aránytalanság kialakulásához vezet, továbbá az egészségügyi államigazgatási szerv, az egészségügyi szolgáltatók, valamint más állami és önkormányzati szervek együttműködését teszi szükségessé;
- c) a gyógyintézet ellátási területéhez tartozó lakosság egészségügyi ellátását súlyosan és közvetlenül akadályozza, feltéve, hogy az ellátási területéhez tartozó lakosság más gyógyintézet általi ellátása aránytalan nehézséggel járna.

Egészségügyi válsághelyzet Magyarország egész, illetve annak meghatározott területére rendelhető el, és legfeljebb hat hónapig maradhat hatályban. Amennyiben az elrendelés feltételei továbbra is fennállnak, a hatályát a Kormány meghosszabbítja, erről be kell számolnia az Országgyűlés egészségüggyel foglalkozó állandó bizottságának. Különleges jogrend esetén az egészségügy automatikusan válsághelyzeti üzemmódra vált, vagyis az egészségügyi válsághelyzeti ellátásra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni az egész országra kiterjedően, azonban az egészségügyi válsághelyzetet ekkor nem szükséges külön kihirdetni. Ugyanezen szabály alkalmazandó olyan tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben is, amelyet közegészségügyi okból rendelnek el. Ebben az esetben is az egészségügyi válsághelyzeti ellátásra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni anélkül, hogy egészségügyi válsághelyzet is kihirdetése kerülne.

A járványügyi készség keretében egészségügyi válsághelyzetben a Kormány meglehetősen széles mozgástérrel rendelkezik. Rendeletében nagyszámú, a gazdaság működését, a lakosság életvitelét jelentős mértékben befolyásoló válságkezelési intézkedéseket hozhat, néha már-már súrolva a különleges jogrendben bevezethető rendkívüli intézkedések szintjét.

A Vbö. előtti *ad hoc* válságkezelési struktúrák egyik megmaradt elemeként értékelhető, hogy egészségügyi válsághelyzetben a Kormány operatív törzset működtethet. Mindez a Vbö. vonatkozó rendelkezésével elviekben összeegyeztethető, ugyanis összehangolt védelmi tevékenység idején a feladatokat a Kormány erre kijelölt tagja, vagy a Kormány ügdyöntő jogkörrel rendelkező erre kijelölt szerve hangolja össze a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének együttműködésével. Az operatív törzs így lehet a Kormány által kijelölt szerv (az ügdyöntő jogkör azonban már kérdéses), de akkor az *ad hoc* módon létrehozott koordinációs szervnek „csak” közreműködője lesz az összkormányzati koordinációra létrehozott állandó szerv, vagyis a Védelmi Igazgatási Hivatal, sőt, az általa működtetett nemzeti eseménykezelő központ is. Ez utóbbi ráadásul éppen az eseti operatív törzsek kiváltására hivatott, szintén állandó szervezet, amelynek alaprendeltetése gyakorlatilag megegyezik az operatív törzsével. Egy átmeneti időszakra

⁴⁸ 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről, 228–232/H. §

természetesen szükséges fenntartani az operatív törzset, a nemzeti eseménykezelő központ működésének megkezdését követően viszont célszerűbb lenne, ha elsődleges koordinációs szerv a maga a nemzeti eseménykezelő központ lenne, kiegészülve azokkal a szakértői csoportokkal, amelyek az egészségügyi válsághelyzet kezeléséhez szükséges speciális szakértelemmel rendelkeznek.

6. Összegzés

A fenti elemzés alapján jól látható, hogy a védelmi és biztonsági reform rendszerszintű változást hozott a nemzeti válságkezelési rendszerünkben is, illetve új alapokra hozta a NATO Válságreakálási Rendszerével összefüggő hazai feladatokat. Az átalakulás megteremtette egy, a korábbinál jóval koherensebb rendszer alapjait, valamint működési feltételeit. A szerteágazó, ágazati alapokon és logikán alapuló rendszereket, alrendszereket összevonta egy ágazatokon átívelő, összkormányzati ernyő alá, megvalósítva a szakirodalomban már oly sokat szorgalmazott struktúrát. Ezzel megteremtődtek a feltételei azon hiányosságok kiküszöbölésének, amelyek a válságkezelési rendszerünket régóta jellemzik, nevezetesen, hogy:

- nem rendelkezünk olyan döntés-előkészítő és döntéshozatali mechanizmussal, amely a válságok teljes spektrumát, vagy legalább több típusú válság kezelését lefedné;
- hiányzik a válsághelyzetek elemzéséhez, értékeléséhez szükséges egységes kritérium rendszer;
- nem rendelkezünk nemzeti szintű, integrált korai előrejelző, figyelmeztető és riasztási rendszerrel;
- nem létezik egyenszilárd válságkezelési koordinációs struktúra és mechanizmus.

A védelmi és igazgatási reform, és a hozzá kapcsolódó jogszabályok (elsősorban a Vbö.) kialakította azt a koordinációs, együttműködési mechanizmust, valamint vezetési-irányítási rendszert, amelyek alkalmasak a fenti hiányosságok kiküszöbölésére, így az elv és a jogszabályi háttér adott. A következő lépés a gyakorlati megvalósítás, mégpedig úgy, hogy az ne térjen el a Vbö. szellemiségétől, logikájától, az abban kialakított rendszertől. Messzemenőig kerülni kell tehát a közelmúltat annyira jellemző *ad hoc* megoldások alkalmazását, a rendszer folyamatos toldozgatását–foltozgatását az éppen aktuális fenyegetések és kihívások tükrében, megbontva ezzel a koherenciát. Erre a nemkívánatos tendenciára példaként hozható a katasztrófavédelmi típusú veszélyhelyzet kiegészítése honvédelmi típusú tényállással, vagy az összehangolt védelmi tevékenység irányítása, koordinációja egy *ad hoc* módon kijelölt személy vagy szerv által. A leginkább kerülendő megoldás az utóbbi években jellemző, különböző, eseti jelleggel létrehozott operatív törzsek túlburjánzása, vagyis az, hogy a válságkezelési struktúra minden fenyegetésre *ad hoc* módon létrehozott döntéshozatali elemmel reagál. E működési forma nem tudja kellően biztosítani a hatékony válságkezelést, mivel az eseti operatív törzsek és a hozzájuk tartozó munkaszervezetek nem egyenszilárdak, az állomány nem összeszokott, az eljárásaik nem kiforrottak, a technikai háttér sebtében kialakított.

Ehhez képest hatalmas előrelépésnek mondható a nemzeti eseménykezelő központ tervezett megalakítása. Amennyiben ennek sikerül kialakítani a struktúráját, működési mechanizmusát,

technikai, informatikai hátterét, akkor minden tekintetben alkalmas lesz betölteni a nemzeti válságkezelési rendszer fő csomópontjának a szerepét.

A definícióból közvetetten kiolvasható, hogy milyen módon kell működnie a szervezetnek, illetve milyen esetekben kell azt aktivizálni. A nemzeti eseménykezelő központ rendeltetése az összkormányzati válságkezelés szakmai koordinációja, vagyis akkor szükséges az aktivizálása, amikor a válságkezelés meghaladja egyetlen ágazat hatáskörét, és szükségesség válik a tárcaközi, szervezetek közötti együttműködés. Az aktivizálás kifejezéssel azonban óvatosan kell bánnunk, és azt semmiképpen sem célszerű úgy értelmezni, hogy aktivizálás hiányában a központ tevékenysége szünetel, következésképpen a folyamatos üzemelés lenne a kívánatos működési forma. A nemzeti eseménykezelő központ tehát nem lehet olyan „hideg kapacitás”, amelyet szükség esetén beindítunk és felmelegítünk. Ezt már csak azért sem lehet megtenni, mert a Vbö. rendelkezése alapján a feladatellátás nem csak a végrehajtás, hanem a felkészülés időszakára is vonatkozik. Ennek megfelelően a szakmai koordinációs tevékenység nem korlátozható kizárólag a válságok akut fázisára, hanem folyamatosan készülni kell az azokkal szembeni védekezésre. Másrészt a helyzetértékelés és elemzés mint funkció eleve folyamatos működést feltételez, hiszen megszakítás nélkül értékelni, elemezni kell a biztonsági környezetet, erről folyamatosan tájékoztatni kell a döntéshozót. Pontosan ezen adatok alapján lehet majd riasztani a válságkezelési gépezetet, ha az elemzés adatai arra utalnak, hogy válság fenyegeti az országot.

Mindezek figyelembevételével, a nemzeti eseménykezelő központ funkcióit – egy célszerű változatban – egyrészt azon területek, illetve tevékenységek alkotnák, amelyek minden típusú válság esetén általános feladatként jelentkeznek. E funkciók betöltésére egy központi báziscsapatot célszerű létrehozni a válságkezelés elismert szakembereiből, akik megfelelő ismeretekkel és tapasztalatokkal rendelkeznek a krízismenedzsment általános tervezési, szervezési elveivel, feladataival kapcsolatban. A báziscsapat alkotná a nemzeti válságkezelési központ magvát, amely folyamatos jelleggel működne egy állandó, integrált szervezeti elemen belül és alapvetően az alábbi funkciókat töltené be:

- vezetés (központvezető, divízió vezetők);
- működés támogatás (belső tevékenység koordinációja, adminisztratív támogatás, üzemeltetés és logisztikai támogatás, infokommunikációs támogatás);
- elemzés, értékelés;
- ügyelet, készenlét, riasztás.

A báziscsapat a konkrét válság jellegétől függően kiegészítésre kerülne az érintett ágazatok, szakterületek, beavatkozók speciális szakértelemmel rendelkező szakértőivel (szakértői csoportok aktivizálása), így módon olyan rugalmas struktúra jönne létre, amely flexibilisen hozzászabható a konkrét válság karakterisztikájához.⁴⁹

Zárásként, szükséges még felhívni a figyelmet arra, hogy a modern válságkezelésben – a fent kifejtett, elvi, jogszabályi és szervezeti aspektusok, feltételek mellett – mennyire kiemelt szerepe van az infrastrukturális, ezen belül is az információs, informatikai támogatásnak. A Vbö. éppen ennek

⁴⁹ A válságkezelő központokról részletesen lásd DSUPIN Ottó – KÓNYA József: Válságkezelő központok tevékenysége. In: DOBÁK Imre (szerk.) A nemzetbiztonság általános elmélete. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Nemzetbiztonsági Intézet, 2014., továbbá KESZELY László: A védelmi igazgatás szerepe a nemzeti szintű átfogó megközelítés megvalósításában, Doktori (PhD) értekezés. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2017.

érdekében feladatul szabja, hogy biztosítani kell a NATO, EU és nemzeti minősített adatok biztonságos kezelésére, továbbítására alkalmas infokommunikációs rendszert.⁵⁰ Talán nem járunk messze az igazságtól, ha azt mondjuk, valószínűleg ez lenne a rendszer kialakításának egyik első legfontosabb feladata. Egy összkormányzati válságkezelési mechanizmus olyan kiterjedt adatmennyiséggel kell, hogy dolgozzon, hogy az megfelelő informatikai háttér nélkül egyszerűen nem lesz működőképes. A technikai háttér azonban csak az egyik szükséges feltétele a hatékony információáramlásnak. Ehhez nélkülözhetetlen a mentális átállás is egy modern infomenedzsment, vagy még inkább tudásmenedzsment gondolkodásmódra. Valamilyen módon szakítani kellene a nagyon mélyen beidegződött, alacsony relevanciával és kevés információértékkel bíró hagyományos, statikus jelentések rendszerétől, és meg kell teremteni egy professzionális, a 21. század követelményeinek megfelelő tudásmenedzsment rendszert.

Irodalom és forrásjegyzék

BOGNÁR Balázs: A Magyar Köztársaság védelmi igazgatási rendszerének lehetséges korszerűsítése.

Doktori (PhD) értekezés. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Kossuth Lajos

Hadtudományi Kar, Hadtudományi Doktori Iskola, 2009.

DSUPIN Ottó – KÓNYA József: Válságkezelő központok tevékenysége. In: Dobák Imre (szerk.) A nemzetbiztonság általános elmélete. Budapest, Nemzeti Közszerződési Egyetem, Nemzetbiztonsági Intézet, 2014.

KÁDÁR Pál – HOFFMAN István: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai: a „kvázi különleges jogrendek” helye és szerepe a magyar közigazgatásban. *Közjogi Szemle*, 2021/3., 1-11. o.

KÁDÁR Pál: A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapfogolálásának elemzése és lehetséges perspektívái, Védelmi-biztonsági szabályozási és kormányzástani műhelytanulmányok 2022/8., Nemzeti Közszerződési Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

KESZELY László: Experiences in the Application of NCRS Compatible National Crisis Response Measures' System in Connection with the Ukrainian Crisis, *Hungarian Yearbook of International Law and European Law* 2015, Eleven International Publishing, The Hague, 2016, pp. 257-262.

KESZELY László: A védelmi igazgatás szerepe a nemzeti szintű átfogó megközelítés megvalósításában, Doktori (PhD) értekezés. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2017.

KESZELY László: A különleges jogrend a védelmi igazgatás gyakorlati, jogalkalmazói szemszögéből. *Iustum Aequum Salutare* XIII. 2017. 4.

LAKATOS László (2001): A védelmi igazgatás helye és szerepe a honvédelem rendszerében. Doktori (PhD) értekezés. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2001.

MAGYARORSZÁG KORMÁNYÁNAK hivatalos honlapja: <https://kormany.hu/hirek/megalakult-a-vedelmi-tanacs>

NATO 2022 Strategic Concept (NATO SC);

https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf

⁵⁰ Vb. 69. § (3) bekezdés

RESPERGER István: A fegyveres erők megváltozott feladatai a katonai jellegű fegyveres válságok kezelése során. Doktori értekezés. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2001.

RESPERGER István: A „DIADAL” és egyéb módszerek alkalmazása a nemzeti válságkezelési feladatok megoldásánál. In. Hadtudományi Szemle, 5. évfolyam 1–2. szám.

Magyarország Alaptörvénye

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

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

2013. évi XXIII. törvény a behozott kőolaj és kőolajtermékek biztonsági készletezéséről

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

2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról

2008. évi XL. törvény a földgázellátásról

2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról

2007. évi LXXXVI. törvény a villamos energiáról

1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről

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

337/2022 (IX.7.) Korm. rendelet a Védelmi Igazgatási Hivatalról

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

1352/2022 (VII.21.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről

XV.

A különleges jogrendi felkészülés és működés általános szabályai – a Vbö. XIII. fejezete

1. Bevezetés

A védelmi szabályozási reform egyik meghatározó újítása a különleges jogrendi szabályozás rendszerének felülvizsgálata és a kapcsolódó intézkedési katalógus teljes mélységű reformja volt.

Jelen cím alatt nem azt kívánom bemutatni, hogy miként csökkent le a különleges jogrendi időszakok száma a korábbi hatról háromra, és miként módosultak az egyes különleges jogrendi tényállások, figyelemmel arra, hogy mindezen szabályok alapvetően az Alaptörvényi szinten jelennek meg. Kötetünk aktuális fejezete kifejezetten a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény kapcsolódó szabályaira és a korábban a tárgyban hatályos szabályozás megoldásainak összevetésére, az új elemek bemutatására és elemzésére fókuszál.

2. A különleges jogrendi intézkedéskatalógus szabályozásának egységesítése

A védelmi és biztonsági szabályozás reformjának hatályba lépését megelőző szabályozási megoldás a különleges jogrendre vonatkozó rendelkezéseket több szinten és szintenként is megosztott módon tartalmazta.

Az alapvető kereteket az Alaptörvény Különleges jogrend című része határozta meg, míg a részletszabályok, a kihirdetett vagy kezdeményezett különleges jogrend idején rendeleti úton meghozható rendkívüli intézkedések a honvédelemről és a Magyar Honvédségről valamint a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekről szóló – már nem hatályos – 2011. évi CXIII. törvényben (Hvt2011.) és a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvényben (Kat.) kaptak helyet. Ez a megoldás már önmagában is ellentmondásosnak volt tekinthető, hiszen a Hvt2011. – saját címével sem teljesen összhangban – nem tartalmazza valamennyi különleges jogrendre vonatkozóan a kihirdethető intézkedéseket, kizárólag a megelőző védelmi helyzet, a rendkívüli állapot, a szükségállapot, a terrorveszélyhelyzet és a váratlan támadás jelent itt meg, míg a veszélyhelyzetre vonatkozó valamennyi szabály a Kat.-ban szerepelt.¹

A szabályozás ilyenfajta megtörése meglehetősen koncepciótlannak tűnik, szakmailag nehezen indokolható, az államszervezet felépítését, a szabályozás fejlődésének történetét ismerve azonban némiképp megmagyarázható. Amennyiben az volt a jogalkotó célja, hogy az egyes fenyegetések kezelésére hivatott ágazatokhoz köthető törvényekben jelenjenek meg az odakapcsolható és szükséges intézkedések, akkor nehezen érthető, hogy az alapvetően a Belügyminisztérium kompetenciájába és a nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint a Rendőrség és a Terrorelhárítási Központ szakmai portfóliójához köthető terrorveszélyhelyzet esetén bevezethető intézkedések miért kerültek a Hvt2011-be. Hasonló kérdés merülhetett fel a szükségállapot kapcsán, amely egészen bizonyosan nem honvédelmi típusú kihívás – igaz, ebben az esetben a Magyar Honvédség felhasználására vonatkozó szabályoknak is kiemelt szerepe lehet.

¹ A 2011. évi CXXVIII. törvény 44-51/A. § 2022. november 1-ig hatályos szövege szerint.

Hasonlóan furcsa szabályozási megoldást találhattunk a Kat. 51/A. §-ában, amely olyan rendelkezést tartalmazott, amely akár alaptörvényi szinten is megjelenhetett volna,² hiszen gyakorlatilag minimális korlátozást fenntartva szinte teljesen megnyitotta a rögzített lehetséges intézkedési listát és felhatalmazta a Kormányt a törvényektől való eltérésre az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében kihirdetett veszélyhelyzetben. Ezt a szabályozási megoldást akár előfutárként is lehetne értelmezni az Alaptörvény kilencedik módosításában és a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényben (a továbbiakban: Vbö.) alkalmazott megközelítésnek, amely hasonló rugalmassággal lép fel az állampolgárok élet-, egészség-, személyi, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében, és ez az a COVID-19 pandémia során már gyakorlatban is alkalmazni kényszerült megoldás, amely mentén az élet maga igazolta, hogy az évtizedek alatt 2021. évi állapotába eljutó különleges jogrendi szabályrendszer nem feltétlenül alkalmas a 21. századi kihívások kezelésére.³

Összegezve a fentieket azt mondhatjuk, hogy a Hvt2011. különleges jogrendi intézkedésekre vonatkozó fejezet elhelyezés szempontjából vizsgálva lényegében „szükségmegoldás”, nem nagyon „fért bele” máshova a különleges jogrendi szabályrendszer, az önálló különleges jogrendi törvény megalkotására pedig a rendszerváltás óta sem volt meg a politikai-szakmai szándék.

Ebben a vonatkozásban a Vbö. egyfajta áttörést jelent, figyelemmel arra, hogy a 2022. november 1-jei hatályba lépésétől kezdődően valamennyi különleges jogrendre vonatkozó intézkedés egyetlen törvényben és egyetlen fejezetben⁴ található meg, függetlenül attól, hogy mely ágazat fő felelősségi körébe tartozik az adott helyzet rendkívüli jogrendi intézkedéseinek előkészítése, illetve mely tárcánál jelent kimagasló terhelést a helyzet kezelése. E két tényező nem szükségszerűen esik egybe, hiszen egy katonai fenyegetéshez kapcsolódó különleges jogrendi helyzet nem feltétlenül a honvédelmi tárcánál jelentkezik a legnagyobb feladatként, ahogy ezt ehhez hasonlóan már a COVID-19 pandémiánál is tapasztalhattuk: a tömeges megbetegedést okozó humánjárvánnyal összefüggő veszélyhelyzet kezeléséhez szükséges rendkívüli intézkedések jelentős része a gazdaság működőképességének fenntartását, a lakosság ellátásának megszervezését célozta és nem kifejezetten a vírussal szembeni védekező fellépést szolgálta. Hasonló megfontolásból került sor az Alaptörvény tizedik módosítására⁵ is, amely a veszélyhelyzet kapcsán nem kizárólag az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos eseményekre hivatkozással teszi lehetővé rendkívüli intézkedések meghozatalát a Kormány számára, hanem a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa esetén is.

² A jogalkotás során ez a szabály erőteljes politikai és szakmai viták keresztútjába került, lásd erről SZENTE Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái; MTA Law Working Papers 2020/9. <https://jog.tk.hu/mtalwp/a-2020-marcius-11-en-kihirdetett-veszelyhelyzet-alkotmanyossagi-problemái>

³ Lásd erről bővebben HOFFMAN István-KÁDÁR Pál: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I., Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2021/2., különösen 16-26. o. Hoffman-Kadar_Akulonlegesjogrendesavalsagkezel kozigazgatasijogikihivasail.2021_2.pdf (mtak.hu)

⁴ Vbö. XIII. fejezet A különleges jogrendi felkészülés és működés általános szabályai

⁵ Az Alaptörvény tizedik módosítása 2021. május 25-én lépett hatályba. Ezzel a módosítással tette lehetővé az Országgyűlés veszélyhelyzet kihirdetését a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa esetén, valamint döntött a kilencedik módosítás hatályának előrehozataláról.

Könnyen belátható, hogy a különleges jogrendi intézkedések fókuszpontjában minden esetben az állam legszélesebb értelemben vett önvédelmi mechanizmusa⁶ áll, annak szavatolása, hogy az állampolgárok élet- és vagyonbiztonsága szélsőséges körülmények között is fenntartható, visszaállítható legyen, ezen keresztül pedig a nemzeti ellenálló képesség követelményeihez kapcsolódóan talán legfontosabb, a folyamatos állami működés és ennek folyamánként a nemzeti szuverenitásunk megőrzése is szavatolható.

2.1. A különleges jogrendi intézkedések katalógusa – szigorúan kötött meghatározott intézkedések versus nyitott végű szabályozás

A hazai különleges jogrendi szabályozás 2022-t megelőzően alapvetően német mintát⁷ követett, meglehetősen nagy részletességgel és kiterjedten fogalmazta meg az elrendelhető intézkedéseket. A 2022. november 1-ig hatályos szabályozás mind a Kat., mind a Hvt2011. vonatkozásában szigorú taxációt tartalmazott, amely tételesen meghatározza a rendeleti úton bevezethető intézkedéseket az egyes különleges jogrendi helyzetekhez kötődően. Az ilyen felsorolás előnyeként az egyértelműség és a jogbiztonsági szempontok érvényesíthetősége emelhető ki, ugyanakkor magában hordozza az alkalmazhatóság korlátosságát is, egyes nem tervezhető esetekben a védekezéshez szükséges döntések akadályai is lehetnek.⁸ Amennyiben ugyanis a felsorolás bármely okból nem teljes, vagy idejétmúlt rendelkezéseket tartalmaz⁹, ennek közvetlen következménye az államszervezet önvédelmi mechanizmusában bekövetkező működési zavar, esetleg döntés- és intézkedésképtelenség lehet, amely körülményt akár szándékoltan is elő lehet idézni, ki lehet használni.

Ezzel a megközelítéssel szakított a Vbö. azon megoldása, amely szerint nem tartalmaz konkrét felsorolást, hanem átfogó témacsoportokat határoz meg. Az Alaptörvény kilencedik módosításának hatályba lépésétől valamennyi különleges jogrendi helyzetben a Kormány a rendkívüli intézkedésre jogosult szerv,¹⁰ rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

⁶ Erről bővebben ír TRÓCSÁNYI László: A különleges jogrend elméleti kérdései; in: NAGY Zoltán-HORVÁTH Attila (szerk.) - A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei, Mádl Ferenc Intézet, Budapest 2021; 26-36.o.; MFI-TK04-Kulonleges-jogrend-00_web.pdf (gov.hu) és KÁDÁR Pál: A kivételes hatalomtól a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekig. Katonai Jogi és Hadijogi Szemle, 2014/1. 6.o.

http://epa.oszk.hu/02500/02511/00002/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2014_01_005-046.pdf valamint JAKAB András-TILL Szabolcs: A különleges jogrend; In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs – CSINK Lóránt (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba. Budapest, HVG-Orac, 2014.

http://real.mtak.hu/34759/1/vegleges_jakab_till_kulonleges_jogrend_tankonyvfejezet_lead.pdf

⁷ DE NEGRI Laura: Németország, a többszintű válságkezelés iskolapéldája; in: NAGY Zoltán-HORVÁTH Attila (szerk.) - A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei, Mádl Ferenc Intézet, Budapest 2021; 414-432. o., különösen 430-432. o.; MFI-TK04-Kulonleges-jogrend-00_web.pdf (gov.hu)

⁸ Ennek gyakorlati példája volt a lex COVID-19 megalkotásának szükségessége, illetve lényegében valamennyi nem tervezett Alaptörvény módosítás, különösen a terrorveszélyhelyzetet konstituáló hatodik és a veszélyhelyzeti szabályozást azonnali hatállyal kiterjesztő tizedik.

⁹ Ilyen „megörökölt” és ma már kevés hasznosságú rendelkezés például: Hvt2011. 68. § (6) A nyomdák és más sokszorosításra alkalmas eszközök üzemeltetői szigorított biztonsági rendszabályok bevezetésére és megtartására kötelezhetők. Nyilvánvaló, hogy ezen szabályok érvényesíthetősége ma már megkérdőjelezhető, az okostelefonok, otthoni nyomtatók és az internetes közösségi oldalak globális hálózatában talán értelmetlen is.

¹⁰ Ennek praktikus okairól lásd az Alaptörvény kilencedik módosításának indokolását vagy KÁDÁR Pál: A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapelgondolásának elemzése és lehetséges perspektívái; in: Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok, 2022/8.; 7-9. oldal <https://hhk.uni-nke.hu/kutatas-es-tudomanyos-élet/kutatomuhelyek/vedelmi-biztonsagi-szabalyozasi-es-kormanyzastani-kutatomuhely/muhelytanulmanyok/2022>

A témacsoportok úgy kerültek kimunkálásra, hogy a szóba jöhető valamennyi kihívás kezelését biztosítani legyenek képesek, megfogalmazásuk során kifejezetten cél volt a keretek rugalmas megfogalmazása. Minderre azért volt szükség, mert az elmúlt évek gyakorlati tapasztalatai alapján a jogalkotó arra a következtetésre jutott, hogy gyakorlatilag lehetetlen egy zárt és minden tevékenységre kiterjedő listát alkotni a lehetséges fenyegetések kezeléséhez szükséges intézkedésekről, figyelemmel arra, hogy maguk a fenyegetések, kihívások is rendkívül gyorsan változnak,¹¹ illetve jelennek meg újak, a jogalkotás képtelen lépést tartani a technológia fejlődésének tempójával, ugyanakkor az ennek következtében is felmerülhet újabb rendkívüli helyzetek kezelését biztosítani kell tudni. Ezzel a kihívással nem csak a hazai szabályozásnak kellett szembe néznie, a COVID-19 kezelésének nemzetközi tapasztalatai is egyértelműen ezt igazolják¹².

A Vbö. által bevezetett hazai rendező elv tehát a következő: jogi akadálya nem lehet a védekezésnek, amennyiben bármely eszköz, erőforrás, szakmai megoldás elérhető az országban, annak igénybevételét, alkalmazási képességét jogszabályi rendelkezés a különleges jogrend keretein belül nem akadályozhatja. Ismét hangsúlyozandó, hogy mindez kizárólag különleges jogrendhez köthető módon (a kihirdetés kezdeményezését követően) és meghatározott célfeltételek érvényesülése esetén (az állampolgárok élet-, egészség-, személyi, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében) értelmezendő, a felhatalmazás nem lehet parttalan és kontroll nélküli, illetve a jogok szükségszerű korlátozása során érvényesíteni kell az Alaptörvényben a nemzetközi egyezményekben meghatározottakra figyelemmel¹³ is rögzített abszolút tilalmakat.

Különleges jogrendben az alapvető jogok felfüggesztésére kizárólag akkor kerülhet sor, ha az alapvető jogok korlátozása a védekezési cél érdekében nem elégséges, és a különleges jogrendet kiváltó esemény megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása más módon nem garantálható. Ezen követelmények érvényesülését a Kormány köteles biztosítani köteles, illetve amennyiben az alapvető jog korlátozásának vagy felfüggesztésének feltételei nem állnak fenn, meg kell szüntetnie a korlátozást¹⁴.

A Vbö. a fenti elvek mentén az alábbi szabályozási tárgykörökben biztosítja a rendkívüli intézkedések meghozatalát:

- a) személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő intézkedések,
- b) a gazdaság- és ellátásbiztonsággal összefüggő intézkedések,
- c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő intézkedések,
- d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő intézkedések,
- e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő intézkedések,

¹¹ SZENES Zoltán: Katonai biztonság napjainkban. Új fenyegetések, új háborúk, új elmélete; in: FINSZTER Géza - SABJANICS István (szerk): Biztonsági kihívások a 21. században; 69-104. o.; <https://tinyurl.com/ykdk537>

¹² Lásd erről részletesen NAGY Zoltán-HORVÁTH Attila (szerk.) - A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei, Mádl Ferenc Intézet, Budapest 2021; MFI-TK04-Különleges_jogrend_00_web1.pdf (mtak.hu)

¹³ Különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása az Alaptörvény II. és a III. cikkében, valamint a XXVIII. cikk (2)-(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével felfüggeszthető. (Alaptörvény 52. cikk (2) bekezdés)

¹⁴ Lásd Vbö. 81. §

- f) az országvédelemmel és országmozgósítással összefüggő intézkedések és
- g) egyéb, a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzésével, kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával közvetlenül összefüggő intézkedések.

Ha a fenti témacsoportokat összevetjük a korábbi szabályozás rendszerével és zárt intézkedési katalógusával, látható, hogy valamennyi az Alaptörvény kilencedik módosítását megelőzően hatályos intézkedési lehetőség¹⁵ besorolható a fenti témalistába, s mindez olyan módon, hogy a lista nem zárul le, azaz a jövőben mindezek a pillanatnyi kihívásnak megfelelően adaptív módon alkalmazhatóak.

ad a) A személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő intézkedések körébe sorolható többek között a köznevelés, felsőoktatás, felnőttképzés, szakképzés, szociális ellátás és szolgáltatás, gyermekjóléti alapellátás, szakellátás, javítóintézeti ellátás, családtámogatási ellátás, a nyugdíjszolgáltatás, egészségügy, gyermekek felügyelete, a közúti, vasúti, vízi és légi járművek, az azokkal végzett, azzal összefüggő tevékenységek, az ahhoz szükséges feltételek, a tevékenységet végző személyek, kapcsolódó javító kapacitások és létesítmények, a működésüket biztosító termékek és szolgáltatások, az ezekkel történő közlekedés területét érintő intézkedések, valamint magyar állampolgárok külföldre utazása, külföldiek beutazása, külföldi természetes személyekkel, jogi személyekkel vagy jogi személyiség nélküli szervezetekkel való érintkezés és kapcsolattartás. Ugyancsak ebbe a körbe sorolható az államhatár átlépése, illetve biztonsági okokból történő lezárása, az ország egyes területein tartózkodók, az országon belüli szabad mozgás és tartózkodás, a közterületen való tartózkodás és a gyülekezés, a nyilvános és magáncélú rendezvények, a közintézmények látogatása és megközelítése.¹⁶

ad b) A gazdaság- és ellátásbiztonsággal összefüggő intézkedések témacsoportjába többek között olyan intézkedések sorolhatóak, mint az államháztartás, a belföldi pénzforgalom, a hitelezés, a kölcsönök nyújtása, a különféle biztosítási tevékenységek továbbá az értékpapír-forgalmazás vagy a deviza- és valutaforgalmazás és -birtoklás szabályozása. De ebbe a csoportba sorolandó a pénzügyi tevékenységek ellenőrzése, az adó- és vámigazgatás, az adómértékek és adómentességek kérdésköre, a kereskedelem, az ipari és mezőgazdasági alapanyagokkal és késztermékekkel összefüggő tevékenységek és készletek, Magyarország védelme és biztonsága szempontjából fontos termékek szabályozása is. Hasonlóan ide sorolandó az elektronikus hírközlési szolgáltatások, a munkaerő-gazdálkodásra és a munkavégzésre irányuló jogviszonyok, az élelmiszer ellátás és az egyes termékek fogyasztása, az egészségügyi tevékenységek, a lakosságot érintő egyéb szolgáltatások, nemzetgazdasági és más szempontból fontos vagyontárgyak biztonságos elhelyezése, egyéb létfontosságú rendszeres elemek szabályozása, egyes gazdasági tevékenységfajták, továbbá egyes gazdasági ágazatok részleges vagy teljes állami irányítása is. Ez az intézkedéscsoport foglalja magában az egyes jogügyletekkel, tevékenységekkel összefüggésben kötelezően alkalmazandó szerződési feltételek, továbbá a szerződéskötési kötelezettség előírásának lehetőségét is. Szintén ebbe a körbe tartozik a lakosság ellátásához szükséges tárgyi, szervezeti és jogi feltételek,

¹⁵ Lásd pl. régi Hvt 76. § rendelkezéseit, amely a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségre vagy a 79. § szabályozását, amely a megelőző védelmi helyzethez kapcsolódó vonatkozó rendkívüli intézkedéseket taglalja, melyek mindegyike megfeleltethető a Vb. 80. § (2) bekezdésének valamely alpontjának.

¹⁶ A felsorolás első olvasatra ötletszerűnek tűnhet, holott a pandémia során éppen ezen kapcsolódó tárgykörök szabályozására volt szükség.

továbbá az ezek érvényesítéséhez szükséges kötelezettségek, korlátozások és tilalmak előírása és még sok egyéb kapcsolódó szabály – a lista szinte le sem zárható.

ad c) A közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő lehetséges intézkedések listája is nyitott. Ezek körében gondolhatunk akár a korábbi szabályozásból már ismert védelmi célú médiakorlátozó és cenzúra intézkedésekre, egyes postai, elektronikus hírközlési szolgáltatások szüneteltetésére, korlátozására, továbbá az elektronikus hírközlő és informatikai hálózatok, hálózati elemek és egyéb eszközök, valamint az elektronikus hírközlő végberendezések, alkatrészek használatra való átengedésére történő kötelezésre, illetve használatának korlátozására is.

ad d) Az állami és önkormányzati működéssel összefüggő intézkedések keretében a felsorolás szintén nem lezárható. Ezen alpont alá kell sorolnunk tágabb értelemben az államszervezet működése, a közigazgatás védelmi és biztonsági igazgatás általi összehangolása vagy irányítása, a közbeszerzések, védelmi és biztonsági célú beszerzések és más állami beszerzések szabályozását, az államigazgatás és a Kormány irányítása alá nem tartozó állami szervek biztonságos és folyamatos működésének biztosítását, az önkormányzati igazgatást érintő rendkívüli intézkedéseket is.

ad e) A törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő intézkedések lehetséges tárháza is meglehetősen szerteágazó. Ide sorolhatóak például a vegyi anyagokkal, a robbanóanyagokkal és pirotechnikai eszközökkel, fegyverrel és lőszerrel, önvédelmi eszközökkel, a robotizált, autonóm vagy távirányítású mozgásra képes eszközökkel, kettős rendeltetésű eszközökkel, infokommunikációs eszközökkel és alkatrészekkel, biztonsági rendszerekkel összefüggő tevékenységekre vonatkozó szabályok, a létfontosságú rendszerelemekkel és létesítményekkel összefüggő rendkívüli intézkedések. Szintén erre hivatkozással lehetséges a nemzetközi békét, illetve az ország biztonságát veszélyeztető államok, természetes személyek, jogi személyek, jogi személyiség nélküli szervezetek érdekeltségeivel, a közrendet, közbiztonságot, illetve a nemzetbiztonságot sértő vagy veszélyeztető cselekmények megelőzésével, megakadályozásával, megszüntetésével kapcsolatos állami feladatellátással összefüggő sajátos szabályok alkalmazása.

ad f) Az országvédelemmel és országmozgósítással összefüggő intézkedések témacsoportjába sorolandó valamennyi olyan intézkedés, amelynek célja az ország egyes részeinek vagy egészének hadműveleti felkészítése és katonai védelme, a lakosság harci cselekményekre való felkészítése és a betartandó sajátos magatartásszabályokra vonatkozó rendelkezések. Hasonlóan ide tartoznak az értékek harci cselekmények általi kártételektől való megóvására, az ország katonai védelmével és az ország területét érintő katonai tevékenységekkel kapcsolatos információk, hírek, adatok közlésének és megosztásának rendkívüli szabályaira, a honvédelmi képességek és tevékenységek fokozására, a polgári védelmi képességek és tevékenységek fokozására, vagy a szövetséges, illetve a védelmi és biztonsági célú együttműködésben érintett államokkal összehangolt védelmi és biztonsági tevékenységekre vonatkozó rendelkezések, amelyek Magyarország saját védelme vagy szövetségi kötelezettségeinek teljesítése érdekében szükségesek.

ad g) A fentiekén túl a jogalkotó lehetőséget biztosít a Kormány számára egyéb, a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzésével, kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával összefüggő szükséges intézkedés

meghozatalára. A Vbö. hatályba lépését megelőző és a kötetünk megjelenésekor hatályos különleges jogrendi intézkedési lehetőségek viszonyát mutatja be az alábbi táblázat.

Különleges jogrendi intézkedések a Kat. 2022. október 31-ig hatályos szövege és a Hvt2011. szerint	Megfeleltetett különleges jogrendi intézkedési lehetőség a Vbö. szerint	Megjegyzés
Kat. 47. § (1) Veszélyhelyzetben rendeletben az államháztartásra vonatkozó szabályoktól eltérő rendelkezések állapíthatók meg.	Vbö. 80. § (2) bek. d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő szabályozási tárgykörben	A 2020 tavaszán kihirdetett veszélyhelyzetben a pandémia kezelése érdekében részben az államháztartási törvényben foglaltaktól eltérő különös szabályok kerültek megállapításra. A koronavírus világjárvány gazdasági hatásainak mérséklése érdekében a hitel- és kölcsönszerződésekre, a pénzügyi lízingszerződésekre, a társasági adózásra, a különadóra, az adófizetési kötelezettségre, adó- és járulékkedvezményre, a pénzintézetek működésére stb. eltérő szabályok meghozatala volt szükséges, melyek nélkül a válságkezelés eredményessége nem lett volna biztosítható.
Kat. 47. § (2) Veszélyhelyzetben a polgármester és a jegyző hatáskörébe tartozó államigazgatási feladatot rendelet is megállapíthat.	Vbö. 80. § (2) bek. d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő szabályozási tárgykörben	A Vbö. rendelkezése – az Alaptörvényi kereteken belül – a közigazgatás valamennyi szereplőjére és valamennyi lehetséges intézkedésére kiterjed, rugalmasabbá és operatívabbá téve a beavatkozás lehetőségét. Nem lehet előre kizárólagosan meghatározni, hogy különleges jogrendben a közigazgatás működési területén hol kell majd beavatkozni, a feladatokat hogyan kell megosztani az egyes szervek között, milyen eltérő szabályokat kell hozni a válságkezelés kapcsán.
Kat. 47. § (3) Veszélyhelyzetben a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó törvény rendelkezései közül rendelettel eltérő rendelkezések bevezetésére van mód a) a bíróság előtt meg nem támadható hatósági döntések körét, b) a hatáskör és illetékesség megállapítását, c) az eljáró közigazgatási hatóság kijelölésének rendjét, d) a megkeresés szabályát, e) az ügyintézési és egyéb határidőt, f) a képviselet rendjét, g) az elővezetés szabályát, h) az eljárás felfüggesztését, i) a jogorvoslat rendjét, j) a végrehajtás szabályait érintően.	Vbö. 80. § (2) bek. d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő szabályozási g) az a)–f) pontban nem szereplő egyéb, a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzésével, kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával közvetlenül összefüggő tárgykörben	A koronavírus elleni védekezés tapasztalatai alapján került a szabályozásba a rugalmas megfogalmazás. A Kat. nem határozott meg szabályt pl. a közbeszerzési szabályok tekintetében az eltérésre, amely azonban különleges jogrend esetén valószínűsíthetően szükséges lesz.

Különleges jogrendi intézkedések a Kat. 2022. október 31-ig hatályos szövege és a Hvt2011. szerint	Megfeleltetett különleges jogrendi intézkedési lehetőség a Vbö. szerint	Megjegyzés
Kat. 47. § (4) Rendelettel előírható, hogy a termelési, ellátási és szolgáltatási kötelezettségek biztosítása érdekében a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter a gazdasági tevékenységet folytató szolgáltatásra kötelezettek részére szerződéskötési kötelezettséget írhat elő. A szerződéskötési kötelezettség hatálya alá tartozó termékek és szolgáltatások körét rendelet határozza meg.	Vbö. 80. § (2) bek. b) a gazdaság- és ellátásbiztonsággal összefüggő szabályozási tárgykörben	
Kat. 48. § (1) A veszélyhelyzet súlyosbodásának közvetlen veszélye esetén, annak megelőzése céljából gazdálkodó szervezet működése rendeletben - a (3) bekezdésben meghatározottak szerint - a Magyar Állam felügyelete alá vonható.	Vbö. 80. § (2) bek. b) a gazdaság- és ellátásbiztonsággal összefüggő szabályozási tárgykörben	A gazdálkodó szervezet állami felügyelet alá vonását a Vbö. 24. § (2) bekezdés a) pontja, a 34. § (1)–(2) bekezdése alapján különleges jogrendben, illetve hadiállapot vagy szükségállapot kihirdetésének kezdeményezését követően lehet elrendelni.
Kat. 49. § (1) Veszélyhelyzetben a közúti, vasúti, vízi és légi járművek forgalma a nap meghatározott tartamára, vagy meghatározott területére (útvonalra) korlátozható, illetve az ország egész területén vagy meghatározott részén ideiglenesen megtiltható. A légi járművek forgalmának korlátozása vagy megtiltása során a légiközlekedésről szóló törvény és a magyar légtér igénybevételéről szóló jogszabály rendelkezéseire figyelemmel kell eljárni. 49. § (7) Veszélyhelyzetben elrendelhető a vasúti, közúti, vízi, légi szállítások biztosítása érdekében a javítóképességek, valamint az állomások, kikötők, repülőterek, raktárak igénybevétele vagy használatának korlátozása	Vbö. 80. § (2) bek. a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő és e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő szabályozási tárgykörben	
Kat. 49. § (2) Veszélyhelyzetben korlátozni lehet a lakosság utcán vagy más nyilvános helyen való tartózkodását. A korlátozást és időtartamát a rádió, a televízió, a sajtó és hirdetmény útján, valamint a helyben szokásos módon a lakosság tudomására kell hozni. Kat.49. § (3) Veszélyhelyzetben elrendelhető, hogy közterületen rendezvény, nyilvános gyűlés megtartását a rendőrség a védelmi érdekek sérelme esetén megtiltsa.	Vbö. 80. § (2) bek. a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő és e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő szabályozási tárgykörben	

Különleges jogrendi intézkedések a Kat. 2022. október 31-ig hatályos szövege és a Hvt2011. szerint	Megfeleltetett különleges jogrendi intézkedési lehetőség a Vbö. szerint	Megjegyzés
Kat. 49. § (4) Veszélyhelyzetben elrendelhető, hogy az ország meghatározott területét a lakosságnak a szükséges időtartamra el kell hagynia (a továbbiakban: kitelepítés), egyben kijelölhető a lakosság új tartózkodási helye.	80. § (2) bek. a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő, e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő tárgykörben	Az országon belüli szabad mozgás és tartózkodás szabályozása tekintetében általános felhatalmazási keretek kerültek a Vbö.-be, amely szélesebb védelmi célú intézkedési lehetőséget biztosít.
Kat. 49. § (6) Veszélyhelyzetben elrendelhető: a) az ország meghatározott területére történő belépés, az ott-tartózkodás korlátozása, illetve engedélyhez kötése, b) hogy az ország meghatározott területére utazni, azon átutazni vagy onnan kiutazni csak engedéllyel szabad, c) hogy az ország meghatározott területéről történő kilépés csak a mentesítést követően engedélyezhető.	80. § (2) bek. a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő, e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő tárgykörben	
Kat. 49. § (8) Veszélyhelyzetben a védekezési munkák helyszínén megtiltható a szeszes italok fogyasztása, árusítása, tárolása.	80. § (2) bek. a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő, e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő tárgykörben	Általános felhatalmazási keretek kerültek megalkotásra, több jogcím is felívható a tényleges konkrét intézkedés függvényében.
Kat. 50. § (1) A veszélyeztetett területekről a nemzetgazdasági és más szempontból fontos vagyontárgyak elszállítását biztonságba helyezésük érdekében el lehet rendelni (kiürítés).	80. § (2) bek. a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő, c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő, e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő, tárgykörben	Általános felhatalmazási keretek kerültek megalkotásra, több jogcím is felívható a tényleges konkrét intézkedés függvényében.

Különleges jogrendi intézkedések a Kat. 2022. október 31-ig hatályos szövege és a Hvt2011. szerint	Megfeleltetett különleges jogrendi intézkedési lehetőség a Vbö. szerint	Megjegyzés
Kat. 51. § (1) Veszélyhelyzetben elrendelhető az ideiglenes polgári védelmi szolgálat ellátása.	80. § (2) bek. a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő, c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő, e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő tárgykörben	A Vbö. 8. §-a a polgári védelmi kötelezettség alapvető szabályait tartalmazza.
Kat. 51. § (2) Veszélyhelyzetben élet- és vagyonmentés érdekében elrendelhető a mentésre alkalmas bármely jármű, műszaki eszköz és földmunkagép igénybevétele.	80. § (2) bek. e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő tárgykörben	Általános felhatalmazási keretek kerültek megalkotásra.
Kat. 51. § (3) A veszélyhelyzet elhárításához szükséges mértékben - kártalanítás mellett - elrendelhető az ingatlan igénybevétele, illetve az építmény részleges vagy teljes bontása, amennyiben az a veszély elhárítása vagy további veszély megelőzése érdekében feltétlenül szükséges.	80. § (2) bek. a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő, b) a gazdaság- és ellátásbiztonsággal összefüggő, c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő, d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő, e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő tárgykörben	Az ingatlan ideiglenes igénybevételével kapcsolatos szabályok a Vbö. 24. § (1) bekezdésben, és a 29–31. §-ban kerültek meghatározásra, nem rendkívüli intézkedésként jelennek meg, az összehangolt védelmi tevékenység elrendelését követően lehet elrendelni. Gazdasági és anyagi szolgáltatás (Vbö. 14–18. §) keretében szintén lehet ingatlant használni, így ezen jogintézmények valamelyikének felhívása megfeleltethető a Kat. 51. § (3) bekezdésében foglaltaknak. Valamennyi ezen felül jelentkező korlátozás csak különleges jogrendben lehetséges az előző oszlopban megjelölt jogcímek valamelyikére hivatkozással.
Kat. 51. § (4) Veszélyhelyzetben egyedi határozatban határozhatja meg a) az oktatásért felelős miniszter a köznevelési intézmények működésével, működtetésével, a nevelési év, tanítási év megszervezésével, b) a szakképzésért felelős miniszter a szakképző intézmények működésével, működtetésével, a tanítási év megszervezésével kapcsolatos feladatokat. Az oktatásért felelős miniszter, illetve a szakképzésért felelős miniszter elrendelheti a határozat azonnali végrehajtását. A határozat közlése távközlési eszköz útján is történhet.	80. § (2) bek. c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő, d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő tárgykörben	

Különleges jogrendi intézkedések a Kat. 2022. október 31-ig hatályos szövege és a Hvt2011. szerint	Megfeleltetett különleges jogrendi intézkedési lehetőség a Vbö. szerint	Megjegyzés
Kat. 51/A. § (1) A Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében kihirdetett veszélyhelyzetben – a 21-24. alcímben meghatározott rendkívüli intézkedéseken és szabályokon túl – az állampolgárok élet-, egészség-, személyi-, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.	80. § (2) bek. g) az a)–f) pontban nem szereplő egyéb, a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzésével, kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával közvetlenül összefüggő tárgykörben	A Kat. 2020. június 18-tól megállapított 51/A. § szövege a COVID-19 tapasztalatok miatt került beépítésre a katasztrófavédelmi törvénybe, hogy az emberek életét tömegesen veszélyeztető humánjárvány során a Kormány mozgástere a járványügyi védekezésre kellően széles legyen. A Vbö. szerint új szabályozás generálisan alkalmazhatóvá teszi ezen intézkedéseket.
A Hvt2011. 43. alcíme szerinti a honvédelmi igazgatást érintő eltérő intézkedések	80. § (2) bek. a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő, c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő, d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő, f) az országvédelemmel és országmozgósítással összefüggő tárgykörben	
A Hvt2011. 44. alcíme szerinti a közigazgatásra, közrendre és közbiztonságra vonatkozó eltérő intézkedések	80. § (2) bek. c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő, d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő, e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő, g) az a)–f) pontban nem szereplő egyéb, a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzésével, kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával közvetlenül összefüggő tárgykörben	

Különleges jogrendi intézkedések a Kat. 2022. október 31-ig hatályos szövege és a Hvt2011. szerint	Megfeleltetett különleges jogrendi intézkedési lehetőség a Vbö. szerint	Megjegyzés
A Hvt2011. 45. alcíme szerinti az igazságszolgáltatásra vonatkozó rendkívüli intézkedések	80. § (2) bek. a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő, d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő, e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő, f) az országvédelemmel és országmozgósítással összefüggő tárgykörben	
A Hvt2011. 46. alcíme szerinti a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségre vonatkozó rendkívüli intézkedések	80. § (2) bek. b) a gazdaság- és ellátásbiztonsággal összefüggő, f) az országvédelemmel és országmozgósítással összefüggő tárgykörben	
A Hvt2011. 47. alcíme szerinti a megelőző védelmi helyzet bevezetésével összefüggő rendszabályok és intézkedések	80. § (2) bek. g) az a)–f) pontban nem szereplő egyéb, a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzésével, kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával közvetlenül összefüggő tárgykörben	Az Alaptörvény kilencedik módosítás hatályba lépését követően a megelőző védelmi helyzet nem szerepel a különleges jogrendi helyzetek felsorolásában, szerepét részben a Vbö. 74. §-a szerinti összehangolt védelmi tevékenység, a 2021. évi CXL. törvény (Hvt.) 107. §-a szerinti honvédelmi válsághelyzet jogintézménye, részben a hadiállapot, illetve annak kezdeményezési időszaka veszi át.

A fentiek szerinti megközelítésbeli változás – az átfogó témacsoportok alkalmazása az egyes zárt felsorolások helyett – kiküszöbölte azt a vissza-visszatérő kodifikációs kihívást, hogy az egyes váratlanul felbukkanó kihívások kezelésére minden egyes alkalommal *ad hoc* megoldást keresett a jogalkotó, melyre figyelemmel a szabályozás egyre inkább túlságosan kiterjedt és részletezővé vált, megbomlott a szabályozás szakmai logikai egysége¹⁷. A Vbö. hatályba lépését követően nem fenyeget többé az a veszély, hogy az intézkedési katalógus ötletszerűvé válik – igaz egyidejűleg a garanciális szempontok érvényesíthetősége némiképp nehezekebb lesz, hiszen minden egyes intézkedés esetében önálló vizsgálatra van szükség az arányosság és a szükségszerűség vonatkozásában. Ez a körülmény azonban sokkal kevésbé jelent veszélyt a védekezés eredményességére, legvégső soron az ország fennmaradására, mint az esetleges hiányos és zárt szabályozás, így célszerűbb ezt felvállalni annak szem előtt tartásával, hogy a jogorvoslati lehetőséget nem szabad korlátozni, a garanciális elemeknek érvényesíthetőnek kell lenniük.

¹⁷ Példaként hozható az egészségügyről szóló törvény COVID-19 pandémia kapcsán szükségessé vált többszöri pontosítása és a kapcsolódó különleges jogrendi rendeletek

2.2. A különleges jogrendi intézkedések katalógusa – lépcsőzetesség versus teljes eszköztár

Az Alaptörvény kilencedik módosításának hatályba lépését megelőzően a különleges jogrend kihirdetése esetén az elrendelhető rendkívüli intézkedések kapcsán a jogalkotó egyfajta fokozatosságot határozott meg. Ez azt jelenti, hogy nem minden különleges jogrendi időszakban lehetett valamennyi intézkedést meghozni. Maga a Hvt2011. és a Kat. határozta meg a hat különféle különleges jogrend kapcsán, hogy mely rendelkezések alkalmazhatóak és melyek nem. Ez a fajta lépcsőzetesség a Hvt2011. 64. §-ában¹⁸ és a Kat. 47—51/A. §-ában került szabályozásra.

Ezzel a gyakorlattal a Vbö. szándékoltan szakít, amikor nem tartalmaz megkötést abban a vonatkozásban, hogy milyen fokozatossággal lehet bevezetni az intézkedéseket.

Az új megközelítést nem csak a józan megfontolás, hanem a pandémia kapcsán kihirdetett veszélyhelyzet gyakorlati tapasztalatai is alátámasztják. Az alapvetően egészségügyi válsághelyzetnek induló kihívás kapcsán a veszélyhelyzeti intézkedési lajstrom nem volt elégséges, hiszen éppen olyan kiegészítő és támogató rendelkezések váltak szükségessé, elsődlegesen a nemzetgazdaság működőképességének fenntarthatósága érdekében, amelyet a Kat. vonatkozó szabályai korábban nem tettek lehetővé. Mindezekre figyelemmel már a Vbö. hatályba lépését megelőzően módosítani volt szükséges a Kat.-ot,¹⁹ illetve a 2020. évi XII. törvény a koronavírus elleni védekezésről is tartalmazott olyan szabályokat, amelyek ezt a megközelítést erősítették, a Vbö. pedig a módosított Kat. vonatkozó rendelkezéseit is hatályon kívül helyezve,²⁰ általánossá, valamennyi különleges jogrendre alkalmazhatónak állapítja meg az intézkedési lehetőségeket.

A rendkívül gyorsan változó biztonsági fenyegetések vonatkozásában csak valószínűsíthetjük, hogy mely intézkedésekre lehet szükség, de egyértelműen nem lehetséges a fokozatosság előzetes szabályozása, arra minden esetben önálló vizsgálatot kell lefolytatni. Álljon itt példaként egy veszélyhelyzeti szituáció, amely önmagában jellegéből adódóan értelemszerűen nem teszi eleve szükségessé a média vagy az internet szolgáltatók működésének korlátozását, mindemellett nem

¹⁸ Hvt. 64. § (2) A Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején a 65–79. §-ban meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezetheti be.

(3) A köztársasági elnök szükségállapot idején a 65. § (2) és (3) bekezdésében, a 66. §-ban, a 67. § (2) bekezdésében, a 68–71. §-ban, a 72. § (1)–(4) bekezdésében, a 73–75. §-ban, a 76. § (2) és (5) bekezdésében, a 77. §-ban, a 78. § (2)–(5) bekezdésében és a 79. §-ban meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezetheti be.

(4) A Kormány

a) megelőző védelmi helyzetben és váratlan támadás esetén a 65–66. §-ban, a 67. § (1) bekezdésében, a 68. § (4)–(5) bekezdésében, a 69–70. §-ban, a 72. §-ban, a 76. § (2) bekezdésében, a 78. § (2)–(5) bekezdésében, és a 79. §-ban meghatározott rendkívüli intézkedéseket,

b) a megelőző védelmi helyzet kihirdetését megelőzően, annak kezdeményezését követően, az alapvető jogok lényeges tartalmát nem érintve a 79. §-ban meghatározott intézkedéseket,

c) a terrorveszélyhelyzet kihirdetésének kezdeményezését követően az alapvető jogok lényeges tartalmát nem érintve a 69. § (1) bekezdése, a 70. § (4)–(6) bekezdése szerinti, valamint a 79. §-ban meghatározott intézkedéseket a 79. § a), b), e), i) és j) pontjai kivételével,

d) terrorveszélyhelyzetben a c) pontban meghatározottakon túl a 65. § (2) bekezdés a)–e) pontjában, valamint a 70. § (3) bekezdés b) pontjában meghatározott intézkedéseket vezetheti be.

¹⁹ 2020. évi LVIII. törvény a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készségről 353. §

²⁰ 2022. november 1-jei hatállyal

kizárható olyan helyzet kialakulása,²¹ amikor ez mégis szükségessé válik, így ennek jogi lehetőségét biztosítani kell.

Az intézkedések lépcsőzésének kodifikációs szinten meg nem jelenő szigorú felsorolása mindemellett nem jelent azonnali, totális és mindenre kiterjedő, korlátok nélküli intézkedési jogot. A Vbö. alapelvi szinten is rögzíti azt arányosság és a fokozatosság követelményét,²² melyet a különleges jogrendi fejezetben kifejezetten tételes rendelkezésként is megismétel,²³ kihangsúlyozva itt is a célhoz kötöttség követelményét, amely szerint az intézkedésekre csak a kiváltó esemény megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából kerülhet sor.

2.3. A különleges jogrendi intézkedések katalógusa – kihirdetés előtt és azt követően alkalmazható intézkedések

A különleges jogrendi intézkedések katalógusa vizsgálatának következő új eleme, hogy míg a korábbi szabályozás kevés kivétellel a különleges jogrend kihirdetésétől kezdődően biztosított lehetőséget rendkívüli intézkedésekre, az Alaptörvény kilencedik módosítása és a Vbö. szabályozása már az egyes különleges jogrendi helyzetek kihirdetésének kezdeményezésétől megadja az intézkedés jogát a Kormány számára.

A Vbö.-t megelőző szabályozás a terrorveszélyhelyzet kezdeményezésére és megelőző védelmi helyzet kezdeményezésére vonatkozó időszakban tette lehetővé a rendkívüli intézkedések meghozatalát.²⁴ A jogalkotó szándéka az volt, hogy késlekedés nélkül lehetővé váljon egyes védekezéssel összefüggő döntések meghozatala, azonban a korábbi időszak ezt a felhatalmazást csak ebben a két nevesített helyzetben hozta meg, nem feltételezte, hogy a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kihirdetésének kezdeményezése időszakában hasonlóra lenne szükség.

A Vbö. a *periculum in mora*²⁵ elvet valamennyi különleges jogrenddel összefüggésben generálissá tette. Minderre abból a megfontolásból van szükség, hogy nem praktikus egy olyan jogi rezsím fenntartása, amely a védekezés megkezdését egy más szervezettől származó közjogi aktustól teszi függővé egy olyan helyzetben, amikor az idő múlásának kifejezetten meghatározó jelentősége van a védekezés eredményességére. A Kormány ezt a „megelőlegezett hatáskörét” – a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó eseményhez igazodó szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan – a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából és kizárólag olyan intézkedések bevezetésével összefüggésben gyakorolhatja, amelyek az azonnali reagálás érdekében, a kezelendő fenyegetéshez igazodó mértékben szükségesek és arányosak.²⁶

²¹ Ha egy nukleáris katasztrófa esetén a közösségi médiában olyanfajta demagóg és veszélyes tartalmak jelennének meg, amelyek közvetlenül is akadályozzák a védekezést vagy pánikot keltenek, hiába van büntetőjogi eszköz az ilyen cselekmények visszaszorítására, az azonnali védekezési intézkedések eredményességét ez nem képes önmagában biztosítani. Ilyen esetekben kötelezhető lehet a szolgáltató meghatározott hivatalos tartalmak közlésére vagy egyes felhasználók működésének blokkolására, amennyiben a védekezés eredményessége más eszközzel nem biztosítható.

²² Vbö. 4. §

²³ Vbö. 80. § (3) bekezdés

²⁴ Lásd Hvt2011. 64. § (4) bekezdés b) és c) pontjainak rendelkezéseit.

²⁵ A késedelem veszélyes.

²⁶ Vbö. 80. § (4) bekezdés

Ez a jogi-szakmai megközelítés nem példa nélküli a korábbi hazai alkotmányos szabályozásban sem. Már az Alkotmány 19/E. § szerinti helyzetben²⁷ is lehetőség volt bizonyos intézkedések megtételére a rendelkezésre álló idő rövidségére figyelemmel. Ezt a szabályt vette át az Alaptörvény a váratlan támadás tényállásának²⁸ megalkotásával. Ezekben az esetekben bár szükség van kormányzati szintű döntésre, de az pusztán csak a váratlan támadás fennállásának megállapítására vonatkozik, maga a rendkívüli intézkedés már jó előre rögzített és jóváhagyott fegyveres védelmi tervben kapott helyet, amelyet azonban nem a Kormány, hanem a köztársasági elnök hagyott jóvá. Az Alaptörvény kilencedik módosítását követően a váratlan támadás tényállása már nem igényel alkotmányos szintű szabályozást, az a Hvt.-ben kapott helyet,²⁹ de a működés logikája lényegében ugyanez marad azzal az eltéréssel, hogy a módosított Alaptörvény rendelkezéseire figyelemmel már nem a köztársasági elnök a fegyveres védelmi terv jóváhagyója, hanem a miniszterelnök.³⁰

A különleges jogrend kihirdetésének kezdeményezését követően, de a kihirdetést megelőzően hozott intézkedések kapcsán fontos szempont annak kiemelése is, hogy amennyiben a kihirdetésről az Országgyűlés nem határoz, azok legfeljebb 60 napig maradhatnak hatályban.³¹ Amennyiben azonban az Országgyűlés olyan döntést hoz, hogy a különleges jogrend kihirdetése nem szükséges, az addig meghozott intézkedések joghatásait vizsgálni szükséges, és törvényben kell rendelkezni azok következményeiről, illetve a normál működés helyre állításáról³².

Ez utóbbi rendelkezés rendkívüli jelentőségű, hiszen a különleges jogrend időszakában olyan, a béke működtetéstől teljesen idegen intézkedések kerülhetnek be a napi működés rutinjába, amelyek szakmai és jogi következményei nem szűnnek meg egy csapásra a különleges jogrend megszűntével, így ezen folyamatok további sorsát rendezni kell.³³

²⁷ Alkotmány 19/E. § (1) Külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, illetőleg az ország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő készülségi erővel való oltalmazására, az alkotmányos rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében a Kormány a köztársasági elnök által jóváhagyott védelmi terv szerint - a támadással arányos és erre felkészített erőkkel - a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntéssel azonnal intézkedni köteles.

²⁸ Alaptörvény 52. cikk (1) A Kormány külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, Magyarország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő készülségi erővel való oltalmazására, a törvényes rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében - szükség esetén a köztársasági elnök által jóváhagyott fegyveres védelmi terv szerint - a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntéssel a támadással arányos és arra felkészített erőkkel azonnal intézkedni köteles. (Az Alaptörvény kilencedik módosítása előtt hatályos szöveg)

²⁹ 2021. évi CXL. törvény 108. § (1) A Kormány váratlan támadás esetén a támadás elhárítására, Magyarország területének oltalmazására, a törvényes rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében – az ország fegyveres védelmi terve szerint – a szükségállapot vagy a hadiállapot kihirdetésének kezdeményezését megelőzően is a támadással arányos és arra felkészített erőkkel azonnal intézkedni köteles.

³⁰ 2021. évi CXL. törvény 10. § (2) Az ország fegyveres védelmi tervét a honvédelemért felelős miniszter felterjesztése alapján a miniszterelnök hagyja jóvá.

³¹ Alaptörvény 54. cikk (3) bekezdés

³² Alaptörvény 54. cikk (4) bekezdés

³³ Ezt szolgálják az ún. „kivezető törvények”. Példaként álljon itt ismét a COVID-19 kapcsán kihirdetett veszélyhelyzet, amikor az egyes ügyfélszolgálati és hatósági tevékenységek a járvány hatásai miatt korlátozásra kerültek, amelynek eredményeként számos hatósági engedély került meghosszabbításra a törvényes határidőn túlra. A veszélyhelyzet megszüntetésével ezek a tevékenységek azonnali hatállyal jogalap nélkül maradtak volna, ha nem születik erre külön szabályozás.

3. A különleges jogrendi felkészülés speciális rendelkezései

A fentiek szerint tárgyalta esetkörök kifejezetten a már kihirdetett különleges jogrendhez, vagy annak Kormány általi kezdeményezéséhez kapcsolódnak. A Vbö. mindezekén túl a védekezés eredményessége érdekében lehetőséget biztosít a Kormány részére, hogy már a hadiállapot vagy a szükségállapot kihirdetésének kezdeményezésére, illetve a veszélyhelyzet kihirdetésére irányuló kormányülés megkezdése előtt elrendelhesse a védelmi és biztonsági szervezetek, a védelmi és biztonsági igazgatás, a jogszabályban különleges jogrendi feladatok ellátására kijelölt kormányzati igazgatási szervek fokozott készenlétét, illetve intézkedhet az ehhez szükséges mértékben a rendkívüli munkavégzés azonnali elrendelésére. Ez a szabály az eleve rugalmas alapszabályozást, ha lehet, még operatívabbá teszi, és biztosítja az érintett szervezeti és személyi kör közvetlen felkészülését is. Természetesen, a megfelelő kiterjesztő logika alkalmazásának szükségességére figyelemmel, ez sem jelent parttalanságot, valamiféle eseménynek be kell következnie, vagy valamiféle fenyegetésnek beazonosíthatónak kell lennie ebben az időszakban is, ezeket a szerveket érintő rendkívüli szabály sem lehet a mindennapok működés-szabályozásának eszköze – arra rendelkezésre állnak a normál időszaki általános szabályozók.

4. Összegzés

Az Alaptörvény kilencedik módosítása következtében a különleges jogrendi szabályozás nem csupán formailag újult meg, hanem logikájában, rugalmasságában és a beavatkozás mélységében is lényegesen eltérő megközelítést alkalmaz. Az elmúlt időszak történései rendre igazolták, hogy a gyorsan változó világunkban a különleges jogrendi szabályrendszerek csak akkor alkalmazhatóak megfelelő hatékonysággal, ha a jogi és szakmai konstrukció megfelel a kihívásoknak, legalább annyira gyors és változatos beavatkozást tesz lehetővé, mint amilyen gyorsan és változatosan a kihívások jelentkeznek, változnak. A különleges jogrendi intézkedéskatalógus mindemellett nem alkalmazható parttalanul, a szükségesség és arányosság tesztjét minden esetben el kell végezni és amennyiben más, kevésbé „drasztikus” eszközzel is lehetséges a helyzet kezelése, azt kell alkalmazni.

Irodalom és forrásjegyzék

DE NEGRI Laura: Németország, a többszintű válságkezelés iskolapéldája; in: NAGY Zoltán-HORVÁTH Attila (szerk.) - A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei, Mádl Ferenc Intézet, Budapest 2021; 414-432. o., különösen 430-432. o; MFI-TK04-Kulonleges-jogrend-00_web.pdf (gov.hu)

HOFFMAN István-KÁDÁR Pál: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I., Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2021/2., különösen 16-26. o. Hoffman-Kadar_AkulonlegesjogrendesavalsagkezeleskozigazgatasijogikihivasaiI.2021_2.pdf (mtak.hu)

JAKAB András-TILL Szabolcs: A különleges jogrend; In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs – CSINK Lóránt (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba. Budapest, HVG-Orac, 2014.
http://real.mtak.hu/34759/1/vegleges_jakab_till_kulonleges_jogrend_tankonyvfejezet_lead.pdf

KÁDÁR Pál: A kivételes hatalomtól a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekig. Katonai Jogi és Hadijogi Szemle, 2014/1. 6.o.
http://epa.oszk.hu/02500/02511/00002/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2014_01_005-046.pdf

KÁDÁR Pál: A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapelgondolásának elemzése és lehetséges perspektívái; in Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok, 2022/8.; 7-9. oldal <https://hhk.uni-nke.hu/kutatas-es-tudomanyos-élet/kutatomuhelyek/vedelmi-biztonsagi-szabalyozasi-es-kormanyzastani-kutatomuhely/muhelytanulmanyok/2022>

NAGY Zoltán-HORVÁTH Attila (szerk.) - A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei, Mádl Ferenc Intézet, Budapest 2021; MFI-TK04-Kulonleges_jogrend_00_web1.pdf (mtak.hu)

SZENES Zoltán: Katonai biztonság napjainkban. Új fenyegetések, új háborúk, új elmélete; in: FINSZTER Géza - SABJANICS István (szerk): Biztonsági kihívások a 21. században; 69-104. o. ; <https://www.uni-nke.hu/document/uni-nke-hu/3.%20Szenes%20k%C3%B6nyv,%20k%C3%B6nyvr%C3%A9szlet.pdf>

SZENTE Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái; MTA Law Working Papers 2020/9. <https://jog.tk.hu/mtalwp/a-2020-marcius-11-en-kihirdetett-veszelyhelyzet-alkotmanyossagi-problemai>

TRÓCSÁNYI László: A különleges jogrend elméleti kérdései; in. NAGY Zoltán-HORVÁTH Attila (szerk.) - A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei, Mádl Ferenc Intézet, Budapest 2021; 26-36.o; MFI-TK04-Kulonleges-jogrend-00_web.pdf (gov.hu)

Magyarország Alaptörvénye

Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása

Magyarország Alaptörvényének tizedik módosítása

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról

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

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

2020. évi XII. törvény a koronavírus elleni védekezésről

2020. évi LVIII. törvény a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készségekről

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

2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról

XVI.

Kitekintés – a nemzeti ellenálló képesség, a NATO és az Európai Unió viszonylatában

1. Bevezetés

Európa történelme nagyrészt az egymás ellen harcoló, majd a világ nagy részét meghódító fejedelmek, királyok és császárok története. Nincs a világon olyan hely, ahol a háborúk nagyobb számban dúltak volna, mint Európában. Az első és a második világháború pedig olyan borzalmas emlékei társadalmainknak, amelyek igen jelentős erőfeszítésekre sarkalták a kontinenst, hogy a nemzetek közötti vetélkedésnek a háborútól eltérő, szabályozott formáit alakítsák ki. Az Európai Unió országainak kapcsolatait a jog szabályozza és az egyeztetések rendszerén keresztül garantálják biztonságukat, így nem jelentenek veszélyt egymásra.

A külső fegyveres fenyegetés elleni védelmüket alapvetően a NATO garantálja, amelynek meghatározó katonai erejét az Amerikai Egyesült Államok biztosítja. Az elmúlt évtizedben azonban több olyan, a biztonságot alapvetően érintő felismerésre kellett jutni a NATO szövetségeseknek és az EU-nak, ami a védelem erősítését tette/teszi sürgetővé.

A hidegháború utáni öröm alapvető törvényszerűségek ismeretét szorította háttérbe, így ismételten rá kellett ébredni az erőegyensúlyra való törekvés törvényszerűségének (balance of power) jelentőségére. Ezen túlmenően pedig arra is, hogy az Egyesült Államok prioritása egyre inkább Ázsia¹, mivel a világ fejlődésének jövője inkább ott dől el, mintsem Európában. Ez nem jelenti azt, hogy ne számíthatna Európa a NATO-ra és így az amerikai jelenlétre – amint ezt az orosz–ukrán háború is mutatja –, de mára kétségtelenné vált, hogy átfogó, biztonsági és védelmi fejlesztésekre van szükség. Ezt számtalan fejlemény indokolja: kiemelkedően az, hogy a szövetségesek és az európai országok döntő többsége jelentősen leépítette védelmi erejét a hidegháború után, mert mintegy két évtizedig a határaiktól távol eső válságkezelésre koncentráltak; végső soron pedig az, hogy az államok közötti háború, a hibrid hadviselés formájában visszatért Európába. A háború egyszerre államok közötti totális háború (orosz–ukrán háború), katonai és nem katonai (pl. gazdasági, energetikai, informatikai, diplomáciai), valamint rejtett és nyílt eszközöket ötvöznek benne (dezinformáció, álhírterjesztés, irreguláris és terrorista csoportok alkalmazása).²

A hibrid hadviselés kiterjedésével elmosódnak a háború és a béke közötti határok, így a társadalmak, államok fegyveres konfliktusok nélkül is destabilizálhatóak. Ennek következtében a NATO szövetségeseknek és az Európai Unió tagállamainak egyre jelentősebb erőfeszítéseket kell tenniük politikai, államigazgatási, gazdasági és társadalmi ellenálló képességük (rezilienciájuk) fejlesztése érdekében. E fejlesztések pedig jogi és szabályozási, strukturális, működési mechanizmusbeli, valamint kulturális dimenziókat feltételeznek – végső soron a szövetségesek és Európa vezető szerepének megőrzése érdekében. E folyamat meghatározó lépése volt Magyarországon a 2021. évi XCIII. törvény³ mint az első olyan jogszabály, amely törvényi szinten foglalkozik a biztonsági és védelmi kérdések összehangolásával, ami alapfeltétele a hatékony ellenálló képességnek, rezilienciának.

¹ CSIKI Tamás – MOLNÁR Ferenc – VARGA Gergely: Az Egyesült Államok védelmi stratégiai irányváltásának háttere, elemei, valamint hatásai Európára és Magyarországra, Nemzet és Biztonság, 2012. 4. sz. 99. o.

² Marc OZAWA (ed.), War changes everything: Russia after Ukraine, NDC Research Paper No.28, Febr, 2023 p. 6.

³ 2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról

Napjainkra a NATO védelmi és elrettentő politikájának szerves részét képezi az ellenálló képesség (reziliencia) fokozása, hogy az ellenfelet eltérítse támadó szándékától, meggyőzve arról, hogy nem képes célját elérni.⁴ Jelen írás célja, hogy kötetünk azt is röviden bemutassa, miként vált a reziliencia egyfajta hívószóvá, és hozzájáruljon a kapcsolódó hazai törekvések jobb megértéséhez. Mindemellett rámutasson arra, hogy a reziliencia meghatározóan nemzeti felelősségi körbe tartozik, de a hatékony nemzeti ellenálló képesség kizárólag a NATO és az EU keretei között valósítható meg. A nyugati világ rezilienciája szempontjából pedig kiemelkedő jelentőségű a szövetséges nemzetek kohéziója, a NATO elrettentő ereje, alapfeladatainak ellátása, valamint az EU-val történő együttműködése.

2. A reziliencia kulcsfogalomává válása

A reziliencia általános értelemben, valamilyen sokkhatás, trauma, katasztrófa utáni helyreállítási képességet jelöl, de szakterületenként eltérő értelmezéssel és technológiai, eljárásrendi tartalommal bír. Különböző szakterületeken más és más korszakban kapott kiemelt figyelmet e fogalom. Így például a pszichológia és az ökológia már az 1970-es években jelentős figyelmet szentelt a rezilienciára – az előbbi a gyermekek alkalmazkodóképességére fókuszálva, az utóbbi pedig a természetes rendszerek fennmaradását helyezve a középpontba. A társadalomtudományi, humán-ökológiai területen inkább a 1980-as évekre lett hangsúlyos e fogalom, a közösségi ellenálló képesség előmozdítására irányuló erőfeszítések, a környezeti és személyes tényezők között zajló dinamikus kölcsönös tranzakciók megértését elemezve. A reziliencia egyre nagyobb figyelmet kapott az 1990-es években, mivel a társadalmi diszharmónia növekedése tendenciává vált⁵ – leginkább a hidegháború vége, a környezeti stressz súlyosbodása és az urbanizáció miatt. Ennek természetesen hatása volt a gyenge vagy nem működő államokat érintő nemzetközi fejlesztésekre is, mint arra az ENSZ Rio de Janeiro-i jelentése is rámutat.⁶ A fejlett, nyugati világra vonatkoztatva azonban leginkább a 2000-es évek hoztak igazi fordulatot.

Az Amerikai Egyesült Államokban a 2001. szeptember 11-i terrortámadás⁷ után a kritikus infrastruktúra és a terrorizmus elleni védelem, majd 2005-ben a súlyos károkat okozó Katrina hurrikán⁸ követően a klímaváltozás és helyi társadalom által elindított változtatások során került a figyelem középpontjába a reziliencia. Az Európai Unió is kiemelt figyelmet kezdett fordítani a kritikus infrastruktúra védelmére⁹ és annak rezilienciájára az amerikai, de különösen a madridi (2004) és a londoni (2005) terrortámadásokat követően. Néhány évvel később a pénzügyi, majd

⁴ Deterrence and defence https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_133127.htm

⁵ Robert D. KAPLAN: The Coming Anarchy - How scarcity, crime, overpopulation, tribalism, and disease are rapidly destroying the social fabric of our planet, <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1994/02/the-coming-anarchy/304670/>

⁶ Report of the United Nations Conference on Environment and Development, New York, 1993 [https://undocs.org/en/A/CONF.151/26/Rev.1\(vol.I\)](https://undocs.org/en/A/CONF.151/26/Rev.1(vol.I))

⁷ TÁLAS Péter (szerk.): Válaszok a terrorizmusra I-II, Budapest: SVKI, 2002, 2006

⁸ 2005-ben az USA történetének egyik legsúlyosabb természeti katasztrófájához az éghajlatváltozás egyértelműen hozzájárult. A Katrina hurrikán 170 milliárd dollárnyi kárt és több mint 1800 ember halálát okozta, valamint 1,2 millió embert kényszerített lakóhelyének elhagyására. <https://www.climatesignals.org/events/hurricane-katrina-2005>

⁹ BOGNÁR Balázs – BONNYAI Tünde (szerk.) Kritikus infrastruktúrák védelme I. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019 [https://nkerpo.uni-](https://nkerpo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/12450/595_kritikus_infrastrukturak_vedelme.pdf?sequence=1)

nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/12450/595_kritikus_infrastrukturak_vedelme.pdf?sequence=1; HORVÁTH Attila (szerk.): Fejezetek a kritikus infrastruktúra védelemből, Budapest: MHTT, 2013. https://www.mht.eu/hadtudomany/KIV_tanulmanykotet.pdf

gazdasági válság (2008) az érintett szektorokkal kapcsolatosan váltott ki hasonló hatást.¹⁰ Az egyes ágazatok (pl. turizmus, pénzügy, logisztika) reziliens működésének kérdései felől egyre inkább a társadalmi alrendszerek (pl. gazdasági, politikai), majd teljes társadalmak rezilienciája felé fordult a figyelem.

Különösen érdekes volt ebből a szempontból az arab tavaszként (2010–2012) ismert folyamat, amely során a társadalmi elégedetlenség vezetett olyan sokkhatáshoz, ami az állami intézményeket és a politikai berendezkedést is megrengette. Az egyes államok rezilienciája azonban jelentős eltéréseket mutatott. A kapcsolódó kutatások rámutattak, hogy a sokkhatásoknak lehet külső vagy belső oka, valamint egy hibrid támadás részeként lehetnek mesterségesen előidézettek is, melyek a stabilitáshoz szükséges egy vagy több elem romlásához, végül pedig összeomlásához vezethetnek. Ezen elemek bármelyikének gyengesége egy másik elem eróziójához, későbbi kudarcához és a politikai rendezés összeomlásához vezethet.¹¹

A védelem és az elrettentés újragondolása tekintetében, NATO és az Európai Unió számára a Krím-félsziget orosz bekebelezése (2014) vált meghatározóvá. Gyakorlatilag az első olyan esemény volt, amikor nem klasszikus háború útján, de katonai erő felhasználva, a civil lakosságot és a helyi hatóságokat is elbizonytalanítva, a nemzetközi jogszabályokat kijátszva megváltoztatták egy európai ország határait. A hibrid hadviselés gyakorlatban való, akkor sikeresnek látszó kivitelezése jelentette egy új korszak kezdetét. Ugyanabban az évben, a kelet-ukrajnai orosz szeparatizmus támogatása (politikai, katonai, gazdasági, kommunikációs eszközökkel), majd a terület befagyott konfliktusként való tartósítása pedig ezt megerősítette. Oroszország Ukrajnával szembeni fellépése a NATO és az Európai Unió szorosabb együttműködését és e szervezetek védelemmel kapcsolatos elképzeléseinek alapvető változását indította el. Ez egyértelműen megfogalmazást nyert 2014-ben a NATO wales-i csúcstalálkozóján.¹²

A csúcstalálkozó zárónyilatkozata kiemeli, hogy az Ukrajna elleni orosz agresszió megváltoztatta a NATO európai biztonsággal kapcsolatos szemléletét. A NATO soron következő külügyminiszteri értekezletén (2015), amelyen az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselője is részt vett, a hibrid hadviseléssel szembeni védelem stratégiáját és az EU-val és a partnerekkel történő szorosabb együttműködést határozták meg.¹³ Az együttműködés jövőbeli fejlesztését illetően pedig a reziliencia úgy jelenik meg, mint a NATO, az EU és partnereik komplementer tevékenységét igénylő fejlesztési terület.

A reziliencia fogalmának „diadala” 2016-ban teljesedett ki mind az EU, mind a NATO narratíváiban. Az Európai Unió kül- és biztonságpolitikájára vonatkozó Globális Stratégiája¹⁴ hangsúlyozta az államok és a társadalmak rezilienciáját Európán belül és a szomszédos régióban,

¹⁰ KISS J. László: A globális pénzügyi válság a geopolitikai változások tükrében in: *Nemzet és Biztonság*, 2009. 2. sz. 71–83. o.; http://www.nemzetesbiztonsag.hu/regi_szamok.php?rsz=2&ev=2009&szam=2 ;

MOLNÁR Ferenc, Kockázatok, stratégiák és a gazdasági válság, *Nemzet és Biztonság*, 2012. 3. sz. 71–78. o. http://www.nemzetesbiztonsag.hu/regi_szamok.php?rsz=2&ev=2012&szam=3

¹¹ POUNDS, EL ALAM, KEIJZER: Military Contribution to State Resilience: Afghanistan and Lebanon in: CUSUMANO – CORBE (Eds.) *A Civil-Military Response to Hybrid Threats*, Palgrave Macmillan, 2018.

¹² Wales Summit Declaration, 2014.09.05. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm

¹³ NATO Secretary General Jens Stoltenberg and the EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, Federica Mogherini sajtónyilatkozata, 2015. 12.02.

https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_125361.htm

¹⁴ Közös jövőkép, közös fellépés: Erősebb Európa,

https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_hu_.pdf

valamint azt, hogy a kizárólag civil (polgári) eszközök fejlesztése és alkalmazása egyre kevésbé felel meg a változó világ valóságának. A NATO állam- és kormányfői részvételével zajlott Észak-atlanti Tanács varsói ülésének zárónyilatkozatában ugyancsak kulcsfogalomként jelent meg a reziliencia.¹⁵

Az európai ellenálló képesség megerősítésének kezdeti lépései közben, a COVID-19 pandémia jelentett egy olyan sokkot a világnak, ami a reziliencia jelentőségének újabb dimenzióit tette egyértelművé. A pandémia számos már elkezdődött nemzetközi folyamatot felgyorsított. Ilyen mindenekelőtt a globális gazdasági, stratégiai átrendeződés; a politikai rendszerek közötti versengés; a demokratikus szabadságjogok korlátozása; és a technológiai fejlődés. A pandémia egyértelművé tette, hogy a határokat nem tisztelő, ún. transznacionális fenyegetések és a nagyhatalmi vetélkedés időszakát éljük, valamint, hogy e két jelenség felerősíti egymást.

A COVID-19 vírus terjedésének kezelése a folyamat kezdetétől egyértelműen nemzetközi együttműködést igényelt volna, de a stratégiai vetélkedés kontextusában unilaterális reakciókat eredményezett, mindenekelőtt Kína és az Egyesült Államok részéről. A kínai vezetés a központi hatalom megtartására és nemzetközi helyzetének megerősítésére összpontosított a váratlanul adódott helyzetben. Az amerikai vezetés pedig a Kínával való versenyre fókuszált a nemzetközi, akár a szövetségesi együttműködés kárára is. Az ENSZ Egészségügyi Világszervezete éppen a nemzetközi együttműködésre való legnagyobb szükség idején lett az amerikai–kínai vetélkedés terepe.¹⁶

A pandémia kitörésekor gyorsan megváltozott nemzetközi környezet a NATO szövetséges államok működését is jelentősen megterhelte. A szövetséges államoknak az egészségügyi sokkhatásra adott reakciója elsőként nemzeti szinten jelentkezett, majd a nemzetközi együttműködés kétségtelen szükségessége folyamatos és egyre összetettebb egyeztetéseket, koordinációt eredményezett. A pandémia kezelésének nemzeti erőfeszítései minden esetben a biztonsági és védelmi szervezetek – így szinte azonnal a haderők – gyors alkalmazását is jelentette. Az összetett nemzetközi és nemzeti civil-katonai koordináció a reziliencia, az ellenálló képesség jelentőségének felismerésén nagyot lendített előre. A pandémia kezelése során egyre világosabbá vált, hogy a nemzetközi rend, a biztonság, a védelem alapvetően új jellemzőkkel bír. Az új helyzet pedig a NATO szövetségesektől és az Európai Uniótól mind stratégiai, mind műveleti szinten jelentős és gyors alkalmazkodást várt el.

A pandémia rámutatott, hogy a világ a globalizáció révén jelentősen átalakult:

- az országok, vállalatok sokkal inkább függenek egymástól, így sok tekintetben sérülékenyebbek (pl. ellátási láncok);
- a technológiai fejlődés teljesen új dimenziókat nyitott meg a politika, a közigazgatás, a közszolgáltatások, a gazdaság és a hadviselés területén is (pl. mesterséges intelligencia);
- a hidegháború előtti ellenálló képességtől teljesen eltérőt kell napjainkban fejleszteni a határokon átívelő kockázatok, a kölcsönös függőség és az országon belüli rendszerek decentralizáltsága okán (pl. magánszektor szerepe).

¹⁵ Warsaw Summit Communiqué https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm

¹⁶ Robert B. ZOELLICK: Before the Next Shock - How America Can Build a More Adaptive Global Economy, Foreign Affairs, March/April 2022. <https://www.foreignaffairs-com.cdn.ampproject.org/c/s/www.foreignaffairs.com/articles/world/2022-02-22/next-shock?amp>

A pandémia kitörése óta eltelt időszakban a rezilienciáról számtalan összefüggésben olvashattunk, hallhattunk a NATO-hoz kapcsolódóan. Amiben elvi konszenzus van az az, hogy a reziliencia multiszektoriális (politikai, gazdasági, védelmi stb.) és több fogalom is kapcsolódik hozzá, amelyek bizonyos mértékig a részét képezik. Ilyen mindenekelőtt az ellenállás (resistance), a helyreállítás (recovery), az alkalmazkodás (adaptation) és az átalakulás (transformation).

3. NATO, Európai Unió, ellenálló képesség

A NATO 2016-os varsói csúcstalálkozójának zárónyilatkozata rögzíti: „*A reziliencia a biteles elrettentés és védelem, valamint a szövetség alapvető feladatai hatékony ellátásának nélkülözhetetlen alapja.*” Ugyancsak kitér arra, hogy itt három kulcsfontosságú feladatkörrel van szó: a kormányzás folytonosságának, a lakosság alapvető szolgáltatásainak, valamint a nemzeti és a NATO katonai erők folyamatos polgári támogatásának biztosításáról.¹⁷ Az ellenálló képesség tehát széleskörű, átfogó tevékenységet igényel, amelyben érintett a kormányzat (minisztériumok), a haderő, a gazdaság (állami és piaci szereplők), az állampolgárok, a civil társadalom és a nemzetközi szervezetek.

Jól érzékelhető, hogy a hazai jogi, szabályozási és szervezési folyamatok ezzel a komplexitással és nemzetközi gondolkodással összhangban vannak. Közös, nemzeti és nemzetközi szinten koordinált tevékenységre, helyzetértékelésre, képzésre, valamint gyakorlásra van szükség. A koordinált összkormányzati tevékenység nélkülözhetetlen, hiszen a fenyegetések, kihívások igen eltérőek és nincs egyetlen minisztérium, amely azt kezelni tudná. A társadalom védelmi szolidaritása egyrészt a fizikai védelemben való részvétel különböző formáit érinti,¹⁸ másrészt azonban képzést – egyben a tudatosság fejlesztését – feltételezi, hiszen az új technológiák korábban nem ismert hatékonysággal informálják félre az országok lakosságát. A gazdaság és így a magánszektor szereplői pedig a kritikus infrastruktúra és az alapvető szolgáltatások biztosítása tekintetében is meghatározóak. Ez utóbbi, azért is figyelmet érdemel, mert az elmúlt évtizedek kiszervezési (outsourcing) tendenciái a haderők működését nagymértékben a piac és civil szereplőktől tették függővé.

A védelem szempontjából kulcsfontosságú polgári erőforrások, létfontosságú infrastruktúrák sok területen a magánszektor tulajdonában, üzemeltetésében vannak. Például:

- a jelentős katonai műveletekhez szükséges katonai szállítás mintegy 90%-át a kereskedelmi szektorból bérelt vagy rekvirált polgári eszközök biztosítják;
- a védelmi célokra használt műholdas kommunikáció több mint 70%-át a kereskedelmi szektor biztosítja;
- a transzatlanti internetforgalom mintegy 90%-át – beleértve a katonai kommunikációt is – a polgári infrastruktúra által fenntartott tenger alatti optikai kábelhálózatokon bonyolítják;
- a NATO-műveletekhez nyújtott befogadó nemzeti támogatás átlagosan mintegy 75%-át a helyi kereskedelmi infrastruktúrából és szolgáltatásokból szerzik be.¹⁹

¹⁷ Commitment to enhance resilience, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm

¹⁸ Lásd pl.: SZÉKELY Zoltán – UJHÁZY László: Strengthening the resilience of the Hungarian society using volunteer reserves, *Vojenské Reflexie* 15. 2020, 7–28. o.
o.http://ak.aos.sk/images/dokumenty/vojenske_reflexie/22020/vojenske_reflexieXV_2-8-28.pdf

¹⁹ Resilience, civil preparedness and Article 3
https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_132722.htm?selectedLocale=en

A varsói csúcstalálkozó meghatározó volt a NATO és az Európai Unió megújuló együttműködése szempontjából is. Az Európai Tanács elnöke, az Európai Bizottság elnöke és a NATO főtitkára közös nyilatkozatot írt alá, amely egy új típusú kapcsolat alapjait teremtette meg:

„A közös kihívások fényében, amelyekkel most szembesülünk, fokoznunk kell erőfeszítéseinket: az együttműködés új módjaira és új szintű ambíciókra van szükségünk; mert biztonságunk összekapcsolódik; mert együttesen az eszközök széles körét tudjuk mozgósítani az előtünk álló kihívásokra való reagáláshoz; és mert az erőforrásokat a lehető leghatékonyabban kell felhasználnunk. A NATO és az Európai Unió kölcsönösen erősítik egymást. Együtt jobban tudják biztosítani a biztonságot Európában és azon túl is.”

A NATO–Európai Unió stratégiai partnerségnek hét együttműködési területét határozta meg a dokumentum, köztük az ellenálló képességet.²⁰ Ezt követően 2018-ban aláírták a második közös nyilatkozatot, amely gyors előrelépésre szólított fel négy kulcsfontosságú területen:

- a katonai mobilitás;
- a terrorizmus elleni küzdelem;
- a vegyi, biológiai, radiológiai és nukleáris fegyverekkel szembeni ellenálló képesség;
- a nők, a béke és a biztonság.²¹

A NATO és az Európai Unió tagállamai jóváhagyták az együttműködési folyamatot és ezzel párhuzamosan nem kevesebb, mint 74 cselekvési pontot határoztak meg, amelyek előrehaladásának eredményeiről rendszeres jelentést készítenek. A két intézmény tehát jelentős előrelépést tett a hatékonyabb együttműködés, és így az ellenálló képesség fejlesztése érdekében. Rendszeres politikai párbeszéd folyik köztük, az együttműködés területei meghatározásra kerültek, valamint a műveleti együttműködés területén is jelentős fejlődést értek el (pl. hibrid fenyegetés, kibernetikai biztonság és védelem, katonai mobilitás).

A NATO történelmében ugyancsak új időszak kezdődött a Krím-félsziget orosz bekebelezése és a kelet-ukrajnai régiók destabilizálása eredményeként. A NATO keleti szárnya katonailag megerősítésre került, és a szövetség katonai vezetői a hidegháború óta először döntöttek a NATO Katonai Stratégiájáról (NATO Military Strategy), 2019-ben. Az új szemléletben fogant stratégia meghatározta a szövetség katonai-stratégiai célkitűzéseit és a végrehajtásukhoz szükséges módokat és eszközöket. A stratégia végrehajtást illetően megkezdődött: az Elrettentés és a Védelem Katonai Koncepciójának kidolgozása (Concept for Deterrence and Defence of the Euro-Atlantic Area), ami 2020-ban került elfogadásra; valamint a katonai eszközök fejlesztése jövőképeként, a NATO Hadviselés Alapkoncepciója kidolgozása (NATO Warfighting Capstone Concept), ami 2021-re készült el. Ez utóbbiban a háború változó jellegével kapcsolatos öt fejlesztési irány egyikeként a rezilienciát jelölték meg. Kiemelten felhívta a figyelmet a polgári és a katonai együttműködésre,

²⁰ Joint declaration on EU-NATO Cooperation by the President of the European Council, Donald Tusk, the President of the European Commission, Jean-Claude Juncker, and the Secretary General of NATO, Jens Stoltenberg, Warsaw, 08 July, 2016, <https://www.consilium.europa.eu/media/21481/nato-eu-declaration-8-july-en-final.pdf>

²¹ Joint declaration on EU-NATO Cooperation, 10 July, 2018
https://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato_eu_final_eng.pdf

különös tekintettel az ellátási útvonalak, a kommunikáció és a társadalmak gondolkodásának befolyásolása területein.²²

Ennek megfelelően a NATO szövetségesek kötelessége, hogy olyan rendszereket építsenek ki,²³ amelyek felfogják a zavaró behatásokat, képesek a változó környezethez igazodni (adaptálódni), miközben megtartják lényegi funkcióikat, szerkezetüket, identitásukat és kontrollmechanizmusait. A reziliencia olyan fontos kérdéssé vált, hogy sokszor a NATO fő feladatai, a kollektív védelem, a válságkezelés és a kooperatív biztonság melletti feladatként említették a 2022-es NATO csúcstalálkozót megelőző években.

Stratégiai és politikai szinten a NATO jövőjével kapcsolatosan azonban hosszú ideig komoly viták voltak. Ez mindenki számára világossá vált az amerikai egyesült államokbeli elnökválasztásokhoz kapcsolódóan, hiszen a korábbi elnök (Donald Trump) NATO-szkepticizmusának adott hangot, míg a 2020-ban megválasztott új elnök (Joe Biden) a transzatlanti kapcsolatok erősítését határozta meg célként. Ezzel párhuzamosan a francia elnök (Emmanuel Macron) az európai stratégiai autonómia megteremtésére szólított fel. A NATO új Stratégiai Koncepciójának előkészítését szolgáló jelentés, a „NATO 2030: United for a New Era”,²⁴ pedig nagyszámú ajánlást fogalmazott meg és a reziliencia szinte minden létező kontextusban előfordul benne. Ugyanakkor a NATO politikai adaptáció alapkérdéseinek megválaszolása nélkül aligha történhetett lényegi előrelépés²⁵ ezek tekintetében.

A NATO brüsszeli csúcstalálkozóján (2021) az állam- és kormányfők elfogadták a NATO fejlesztésére vonatkozó döntéseket (NATO 2030), ennek keretében a reziliencia katonai és politikai értelemben is további értelmezést nyert.²⁶ A döntések egyértelművé tették, hogy az ellenálló képesség:

- nemzeti és kollektív felelősség is egyben;
- alapfeltétele az elrettentésnek;
- átfogó keretet biztosít a NATO három alapvető feladatához.

Éppen ezért a NATO arra törekszik, hogy integráltabb és jobban összehangolt megközelítést alkalmazzon a sebezhetőség csökkentése és annak biztosítása érdekében, hogy haderők békében, válságban és konfliktusban is hatékonyan tudjanak működni. Ennek fontos feltétele a fenyegetésekkel kapcsolatos gyors előrejelzés, a harckészültség fokozása és a döntéshozatali rendszer átalakítása.

A kötetünkben külön is tárgyalt NATO szerinti reziliencia hét alapkövetelményhez (baseline requirements)²⁷ kapcsolódó nemzeti célok az ellenálló képesség operacionalizálását jelentik, vagyis meghatározzák, miként lesz mérhető a feladatok hatékony végrehajtása. A nemzeti célok és

²² Rear Admiral John W. TAMMEN: NATO's Warfighting Capstone Concept: anticipating the changing character of war, NATO Review, 2021.07.09. <https://www.nato.int/docu/review/articles/2021/07/09/natos-warfighting-capstone-concept-anticipating-the-changing-character-of-war/index.html>

²³ KÁDÁR Pál: A pandémia kezelése mint a nemzeti ellenálló képesség „tesztje”, Honvédségi Szemle, 149.2. (2021) 5. o.

²⁴ NATO 2030: United for a New Era, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf

²⁵ Sebastian HARNISCH - Cammeron THIES - Gordon FRIEDRICHS: The logic of resilience in transatlantic relations in: The Politics of Resilience and Transatlantic Order – Enduring Crisis? London: Routledge (2019) pp. 221-236.

²⁶ Strengthened Resilience Commitment, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_185340.htm

²⁷ Resilience and Article 3 https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm

feladatok meghatározása és végrehajtása egyértelműen összkormányzati eljárásokat és működést feltételez.²⁸ Ennek keretében (a szövetséges állam- és kormányfők állásfoglalása szerint) a NATO arra számít, hogy a nemzetek az ellenálló képességgel kapcsolatos célkitűzések meghatározására, értékelésére, felülvizsgálatára és nyomon követésére terveket dolgoznak ki, amelyek adott országok esetében az Európai Unió normákkal is összhangban vannak. Ez praktikus azt jelenti, hogy az Európai Unió szabályozási mechanizmusai a NATO reziliencia célok megvalósítását támogatják.

A fentiekén túl, az ellenálló képesség fokozásának nyomon követését egy új, négyéves tervezési és felülvizsgálati ciklus (Planning and Review Cycle) támogatja. Ezzel egy olyan eljárásrend /intézmény kerül felállításra, ami a NATO Védelmi Tervezési Rendszer (NATO Defence Planning Process) kapcsolódóan és ahhoz hasonlóan keretet biztosít az összehangoltsághoz és az elszámoltathatósághoz. (1. táblázat)

- **Fázisai:** követelmények meghatározása; célok kitűzése és tervek kidolgozása; nemzeti és NATO értékelések.
- **Követelménymeghatározás eszközei:** NATO hét alapkövetelmény; NATO ellenálló képességi célok; nemzeti ellenálló képességi célok.
- **Értékelés eszközei:** NATO Védelmi Tervezés Kérdőívére adott nemzeti válaszok; NATO ellenálló képességének értékelése; regionális polgárvédelmi értékelés; nemzeti önértékelés.

1. táblázat A NATO védelmi tervezési ciklus egyes elemei

Az ellenálló képesség fokozása mindenképpen igényli a nemzetközi szintű koordinációt, a jelenleginél magasabb szintű integráltságot, hiszen a biztonsági, védelmi kockázatok, fenyegetések csakúgy, mint az egyes sérülékeny rendszerek, jellemzően nem államhatárokhöz kötöttek. A NATO katonai műveletei pedig ugyancsak nemzetközi mozgást, cselekvőképességet feltételeznek. E folyamat kulcsállomásának tekinthető, hogy a NATO 2022-es csúcstalálkozóját közvetlenül megelőzően felállították a NATO Reziliencia Bizottságát.²⁹

4. A NATO új Stratégiai Konceptiója és a reziliencia kérdése

Hosszú előkészítő munka után, harminc szövetséges ország elfogadta a NATO új Stratégiai Konceptióját Madridban, 2022. június 29-én.³⁰ A Stratégiai Konceptió határozza meg a szövetség előtt álló biztonsági kihívásokat, valamint felvázolja a politikai és katonai feladatokat. A jelenlegi konceptió a hidegháború utáni negyedik, de az első olyan, amely kijelenti, hogy az euroatlanti

²⁸ FARKAS Ádám: Az alaptörvény új, védelmi és biztonsági tárgyú rendelkezéseinek elemzése I. Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/38. <https://hhk.uni-nke.hu/kutatas-es-tudomanyos-elet/kutatomuhelyek/vedelmi-biztonsagi-szabalyozasi-es-kormanyzastani-kutatomuhely/muhelytanulmanyok/2022>
KÁDÁR Pál: A hibrid kihívások és a működő államszervezet – gondolatok egy konferencia margójára, Honvédségi Szemle, 2020. 4. 3-10.; <https://kiadvany.magyarhonvedseg.hu/index.php/honvszemle/article/view/86/86>
KESZELY László: Az átfogó megközelítés elméleti alapjai. In: KESZELY László (szerk.): Az átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás. Zrínyi Kiadó, 2013, 29–69. o.

²⁹ Deputy Secretary General addresses NATO Resilience Symposium 2022, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_195051.htm?selectedLocale=en

³⁰ NATO 2022 Strategic Concept, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf

térségben nincs béke és hogy a NATO globális és egymáshoz kapcsolódó több fenyegetéssel néz szembe.³¹ Összességében tehát azt rögzíti, hogy romlik a biztonsági környezet.

Két fenyegetést nevesít ténylegesen a dokumentum: Oroszországot és a terrorizmust. Oroszországot illetően kiemeli, hogy a szövetséges államok szuverenitása és területi egysége elleni orosz támadás nem zárható ki. Valamint egyértelművé teszi, hogy a NATO Oroszország felé kialakított párbeszéd és védelem („dual track approach”) politikája az Ukrajna elleni 2022 februári támadást követően nem preferált. A terrorista csoportok vonatkozásában rögzíti, hogy azok kibővítették hálózataikat, képességeiket megerősítették, és új technológiákba fektettek be, hogy növeljék hatékonyságukat. Jóllehet a terrorizmus megnevezésre került, de mégsem tárgyalja alaposabban a dokumentum, ami vélhetően a szövetségesek (pl. Törökország, Spanyolország) eltérő álláspontjának köszönhető.

A NATO 2010-es stratégiai koncepciójában³² meghatározott három fő feladata a kollektív védelem, a válságkezelés és a kooperatív biztonság. A hidegháború idején az első feladat dominált, majd a 1990-es években a szövetség határain kívüli válságok jelentette kockázatok kezelése – leginkább a Balkán, a Közel-Kelet és Észak-Afrika – volt a figyelem középpontjában. A kooperatív biztonság, a partnerség nem szükségszerűen és nem elsősorban a katonai megerősítésre összpontosított, hanem hogy csökkentse az instabilitást.

Az új Stratégiai Koncepcióban mind a három feladat folytatása továbbra is szükségesnek látszik, de jelentős hangsúlyeltolódások vannak. Egyrészt a megnevezések valamelyest változtak, így ma a NATO fő feladatai: az elrettentés és a védelem, a válságmegelőzés és -kezelés; valamint a változatlanul maradt kooperatív biztonság. Ugyanakkor komoly változásként kezelhető, hogy minden feladat az elrettentés és a védelem feladatának rendelődik alá, vagyis a korábbi válságkezelés-központúság immár a múlté. A NATO, amely a hidegháború után jelentősen átalakult és válságkezelő képességeit erősítette a biztonsági környezet változása során, immár jelentős mértékben visszatér a létrehozásakor meghatározott fő feladathoz.

Jelentős lépés történt az elrettentés és a védelem előtérbe helyezése tekintetében, de a megközelítés alapvetően más, mint a hidegháború idején volt. A Stratégiai Koncepció egyrészt új módon közelíti meg a fogalmat, amikor globális figyelmet és 360 fokos megközelítésmódot említ, illetve amikor „minden potenciális ellenfél”, „minden agressziós lehetőségét” rögzíti és részletezi a szövetségesek védelmének főbb szempontjait.

Ugyancsak új szempontot tükröz a kereskedelmi hajózási útvonalak biztosítására való kitétel, ami már a legutóbbi évek ellátási láncokra, az euroatlanti régió túl területekre, és általában a második világháború után kialakult nemzetközi intézményrendszer és szabályok szerinti működés megőrzésére is utal. Vagyis a dokumentum Oroszországot és a terrorizmust megnevezi, de ennél jóval szélesebben értelmezi a NATO feladatkörét és egyértelműen említi Kínát a szövegben mint agresszív versenytársat. A fenyegetések, kockázatok természete nehezzé, ha nem lehetetlenné tette a szűkebb értelmezést.

³¹ ibid p.3.

³² Strategic Concept 2010, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_82705.htm

Szemponctunkból különösen figyelemre méltó a Stratégiai Konceptió 26. pontja, amely a védelem és az elrettentés fejezetébe emeli a Washingtoni Szerződés 3. paragrafusából levezetve a rezilienciát és hangsúlyozza:

„Robosztusabb, integráltabb és koherensebb megközelítést fogunk követni a biztonságunkat fenyegető katonai és nem-katonai fenyegetésekkel és kihívásokkal szembeni nemzeti és szövetségi szintű ellenálló képesség kiépítésére, ami nemzeti felelősség és az Észak-atlanti Szerződés 3. cikkében gyökerező kollektív kötelezettségvállalás.”

A reziliencia tehát nem jelent meg negyedik alapfeladatként a koncepcióban – noha ennek vonatkozásában voltak törekvések. Az azonban beigazolódott, hogy a szövetség ellenálló képességének fejlesztése kiemelt kérdéskör. Az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének alapidokumentumának 3. cikkelye rögzíti, hogy a szövetségesek védelmi képességüket fenntartják és fejlesztik. A védelmi képességek pedig az új Stratégiai Konceptióban sokkal szélesebb értelemmel bírnak, mintsem kizárólagosan a katonai képességek. A NATO védelmi feladatainak hatékony ellátása ezer szálon függ a civil infrastruktúrától, amely érzékeny a terrorista, vagy éppen hibrid támadásokra.

Kiemelendő, hogy a hibrid hadviselés nem katonai elemeinek előtérbe kerülése egyre jelentősebbé válik napjainkban, így a polgári (azon belül állami, önkormányzati, üzleti) és a katonai rendszerek soktűrése és működőképességének gyors helyreállítása a biztonság és a védelem, sürgető kérdésévé vált. E fejlemény pedig logikusan eredményezi a NATO-partnerekkel történő szorosabb együttműködést. E tekintetben a Stratégia Konceptió ugyancsak egyértelműen fogalmaz és nevesíti az EU-t:

„A szövetségesek elleni hibrid műveletek elérhetik a fegyveres támadás szintjét, és az Észak-atlanti Tanácsot az Észak-atlanti Szerződés 5. cikkére való hivatkozásra készíthetik. Továbbra is támogatni fogjuk partnereinket a hibrid kihívások leküzdésében, és igyekezünk maximalizálni a szinergiákat más érintett szereplőkkel, például az Európai Unióval.”

A biztonsági környezet romlása és komplexitásának növekedése NATO szorosabb együttműködését kíván meg partnereivel, elsősorban az Európai Unióval, mivel az EU szabályozási tevékenysége nagy mértékben szolgálja az ellenálló képesség fejlesztését. Ennek megfelelően 2022 decemberében az Európai Unió Tanácsa a kritikus fontosságú szervezetek rezilienciájának megerősítéséről szóló irányelvet és ajánlást fogadott el.

Az irányelv felváltja a 2008-ban elfogadottat, mert a kritikus infrastruktúra használatával végzett műveletek határokon átnyúló jellege miatt a kizárólag az egyes eszközökre vonatkozó védelmi intézkedések nem elegendőek a zavarok megelőzéséhez. E szerint a tagállamoknak stratégiát kell kidolgozniuk a kritikus fontosságú szervezetek rezilienciájának fokozására, legalább négyévente kockázatértékelést kell végezniük, és meg kell jelölniük az alapvető szolgáltatásokat nyújtó, kritikus fontosságú szervezeteket. A nemzeti vonatkozásokon túl szabályok születtek a kiemelt európai jelentőségű, kritikus fontosságú szervezetek meghatározására is.

Az ajánlás a kritikus infrastruktúrák rezilienciájának megerősítésére összpontosít és intézkedéseket fogalmaz meg az alapvető ágazatokra vonatkozóan (pl. energia, digitális infrastruktúra, közlekedés és úrkutatás). A dokumentum három kiemelt területet fed le (felkészültség, reagálás és nemzetközi együttműködés) és felkéri a tagállamokat, hogy aktualizálják kockázatértékeléseiket, végezzék el az érintett szervezetek stressztesztjeit prioritásként kezelve az energiaágazatot. Az irányelv felszólítja

az Európai Unió tagállamait a határokon átnyúló jelentőséggel bíró kritikus infrastruktúrák zavaraira való koordinált reagálásról szóló terv készítésére és kijelenti, hogy az EU támogatni fogja a partnerországokat rezilienciájuk fokozásában és a NATO-val e területen folytatott együttműködés megerősítésében.³³

A NATO és az EU együttműködésének nagyságrendi és minőségi változása szükséges, hiszen közel tízszeresére nőtt a NATO keleti szárnyára telepített katonai erők nagysága,³⁴ a NATO új katonai erő felépítése (NATO Force Model)³⁵ további fejlesztéseket irányoz elő ezek esetleges gyors további növelése érdekében. Mindemellett Oroszország Ukrajna elleni támadása a NATO további bővítését eredményezte – a semleges tradíciókkal bíró Finnország és Svédország felvételét kérte a NATO-ba. Finnország és Svédország csatlakozása jelentős változásokat eredményez a szövetségben.

A várakozásoknak megfelelően a NATO 2022-es csúcstalálkozóját követően újabb NATO–EU nyilatkozat került aláírásra az együttműködés magasabb szintre emeléséről, az Oroszországgal és Kínával szembeni együttműködés fokozásáról, valamint Ukrajna támogatásáról. A nyilatkozat leghatározottabban elítéli az orosz agressziót, és kijelenti, hogy Oroszország háborúja aláássa Európa és a világ biztonságát, stabilitását és felszólít az orosz csapatok azonnali kivonására Ukrajnából. A nyilatkozat megjegyzi, hogy az autoriter szereplők kihívást jelentenek a NATO és az EU érdekei számára.

A fokozódó stratégiai versenyben a kínai politika kihívásokat jelent, valamint a törékeny és instabil európai helyzet megfelelő terepet készített elő a stratégiai riválisok és a terrorszervezetek számára is. A nyilatkozat ismételten hangsúlyozza az USA-val való kapcsolatok fontosságát és hogy a NATO képezi a kollektív védelem alapját az euroatlanti térségben. Egyúttal a védelemben való erősebb európai szerepvállalás szükségességét ismételten kétségtelenné teszi. A NATO és az EU meghatározott területeken fokozza az együttműködést, többek között az ellenálló képesség, a kritikus infrastruktúrák védelme, a megjelenő destruktív technológiák (Emerging Disruptive Technology), a külföldi beavatkozások és az információs manipulációk területén.³⁶

Egy nappal a nyilatkozat aláírása után (2023. január 11.) a NATO és az EU bejelentette, hogy közös munkacsoportot hoz létre a reziliencia és a kritikus infrastruktúra védelme érdekében. A munkacsoport célja, hogy a két szervezet szakemberei megosszák egymással helyzetértékeléseiket, a legjobb gyakorlatokat, és kidolgozzák az ellenálló képesség javításának elveit. A munkacsoport kezdetben négy ágazatra összpontosít: energia, közlekedés, digitális infrastruktúra és űrkutatás. Ezzel a NATO–EU együttműködés az elmúlt években, és különösen az Ukrajna elleni oroszországi agressziós háború kezdete óta példátlan szintre emelkedett.

³³ Az EU rezilienciája: a Tanács a kritikus fontosságú szervezetek rezilienciájának megerősítéséről szóló irányelvet fogadott el <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2022/12/08/eu-resilience-council-adopts-a-directive-to-strengthen-the-resilience-of-critical-entities/>

³⁴ NATO's military presence in the east of the Alliance, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_136388.htm

³⁵ New NATO Force Model https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/220629-infographic-new-nato-force-model.pdf

³⁶ Joint Declaration on EU-NATO Cooperation https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_210549.htm