

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS KORMÁNYZÁSTANI
KUTATÓMŰHELY

VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS
KORMÁNYZÁSTANI MŰHELYTANULMÁNYOK
2021/5.

VARGA ATTILA FERENC
A válságkezelés jogi kérdései a komplex biztonság korában



ISSN 2786-2283

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 Közzolgálati 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 2021/5.

Szerző(k):

Dr. Varga Attila Ferenc PhD ezredes

Szerkesztő:

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok

Kiadja

Nemzeti Közszerológati Egyetem

Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

Kiadó képviselője

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok

A kézirat lezárva: 2021. június 17.

ISSN 2786-2283

Elérhetőség:

Nemzeti Közszerológati Egyetem

Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

1441 Budapest, Pf.: 60

Cím: 1083 Bp., Ludovika tér 2.

Központi szám: 36 (1) 432-9000



A VÁLSÁGKEZELÉS JOGI KÉRDÉSEI A KOMPLEX BIZTONSÁG KORÁBAN

Globalizált, gyorsan változó világunkban a biztonság is csak összefüggéseiben, komplex módon értelmezhető, amelyet a kockázatok, fenyegetések, veszélyek a legváltozatosabb formában befolyásolhatnak. A biztonság egyes összetevőiben bekövetkezett negatív változások szélsőséges esetben válsághoz vezethetnek, amelyet a rendelkezésre álló eszközökkel kezelniük kell. A válságkezelés azonban nem egyszerű, különösen akkor, ha még a válság fogalmát illetően sincs szakmai egyetértés, és komoly kihívást jelent az is, ha a kezelés – ami a szerző álláspontja szerint sokkal több, mint pusztán reagálás – felelőseit, eljárását, módszereit kívánjuk jogszabályban rögzíteni.

“A válságkezelés titka nem a jó és a rossz közötti különbségtétel, hanem annak megakadályozása, hogy a rossz még rosszabbra forduljon.”²

A biztonság összetettsége

Az emberi természetben alapvetően kódolva van a biztonságra irányuló állandó igény, a veszélyek és fenyegetések, vagy akár konkrét támadások hatékony elhárítására való törekvés. A velünk született, természetes (ön)védelem egyik kifejező megnyilvánulása az, hogy védekezünk olyan fenyegető, vagy veszélyeztető cselekmények, események, jelenségek ellen, amelyek – saját megítélésünk szerint – káros hatással lehetnek állapotunkra, helyzetünkre, körülményeinkre. Védekező tevékenységünkkel tehát a nemkívánatos következményeket igyekszünk megelőzni, bekövetkezésüket megakadályozni, illetve negatív hatásukat lehetőség szerint csökkenteni, vagyis a minket körülvevő biztonság szintjét kívánjuk az általunk elvárt színvonalra emelni.

Ugyanakkor a biztonságot, mint állapotot meglehetősen nehéz értelmezni, hiszen másként jelenik meg az egyén, valamely társadalmi csoport vagy közösség, egy ország vagy régió, egy nemzetközi szervezet vagy többnemzeti szövetség (főleg, ha az kifejezetten biztonsági és/vagy védelmi kérdésekkel foglalkozik), vagy akár egy egész kontinens vonatkozásában. A biztonság értékelése tehát sok szempontból szubjektív, az éppen érintett személyi kör szempontjából viszonylagos. A vélt vagy valós biztonság emellett számtalan összetevőtől is függ (ld. aktuális kül- és belpolitikai helyzet, pénzügyi/gazdasági stabilitás, egészségügyi és járványhelyzet, környezeti változások, foglalkoztatás, társadalmi és szociális helyzet, közbiztonság állapota stb.), amelyek egymással állandó kölcsönhatásban vannak.

¹ Dr. Varga Attila Ferenc PhD ezredes, HM védelmi igazgatási főosztályvezető

² „The secret of crisis management is not good vs. bad, it's preventing the bad from getting worse.” /Andy Gilman/

Hazánk földrajzi elhelyezkedéséből, napjainkban aktuális biztonságpolitikai környezetéből, politikai–katonai–gazdasági szövetségi státuszából kiindulva könnyen arra a következtetésre juthatunk, hogy biztonságunk garantált, nincs szükség védelmi struktúrák és mechanizmusok kiépítésére, költséges fenntartására. Mélyebben megvizsgálva azonban a jelenlegi helyzetet megállapítható, hogy az ország biztonságát, az állampolgárok személyét és anyagi javait fenyegető veszélyhelyzetek nem zárhatók ki teljes bizonyossággal. E körben – értelemszerűen – nem világháborúk kitörésére kell gondolnunk, de továbbra is fennáll olyan, politikai, vallási, vagy gazdasági okok miatt kialakuló, elsősorban nem európai helyi vagy regionális konfliktusok kialakulásának veszélye, amelyek negatívan érinthetik hazánk stabilnak tekintett politikai, katonai, gazdasági etc. biztonsági helyzetét.

Magyarország közelmúltban elfogadott Nemzeti Biztonsági Stratégiája (NBS) az ország biztonságát befolyásoló tényezők közül a következőket tartja kiemelt kockázatnak: hatalmi centrumok közötti növekvő versengés, a globális közjavak újraosztásának szándéka, Magyarország szűkebb régiójának geostratégiai kihívásai, a befagyott konfliktusok, a nemzetközi jog csökkenő kikényszeríthetősége, a migrációt kiváltó okok és a következményei, a túlnépesedés, az egyre szűkösebb globális erőforrásokért folyó verseny, a fundamentalista vallási irányzatok és a terrorizmus, a válságok átalakuló jellege, a technológiai forradalom, a növekvő digitális és pénzügyi sérülékenység, a világban zajló nagyléptékű gazdasági, társadalmi, demográfiai és környezeti változások (pl. klímaváltozás).³

E komponensekben bekövetkező – sok esetben rendkívül gyors, vagy akár teljesen váratlan – változás szükségszerűen kihat a biztonság egyéb összetevőire is, ezáltal befolyásolva a biztonság általános, többdimenziós állapotát, illetve a komplex biztonságérzetet. Ezt a – folyamatosan mozgásban lévő – interdependenciát az NBS az ország biztonsága szempontjából komoly kockázatként értékeli: *„A kihívások változó jellege és a biztonsági környezet egyes tendenciái fokozatos romlást vetítenek előre, amelynek fő elemei: a váratlanság, a változékonyság, az összetettség (...) Biztonsági környezetünk változásai olyan gyorsak, mélyrehatóak és alapvetőek, hogy egy új világrend kialakulásáról beszélhetünk. (...) A változások elsődleges jellemzője, hogy azok sokszor összeolvadnak, felgyorsulnak és komplex kihívásokat generálnak.”⁴*

A súlyos következményekkel fenyegető konfliktusok kialakulása legtöbb esetben viszonylag jól érzékelhető folyamatok eredménye, amelyekről a kommunikációs eszközöknek köszönhetően a világ bármely részén szinte valós idejű információkat szerezhetünk, és amelyek figyelemmel kísérésével, a megfelelő számban és képességekkel fenntartott erők és eszközök készenlétbe helyezésével és szükség szerinti alkalmazásával a negatív hatások lényegesen csökkenthetők, vagy akár ki is küszöbölhetők.

Az elmúlt évek ugyanakkor arra is rávilágítottak, hogy előre nem – vagy csak nagyon nehezen – prognosztizálható események alapjaiban rengethetik meg egy (vagy akár több) ország biztonságát⁵. Elég, ha csak a 2001. szeptember 11-i amerikai, majd a 2004., illetve a 2005. évi madridi és londoni terrortámadásokra, a globális gazdasági válság 2008. évi kirobbanására és

³ Ld. a Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat 1. melléklet 44. és 45. pontjait.

⁴ Uo.

⁵ Mike Mansfield, egykori amerikai szenátor szerint „attól a válságtól kell leginkább tartanunk, amelyet nem látunk előre”. („The crisis you have to worry about most is the one you don't see coming”)

2009-es megállíthatatlan továbbgyűrűzésére, a Japán északi tartományait 2011 márciusában romba döntő földrengésre és az azt követő cunami pusztítására, a 2015-ben Európa nagy részén átvonuló tömeges, illegális migrációs hullámra⁶, vagy a 2019-ben kirobbant, és jelen tanulmány megírásakor éppen harmadik hullámának – szakértők szerint – lecsengő stádiumában lévő koronavírus okozta pandémiás helyzetre gondolunk.

Mindezekon túl, a csernobili katasztrófa, a 2000 tavaszán történt tiszai ciánszennyezés, vagy a tíz évvel későbbi, 2010. október 4-i devecesteri és kolontári vörösiszap katasztrófa arra is megtanított bennünket, hogy – sajátos rizikófaktorként – számon kell tartanunk az emberi mulasztást is, amely nem csupán jóvátehetetlen ökológiai károsodásokat okozhat, de a természeti értékek elpusztítása mellett tömeges mértékben veszélyeztetheti az emberek életét, egészségét, anyagi értékeiket, vagy a lakosság alapvető ellátását is.

Az a sajnálatos tény azonban, hogy az ilyen jellegű események bekövetkezésének, cselekmények végrehajtásának helyét és idejét nem látjuk előre, nem kell, hogy azt jelentse, hogy teljesen váratlanul érnek bennünket. A feladat- és hatáskörrel rendelkező szervek és személyek előre történő kijelölésével, a veszélyek elhárításához szükséges képességek kialakításával és fenntartásával, megfelelő eljárásrendek (pl. gyorsított döntéshozatal) kidolgozásával és működtetésével, megbízhatóan funkcionáló kommunikációs csatornák alkalmazásával, a biztonság garantálásához szükséges adminisztratív intézkedések bevezetésével, jól működő ellenőrzési mechanizmusokkal, együttműködési formák begyakorlásával, szükség esetén pedig jogi eszközökkel hatékonyan léphetünk fel a nem kívánatos következményekkel szemben. Az említett védelmi eszközök és megoldások révén biztosítható a gyors reagálás és az operatív, hatékony feladat-végrehajtás, amelynek köszönhetően a kockázatok csökkenthetők, az esetleg bekövetkezett káros következmények pedig lényegesen enyhíthetők, illetve mielőbb megszüntethetők.

A védekezés lehetősége (felelőssége)

Az állampolgárok biztonságának garantálása alapvetően az állam feladata. Nem lehet kérdés az sem, hogy a felkészülés és a védekezés egységes irányítása szintén állami feladat, amelyben az állami szerveknek egymást segíteniük kell. Keserű tapasztalatok támasztják ugyanis alá azt a – ma már széles körben elfogadott – nézetet, hogy az említett veszélyekkel, fenyegetésekkel szemben egy szakterület vagy ágazat nem tudja eredményesen felvenni a küzdelmet. A biztonság garantálásához kapcsolódó feladatok ugyanis számos kormányzati és nem-kormányzati szerv feladat- és hatáskörét érintik, és ezen feladatokat az érintett intézményrendszer összehangolt munkájával, a rendelkezésre álló eszközrendszer legszélesebb körű igénybevételeivel kell végrehajtani.

A komplex biztonsági kihívásokkal, fenyegetésekkel szembeni hatékony fellépés tehát átfogó, összkormányzati megközelítést igényel, amelynek keretében erősíteni kell a védelmi

⁶ A – különleges jogrendnek nem minősülő – tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet szabályai 2015-ben kerültek a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvénybe (ld. IX/A. fejezet). A balkáni útvonalon Nyugat-Európába vonuló embertömeg megállítása érdekében a Kormány 2015 júniusában műszaki határzár megépítéséről döntött az ország déli határszakaszán, és tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet hirdetett ki először Bács-Kiskun és Csongrád megyére, majd Baranya, Somogy, Zala és Vas megyére vonatkozóan, végül kiterjesztette azt az ország egész területére (Ld. 269/2015. (IX. 15.) Korm. rendelet, 270/2015. (IX. 18.) Korm. rendelet, 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet).

(honvédelmi, nemzetbiztonsági, rendvédelmi, katasztrófavédelmi, polgári védelmi, egészségügyi és igazságszolgáltatási) intézmények együttműködését, és meg kell teremteni az erőforrások koordinált és koncentrált alkalmazását. Minden kormányzati intézménynek feladata, hogy saját szakterületén folyamatosan értékelje a nemzeti és nemzetközi biztonság és fenyegetettség elemeit, és megtegye a szükséges lépéseket azok kezelésére és elhárítására.

Ugyanakkor, a biztonság fenntartásához (ide értve a biztonságot fenyegető veszélyek elhárítását, megelőzését), illetve a megromlott biztonsági helyzet mielőbbi helyreállításához fűződő állampolgári érdek azt diktálja, hogy bizonyos védekező tevékenységekben ne csupán az állami és nem állami intézmények széles köre, a gazdasági élet szereplői, hanem maguk az állampolgárok, vagy akár az ország területén tartózkodó minden ember részt vegyen. Ez fejeződik ki például a Hvt. 1. § (1) bekezdésének, vagy a Kat. 1. § (1) bekezdésének szóhasználatában, amely a honvédelmet, illetve a katasztrófavédelmet „nemzeti ügy”-nek minősíti. Nyilvánvaló tehát, hogy az ilyen, az emberek életét, testi épségét, egészségét, javait, sőt akár magának az államnak a működését fenyegető, veszélyeztető események elleni védelemből mindenkinek ki kell vennie a részét.

A válság definiálatlansága

Közkeletű felfogás szerint *válság* alatt az egyébként megszokott, egyensúlyi helyzetben, állapotban vagy viszonyokban bekövetkezett súlyos, és időbelileg elhúzódó (tartós) zavart értünk, amelynek jelentős mértékű, káros következményei vannak vagy lehetnek⁷. Érezhető, hogy amikor egy kialakult helyzetet, állapotot válságnak minősítünk, akkor az már tartalmilag és minőségileg olyan stádiumot jelent, amelyben nem csupán akut veszélyhelyzetek megjelenéséről, vagy nem kívánatos hatások rövid idejű érvényesüléséről van szó, hanem olyan körülmények kialakulásáról és huzamosabb időn át való fennmaradásáról beszélünk, amelyek megszüntetése, normalizálása erőteljesebb, szélesebb körű beavatkozást igényel.

Napjainkban különösen sok vita van arról, hogy mit is kell valójában válságnak tekintenünk. A diskurzus eredője – hasonlóan a biztonság fogalmi meghatározásánál – a szubjektív megítélés lehetőségében keresendő. Kiindulva a fenti, generális megfogalmazásból, elmondható, hogy rendkívül sokféleképpen értelmezhető az, hogy mi tekintendő „normális” helyzetnek, annak negatív változása mikor éri el a súlyos szintet, mennyi időnek kell eltélnie ahhoz, hogy átmeneti zavar helyett már válságról (krízis) beszélhessünk, a hátrányos következmények (vagy azok lehetősége) mikor érik el a jelentős mértéket etc.

Éppen ebből következik az, hogy – jóllehet számtalan „válságdefiníció”-val találkozhatunk a szakirodalomban⁸ – sokan a válság fogalmi rögzítésének lehetetlensége mellett érvelnek. Ezen álláspont képviselői egyrésztől megemlítik azt, hogy egy definíció szükségszerűen

⁷ Az 1962-es kubai rakétaválságot a hidegháború legforróbb napjaként emlegetik, amely szerencsére fatális következmények (ld. háború az USA és Szovjetunió között) nélkül ért véget.

⁸ Csak példaként, Rosenthal szerint valamely állam vonatkozásában válságnak tekinthető az alap társadalmi értékekkel szembeni sürgős fenyegetés, amely a politikai szereplők részéről haladéktalan intézkedést tesz szükségessé (crisis is commonly defined as an urgent threat to core societal values that necessitates immediate action by political actors) ld. EKENGREN, M., & GROENLEER, M. (2006): European Union crisis management: Challenges for research and practice. International Journal of Emergency Management – Forrás: <https://erccportal.jrc.ec.europa.eu/vademecum/downloads/Research%20Programme.pdf> (Letöltve: 2021.05.22.)

behatárolja az értelmezés mozgásterét, és – különösen gyorsan változó viszonyok esetében – elkerülhetetlen az, hogy a meghatározás nem fed le valamely helyzetet, ezáltal a fogalom és az abból következtetett szabályok egész sora nem lesz alkalmazható. Ehhez kapcsolódóan az is sokszor elhangzik, hogy az egyén szintjét meghaladó, és válságként értelmezhető helyzetek minősítése gyakran erőteljesen átpolitizált, parttalan vitákat eredményezve ezzel a szituáció megítélésében és az eredményes problémakezelésben.⁹

Jelen tanulmány szerzője megértően közelít az e tárgykörben történő definícióalkotással szembeni szkeptikus álláspontokhoz, mindazonáltal úgy véli, hogy – különös tekintettel az összkormányzati/össztársadalmi fellépés, reagálás szükségességére – jogalkalmazási kérdésekben nagy segítség lenne egyfajta egységes értelmezés. Ennek lenne egyik jelentős vívmánya a – legalább keretszabályozás szintjén megjelenő – *válság/válsághelyzet definíció* megalkotása, amely megkönnyítené a feladat- és hatáskörök, valamint az irányító/irányított, illetve a támogatói/támogatotti viszonyok tisztázását, lehetővé tenné az eredményes felkészülést, a megfelelő jogszabályi környezet kialakítását, az összehangolt tervezést, a szükséges képességek megteremtését, az elengedhetetlen védelmi folyamatok haladéktalan beindítását, és a végrehajtás során a hatékony együttműködést.

Nyilvánvaló az, hogy a jogszabályban rögzített definíciók valamilyen szinten tökéletlenek, és éppen emiatt támadhatók, kritizálhatók. Ez nem csupán abból adódik, mert a kodifikációs eljárás során felmerülő, nem ritkán egymástól teljesen eltérő szakmai álláspontok között kell kényszerű kompromisszumokat kötni, hanem abból is következik, hogy bizonyos élethelyzetek gyorsabban változnak, mint ahogyan azt a szabályozás le tudná követni, emiatt ezen szituációk a hatályos definíció részéről lefedetlenek maradhatnak. Mindez különösen igaz a biztonság és védelem témakörére, amelyben – amint az fentebb részletesen kifejtésre került – rendkívül színes és igen gyorsan változik a kihívások, kockázatok, veszélyek, fenyegetések vagy konkrét támadások palettája.

Minden jogszabályi rendelkezés – így a definíciókat rögzítők is – azonban megfelelő eljárás keretében módosítható, és a változó viszonyokhoz szükség szerint igazítható. Úgy vélem, érdemes lenne elindulni, és megtenni az első lépéseket a mindenki által egységesen értelmezett *válság* fogalmának megalkotásához vezető – vélhetően igen rögzös – úton, és megteremteni annak lehetőségét, hogy idővel kialakulhasson egyfajta szakmai és társadalmi konszenzus az e körbe tartozó helyzetek megítélésében.

Az általános érvényű válságdefiníció hiánya ugyanakkor nem zárja ki azt, hogy egyes ágazatok a saját működésük terén meghatározzák, hogy mit tekintenek olyan mértékű negatív eltérésnek, amely szakterületük vonatkozásában már válságként értelmezhető és ennek megfelelően kezelendő.¹⁰ Nem könnyíti meg ugyanakkor a kérdéses helyzetek

⁹ E témakörben ld. AL-DAHASH, H., HAYAPARAN, M., KULATUNGA, U. (2016): Understanding the terminologies: Disaster, crisis and emergency. In: CHAN, P. W., NEILSON, C. J. (Eds.) Proceedings of the 32nd Annual ARCOM Conference, 5-7 September 2016, Manchester, UK, Association of Researchers in Construction Management, Vol 2, pp. 1191-1200. Ld. még FARAZMAND, A.: Crisis and Emergency Management: Theory and Practice (Second Edition), Routledge (2017), 849 p. Ld. még ROBERT, B., LAJTHA, C. (2002): A New Approach to Crisis Management. In: Journal of Contingencies and Crisis Management, December 2002, Volume 10, Issue 4, pp. 181-191.

¹⁰ Erre bőven találunk példát a hatályos magyar jogrendszerben Ld. az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvényt, a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvényt, a behozott kőolaj és kőolajtermékek biztonsági

egységes megközelítést az a fogalmi változatosság sem, amely nemzeti jogunkban ágazati veszélyhelyzet¹¹ vagy szükséghelyzet¹² formájában van jelen, nem is említve az Alaptörvény szerint különleges jogrendnek minősülő rendkívüli állapot, szükségállapot, megelőző védelmi helyzet, terrorveszélyhelyzet, váratlan támadás, illetve veszélyhelyzet kategóriákat.¹³

Válságkezelés

A fentiekben vázolthoz hasonló definíciós problémával találkozunk a *válságkezelés* kérdéskörét illetően is. Itt szintén utalhatunk a konvencionális megközelítésre, amely szerint a válságkezelés a válság okainak vagy következményeinek megszüntetésére törekvő, célirányos tevékenység. A dilemmát azonban e tárgyban is a sokféle megközelítés okozza, hiszen – az éppen fennálló helyzet és a veszélyeztetett értékek tükrében – tisztázandó, hogy kik (mely szervek) által, mikortól és meddig, milyen tevékenység révén, milyen eszközökkel, milyen felhatalmazás alapján történik valamely válság kezelése.

Amennyiben elfogadjuk azt, hogy a válságkezelés témakörében sincs reális lehetőségünk minden élethelyzetre érvényes, generális szabály megalkotására, úgy számolnunk kell azzal is, hogy egymástól eltérő eljárásokkal, adott esetben *ad hoc* jelleggel érvényesülő döntéshozatali folyamatokkal, netán egymással szemben ható végrehajtási módozatokkal találkozunk. A válságok sikeres leküzdésének komoly akadályát jelentheti az, ha a feladat- és hatáskörök nem tisztázottak, ha indokolatlan átfedés mutatkozik, vagy éppen ellenkezőleg, ha valamely feladatcsoportnak nincs gazdája.

Ennek hathatós ellenszere lehet egy olyan központi koordinációs mechanizmus működtetése, amely biztosítja a szükséges iránymutatásokat, elősegíti a gyors és koherens döntéshozatalt, az érintett szervek közötti együttműködést, elérhetővé teszi a nélkülözhetetlen információkat, gondoskodik a rendelkezésre álló erőforrások összehangolásáról, az eredményes végrehajtáshoz szükséges feltételek biztosításáról.

Ebben az irányban tesz konkrét lépéseket a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló – jelen tanulmány írásakor még az Országgyűlés által tárgyalt – törvényjavaslat¹⁴, amely a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének létrehozásával kívánja elősegíteni a válságkezelés terén érvényesülő, kormányzati szintű koordinációt.

Sokan – köztük jelen tanulmány szerzője is – azt várják a törvényjavaslat elfogadásától, valamint az annak ernyője alatt újonnan kidolgozásra kerülő szatelit jogszabályok sorától,

készletezéséről szóló 2013. évi XXIII. törvényt, a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvényt, vagy a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvényt.

¹¹ Ld. a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény szerinti honvédelmi veszélyhelyzetet, vagy az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény szerinti nukleáris veszélyhelyzetet, esetleg a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény szerinti katasztrófaveszély kategóriáját.

¹² Ld. az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény szerinti járványügyi szükséghelyzetet, vagy a biztosítási tevékenységről szóló 2014. évi LXXXVIII. törvény szerinti biztosítási szükséghelyzetet.

¹³ Az Alaptörvénynek az Országgyűlés által már elfogadott, de csak 2023. július 1-én hatályba lépő szövege ebben a fogalmi sokszínűségben hoz némi egyszerűsítést annyiban, hogy a különleges jogrendnek minősülő esetkörök számát 6-ról 3-ra csökkenti (rendkívüli állapot, szükségállapot és veszélyhelyzet).

¹⁴ Ld. a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló T/16221. számú törvényjavaslatot –
Forrás: <https://www.parlament.hu/irom41/16221/16221.pdf> (Letöltve: 2021.06.12)

hogyan előmozdítja a válságok és a válságkezelés összkormányzati megközelítését, koherens rendszert alakít ki az egymás mellett létező, ágazati válságkezelési szabályok és eljárások között, és megteremti a duplikációmentes képességkialakítás és -felhasználás lehetőségét.

A válságkezelés általános érvényű nemzeti szabályainak megalkotásáig is azonban bizonyos alapvetéseket már most hangsúlyoznunk kell, és – legalább a gyakorlat szintjén – érvényre kell juttatnunk.

Ezek közé tartozik az, hogy a válságkezelési folyamatoknak nem a konkrét krízishelyzet bekövetkezésekor kell beindulniuk, hanem már jóval ezt megelőzően el kell kezdődniük, és a helyzetek megoldását, normalizálását – vagyis a reagálást és a közvetlen veszélyelhárítást – követő helyreállítási időszakra is ki kell terjedniük.

Jó példa lehet a válságkezelést egyik fő feladatának tekintő NATO által követett válságkezelési ciklus hazai meghonosítása és megerősítése, amely szerint a válságok kezelése (management) magában foglalja a megelőzésre tett erőfeszítéseket (prevention), a reagálást (response), valamint a helyreállítási eljárásokat (recovery procedures).

Emellett, meglátásom szerint, van még lehetőség a válságkezeléssel kapcsolatos döntéselőkészítési és döntéshozatali folyamatok hazai finomhangolására is. Ugyancsak kiindulva a NATO válságkezeléssel kapcsolatos döntéshozatali eljárásából, nagyobb hangsúlyt kellene kapnia a veszélyek időben történő előre jelzésének, a bekövetkezés lehetőségére való korai figyelmeztetésnek (early warning), az észlelést követő összehangolt helyzetértékelésnek (assessment), a illetékes szervek közötti információmegosztásnak (information sharing), a lehetséges válaszreakciókra vonatkozó tervek koordinált kidolgozásának (coordinated planning), a meghozott döntések alapján végrehajtandó feladatok nyomon követésének, ellenőrzésének (control), a tapasztalatok összegyűjtésének, elemzésének (lessons identification), a következtetések levonásának, és – a tapasztalatok figyelembe vételével – a javító folyamatok életbe léptetésének, vagyis a tapasztalatok beillesztésének a felkészülésbe, a tervezésbe és a gyakorlásba.

Fentiek fenntartása mellett bizonyos mértékig azt is el kell fogadnunk, hogy válságkezelés során – különösen a váratlanul bekövetkező helyzetek (pl. természeti vagy emberi mulasztásból adódó katasztrófák, váratlan fegyveres támadás) esetében – az észlelés-döntés-végrehajtás lineáris láncot időben a lehető legrövidebbre kell csökkenteni a negatív hatások minimalizálása, valamint az eskalálódás és a további veszélyek elkerülése érdekében. E körben elsősorban az általánostól eltérő, gyorsított döntéselőkészítési és döntéshozatali folyamatoknak lehet különös jelentősége, amelyek – annak ellenére, hogy nem nélkülözik a feltétlenül indokolt szakmai egyeztetést – biztosítják a megfelelő időben történő, hatékony reagálást. A cél érdekében talán nem ördögtől való a döntéselőkészítésben általában résztvevő (véleményező) szervek számának csökkentése, az egyébként irányadó határidők rövidítése, bizonyos döntéselőkészítési mozzanatok elhagyása, a megszokott egyeztetési módszerek és eszközök helyett operatívabb megoldások alkalmazása, vagy esetleg döntési kompetenciák részleges átstrukturálása. Mindez egyrészt szabályozási, illetve ügyrendi kérdés, másrészt viszont szervezési, tervezési és – nem utolsósorban – technikai-anyagi erőforrások biztosításának függvénye.

Jogi dilemmák a válságkezelési intézkedések körül

A válságkezelés kardinális kérdései közé tartozik a feladat- és hatáskörök kijelölése, a reagálás módja és mértéke, a lehetséges intézkedések tárgyköre és tartalma, a rendelkezések személyi és időbeli hatálya, vagy a meghozott döntések végre nem hajtásának esetleges következményei. A dilemmát elsősorban a szabályozhatóság kérdése jelenti, vagyis konkrétan az, hogy – a fentiekben kifejtett – komplex és gyorsan változó biztonsági környezetben van-e lehetőség a válságkezelés részletes szabályainak a rögzítésére, vagy be kell érniük általános felhatalmazásokkal, példálózó – és a tágabb értelmezésnek is teret engedő – felsorolásokkal, szükség esetén további szabályozás lehetőségére történő utalásokkal?

Jogállami keretek között evidencia, hogy a jogok és szabadságok korlátozásának, illetve a kötelezéseknek jogszabályi fundamentumot kell biztosítani. A részletesebb szabályozási törekvéseknek azonban komoly gátját jelenti a jövőben bekövetkező helyzetek körüli bizonytalanság (előre nem látható kiterjedése, súlyossága), következésképpen nem (vagy csak rendkívül korlátozott mértékben) lehet megmondani azt, hogy milyen konkrét intézkedések meghozatalára lesz szükség adott körülmények között.

Ez a dilemma jól tetten érhető nemzeti jogrendszerünk különleges jogrendi szabályozásában. Azon túl ugyanis, hogy valamely helyzetet, állapotot a közhatalmi jogosítványokkal rendelkező valamely döntési centrum különleges jogrendnek minősít, a válság kezelését célzó intézkedések meghozatalát és a részletes tartalom kidolgozását a vonatkozó jogszabály a felhatalmazással rendelkező szerv későbbi döntésére bízta.¹⁵

Látható tehát, hogy a válság kezelése érdekében meghozható döntések jogszabályi felsorolása többnyire csak tárgykörökre fókuszál, az intézkedések részletes tartalma azonban a válságot megelőzően általában nem ismert.

Érdemes megemlíteni, hogy hasonló felfogást tükröz a NATO válságkezelési intézkedéseinek (crisis response measures) rendszere is, amelynek nemzeti alkalmazásáról még 2011-ben született döntés.¹⁶ A NATO által tipikusnak tekintett biztonsági veszélyforrások alapján, előre kidolgozott, és a hazai szervek által a hatályos jogszabályok figyelembe vételével átvett rendelkezések a főbb intézkedési tárgyköröket, és azokban a tagországokkal szembeni legfontosabb szövetségi elvárásokat tartalmazzák. Az intézkedések részletes tartalmi kitöltése, vagyis a NATO által elvárt eredmény megvalósítása ugyanakkor már jelentős mértékben a tagállamokon múlik. Jóllehet az egyes intézkedéseket összefoglaló dokumentum (kézikönyv) jogilag értelmezhető kötelező erővel nem bír, arra mindenképpen alkalmas eszköz, hogy ráirányítsa a figyelmet az egyes veszélytípusokra, a legalapvetőbb reagálási módozatokra, az érintett együttműködői körre, és az esetleges további döntések meghozatalának szükségességére.

¹⁵ Jóllehet az Alaptörvény 52. cikk (5) bekezdése szerint a különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg, a Hvt. rendkívüli intézkedéseket tartalmazó IX. fejezete már „csak” megengedő, felhatalmazó stílusban rendelkezik az alkalmazható szabályokról és bevezethető rendkívüli intézkedésekről, és hasonló stílusban fogalmaz a Kat. 45. § (1) bekezdése, valamint az azt követő 47-50. §-ok is.

¹⁶ Ld. a NATO Válságkezelési Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer rendeltetéséről, feladatairól, eljárási rendjéről, a közreműködők kötelezettségeiről szóló 278/2011. (XII. 20.) Korm. rendeletet.

Mindez rögtön felvet egy fontos kérdést: kell-e már a válságot megelőzően foglalkoznunk a válságkezelő intézkedések részletes kidolgozásával, a később bevezetendő jogszabálytervezetek előkészítésével?

Amennyiben elfogadjuk azt, hogy a válságkezelés sok esetben nem más, mint versenyfutás az idővel, és a szükséges döntések késedelem nélküli meghozatala, valamint a lehető leghamarabb történő reagálás életeket és értékeket menthet, úgy a válaszuk egyértelműen igen.

Mindez persze nem jelenti feltétlenül azt, hogy a jövőben alkalmazandó rendelkezéseket már most rögzítenünk kellene, hiszen ez vélhetően a majdani, és jellegében, terjedelmében, súlyosságában egyelőre nem ismert válságok eredményes kezelése ellen hatna. Az azonban mindenképpen indokolt, hogy a válságkezelésben érintett szervezeteknek legyen már most elképzelése a potenciálisan bekövetkező válsághelyzetek kezelésére, legyenek terveik (ide értve az indokolt esetben bevezetendő jogszabálytervezeteket is), és álljanak mindenkor készen arra, hogy a döntéshozó számára szükséges döntési javaslatokat mielőbb előterjeszthessék.

Konklúzió

Az eredményes válságkezelés terén az egyik legnagyobb kihívás az alapinformációk hiánya (mi?, mikor?, hol?). Ezt a komoly hiátust a múltbeli tapasztalatokkal igyekszünk valamelyest ellensúlyozni, és arra törekszünk, hogy a lehető legkevésbé érjen bennünket váratlanul, felkészületlenül egy esetleges válsághelyzet.

Komplex biztonsági kihívásokkal és kockázatokkal terhelt világunkban a gyors és hatékony reagálás képessége elengedhetetlen a megfelelő válaszlépések megtételéhez. Emberek élete és testi épsége, anyagi javak sokasága, családok egzisztenciája kerül még nagyobb veszélybe akkor, ha a kifejezetten védekezés céljából létrehozott, vagy ilyen feladatok ellátására kijelölt szervezetek a szükséges képességgel, felhatalmazással, tervekkel nem rendelkeznek.

A veszélyek elhárítására irányuló felkészülés (felkészültség) a társadalom valamennyi szereplőjével szemben jogos elvárás. Ennek alapvető kereteit már a válság bekövetkezését megelőzően biztosítani kell, de valószínűsíthető, hogy csak kellően rugalmas, keretjellegű szabályozással, a fő felelősségi körök, az alapeljárások, az együttműködési formák és kommunikációs csatornák meghatározásával, a tervezés és végrehajtás összehangolásával lehet eredményt elérni a potenciálisan előforduló, előre nem is prognosztizálható, sőt, esetleg ma még precedens nélküli helyzetekben.



Irodalomjegyzék

AL-DAHASH, H., HAYAPARAN, M., KULATUNGA, U. (2016): Understanding the terminologies: Disaster, crisis and emergency. In: CHAN, P. W., NEILSON, C. J. (Eds.) Proceedings of the 32nd Annual ARCOM Conference, 5-7 September 2016, Manchester, UK, Association of Researchers in Construction Management, Vol 2, pp. 1191-1200. Ld. még FARAZMAND, A.: Crisis and Emergency Management: Theory and Practice (Second Edition), Routledge (2017), 849 p.

EKENGREN, M., & GROENLEER, M. (2006): European Union crisis management: Challenges for research and practice. International Journal of Emergency Management – Forrás: <https://ercportal.jrc.ec.europa.eu/vademecum/downloads/Research%20Programme.pdf> (Letöltve: 2021.05.22.)

ROBERT, B., LAJTHA, C. (2002): A New Approach to Crisis Management. In: Journal of Contingencies and Crisis Management, December 2002, Volume 10, Issue 4, pp. 181-191.

