

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS KORMÁNYZÁSTANI
KUTATÓMŰHELY

VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS
KORMÁNYZÁSTANI MŰHELYTANULMÁNYOK

2022/27.

KESZELY LÁSZLÓ – VARGA ATTILA FERENC

*A nemzeti és NATO szintű válságkezelés új szabályozási
keretrendszerének elemzése*



Rólunk

A műhelytanulmány (working paper) műfaja lehetőséget biztosít arra, hogy a még vállaltan nem teljesen kész munkák szélesebb körben elérhetővé váljanak. Ezzel egyrészt gyorsabban juthatnak el a kutatási részeredmények a szakértői közönséghez, másrészt a közzététel a végleges tanulmány ismertségét is növelheti, végül a megjelenés egyfajta védettséget is jelent, és bizonyítékot, hogy a később publikálandó szövegben szereplő gondolatokat a working paper közzétételekor a szerző már megfogalmazta.

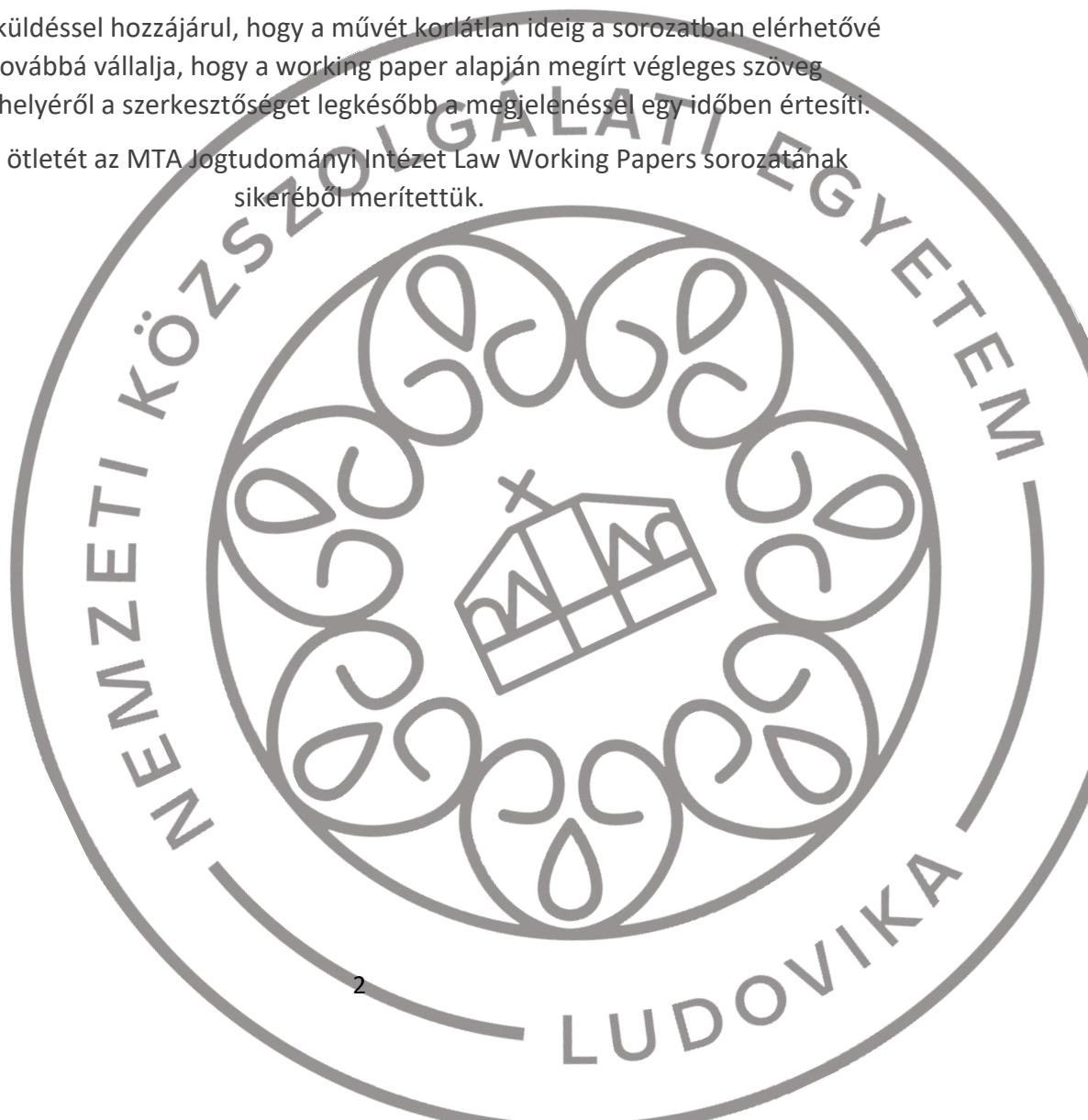
A Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok célja, hogy a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely küldetéséhez kapcsolódó területek kutatási eredményeit a formális publikációt megelőzően biztosítsa, segítve a láthatóságot, a friss kutatási eredmények gyors közzétételét, megosztását és a tudományos vitát.

A beküldéssel a szerzők vállalják, hogy a mű megírásakor az akadémiai őszinteség szabályai és a tudományosság általánosan elfogadott mércéje szerint jártak el. A sorozatban való megjelenésnek nem feltétele a szakmai lektorálás.

A műfaji jellegből adódóan a leadott szövegekre vonatkozó terjedelmi korlát és egységes megjelenési forma nincs, a szerzőtől várjuk az absztraktot és a megjelentetni kívánt művet oldalszámozással, egységes hivatkozásokkal.

A szerző a beküldéssel hozzájárul, hogy a művét korlátlan ideig a sorozatban elérhetővé tegyék, továbbá vállalja, hogy a working paper alapján megírt végleges szöveg megjelenési helyéről a szerkesztőséget legkésőbb a megjelenéssel egy időben értesíti.

A kiadvány ötletét az MTA Jogtudományi Intézet Law Working Papers sorozatának sikeréből merítettük.



Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/27.

Szerző:

Dr. Keszely László PhD ezredes, Honvédelmi Minisztérium

Dr. Varga Attila Ferenc PhD ezredes, Honvédelmi Minisztérium

Szerkesztő:

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok

Kiadja

Nemzeti Közszerológálati Egyetem

Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

Kiadó képviselője

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok

ISSN szám

2786-2283

Kézirat lezárva 2022. október 15.

Elérhetőség:

Nemzeti Közszerológálati Egyetem

Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

1441 Budapest, Pf.: 60

Cím: 1083 Bp., Ludovika tér 2.

Központi szám: 36 (1) 432-9000



A NEMZETI ÉS NATO SZINTŰ VÁLSÁGKEZELÉS ÚJ SZABÁLYOZÁSI KERETRENDSZERÉNEK ELEMZÉSE¹

Bevezetés

A válság és válságkezelés kifejezéseket az emberiség évszázadok óta töretlenül használja, természetesen más és más értelemben, összefüggésben, tartalommal. A szakirodalom is bővelkedik válságelméleti teóriákban, jónéhány publikáció szerzője kísérletet is tett valamiféle válság fogalom megalkotására. Mindezek mellett a mai napig nem született univerzális, mindenki által elfogadott válság definíció, megmaradt a különböző értelmezések teljes pluralizmusa. A kérdést jogi szempontból megvizsgálva is csak azt mondhatjuk, hogy a magyar hatályos jog – hasonlóan a nemzetközi joghoz – nem ismer válság definíciót. Néhány ország megalkotta a saját válságfogalmát,² de az államok többsége egyszerűen csak használja mint magától értetődő, definiálást nem igénylő kifejezést. Hazánkban szintén történtek már kísérletek általános válságfogalom létrehozására, de nem meglepő módon konszenzus, sőt konszenzus közeli helyzet elérése nélkül. Ennek egyik oka, hogy nagy valószínűséggel nem is lehet adekvát, objektív jellegű jogszabályi definíciót megalkotni, mert annyira bonyolult és sokrétű tartalmat takar a válság kifejezés. Másrészt, ahogy az elméleti válságszakértők is hajlanak arra az álláspontra, hogy nem szerencsés, vagy talán nem is lehetséges objektív válságfogalmat létrehozni.

Az első kérdés valóban az, hogy a válság fogalmát objektív, vagy szubjektív szemszögből kell nézni. Egy teljesen objektív válságfogalom esetén lehet, hogy a kialakult helyzet bár súlyos, mégsem jelent semmi változást a döntéshozatal folyamatában, mert a döntéshozók nem látják válságnak a helyzetet. Ugyanennek a fordítottja is megtörténhet: az eset nem minősíthető valódi válságnak, de a döntéshozók a helyzetet kritikusnak érzékelhetik és a válságok kezelésére vonatkozó szabályok szerint járnak el. A szubjektív válságfogalom konstruktívabbnak tűnik. Használata az események tisztább látását biztosítja és segít megértetni, hogy a válságban érintettek egyes csoportjai miért azt teszik amit tesznek.³ A válsághelyzetet valaki, vagy valami érzékeli: lehet egyén, egy csoport, egy szervezet, egy

¹ A mű TKP2021-NVA-16 számú projekt keretében, a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a Tématerületi Kiválósági Program 2021 pályázati program finanszírozásában valósult meg.

² Észtország az alábbi jogszabályban rögzített definíciókat alkalmazza: Veszélyhelyzet: rendkívüli esemény, vagy események láncolata, amely a közbiztonságot, sok ember életét vagy egészségét veszélyezteti, és/vagy kiterjedt gazdasági kárt okoz. A veszélyhelyzet válsággá eszkalálódhat. Válság: olyan veszélyhelyzet, amely megoldása a Kormányzati Válságkezelő Bizottság vezetésével számos kormányzati szerv és helyi önkormányzat közötti koordinált cselekvést igényel. Veszélyhelyzet, vagy rendkívüli állapot kihirdetése szükségessé válhat a válság megoldásához. (Lásd STERN, Erik K.; NOHRSTEDT, Daniel: Crisis Management in Estonia: Case studies and Comparative Perspectives, CRISMART series, 2001, volume 3. pp.38-39). Szlovénia az alábbi jogszabályban rögzített definíciót alkalmazza: válság: meghatározott ideig fennálló ember által előidézett helyzet, amely komoly fenyegetést jelent a nemzet biztonságára és nem lehet normál eszközökkel kezelni. (Lásd BRANDSTÖRM, Annika; MALESIC, Marian: Crisis Management in Slovenia: Comparative Perspectives, CRISMART series, 2004, volume 26. p.35).

³ KORAEUS, Mats: Who knows? The Use of Knowledge Management in Crisis. Crisis Management Europe Research Program, Swedish National Defence College and CRISMART, 2008, Volume 36. pp.20-21.

társadalom, egy állam.⁴ A szubjektív válságfelfogás szerint tehát akkor beszélünk válságról, ha egy rendkívüli eseményt az általa érintettek – legjellemzőbben a döntéshozók – saját, belső észlelésük alapján kritikusnak ítélik. Egyszerűbben fogalmazva akkor van válság, ha a döntéshozó a kialakult helyzetet annak ítéli. Talán érzékelhető, hogy a szubjektív válságfogalom mögött a válság egyik fő momentuma húzódik, amely nem más, mint a döntéshozatal. E logika mentén jött létre az úgynevezett „döntéshozatali válság” kifejezés amellyel kapcsolatos elméleteket és definíciókat Stern az alábbi szintetikus fogalmi meghatározásba ötvözte: „A döntéshozatali válsághelyzet egy társadalom külső és belső környezetének megváltozásából ered és a döntéshozók szemszögéből három szükséges és elégséges feltétel észlelésével jellemezhető:

1. az alapvető értékek elleni fenyegetés
2. időkénszer
3. bizonytalanság

Az egyes ágazatok viszont több kevesebb sikerrel alkottak „szakmai” válság, vagy a válsággal tartalmilag megegyező vagy hasonló fogalmakat. A hatályos jogunkban létezik például egészségügyi válsághelyzet, földgázellátási válsághelyzet, kőolaj- és kőolajtermék-ellátási válsághelyzet, villamosenergia-ellátási válsághelyzet, tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet, honvédelmi válsághelyzet, katasztrófa.⁵

E válság-, vagy azzal rokon fogalmak nélkülöznek mindenféle koncepcionális, logikai, tartalmi, módszertani összhangot. Mindegyiket más-más ágazat, szakterület szakemberei alkották meg, más szempontok alapján. Ezek néha értelmezésbeli, vagy jogalkalmazási zavart okozhatnak, ettől függetlenül lehet hogy mégis jó úton haladunk, legalábbis a fő irányt tekintve. Ha ugyanis az általános és objektív válságfogalom megalkotásától a fent kifejtett indokok miatt el kell tekintenünk, megoldást jelenthet az egyes válságtípusok definiálása, amely már sokkal könnyebb, és jóval kisebb konfliktus lehetőségeket rejt magában.

A múlt század kilencvenes éveitől kezdődően – a katonacentrikus válságfelfogástól való elmozdulás mellett – egy másik markáns változás is kezdett kialakulni a válságok jellegében, lefolyásában, amely a 21. század elejére már dominánssá vált. Az egyes krízishelyzetek esetében egyre inkább tapasztalhattuk, hogy lassan kezd eltűnni a határ a katonai és a civil jellegű válságok között. Különösen érvényes ez a korunkra jellemző aszimmetrikus, illetve hibrid hadviselésre, ahol a háború jellege is alapvető mértékben megváltozik. *„Ahogy a háború új formái sokszorozódnak és elterjednek, azt fogják eredményezni, hogy a határ közös és magán, kormány és nép, katonai és civil között olyan elmosódottá*

⁴ STERN, Erik K. (1999): Crisis Decisionmaking. A Cognitive Institutional Approach. Doctoral Dissertation. University of Stockholm, Department of Political Science, Stockholm, Sweden, 1999. p.5.

⁵ Egészségügyi válsághelyzet: Id. az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 228.§ (2) bekezdés; földgázellátási válsághelyzet: Id. a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény 97.§; kőolaj- és kőolajtermék-ellátási válsághelyzet: Id. a behozott kőolaj és kőolajtermékek biztonsági készletezéséről szóló 2013. évi XXIII. törvény 1.§ 5. pont; villamosenergia-ellátási válsághelyzet: Id. a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény 139.§ (1) bekezdés; tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet: Id. a menedéjgről szóló 2007. évi LXXX. törvény 80/A.§.; honvédelmi válsághelyzet: Id. 2021. évi CXL törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről 107.§; katasztrófa: 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról 3.§ 5. pont.

válí, amilyen 1648 előtt volt”.⁶ „Nehéz fenntartani megkülönböztetést a belső és külső, az agresszió (külső támadás) és elnyomás (támadás az országon belülről), vagy akár a helyi és a globális között”.⁷

A valós élet krízishelyzetei során leszűrt tapasztalatok is arra engednek következtetni, hogy egyre inkább szükségtelemmé válik a katonai és polgári válságok közötti korábban meglévő és még ma is létező kategorikus megkülönböztetés. Ezért nem is arról célszerű beszélni, hogy a válság tisztán katonai vagy tisztán polgári, hanem hogy milyen (civil–katonai) képességek sora szükséges a hatékony kezeléséhez. Ezen belül legfeljebb az egyik vagy a másik oldal dominanciájáról vagy elsődleges szerepéről beszélhetünk. Ebben a megközelítésben a civil és a katonai jelleg kategorikus megkülönböztetése elenyészik, helyébe a támogatott, illetve támogató oldal definiálása lép.

E tendenciák egyértelműen a válságok komplex módon történő kezelésének irányába hatottak, hiszen egy bonyolult, soktényezős válság esetén egyetlen ágazat, szakterület vagy szervezet nem biztos, hogy átlátja a komplex válság minden összefüggését, összes dimenzióját. Csekély a valószínűsége, hogy egyetlen ágazati szempontból szemlélve sikerül feltárni a krízis során veszélybe került összes értéket és azok egymáshoz fűződő viszonyrendszerét. A válságkezelésben résztvevők nagy száma elengedhetetlenné tesz valamilyen szintű koordinációs mechanizmust a kohézió növelése érdekében. Szinte kizárt, hogy egyetlen ágazat vagy szerv rendelkezzen a komplex válság kezeléséhez szükséges összes információval, tudással, szakértelemmel, tapasztalattal, előérővel, technikai eszközzel, logisztikai háttérrel, pénzügyi forrással.

A fentiek alapján egyértelműen levonható következtetés, hogy korunk kihívásai a különböző civil és katonai képességek koordinált és koherens reagálását kívánják meg mind a nemzeti mind a nemzetközi dimenzióban. Ezzel megindult az a folyamat, amelynek eredménye a civil és katonai képességek együttes, összehangolt alkalmazására vonatkozó teória megszületése lett, és amelyet a szakirodalom átfogó megközelítés (Comprehensive Approach) névvel aposztrofál.

„A 20. század végére egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy a hatékony válságkezelés nem képzelhető el katonai erők nélkül és kizárólag katonai erőkkel sem. Az afganisztáni és az iraki stabilizációs erőfeszítések pedig egyértelművé tették, hogy a jellemzően katonai logikát követő döntések és katonai erőforrásokra támaszkodó műveletek nyomán csak műveleti sikerek érhetők el, stratégiai sikerek, valamiféle győzelemnek nevezhető eredmény semmiképpen. Ezeknek a felismeréseknek a nyomán egyre nagyobb figyelem irányult egy úgynevezett átfogó megközelítés kialakítására.”⁸

Az átfogó megközelítés a 2000-es évek elejétől általánosan elfogadott teóriává fejlődött a nagy nemzetközi szervezetekben (ENSZ, NATO, EU), amelyek a koncepciót – több kevesebb sikerrel – a gyakorlatban következetesen alkalmazták. A nemzetközi szervezetek mellett az egyes országok is ráébredtek a válságkezelés beavatkozói közötti koherencia és koordináció kialakításának, fejlesztésének fontosságára a modern válságkezelésben. A nemzetek szintjén mindez az adott országban lévő és működő szervezetek közötti együttműködés formájában manifesztálódik. Ennek megfelelően több országban kialakításra kerültek a különböző kormányzati és nem kormányzati

⁶ CREVELD, Martin van (1991): The Transformation of War. The Free Press, Division of Simon and Schuster, USA, 1991. p.226.

https://archive.org/stream/MartinVanCreveldTheTransformationOfWar/Martin%20Van%20Creveld%20-%20The%20Transformation%20of%20War_djvu.txt

⁷ KALDOR, Mary: New and Old Wars. Polity Press, Cambridge, UK, 2009. p.2.

https://dl1.cuni.cz/pluginfile.php/654678/mod_resource/content/1/kaldor%20-%20old%20and%20new%20wars.pdf

⁸ MOLNÁR Ferenc: Egy sikeresebb válságkezelés felé: a civil szakértelem szükségessége a NATO stabilizációs és újjáépítési feladatai során. In. Nemzet és Biztonság, 2012/4. szám, p. 10.

szervek, szervezetek közötti együttműködésre vonatkozó koncepciók, amelyek alapvetően minisztériumközi (inter-ministerial cooperation), illetve egyéb más szervek közötti (interagency cooperation) együttműködésen alapulnak. Ezzel gyakorlatilag kialakult az átfogó megközelítés nemzeti változata, amely összkormányzati megközelítés (Whole of Government Approach) néven került be a szakirodalomba.

E rövid történeti áttekintés rávilágít a jelen tanulmányban elemzett NATO, illetve nemzeti válságkezelési rendszerek gondolati, dogmatikai előzményeire, és mint látni fogjuk a védelmi és biztonsági reform által meghatározott válságkezelési rendszerünk egyértelműen az átfogó megközelítés és az összkormányzati együttműködés szellemében funkcionál. A reformnak és a hozzá kapcsolódó szabályozásnak éppen az volt az egyik fontos célkitűzése, hogy megteremtődjenek ennek elvi, rendszertani, jogszabályi és szervezeti keretei.

A NATO válságkezelési rendszere

A NATO válságkezelési rendszer kialakításának igénye még az 1999. évi NATO washingtoni csúcstalálkozón, valamint ezen a rendezvényen elfogadott szövetségi stratégiai koncepcióban fogalmazódott meg a tagállamok és a NATO szervek részéről. A csúcstalálkozón a válságkezelés vonatkozásában a résztvevők megerősítették a biztonságban azon átfogó megközelítését, amelyet a hidegháborús környezet megszűnését követően 1991-ben jóváhagyott a Szövetség. Ennek értelmében a NATO a védelmi dimenzió mellett a válságkezelés során nagy fontosságot tulajdonít a politikai, gazdasági, szociális, humanitárius és környezetvédelmi tényezőknek egyaránt, amivel átfogóan szélesíti a Szövetség működési területeit a válságkezelésben.

A NATO ezen időszakban még a rugalmas reagálás hidegháborús katonai koncepcióra kidolgozott NATO Elővigyázatossági Rendszerét (NATO Precautionary System – NPS) használta a válságok és konfliktusok kezelésére, amely már nem felelt meg az új biztonsági kihívásokra történő arányos fellépésnek, a terrorizmus és az aszimmetrikus hadviselés szembeni egységes szövetségi gyors reagálásnak, valamint nem volt alkalmazható a világban egy időben elszórtan kialakuló kisebb fegyveres incidensek hatékony kezelésére. Alapvetően az NPS csak a masszív katonai fellépésre volt alkalmazható, a rendszer nem rendelkezett a kisebb kihívásokhoz szükséges átfogó válságkezelési lehetőségekkel. Az életben e problémára leginkább az 1990-es években a Balkán-félszigeten kialakult fegyveres konfliktusok és az azt követő válságok kezelése derített fényt, és mutatott rá a NATO stratégiai számára egy hatékony, válságokra gyorsan reagálni képes erő létrehozásának, valamint új elveket követő, korszerű átfogó válságkezelési eljárás kialakításának szükségességére.

A 2002. évi prágai csúcstalálkozón a tagállamok vállalták, hogy összehangolják a nemzeti válságkezelési eljárásaikat és rendszereiket a NATO kidolgozás alatt álló Válságreagáló Rendszerével (NATO Crisis Response System, a továbbiakban: NCRS). A NATO 1999. évi stratégiai koncepciójának elfogadását követően az Észak-atlanti Tanács a Szövetség és a tagállamok szakembereinek több mint öt éves kidolgozó munkáját és folyamatos egyeztetését követően 2005. október 1-én bevezette a NATO új válságkezelési rendszerét az NCRS-t, mellyel egyben felváltotta a már régóta elavult NPS-t.⁹

A rendszer kialakítása során figyelembe vették a Szövetség 1999-ben elfogadott stratégiai célkitűzéseit, valamint a NATO új, hidegháborús eljárásrendet felváltó válságkezelési folyamatát. A

⁹ PETNEHÁZI Ferenc: A NATO Válságreagálási Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer és az átfogó megközelítés kapcsolata. In: Keszely László (szerk.): Az átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2013.

válságreagálás koncepciója alapvetően a kialakuló, és a már bekövetkezett biztonsági válságokra, illetve fegyveres konfliktusokra történő gyors reagálást szolgálja, amely a hagyományos katonai fenyegetések mellett képes kezelni korunk új kihívásait, úgymint a kibertérből és nemzetközi terrorizmusból eredő fenyegetéseket, valamint alkalmazható a Szövetség számára kiemelten fontos területeken – főképp a NATO hadszíntereken belül – bekövetkező katasztrófák kezelésére is. Az új, korszerű rendszer kiemelt hangsúlyt fektet a válságok megelőzésére, mely a katonai eszközökön túl diplomáciai, gazdasági, fegyverzetellenőrzési eszközöket is igénybe tud venni, továbbá alkalmas a Washingtoni Szerződés 5. cikk szerinti hadműveletek, valamint azokon kívüli válságkezelési műveletek előkészítésének és végrehajtásának támogatására. A kialakult válságok kezelése során a rendszer a katonai szervezetek felé tett intézkedések mellett alkalmazza a tagállamok polgári képességeit is, amit a nemzeti rendvédelmi és katonai szervek közötti együttműködés, a polgári veszélyhelyzeti tervezés, majd az azt felváltó polgári felkészültség, a lakosságtájékoztatás és kommunikáció területén valósít meg.

Jól példázza korunk felgyorsult folyamatait, hogy miután létrejött és megszilárdult a NATO új válságreagálási rendszere, addigra olyan mértékben megváltozott a nemzetközi biztonsági helyzet, hogy a Szövetségben komolyam felmerült a rendszer átfogó reformjának a szükségessége. A hidegháborús idősziakra szabott NATO Elővigyázati Rendszert felváltó NCRS-t ugyanis az akkori biztonsági kihívásoknak megfelelően elsősorban a NATO területen kívüli, úgynevezett nem-5. cikkelyes (non-Article 5), expedíciós jellegű műveletek kívánalmai szerint alakították ki. A rendszer kiválóan alkalmazható volt egy béketámogató műveletben például Irakban, vagy Afganisztánban, sőt még 2014-ben a Krím anektálása idején is korszerű eszköznek bizonyult, bár ekkor már a Szövetség stratégiai figyelme egyértelműen visszarendeződött a hagyományos keleti irányba és csak idő kérdése volt, mikor kell a nemrég megszilárdult NCRS-t újragondolni.

Ez a pillanat a 2022-es orosz-ukrán háborúval érkezett el. Több mint 10 év után, a biztonsági környezetben időközben bekövetkezett jelentős változások hatására a NATO 2022-ben új stratégiai koncepciót fogadott el. Ebben megállapította, hogy az Euro-Atlanti területen nincs béke. Az Orosz Föderáció megsértette azokat a normákat és elveket, amelyek hozzájárultak a stabil és kiszámítható európai biztonsági rendszerhez. A NATO nem tudja kizárni a Szövetség szuverenitása és területi integritása elleni támadás lehetőségét. Az új stratégiai koncepció megerősíti, hogy a NATO fő célkitűzése a 360 fokos kollektív védelem, mely az alábbi három fő feladatot határozza meg a Szövetség részére: elrettentés és védelem, válság megelőzés és válságkezelés; kooperatív biztonság.¹⁰ Sajátos a NATO értelmezése annyiban, hogy külön kategóriaként kezeli a válságkezelést és azon konzekvensen csak a NATO területen kívüli, nem-5. cikkelyes műveleteket érti, így a hagyományos keleti fenyegetéssel szembeni fellépést az elrettentés és védelem feladathoz sorolja, vagyis nem tartja azt válságkezelési feladatnak. Tény, hogy az NCRS is elsősorban az expedíciós műveletekre íródott, ugyanakkor annak intézkedései alkalmazhatók és alkalmazandók 5. cikkely alá tartozó műveletekre is. Ennek megfelelően a NATO aktivizálta az NCRS-t 2014-ben a Krím anektálását követően, illetve 2022 februárjában is az orosz-ukrán háború kitörésekor. (A jelen tanulmányban az NCRS logikáját követve az orosz fenyegetéssel kapcsolatos szövetségi fellépést is válságkezelési tevékenységként, illetve feladatként értelmezzük.) Az aktuális események rávilágítottak arra, hogy sajnálatos módon Európába visszatért a hagyományos fegyveres konfliktus, amely fenyegetést jelent egyaránt a kontinens, valamint a Szövetség irányában. Az is világossá vált, hogy az elsősorban expedíciós műveletekre szabott

¹⁰ NATO 2022 Strategic Concept (NATO SC);
https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf

NCRS jelenlegi formájában nem alkalmas a keleti fenyegetésre adott adekvát válaszáadásra, ezért erőteljesen megindult a Szövetség válságkezelési rendszerének átalakításáról való gondolkodás.

Az NATO Válságreakálási Rendszerének hazai adaptációja

A 2005. október 1-én hatályba lépett NCRS intézkedéseit tartalmazó Kézikönyvben a Szövetség egy ajánlást fogalmazott meg a tagállamok felé, melyben kezdeményezte, hogy a tagállamok a saját válságkezelési rendszereiket az NCRS-szel összhangban alakítsák ki, illetve a meglévő rendszereiket ennek megfelelően módosítsák. Felmerült ekkor a kérdés, hogy Magyarország milyen válságreakálási rendszerrel rendelkezik, és azt hogyan kellene átalakítani a NATO-igényeknek megfelelően. Rövid elemzés után megállapítást nyert, hogy hazánkban léteznek és működnek az egyes ágazatokhoz rendelt, meghatározott típusú válságok kezelésére hivatott rendszerek. Ide sorolható a honvédelem, a rendvédelem, a polgári védelem, a katasztrófavédelem, az egészségügyi rendszer, a terrorelhárítás és még folytathatnánk a sort. Az azonban távolról sem mondható el, hogy mindezen – mondhatjuk „válságreakálási alrendszerek” – egy koherens egészet, vagyis nemzeti válságreakálási rendszert alkotnának. Tehát ki kellett mondani, hogy Magyarország nem rendelkezik válságreakálási rendszerrel, ezért nincs mit összhangba hozni a NATO Válságreakálási Rendszerével.

Ebből már szinte magától értetődően vetődött fel a következő gondolat: akkor hozzunk létre egy ilyen rendszert. Ehhez azonban előjáróban két alapvető feltételnek kellett teljesülnie: az erre irányuló politikai akaratnak, illetve a szakmai konszenzusnak a megvalósítás hogyanját illetően. 2005-ben e két feltétel egyike sem teljesült, sőt a későbbiekben sem, egészen a védelmi és biztonsági reform megjelenéséig.

Mindenestre 2005-ben a Honvédelmi Minisztérium Védelmi Hivatala megkezdte az NCRS hazai adaptációjára vonatkozó kidolgozó munkát és megindult a tárcaközi egyeztetés. Az NCRS a katonai jellegű intézkedések mellett számos, a civil szférát érintő intézkedéscsomagot is tartalmaz, mint például gazdasági, diplomáciai jellegű intézkedések, médiával, közlekedési infrastruktúrával, civil légiirányítással összefüggő intézkedések, polgári hírközlő és szállító eszközök védelme, létfontosságú polgári infrastruktúrák védelme, a kormányzat védelme, ABV védelem, polgári védelem, egészségügyi biztosítás, terrorelhárítás stb. Ha nemzeti rendszerünket ezzel összhangban akarjuk kialakítani, akkor annak is óhatatlanul részét kell hogy képezzék a polgári szférába tartozó intézkedések. Mindez aggályosnak tűnt a minisztériumok többsége részére, mivel felő volt számukra, hogy ilyen módon a honvédelmi tárca a saját hatáskörén túlmutató kérdéseket is szabályozni kíván. Ezzel – álláspontjuk szerint – sérült volna az egyes ágazatok kompetenciája, hatásköre.

A jelentős nézetkülönbségek miatt az NCRS hazai adaptálására vonatkozó törvényi felhatalmazás is hosszas viták, egyeztetések után született meg. 2004-ben az akkor hatályos honvédelmi törvénybe az alábbi felhatalmazás került be: „*Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben állapítsa meg a NATO Válságreakálási Rendszerrel összhangban álló nemzeti intézkedési rendszer rendeltetését, feladatait, eljárási rendjét, a közreműködők kötelezettségeit.*”¹¹

A felhatalmazás szövegéből rögtön kiviláglik, hogy az kompromisszumok eredménye, és sok fentebb említett vitás kérdést megkerül. A jogszabálysöveg szándékosan kerüli a nemzeti válságreakálási rendszer kifejezést, illetve nem került megalkotásra a nemzeti válság fogalom sem. Mindez azt jelenti,

¹¹ 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről 81. § (1) bekezdés b) pont)

hogy a jogalkotó nem szándékozott létrehozni egységes válságkezelési rendszert, és az egyes válságtípusokat továbbra is a különböző ágazatok bázisán kezelte, hol jogszabályilag rögzített és szervezett, hol ad hoc tárcaközi együttműködés mellett. Nemzeti válságkezelési rendszer helyett tehát Nemzeti Intézkedési Rendszert (a továbbiakban: NIR) kellett létrehozni, és a felhatalmazás taxatív felsorolással szigorú keretekbe foglalta, hogy a rendszeren belül mit lehet szabályozni, nevezetesen a rendeltetését, feladatait, eljárási rendjét, a közreműködők kötelezettségeit.

A felhatalmazás hatályba lépését követően megkezdődött a több mint 200 NATO válságreagálási intézkedés feldolgozása, illetve hazai viszonyokra történő adaptálása, amelynek eredményeként az NCRS Kézikönyv mintájára elkészült a nemzeti intézkedéseket, valamint az azok alkalmazásához szükséges narratív útmutatót tartalmazó NIR Kézikönyv. Ezzel párhuzamosan történtek kísérletek a NIR kormányzati szintű feladatainak jogszabályi formába öntésére, amely szintén komoly szakmai viták közepette zajlott. Az NCRS, illetve a NIR megalkotására irányuló törvényi felhatalmazás hatályba lépése után 4 évvel a HM Védelmi Hivatal elkészítette egy kormány-előterjesztés szakmai tervezetét, amely már közigazgatási egyeztetésre lett bocsátva az alábbi címmel: *„Előterjesztés a NATO Válságreagálási Rendszerrel összhangban álló nemzeti intézkedési rendszer elemeiről, feladatairól, eljárási rendjéről és a közreműködők kötelezettségeiről.”* A cím szó szerint követi a honvédelmi törvényben lévő felhatalmazás szövegét, vagyis megmarad az NCRS szűk értelemben vett hazai adaptálásának keretei között. Az előterjesztés belső tartalmát tekintve azonban ehhez képest némileg többet tartalmazott.

Mindenekelőtt alapvető változást javasolt a válságkezelés hazai felfogásában annyiban, hogy az ágazati szegmensek mentén megosztott szisztémát felváltva, a válságkezeléssel kapcsolatos információáramlás, elemzés-értékelés, javaslattétel, döntéshozatal, valamint a végrehajtás koordinációja a válsághelyzet típusától függetlenül egyetlen csatornán, egységes eljárás keretén belül, egyetlen központi szerv koordinációjával történjen. Az előterjesztés a döntés-előkészítést, valamint a koordinációt a tárcák felett kormányzati szinten képzelte el. E célra leghatékonyabb szervezatként egy Válságkezelő Kormánybizottság (a továbbiakban: VKB) létrehozására tett javaslatot, amely kizárólagosan lett volna hivatott a szakmai értékelés-elemzés adatai alapján a Kormány részére döntési javaslatot tenni, továbbá a válságkezelésre történő felkészülést, illetve a válságkezelési feladatok végrehajtását koordinálni.

A VKB elnöke a miniszterelnök, tagjai a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter, a honvédelmi miniszter, a külügyminiszter, az igazságügyi és rendészeti miniszter, az önkormányzati és területfejlesztési miniszter, a polgári titkosszolgálatokat felügyelő tárca nélküli miniszter és a kormányzati koordinációért felelős tárca nélküli miniszter lettek volna.

Az előterjesztés szerint a VKB tevékenységét, annak közvetlen alárendeltségében egy Kormányzati Válságkezelő Központ (a továbbiakban: KVK) támogatta volna, amelynek centrális kialakítása és egy helyszínre történő integrálása biztosította volna a kormányzati szintű válságkezelés központi, illetve ágazati képességeinek hatékony és költségtakarékos felhasználását. Elmondható tehát, hogy a 2008-as NIR kormány-előterjesztésben már megjelentek azok az elemek, amelyek az átfogó megközelítés és az összkormányzati válságkezelés irányába mutattak, és amelyek a jelenlegi védelmi és biztonsági reform fontos pilléreit is alkotják. A kezdeményezés, az erősen megosztott ágazati álláspontok miatt nem kapta meg a kellő szakmai támogatást, így az előterjesztés az akkori formájában végül nem lett beterjesztve a Kormány részére.

Kétéves „lappangási” időszakot követően, a korábbi sikertelen szakmai és közigazgatási egyeztetések tapasztalatain okulva, 2010-ben újra tárgyalóasztalra került a NIR megújult verziója. Ekkorra végképp lekerült a napirendről az egységes, nemzeti válságreagálási rendszer víziója, az új javaslat szigorúan az NCRS-ben található NATO válságreagálási intézkedések hazai megfelelőjének a kidolgozására

szorítkozott, kiegészítve az intézkedések előkészítésére és bevezetésére vonatkozó nemzeti eljárási szabályokkal. Az új koncepció viszonylag rövid idő alatt átment a közigazgatási egyeztetésen, és végül 7 év vajúdas, vitákkal tarkított egyeztetési folyamat után 2011-ben lépett hatályba a NATO Válságreakálási Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer rendeltetéséről, feladatairól, eljárási rendjéről, a közreműködők kötelezettségeiről szóló 278/2011. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: NIR rendelet).

A NIR rendeletben már nem szerepel a Válságkezelő Kormánybizottság, a közigazgatás meglévő struktúráját nem módosítja, kizárólag a nemzeti intézkedések gyors, operatív bevezetéséhez, illetve végrehajtásához szükséges speciális eljárási szabályokat határozza meg. Az átfogó megközelítés szempontjából talán legfontosabb elv azonban sértetlenül maradt a rendeletben is. Hasonlóan az NCRS-hez, a NIR-ben is szerepelnek a civil típusú intézkedések, amely természetszerűleg magával vonja a civil és katonai képességek együttműködésének az igényét. Ennek megfelelően a rendszer működtetésében a Honvédelmi Minisztérium és Magyar Honvédség szervezetein kívül részt vesznek még a központi államigazgatási, rendvédelmi és további polgári közreműködő szervek, amivel megteremtődött a szövetségi szinten megfogalmazott átfogó megközelítés koncepciója hazai megvalósításának egyik fontos feltétele, a polgári-katonai együttműködés és a különböző szakterületek koordinált közös tevékenysége a válságkezelés során.

A rendszer működtetésében résztvevő szervezetek, a feladatuk alapján meghatározott helyük szerint lehetnek ágazati felelős és együttműködő szervek. Az ágazati felelős szervek tevékenységét, a nemzeti koordinátor fogja össze, aki koordinálja az ágazati felelős szervek vezetőinek NIR-el és NCRS-el kapcsolatos tevékenységét, kapcsolatot tart az érintett NATO szervekkel, valamint javaslatot tesz a Kormány részére az NCRS szövetségi szintű bevezetésének, illetve visszavonásának kezdeményezésére, nemzeti intézkedések bevezetésére, vagy visszavonására. Fontos szerepük van még az együttműködő szerveknek is, akik részfeladatok teljesítésével támogatják az ágazati felelős szerveket a nemzeti intézkedésekben meghatározott ágazati feladatok végrehajtásában, szövetségi keretekben az NCRS alkalmazása során pedig a nemzetek által vállalt nemzeti feladatok végrehajtásában. Összefoglalóan tehát megállapítható, hogy a NIR, bár nem hozott létre egységes, nemzeti szintű rendszert, a válságreakálás alapelvei közé visszavonhatatlanul bekerült a civil és a katonai oldal együttes, koordinált részvétele, lefektetve ezzel az átfogó megközelítés legfontosabb alapkövét.

A Nemzeti Intézkedési Rendszer működtetése során jelentkező feladatok koordinált végrehajtása érdekében került kidolgozásra a Nemzeti Intézkedések Gyűjteménye, amely a válságok megelőzését elősegítő, a válságreakálási műveletek előkészítését és végrehajtását támogató, és a terrorfenyegetettség biztonsági riasztási fokozataival összefüggő intézkedéseket tartalmazza.

A Nemzeti Intézkedési Rendszer megelőzést szolgáló intézkedései, a szövetségi elgondolással összhangban diplomáciai, gazdasági, speciális terrorizmus elleni tevékenységeket foglalnak magukban. Ezen tevékenységeket Magyarország a többi tagállammal együttműködve tudja csak hatékonyan végrehajtani, mely során diplomáciai és gazdasági eszközökkel elszigeteli az agresszort, illetve segíti a fenyegetett országot. A speciális terrorizmus elleni intézkedések alkalmazásával Magyarország a szövetséges tagállamokon túl a partner országokkal is fokozza a terrorizmussal kapcsolatos információk cseréjét.

A Nemzeti Intézkedések Gyűjteményének másik fontos intézkedéstípusa a válságreakálási műveletek előkészítését és végrehajtását támogató intézkedések. A Nemzeti Intézkedések Gyűjteményében több mint 200 válságreakálási intézkedés található, melyekben foglalt feladatokat a minisztériumok, mint ágazati felelős szervek az együttműködő más minisztériumok és a közreműködő szervek támogatásával

hajtják végre. Az ágazati felelősök megállapításánál alapvetően a tárcák feladat és hatáskörei, valamint az intézkedések témakörei lettek párosítva, mely során a katonai mellett beazonosításra kerültek:

- a nemzetbiztonságra,
- a nemzetgazdaságra,
- az energetikára,
- kommunikációra,
- a nemzetközi kapcsolatokra,
- a kritikus infrastruktúrára,
- a polgári védelemre,
- a közszolgálati médiára és a közrendre

vonatkozó intézkedések, valamint az azok tekintetében feladat- és hatáskörrel rendelkező ágazati felelősök.

A Nemzeti Intézkedési Rendszer fontos elemei még a terrorfenyegetettség biztonsági riasztási fokozataival összefüggő intézkedések, melyek segítenek egységesen értelmezni a rendszer működtetésében résztvevő szervezetek részéről a fenyegetéseket. A rendszer a fenyegetések vonatkozásában a súlyosságnak megfelelően „A”, „B”, „C”, „D” szintet különböztet meg az alábbiak szerint:

"A" fokozat: nem zárható ki terrorcselekmény végrehajtása

"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, évente legalább egy alkalommal a NATO éves stratégiai válságkezelési gyakorlatán (Crisis Management Exercise – CMX), amelyek során számos gyakorlati tapasztalatot sikerült leszární, 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 válságreakálási 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.

Negatív tapasztalat a CMX gyakorlatokkal kapcsolatban, hogy a gyakorlatok forgatókönyve minden esetben a valós élet egy hosszabb (általában több hónapos) időintervallumát néhány napba sűríti. Ennek következtében a gyakorlat során naponta igen nagyszámú intézkedés bevezetése történik meg mind NATO, mind tagállami szinten. Sok esetben naponta több mint tíz intézkedés került bevezetésre és a legtöbb esetben csak néhány óra állt rendelkezésre, hogy megszülessen a döntés a magyarországi bevezetésükről. Maga a bevezetés szükségessége még el is dönthető ilyen rövid idő alatt, ugyanakkor szinte soha sincs idő az intézkedések nemzeti szintű feladatainak az átgondolására, az erre vonatkozó ágazati utasítások, rendelkezések elkészítésére és kiadására.

Az egyes intézkedések kibontására és tartalmának részfeladatokra történő lebontására biztosított csekély idő messzemenő hatással bír a rendszer fejlesztése szempontjából is. A gyakorlati teszt hiányában ugyanis nincs olyan mérce, amely alapján fejleszteni, folyamatosan naprakészen tartani lehetne az egyes intézkedések belső tartalmát. A CMX gyakorlatok várhatóan a jövőben is rendkívül

zsúfolt scénárióval fognak rendelkezni, így a nemzeti szintű feladatok részletes elemzését, esetleg néhányan a begyakorlását nemzeti szintű gyakorlatokon lehetne végrehajtani. Ezért célszerűnek látszik, hogy egy viszonylag egyszerűbb helyzetbeállítást alkalmazva, célirányosan néhány NIR intézkedés kerüljön csak bevezetésre ezeken a nemzeti szintű gyakorlatokon, és megfelelő időt biztosítva ki kellene dolgozni az intézkedésekért felelősök, valamint az együttműködők részletes tevékenységi rendjét az adott intézkedés végrehajtásával kapcsolatban. Enélkül az előre kidolgozott intézkedésminták „papír ízűek” maradnak, nem biztos, hogy a valós viszonyokat fogják tükrözni, és hogy a gyakorlatban végrehajthatók lesznek.

Az NCRS és a NIR első „éles” helyzetben történő alkalmazására 2014-ben került sor a Krím elcsatolása kapcsán, mely szintén sok hasznos tapasztalattal szolgált. 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 válságreakálási 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 válságreakálási intézkedéseket. Írott jogforrás hiányában mindezeket a gyakorlat alakította ki az érintettek egyetértésével. A válságreakálási 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. Ennek megfelelően a Kormány a 2014-es ukrán válsággal kapcsolatban – tekintettel az intézkedés minősítésére – 3000-es kormányhatározatban vezette be a hatáskörébe tartozó intézkedést, egyben további feladatokat szabva a miniszterek részére. Az ágazati miniszter kompetenciájába tartozó intézkedések bevezetése a Honvédelmi Minisztériumban közigazgatási államtitkári intézkedés formájában valósult meg, amely némiképp ellentmond annak, hogy a NIR rendelet értelmében az ágazati felelős a miniszter, vagyis a döntés a miniszter hatáskörébe tartozik, következésképpen a miniszteri utasítás lenne a megfelelő jogi norma. E kodifikációs jellegű problémával minden érintett minisztérium szembesült, de egyelőre nem sikerült megnyugtató megoldást találni a rendezésére.

A 2022-es orosz-ukrán háború kapcsán kialakult helyzet súlyosságát jelzi, hogy az NCRS azonnal aktiválásra került és eddig példátlan mennyiségű intézkedést vezetett be a Szövetség, sokszor meglehetősen rövid időn belül. Az intézkedések bevezetésére irányuló NATO kezdeményezések rendkívül nagy számban, jellemzően kisebb-nagyobb csomagokban érkeztek a tagállamokhoz, és ezzel újra azzal a problémával szembesültek a nemzetek, amelyet a CMX gyakorlatok kapcsán már megismerhettünk. Az egyidőben érkező nagy mennyiségű intézkedés bevezetésének átgondolása, tárcaközi egyeztetése, illetve méginkább a végrehajtás mikéntjének a kialakítása, komoly kihívást jelent a nemzetek válságkezelési mechanizmusai részére. Nem véletlen szorgalmazza a Szövetség a gyorsított kormányzati döntéshozatali eljárások megteremtését minden tagállamban.

A jelen tanulmány megírásakor a NIR rendszere éppen átalakulás alatt áll, összefüggésben a védelmi és biztonsági reformmal, amely kiterjed a NATO válságreakálás 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 (a továbbiakban: Vbö.) viszont külön fejezetben tárgyalva, az egész témakört átemelte a védelmi és biztonsági igazgatás feladatrendszerébe,¹² melynek indoka, hogy számos NIR válságreagálási intézkedés-csoport polgári jellegű, tehát túlnyúlik a honvédelmi tárca hatáskörén és összkormányzati koordinációt kíván. A 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.

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

- ha a NATO kezdeményezte a tagállamoknál a válságreagálási intézkedések bevezetését;
- ha a NATO válságreagálási intézkedései szövetségi szintű bevezetésének Magyarország általi kezdeményezése, illetve szövetséges fegyveres erők magyarországi alkalmazása vagy más szövetségi válságreagáló képesség magyarországi igénybevétele szükséges és a kialakult vagy fenyegető válsághelyzet szerinti nemzeti intézkedés bevezetésére jogosult szerv így dönt;
- a NATO Válságreagálási Rendszert alkalmazó nemzetközi vagy nemzeti gyakorlatok során, továbbá az erre való felkészülés során;
- sajátos nemzeti érdekből, a NATO Válságreagálási 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 régi NIR rendelethez képest a Vbö. kiegészíti a NIR keretszabályait néhány jogi, garanciális elemmel. A NIR meghatározott intézkedései jogkorlátozást tehetnek szükségessé, és azok fogatosítása 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, ügyfelfogadása 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 meg kell határozni, hogy a NIR intézkedések milyen jogi normában vagy normákban kerüljenek bevezetésre. Mindez elkerülhetetlen,

¹² Vbö. 77-78.§

mivel jogkorlátozást elrendelni, és azt ha kell, erővel kikényszeríteni, rendkívül aggályos az ennek jogalapját megteremtő jogi norma nélkül.

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 rejtjelzett, 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. Ennek megfelelően a jelenleg még a régi szabályokat tartalmazó, (a tanulmány megírása idején) hatályos NIR rendelet átfogó módosítása, vagy új rendelet megalkotása várható a közeljövőben.

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).”¹³*

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 széttagolt központi irányítás között kialakult ellentmondások feloldása érdekében célszerű lenne egyetlen kormánybizottság hatáskörébe utalni az eseti irányítás, valamint a kormányzati döntés-előkészítés 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 döntés-előkészítés egy integrált vezetési központban valósulhatna meg.”¹⁴*

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 szervekkel együttműködni képes biztonsági struktúrára van szükség,” és mindennek megvalósítását egy integrált biztonsági rendszer formájában tartották célszerűnek. Szükséges azonban

¹³ LAKATOS László (2001): A védelmi igazgatás helye és szerepe a honvédelem rendszerében. Doktori (PhD) értekezés. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2001. p.111.

¹⁴ 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. p.96.

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,
- szakértői háttér biztosítása,
- együttműködési feladatok,
- operatív beavatkozás,
- irányítás, koordinálás, ellenőrzés.¹⁵

Egészen újszerű nézőponttal találkozhatunk a Resperger-féle „DIADAL” válságkezelési módszer tanulmányozása során, amely a válságkezelés folyamatát 6 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 kereteket pedig egy nemzeti szintű válságkezelési központ, a Nemzeti Helyzetértékelő Központ biztosítja. A Resperger-féle „DIADAL” módszer a 6 fázisú folyamatban a döntés és a lezárás – tartalmában alapvetően politikai jellegű – fázisa kivételével, az összes többi fázis feladatait a Nemzeti Helyzetértékelő Központba telepíti.¹⁶ Mind a Dsupin-Kónya-féle válságkezelési központ modell, mind a Resperger-féle „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. 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:

¹⁵ DSUPIN Ottó – KÓNYA József: Válságkezelő központok tevékenysége. In: Dobák Imre (szerk.) A nemzetbiztonság általános elmélete. Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Nemzetbiztonsági Intézet, 2014. p. 334.

¹⁶ RESPERGER István: A „DIADAL” és egyéb módszerek alkalmazása a nemzeti válságkezelési feladatok megoldásánál. In: Hadtudományi Szemle, 5. évfolyam 1–2. szám, p. 143.

- „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 szerven 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 megalakítandó Nemzeti Válságkezelés Központ áll, melynek lehetséges funkcióit, struktúráját, fő feladatait, működési alapelveit az értekezés részletesen kifejti.¹⁷

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 Vbő. 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 Vbő. 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.¹⁸ 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 Vbő. 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 az úgynevezett Védelmi Tanács, melynek életre hívását a miniszterelnök azzal indokolta, hogy az elhúzódó ukrajnai háború és a nyomában járó európai gazdasági válság, valamint a

¹⁷ KESZELY László: A védelmi igazgatás szerepe a nemzeti szintű átfogó megközelítés megvalósításában, Doktori (PhD) értekezés. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2017. pp. 227-243.

¹⁸ Vbő. 52.§ c) pont

fokozódó migrációs nyomás miatt a következő években különös figyelmet kell fordítani Magyarország biztonságának és szuverenitásának megvédésére.¹⁹

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.

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 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.²⁰

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 Vbő. rendszeréhez. Ennek megfelelően a Védelmi Tanács tevékenysége várhatóan szorosan össze fog fonódni a 2022. október 1-jei hatállyal megalakult Védelmi Igazgatási Hivatallal, amely november 1-től – a Vbő. hatályba lépésétől – a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerveként működik. A Hivatal a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter irányítása alá tartozó, központi hivatalként működő költségvetési szerv²¹.

A Védelmi Tanács munkáját két, különös hatáskörű szakmai fórum támogatja: a Nemzetbiztonsági Munkacsoport és a Honvédelmi és Rendészeti Munkacsoport.²² Mindkettő a Védelmi Tanács döntés-előkészítő testülete. A két munkacsoport összetételét összehasonlító 1.sz. táblázatból az olvasható ki, hogy 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.

¹⁹ MAGYARORSZÁG KORMÁNYÁNAK hivatalos honlapja: <https://kormany.hu/hirek/megalakult-a-vedelmi-tanacs>

²⁰ 182/2022 (V.24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről 190.§

²¹ 337/2022 (IX.7.) Korm. rendelet a Védelmi Igazgatási Hivatalról

²² 1352/2022 (VII.21.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről 47. pont

Nemzetbiztonsági Munkacsoport	Honvédelmi és Rendészeti Munkacsoport
vezető: Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter által kijelölt személy	vezető: a belügyminiszter által kijelölt személy
a belügyminiszter vagy az általa delegált személy	a belügyminiszter vagy az általa delegált személy
a honvédelmi miniszter vagy az általa delegált személy	a honvédelmi miniszter vagy az általa delegált személy
a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter vagy az általa delegált személy	a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter vagy az általa delegált személy
a nemzetbiztonsági főtanácsadó vagy az általa delegált személy	a nemzetbiztonsági főtanácsadó vagy az általa delegált személy
a Magyar Honvédség parancsnoka vagy az általa delegált személy	a Magyar Honvédség parancsnoka vagy az általa delegált személy
az Információs Hivatal főigazgatója vagy az általa delegált személy	
az Alkotmányvédelmi Hivatal főigazgatója vagy az általa delegált személy	
a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat főigazgatója vagy az általa delegált személy	
a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat főigazgatója vagy az általa delegált személy	
a Terrorelhárítási Központ főigazgatója vagy az általa delegált személy	a Terrorelhárítási Központ főigazgatója vagy az általa delegált személy
a Nemzeti Információs Központ főigazgatója vagy az általa delegált személy	a Nemzeti Információs Központ főigazgatója vagy az általa delegált személy
	az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság főigazgatója vagy az általa delegált személy
	az országos rendőrfőkapitány vagy az általa delegált személy
	a Nemzeti Védelmi Szolgálat főigazgatója vagy az általa delegált személy
	a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság főigazgatója vagy az általa delegált személy
	a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vezetője vagy az általa delegált személy
	a büntetés-végrehajtás országos parancsnoka vagy az általa delegált személy

1.sz. táblázat. A Nemzetbiztonsági Munkacsoport és a Honvédelmi és Rendészeti Munkacsoport összetételének összehasonlítása. (Készítette: Keszely László)

A Nemzetbiztonsági Munkacsoport alapvetően az alábbi szervek tevékenységével kapcsolatban rendelkezik hatás- és felelősségi körrel: Alkotmányvédelmi Hivatal, Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, Információs Hivatal, Nemzeti Információs Központ, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, Terrorelhárítási Központ, Magyar Honvédség Parancsnoksága, érintett minisztériumok.

A munkacsoport a fenti 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;
- 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;²³

A Honvédelmi és Rendészeti Munkacsoport alapvetően az alábbi szervek tevékenységével kapcsolatban rendelkezik hatás- és felelősségi körrel: Országos Rendőr-főkapitányság, Terrorelhárítási Központ, Nemzeti Védelmi Szolgálat, Nemzeti Információs Központ, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, Nemzeti Adó- és Vámhivatal, Magyar Honvédség Parancsnoksága, Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága, érintett minisztériumok.

A munkacsoport a fenti 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.²⁴

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.

²³ 1352/2022 (VII.21.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről 57-59. pont

²⁴ 1352/2022 (VII.21.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről 60-62. pont

Nemzetbiztonsági Munkacsoport hatáskörébe tartozó szervek	Honvédelmi és Rendészeti Munkacsoport hatáskörébe tartozó szervek
Alkotmányvédelmi Hivatal	
Nemzetbiztonsági Szakszolgálat	
Információs Hivatal	
Nemzeti Információs Központ	Nemzeti Információs Központ
Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat	
Terrorelhárítási Központ	Terrorelhárítási Központ
Magyar Honvédség Parancsnoksága érintett minisztériumok	Magyar Honvédség Parancsnoksága érintett minisztériumok
	Országos Rendőr-főkapitányság
	Nemzeti Védelmi Szolgálat
	Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság
	BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság
	Nemzeti Adó- és Vámhivatal
	Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága

2. sz. táblázat. A Nemzetbiztonsági Munkacsoport és a Honvédelmi és Rendészeti Munkacsoport hatáskörébe tartozó szervek összehasonlítása. (Készítette: Keszely László)

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 – véleményem szerint – 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 szituációt egészen biztos el kell kerülni, hogy a két munkacsoport egymástól teljesen elkülönülten, párhuzamosan, rosszabb esetben egymással 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	tárcaközi, szakmai szint

Nemzeti Központ	Helyzetértékelő	elemzés, értékelés	szakértői szint
--------------------	-----------------	--------------------	-----------------

3. sz. táblázat. A nemzeti válságkezelési rendszer összkormányzati szintű szervei, azok funkciója és szintje. (Készítette: Keszely László)

A 3. sz. 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 információ gyűjtés, azok elemzése, szakmai javaslatok kidolgozása, mely egyaránt besorolható a Nemzetbiztonsági Munkacsoport, a Honvédelmi és Rendészeti Munkacsoport, a Védelmi Igazgatási Hivatal és a Nemzeti Helyzetértékelő 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). További kérdés, hogy a Védelmi Igazgatási Hivatal, amely működteti a Nemzeti Helyzetértékelési Központot, a szakmai koordináción túl tehet-e javaslatokat válságkezelési kérdésekben közvetlenül a Kormány, vagy a Védelmi Tanács részére, vagy ezt csak a Nemzetbiztonsági, illetve a Honvédelmi és Rendészeti Munkacsoporton keresztül teheti meg? Tisztázandó továbbá, hogy a két munkacsoport azon jogosítványa, hogy összehangolja a hatáskörébe tartozó szervek felderítő és műveleti, valamint hatósági intézkedéseit, mennyiben érinti a Védelmi Igazgatási Hivatal koordinációs funkcióját és hatásköreit. Ebben a témakörben is fontos szerepük lesz a végrehajtási rendeleteknek, amelyekben elvégezhetőek a szükséges hatásköri elhatárolások. Ezen a helyen még meg kell jegyezni, hogy jogrendszerünkben jelenleg létezik további két társközi, ágazati koordinációt folytató szerv, a Honvédelmi Igazgatási Társközi Koordinációs Munkacsoport (HIKOM), valamint a Katasztrófavédelmi Koordinációs Társközi Bizottság (KKB). E szervek jövőbeli helyét, szerepét a nemzeti válságkezelési rendszerünkben szintén rendezni szükséges.

A nemzeti 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. Ezek közül a teljesség igénye nélkül alábbiakra térünk ki:

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

Különleges jogrend

A válság és a különleges jogrend viszonyrendszerére vonatkozóan eltérő nézőpontok láttak napvilágot. E sorok írójának többször is hangoztatott, következetes álláspontja, hogy a kettő egymástól nem elválasztható fogalom. Az elhatárolásuk módját abban látom, hogy a különleges jogrendi időszakok

statikusnak mondhatók annyiban, miszerint egy közjogi döntéssel meghatározott kezdő, illetve befejező időpontjuk van. A válság ellenben természeténél fogva dinamikus képet mutat. „A válságnak egymástól elkülöníthető és időszakokra bontva egyedi jellemzőkkel jól meghatározható szakaszai vannak”.²⁵ A válságnak egy dinamikus folyamata, menete, lefolyása, fázisokból álló életciklusa van, amely a valós események által determinált. Úgy is megfogalmazhatnám, hogy a különleges jogrendi időszak, vagy annak hiánya a *de jure*, míg 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 egy 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.²⁶

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. E logikát követi a védelmi és biztonsági reform is, amely úgy alakította át a válságkezelési rendszerünket, hogy a végrehajtó hatalom minél nagyobb mozgástérrel rendelkezzen anélkül, hogy különleges jogrendet kelljen bevezetni. Emellett a válságkezelés folyamatosságát támasztja alá, 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 legtágabb felhatalmazást a védekezési feladatok ellátására, az ehhez szükséges jogi lehetőségek ne jelenthessenek akadályt az állampolgárok biztonságának szavatolása terén”.²⁷

²⁵ RESPERGER István: A fegyveres erők megváltozott feladatai a katonai jellegű fegyveres válságok kezelése során. Doktori értekezés. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2001. p. 50.

²⁶ KESZELY László: A különleges jogrend a védelmi igazgatás gyakorlati, jogalkalmazói szemszögéből. Iustum Aequum Salutare XIII. 2017. 4. p.81.

²⁷ KÁDÁR Pál: A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapelgondolásának elemzése és lehetséges perspektívái, Védelmi-biztonsági szabályozási és kormányzástani műhelytanulmányok 2022/8., Nemzeti Közszerológati Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely. p.6.

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),
- rendészeti típusú válság (szükségállapot),
- katasztrófavédelmi típusú válság (veszélyhelyzet).

A különleges jogrendi esetek ezen letisztult, logikailag egységes rendszerét az Alaptörvény legutolsó 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.²⁸ Tekintettel arra, hogy a Kormány mindhárom különleges jogrendi helyzet esetén megkülönböztetés nélkül bevezetheti az összes 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 kétharmada), 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.²⁹

Ha mindezekhez hozzátesszük, hogy a korábban konkrét tényállásokat tartalmazó rendkívüli intézkedések helyett, a Vbő. 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 mozgáster már túlságosan tág, bizonytalanul körülírt és jogbizonytalanságot okozhat, esetlegesen önkényes jogalkalmazást tehet lehetővé. Ezzel kapcsolatban mind az Alaptörvény, mint a Vbő. 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, 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.³⁰ A hatályon kívül helyezett rendeletet a Kormány azonos tartalommal nem alkothatja meg újra, kivéve, ha azt a körülmények jelentős változása indokolja. Maga a Vbő. 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 hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából gyakorolhatja.³¹

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

²⁸ Alaptörvény 51. cikk (1) bekezdés

²⁹ Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdés

³⁰ Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdés

³¹ Vbő. 80.§ (3) bekezdés

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.³²

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;
- szövetségesi kötelezettség teljesítésére okot adó esemény,
- terrortámadás bekövetkezése, illetve annak jelentős veszélye.³³

A fenti felsorolásban meghatározott esetek tartalmilag, vagy tipológiájuk szerint gyakorlatilag megegyeznek, a különleges jogrendi esetek típusival és tartalmi elemével, vagy legalábbis nagyon közel állnak azokhoz. Ennek megfelelően van katonai típusú, rendészeti 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, amiktől 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 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 adottak a feltételek a sikeres válságkezeléshez egyetlen ágazat erőforrásai által. Ezen túl, amikor más ágazatok képességeinek bevonása szükséges, vagy más módon érintetté válik más ágazat vagy szakterület, 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 elhatárolásához a különleges jogrendi esetektől. Amennyiben ugyanis

³² Alaptörvény 56. cikk (1)-(2) bekezdés

³³ Vbö. 5.§ 15. pont

védelmi és biztonsági esemény történt és a normál jogrend keretei között folyik a válság kezelése (például összehangolt védelmi tevékenység formájában), az eszkaláció meghatározott szintjén, amikor a rendelkezésre álló eszközök már nem elegendők, és a különleges jogrendben bevezethető további intézkedésekre van szükség, akkor a védelmi és biztonsági esemény kezelése különleges jogrendi megerősítést nyer. Tehát maga a válságkezelés folyamata nem szakad meg, csak az bevezethető eszközök arzenálja bővül.

Az összehangolt védelmi tevékenység

Az összehangolt védelmi tevékenység tulajdonképpen a válság menedzsment 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

A Vbő. az összehangolt védelmi tevékenység elrendelését több feltétel együttes teljesüléséhez köti:

- védelmi és biztonsági esemény történik és az súlyos, vagy elhúzódó;
- annak kezelése több védelmi és biztonsági szervezet, illetve közigazgatási szerv hatáskörét együttesen érinti;
- az összehangolt védelmi tevékenység esetére meghatározott, vagy a NATO Válságreakálási Rendszerében meghatározott intézkedések alkalmazása szükséges;
- a döntéshozó úgy értékeli, hogy szükséges az elrendelés (szubjektív válságelméleti elem: a döntéshozó mérlegelhet, hogy a feltételek teljesülése esetén bevezeti-e).³⁴

Az összehangolt védelmi tevékenységet és az ahhoz kapcsolódó speciális (kvázi válságreakálási) intézkedéseket a Kormány rendelheti el területi és időbeli megszorítással. A bevezetés az ország meghatározott földrajzi területére lehet hatályos, amelyből arra lehet következtetni, hogy az egész országra történő alkalmazást a törvény nem teszi lehetővé. Az intézkedéseket legfeljebb három hónapra lehet bevezetni, ám ez szükség szerinti alkalommal meghosszabbítható, vagyis gyakorlatilag nem jelent érdemi időbeli megszorítást.³⁵ A Kormány tehát az összehangolt védelmi tevékenység kapcsán szintén széles terjedelmű, önálló mozgástérrel rendelkezik, egyedül tájékoztatási kötelezettsége van a köztársasági elnök és az Országgyűlés tárgykör szerint feladatkörrel rendelkező bizottsága felé. A különleges jogrendhez hasonlóan a Vbő. itt is alkalmazza a szükségesség és arányosság követelményét, melynek megfelelően a Kormány kizárólag az összehangolt védelmi tevékenység ellátásával közvetlenül összefüggő, és a tevékenység ellátásához elengedhetetlenül szükséges mértékű, az esemény kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával arányos intézkedéseket hozhat meg.³⁶

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

- döntés-előkészítés,

³⁴ Vbő. 74.§ (1) bekezdés

³⁵ Vbő. 76.§ (4) bekezdés

³⁶ Vbő. 76.§ (2) bekezdés

- kormányzati kommunikációs feladatok,
- műveletek irányítása,
- a Kormány által bevezetett intézkedések végrehajtása.³⁷

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 Vbö. rendelkezése szerint a fenti feladatokat a Kormány erre kijelölt tagja, vagy a Kormány ügydöntő jogkörrel rendelkező erre kijelölt szerve hangolja össze, igaz a jogszabály hozzáteszi, hogy mindezt a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének együttműködésével teszi, tehát a központi szervnek vélhetően érdemi szerepe lesz a folyamatban.³⁸ A szabályozás gyengébb pontját ebben a kérdésben ott látom, hogy míg a védelmi és biztonsági reform igyekszik egységes, standard struktúrán alapuló válságkezelési rendszert létrehozni, e sajátos vezetési-irányítási rend ismételten behozza az ad hoc döntésen alapuló, eseti irányítást, amely véleményem szerint 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:

- az összehangolt védelmi tevékenységgel összefüggő intézkedések elrendelésére,
- a NATO Válságreakálási Rendszerébe tartozó intézkedések bevezetésére,
- törvényben meghatározott válsághelyzeti intézkedés elrendelésére,
- az összehangolt védelmi tevékenységhez szükséges további védelmi és biztonsági erők bevonására.

A kijelölt személy a Kormány tagja lehet, vagyis valamelyik miniszter (véltetően a válság típusának megfelelően) az ügydöntő jogkörrel rendelkező ilyen szerv vonatkozásában pedig nagy valószínűséggel a Védelmi Tanácsra gondolhatunk. 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 egységszerűségét, illetve bonyolítva a döntési folyamatot.

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.

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 tartozik³⁹. A döntéshozatal és a vezetés-irányítási rendszer tehát megegyezik az összehangolt védelmi tevékenységre vonatkozó szabályokkal, a honvédelmi

³⁷ Vbö. 75.§ (1) bekezdés

³⁸ uo.

³⁹ 2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről 107.§ (1) bekezdés

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 (lásd 4. sz. táblázat), akkor rögtön feltűnik, hogy azok rendkívül közel esnek egymáshoz. Tulajdonképpen ugyanazt a három alapesetet jelenítik meg némi eltéréssel, elsősorban az eszkaláció szintje alapján.

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 szövetséges 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

4. sz. táblázat. A hadiállapot és a honvédelmi válsághelyzet kihirdetésének esetei. (Készítette: Keszely 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 tenát 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, majd a válság további súlyosbodása esetén 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.⁴⁰

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 lényeges különbség a kettő között, hogy a régi különleges jogrendi eset külső fegyveres csoportok váratlan betörése, míg az új válságtípus mindenféle

⁴⁰ 2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről 107. § (3) bekezdés

jelző nélküli váratlan támadás esetén⁴¹ ró automatikus intézkedési kötelezettséget a Kormányra. 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 megoldást egy rendkívül rugalmas válságkezelési eszközt ad a Kormány kezébe olyan váratlan esetekben, amelyek esetében mindenfajta késlekedés a válságkezelés hatékonyságát súlyosan veszélyeztetné.

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.⁴² 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,⁴³ 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 megkezdi koordinációs tevékenységét, konkrétan amíg az összkormányzati szerv át nem veszi az irányítást és a koordinációt.⁴⁴ 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.

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 Válságreagálási 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

⁴¹ 2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről 108.§ (1) bekezdés

⁴² 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról 3.§ 5. pont

⁴³ Vbö. 5.§ 15. pont b)

⁴⁴ 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról 3.§ 11. pont

megteremtődtek a feltételei azon hiányosságok kiküszöbölésének, amelyek a válságkezelési rendszerünket régóta jellemzik, nevezetesen:

- 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 operatív törzsek túlburjánzása, vagyis a válságkezelési struktúra minden fenyegetésre ad hoc módon történő kialakítása. 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 Helyzetértékelő Központ megalkotása. 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 központ fő feladata a Vbö. alapján az összkormányzati válságkezelés, illetve a különleges jogrendi feladatellátás szakmai koordinációja és összehangolása felkészülési időszakban, valamint védelmi és biztonsági esemény idején.⁴⁵

A definícióból közvetetten kiolvasható, hogy milyen módon kell működnie a szervezetnek, illetve milyen esetekben kell azt aktivizálni. A Nemzeti Helyzetértékelő 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. Tehát a Nemzeti Helyzetértékelési Központ nem lehet olyan „hideg kapacitás”, amelyet szükség esetén beindítunk és felmelegítünk. Ezt már csak azért sem lehet megtenni, mert a Vbö. rendelkezése alapján a központ feladatellátása 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,

⁴⁵ Vbö. 52.§ c) pont

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 figyelembe vételével egy célszerű változatban a Nemzeti Helyzetértékelési Központ funkcióit 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 (központ vezető, 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.⁴⁶

Zárásként még szükséges felhívni a figyelmet arra, hogy a fenti elvi, jogszabályi és szervezeti aspektusok, feltételek mellett mennyire kiemelt szerepe van a modern válságkezelésben az infrastrukturális, ezen belül is az információs, informatikai támogatásnak. A Vbő. éppen ennek érdekében feladatul szabja, hogy biztosítani kell a NATO, EU és nemzeti minősített adatok biztonságos kezelésére, továbbítására alkalmas infokommunikációs rendszert.⁴⁷ 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 információ áramlásnak. Ehhez nélkülözhetetlen a mentális átállás is egy modern infomenedzsment, vagy méginkább tudásmenedzsment gondolkodásmódra. Valamilyen módon szakítani kellene a nagyon mélyen beidegződött, alacsony releváns információértékkel bíró hagyományos, statikus jelentések rendszerétől, és meg kell teremteni egy professzionális, a 21. század követelményeinek megfelelő tudásmenedzsment rendszert.

⁴⁶ A válságkezelő központokról részletesen lásd DSUPIN Ottó – KÓNYA József: Válságkezelő központok tevékenysége. In: Dobák Imre (szerk.) A nemzetbiztonság általános elmélete. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Nemzetbiztonsági Intézet, 2014.

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

⁴⁷ Vbő. 69.§ (3) bekezdés

Irodalom és forrásjegyzék

1. BRANDSTÖRM, Annika; MALESIC, Marian: Crisis Management in Slovenia: Comparative Perspectives, CRISMART series, 2004, volume 26. p.35.
2. CREVELD, Martin van (1991): The Transformation of War. The Free Press, Division of Simon and Schuster, USA, 1991. p.226.
https://archive.org/stream/MartinVanCreveldTheTransformationOfWar/Martin%20Van%20Creveld%20-%20The%20Transformation%20of%20War_djvu.txt
3. DSUPIN Ottó – KÓNYA József: Válságkezelő központok tevékenysége. In: Dobák Imre (szerk.) A nemzetbiztonság általános elmélete. Budapest, Nemzeti Közsolgálati Egyetem, Nemzetbiztonsági Intézet, 2014. p. 334.
4. KÁDÁR Pál: A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapelgondolásának elemzése és lehetséges perspektívái, Védelmi-biztonsági szabályozási és kormányzástani műhelytanulmányok 2022/8., Nemzeti Közsolgálati Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely. p.6.
5. KALDOR, Mary: New and Old Wars. Polity Press, Cambridge, UK, 2009.
https://dl1.cuni.cz/pluginfile.php/654678/mod_resource/content/1/kaldor%20-%20old%20and%20new%20wars.pdf
6. KESZELY László: A védelmi igazgatás szerepe a nemzeti szintű átfogó megközelítés megvalósításában, Doktori (PhD) értekezés. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2017. pp. 227-243.
7. KORAEUS, Mats: Who knows? The Use of Knowledge Management in Crisis. Crisis Management Europe Research Program, Swedish National Defence College and CRISMART, 2008, Volume 36. pp.20-21.
8. LAKATOS László (2001): A védelmi igazgatás helye és szerepe a honvédelem rendszerében. Doktori (PhD) értekezés. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2001. p.111.
9. MAGYARORSZÁG KORMÁNYÁNAK hivatalos honlapja: <https://kormany.hu/hirek/megalakult-a-vedelmi-tanacs>
10. MOLNÁR Ferenc: Egy sikeresebb válságkezelés felé: a civil szakértelem szükségessége a NATO stabilizációs és újjáépítési feladatai során. In: Nemzet és Biztonság, 2012/4. szám, p. 10.
11. PETNEHÁZI Ferenc: A NATO Válságreakálási Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer és az átfogó megközelítés kapcsolata. In: Keszely László (szerk.): Az átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2013.
12. Resperger István: A fegyveres erők megváltozott feladatai a katonai jellegű fegyveres válságok kezelése során. Doktori értekezés. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2001. p. 50.
13. KESZELY László: A különleges jogrend a védelmi igazgatás gyakorlati, jogalkalmazói szemszögéből. Iustum Aequum Salutare XIII. 2017. 4. p.81.
14. STERN, Erik K. (1999): Crisis Decisionmaking. A Cognitive Institutional Approach. Doctoral Dissertation. University of Stockholm, Department of Political Science, Stockholm, Sweeden, 1999.p.5.
15. STERN, Erik K.; NOHRSTEDT, Daniel: Crisis Management in Estonia: Case studies and Comparative Perspectives, CRISMART series, 2001, volume 3. pp.38-39
16. Magyarország Alaptörvénye
17. 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről
18. 2008. évi XL. törvény a földgázellátásról
19. 2011. évi CXXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról
20. 2013. évi XXIII. törvény a behozott kőolaj és kőolajtermékek biztonsági készletezéséről

21. 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról
22. 2007. évi LXXXVI. törvény a villamos energiáról
23. 2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról
24. 2021. évi CXL törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről
25. 182/2022 (V.24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és határhöréről
26. 337/2022 (IX.7.) Korm. rendelet a Védelmi Igazgatási Hivatalról
27. 1352/2022 (VII.21.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről

