

XIV. A nemzeti és NATO-szintű válságkezelés új szabályozási keretrendszere – a Vbö. XII. fejezete

1. 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, jó néhány publikáció szerzője kísérletet is tett valamiféle válságfogalom megalkotására. Mindezek mellett a mai napig nem született univerzális, mindenki által elfogadott válságdefiníció, 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 válságdefiníciót. Néhány ország megalkotta a saját válságfogalmát, de az államok többsége egyszerűen csak használja mint magától értetődő, definíciót nem igénylő kifejezést. Hazánkban szintén történtek már kísérletek általános válságfogalom létrehozására, de nem meglepő módon konszenzus, sőt konszenzusközeli 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 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 szemzőgből 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 kritikusan érzékelhetik, és a válságok kezelésére vonatkozó szabályok szerint járnak el.

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,¹ földgázellátási válsághelyzet,² köölaj-

¹ Egészségügyi válsághelyzet: lásd az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 228. § (2) bekezdés.

² Földgázellátási válsághelyzet: lásd a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény 97. §.

és kőolajtermék-ellátási válsághelyzet,³ villamosenergia-ellátási válsághelyzet,⁴ tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet,⁵ honvédelmi válsághelyzet,⁶ katasztrófa.⁷

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 konfliktuslehetőségeket rejt magában.

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 ágazat szempontjából szemlélve sikerül feltárni a krízis során veszélybe került összes értéket és azok egymáshoz fűződő viszonyrendszerét. A válságkezelésben részt vevők nagy száma elengedhetetlenné tesz valamilyen szintű koordinációs mechanizmust a kohézió növelése érdekében. Szinte kizárt, hogy egyetlen ágazat vagy szerv rendelkezzen a komplex válságkezeléshez szükséges összes információval, tudással, szakértelemmel, tapasztalattal, előerővel, 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.

³ Kőolaj- és kőolajtermék-ellátási válsághelyzet: lásd a behozott kőolaj és kőolajtermékek biztonsági készletezéséről szóló 2013. évi XXIII. törvény 1. § 5. pont.

⁴ Villamosenergia-ellátási válsághelyzet: lásd a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény 139. § (1) bekezdés.

⁵ Tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet: lásd a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 80/A. §.

⁶ Honvédelmi válsághelyzet: lásd a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL törvény 107. §.

⁷ Katasztrófa: lásd a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 3. § 5. pont.

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 beavatkozási 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 kialakítják a különböző kormányzati és nem kormányzati szervek, szervezetek közötti együttműködésre vonatkozó koncepciókat, 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.

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.

2. A NATO válságkezelési rendszere

A NATO Válságreakálási Rendszer kialakításának igénye még az 1999. évi washingtoni NATO-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 terrorizmussal és az aszimmetrikus hadviseléssel 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.

A 2002. évi prágai csúcstalálkozón a tagállamok vállalták, hogy összehangolják a nemzeti válságkezelési eljárásaikat és rendszereiket a NATO kidolgozás alatt álló Válságreakáló Rendszerével (*NATO Crisis Response System – NCRS*). Az Észak-atlanti

Tanács 2005. szeptember 31-én be is vezette a NATO új válságkezelési rendszerét, amellyel egyben felváltotta a már régóta elavult NPS-t.

A rendszer kialakítása során figyelembe vették a szövetség 1999-ben elfogadott stratégiai célkitűzéseit, valamint a NATO új, hidegháborús eljárásrendet felváltó válságkezelési folyamatát. A válságreakálás 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-had-színtereken belül – bekövetkező katasztrófák kezelésére is.

Az új, korszerű rendszer kiemelt hangsúlyt fektet a válságok megelőzésére, amely a katonai eszközökön túl diplomáciai, gazdasági, fegyverzet-ellenőrzési eszközöket is igénybe tud venni, továbbá alkalmas a washingtoni szerződés 5. cikke 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 válságreakálási rendszere, addigra olyan mértékben megváltozott a nemzetközi biztonsági helyzet, hogy a szövetségben komolyan felmerült a rendszer átfogó reformjának a szükségessége. A hidegháborús időszakra szabott NATO Elővigyázati Rendszert felváltó NCRS-t ugyanis az akkori biztonsági kihívásoknak megfelelően elsősorban a NATO területén kívüli, úgynevezett nem 5-ös cikkely (*non-Article 5*), expedíciós jellegű műveletek kívánalmai szerint alakították ki. A rendszer kiválóan alkalmazható volt egy békétámogató műveletben például Irakban vagy Afganisztánban, sőt még 2014-ben a Krim annektálása idején is korszerű eszköznek bizonyult, bár ekkor már a szövetség stratégiai figyelme egyértelműen visszarendeződött a hagyományos keleti irányba, és csak idő kérdése volt, hogy mikor kell a nemrég megszilárdult NCRS-t újragondolni.

Ez a pillanat a 2022-es orosz–ukrán háborúval érkezett el. Több mint tíz év után, a biztonsági környezetben időközben bekövetkezett jelentős változások hatására a NATO 2022-ben új stratégiai koncepciót fogadott el. Az új stratégiai koncepció megerősíti, hogy a NATO fő célkitűzése a 360 fokos kollektív védelem, amely a következő három fő feladatot határozza meg a szövetség részére: elrettentés és védelem; válságmegelőzés és válságkezelés; kooperatív biztonság.⁸

Sajátos a NATO értelmezése annyiban, hogy külön kategóriaként kezeli a válságkezelést, és azon konzekvensen csak a NATO területén kívüli, nem 5-ös cikkely szerinti műveleteket érti, így a hagyományos keleti fenyegetéssel szembeni fellépést az elrettentés és védelem feladathoz sorolja, vagyis nem tartja azt válságkezelési feladatnak. Tény, hogy

⁸ NATO 2022 Strategic Concept 2022.

az NCRS is elsősorban az expedíciós műveletekre íródott, ugyanakkor annak intézkedései alkalmazhatók az 5. cikkely alá tartozó műveletekre is. Ennek megfelelően a NATO aktivizálta az NCRS-t 2014-ben a Krím annektálását követően, illetve 2022 februárjában is az orosz–ukrán háború kitörésekor. 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 NCRS jelenlegi formájában nem alkalmas a keleti fenyegetésre adott adekvát válaszciklásra, ezért erőteljesen megindult a szövetség válságkezelési rendszerének átalakításáról való gondolkodás.

3. A NATO Válságreakálási Rendszerének hazai adaptációja

A 2005. szeptember végén hatályba lépett NCRS intézkedéseit tartalmazó kézikönyvben⁹ a szövetség egy ajánlást fogalmazott meg a tagállamok felé, amelyben 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 megállapították, hogy hazánkban léteznek és működnek az egyes ágazatokhoz rendelt, meghatározott típusú válságok kezelésére hivatott rendszerek. Idesorolható 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.

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, tömegpusztító fegyverek elleni védelem, polgári védelem, egészségügyi biztosítás, terrorelhárítás stb. Ha nemzeti rendszerünket ezzel összhangban akarjuk kialakítani, akkor annak is óhatatlanul részét kell képezniük a polgári szférába tartozó intézkedéseknek. Mindezz aggályosnak tűnt a minisztériumok többsége részére, mivel félték számukra, hogy ilyen módon a honvédelmi tárca a saját hatáskörén

⁹ A NATO Válságreakálási Rendszer intézkedéseit tartalmazó kézikönyv – az itt említett ajánlást is magában foglaló néhány rendelkezéstől eltekintve – minősített dokumentum. Nyílt hazai jogszabályban található rá utalás a NATO Válságreakálási Rendszerével összefüggő döntéshozatal és feladatellátás, valamint a Nemzeti Intézkedési Rendszer alkalmazásával összefüggő szabályokról szóló 399/2022. (X. 21.) Korm. rendelet 2. § 3. pontjában, valamint a NATO Válságreakálási Rendszerrel összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer működtetésével kapcsolatos feladatokról szóló 20/2014. (III. 21.) HM utasítás 2. § b) pontjában.

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.”¹⁰

A felhatalmazás szövegéből rögtön kiviláglik, hogy az kompromisszumok eredménye, és sok fentebb említett vitás kérdést megkerül. A jogszabálysöveg szándékosan kerül a nemzeti válságreakálási rendszer kifejezést, illetve nem alkották meg a nemzeti válságfogalmat sem. Mindez azt jelenti, 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 (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 hatálybalépését követően megkezdődött a több mint kétszáz NATO-válságreakálási 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, ami szintén komoly szakmai viták közepette zajlott. Az NCRS, illetve a NIR megalkotására irányuló törvényi felhatalmazás hatálybalépése után négy évvel a HM Védelmi Hivatal elkészítette egy kormány-előterjesztés szakmai tervezetét.

Az előterjesztés mindenekelőtt alapvető változást javasolt a válságkezelés hazai felfogásában annyiban, hogy az ágazati szegmensek mentén megosztott szisztémát felváltva, a válságkezeléssel kapcsolatos információáramlás, elemzés-értékelés, javaslattevés, 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 szervezetként egy Válságkezelő Kormánybizottság (VKB) létrehozását indítványozta, 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,

¹⁰ 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről 81. § (1) bekezdés b) pont.

az önkormányzati és területfejlesztési miniszter, a polgári titkosszolgálatokat felügyelő tárca nélküli miniszter és a kormányzati koordinációért felelős tárca nélküli miniszter lett volna.

Az előterjesztés szerint a VKB tevékenységét, annak közvetlen alárendeltségében az úgynevezett Kormányzati Válságkezelő Központ (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 válság-reagálási rendszer víziója, az új javaslat szigorúan az NCRS-ben található NATO-válság-reagálási intézkedések hazai megfelelőjének a kidolgozására szorítkozott, kiegészítve az intézkedések előkészítésére és bevezetésére vonatkozó nemzeti eljárási szabályokkal. Az új koncepció végül 2011-ben lépett hatályba a NATO Válság-reagálási Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer rendeltetéséről, feladatairól, eljárási rendjéről, a közreműködők kötelezettségeiről szóló 278/2011. (XII. 20.) Korm. rendelet (NIR rendelet) elfogadásával.

A NIR rendeletben már nem szerepelt a Válságkezelő Kormánybizottság, a közigazgatás meglévő struktúráját nem módosította, kizárólag a nemzeti intézkedések gyors, operatív bevezetéséhez, illetve végrehajtásához szükséges speciális eljárási szabályokat határozta meg. Az átfogó megközelítés szempontjából talán legfontosabb elv azonban sértetlenül maradt a rendeletben is. Hasonlóan az NCRS-hez, a NIR-ben is szerepeltek a civil típusú intézkedések, ami természetesen magával vonta a civil és katonai képességek együttműködésének az igényét. Ennek megfelelően a rendszer működtetésében a Honvédelmi Minisztérium és a 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 részt vevő 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-rel és NCRS-szel 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, amelyek 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.

A NIR működtetése során jelentkező feladatok koordinált végrehajtása érdekében dolgozták ki a Nemzeti Intézkedések Gyűjteményét, amely

- a) a válságok megelőzését elősegítő,
- b) a válságreagálási műveletek előkészítését és végrehajtását támogató, valamint
- c) a terrorfenyegetettség biztonsági riasztási fokozataival összefüggő intézkedéseket tartalmazza.

ad a) A megelőzést szolgáló intézkedések – a szövetségi elgondolással összhangban – diplomáciai, gazdasági, speciális terrorizmus elleni tevékenységeket foglalnak magukban. Ezen tevékenységeket Magyarország a többi tagállammal együttműködve tudja csak hatékonyan végrehajtani, ami 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 partnerországokkal is fokozza a terrorizmussal kapcsolatos információk cseréjét.

ad b) A Nemzeti Intézkedések Gyűjteményének másik fontos intézkedéstípusa a válságreagálási műveletek előkészítését és végrehajtását támogató intézkedések sora. A Nemzeti Intézkedések Gyűjteményében rögzített válságreagálási intézkedésekben 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, ami során a katonai mellett beazonosították:

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

vonatkozó intézkedéseket, valamint az azok tekintetében feladat- és hatáskörrel rendelkező ágazati felelősöket.

ad c) A NIR fontos elemei még a terrorfenyegetettség biztonsági riasztási fokozataival összefüggő intézkedések, amelyek segítenek egységesen értelmezni a rendszer működtetésében részt vevő 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-t folyamatosan tesztelik a NATO stratégiai válságkezelési gyakorlatai keretében (*crisis management exercise* – CMX), amelyek során számos gyakorlati tapasztalatot sikerült leszűrni, így évről évre javul a nemzeti válságkezelő szerveknek a rendszer alkalmazására való képessége, készsége. Rendkívül megkönnyíti a döntés-előkészítést, hogy rendelkezünk előre elkészített és egyeztetett válságreakálási intézkedésmintákkal, amelyek összhangban vannak a NATO hasonló tartalmú intézkedéseivel. A NATO (nem publikus) honlapján található webes felületen megtekinthető, hogy az egyes tagállamok milyen NATO által javasolt intézkedéseket vezettek be, illetve melyeknek utasították el a bevezetését. Így folyamatosan harmonizálni tudják a tagállamok az általuk tett válaszlépéseket, növelve ezzel azok hatékonyságát.

Az NCRS és a NIR első „éles” helyzetben történő alkalmazására 2014-ben került sor a Krím elcsatolása kapcsán, ami szintén sok hasznos tapasztalattal szolgált.¹¹ Az intézkedések NATO általi bevezetésének pillanatától nyilvánvalóvá vált a NIR hasznossága. Köszönhetően az előre kidolgozott nemzeti intézkedéseknek, nem tartott tíz 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 részletezi 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.

A védelmi és biztonsági reform keretében a NIR rendszere is átalakult, ami 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 (Vbő.) viszont külön fejezetben tárgyalva az egész témakört átemelte a védelmi és biztonsági igazgatás feladatrendszerébe,¹²

¹¹ Részletesebben lásd KESZELY 2016: 257–262.

¹² Vbő. 77–78. §.

aminek indoka, hogy számos NIR-válságreagálási intézkedéscsoport 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 Vbő. rendelkezése szerint a Nemzeti Intézkedési Rendszer működtetésével kapcsolatos állami feladatok ellátására való felkészülést, valamint azok végrehajtását a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve koordinálja, tehát a nemzeti koordinátor szerepét a honvédelmi minisztertől átvette a központi szerv.¹³

A Vbő. átvette a NIR rendeletről, így törvényi szabályozási szintre emelte a NIR alkalmazhatóságával kapcsolatos szabályokat, miszerint 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 intézkedései bevezetésének továbbra is a legjellemzőbb esete maradt, ha a NATO kezdeményezi a tagállamok irányában a bevezetést. Ezentúl 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 vezetnek be egy intézkedést. Végül szintén gyakori alkalmazási eshetőség, amikor nemzetközi vagy nemzeti gyakorlaton tesztelik az intézkedéseket és az azokkal kapcsolatos nemzeti mechanizmusokat.

A korábbi NIR rendelethez képest a Vbő. kiegészíti a NIR keretszabályait néhány jogi, garanciális elemmel. Egyes válságkezelési intézkedések jogkorlátozást tehetnek szükségessé, és azok foganatosítása során a védelmi és biztonsági szervezetek (Magyar Honvédség, rendvédelmi szervek, nemzetbiztonsági szolgálatok, Országgyűlési Őrség) kényszerítő eszközök alkalmazására jogosultak. A jogkorlátozások azonban csak a bevezetésre okot adó védelmi és biztonsági érdek érvényesítéséhez szükséges mértékűek lehetnek, vagyis a törvény ebben az aspektusban is alkalmazza a szükségesség és ará-

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

nyosság követelményét. További garanciális elem, hogy a jogkorlátozásról a lakosságot az elrendeléssel egyidejűleg tájékoztatni kell. Az állami szervek vonatkozásában a Vbö. úgy rendelkezik, hogy a NIR intézkedéseinek alkalmazása érdekében egyes állami szervek működése, ügyfélfogadása a védelmi és biztonsági érdek érvényesítéséhez szükséges mértékben korlátozható. E kikényszeríthetőséggel párosuló potenciális korlátozások még erőteljesebben sürgetik annak a fentebb már említett problémának a megoldását, hogy valamilyen formában meg kell határozni, hogy a NIR intézkedéseit milyen jogi normában vagy normákban vezessék be. Mindez elkerülhetetlen, mivel jogkorlátozást elrendelni és azt, ha kell, erővel kikényszeríteni csak az ennek jogalapját megteremtő jogi norma rendelkezésre állása esetén lehetséges.

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

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

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

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

A jogszabály a fentiekén túl rögzíti:

- a NIR rendeltetését;
- valamely NATO-válság-reagálási intézkedés bevezethetőségének eseteit;
- a NIR elemeit;
- a NIR nemzeti koordinációjának folyamatát;
- az együttműködő szervek feladatait;
- a NIR működtetését támogató infrastruktúra elemeit;
- a Nemzeti Intézkedések Gyűjteményének főbb tartalmi elemeit;

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

- a kapcsolattartás és az együttműködés rendjét;
- az értesítés és riasztás rendjét; továbbá
- a NIR keretében született kormányzati döntésnek a NATO feladat- és hatáskörrel rendelkező szervéhez történő továbbításának módját.

4. A nemzeti válságkezelési rendszer struktúrája

Hazánkban a védelmi igazgatás szakmai berkeiben már korábban és többször megfogalmazódott az ágazati szegmensek mentén megosztott válságkezelési rendszerünk valamilyen logika mentén történő egységesítésére irányuló igény. A honvédelmi igazgatás oldaláról Lakatos László már 2001-ben konkrétan felvetette egy össznemzeti szintű válságkezelési struktúra szükségességét:

„Meg kell teremteni a minősített időszakok bevezetését nem igénylő, de a normál időszaktól eltérő válsághelyzetek (lásd az 1995. augusztusi jugoszláv–horvát katonai konfliktus hazai hatásait, vagy a Jugoszlávia elleni 1999. március–júniusi NATO-műveleteket) kezelésének jogi alapjait és a kormányzati szintű válságkezelés szervezeti kereteit (Nemzeti Válságkezelési Központ működtetése).”¹⁵

Ugyanezen gondolatot fogalmazta meg a katasztrófavédelmi szakértők körében is Bognár Balázs:

„A védelmi igazgatási feladatok új elemekkel történő bővülése és a jelenlegi védelmi igazgatási tevékenységenként 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.”¹⁶

A válságkezelés integrálásának szükségessége a biztonsági tanulmányok szemszögéből is megfogalmazódott. A Tóth Péter által vezetett kutatócsoport 2008-ban lefolytatott kutatása megállapította, hogy „a komplex biztonsági problémák kezeléséhez többfunkciós, rugalmas, széles spektrumú, a civil és nemzetközi szervezetekkel, polgári hatóságokkal, kormányzati és nem kormányzati szervekkel együttműködni képes biztonsági struktúrára van szükség”¹⁷, és mindennek megvalósítását egy integrált biztonsági rendszer formájában tartották célszerűnek. Szükséges azonban hozzátenni, hogy az ő értelmezésükben az integrált biztonsági szféra lényege nem egy „biztonsági szuperintézmény” létrehozása, hanem az intézményrendszer integrált módon való működése. A biztonságpolitikai irányítás központi vezető szervét a tárcák fölött képzelték el, az akkori Miniszterelnöki

¹⁵ LAKATOS 2001: 111.

¹⁶ BOGNÁR 2009: 96.

¹⁷ GYIMESI et al. 2008: 163.

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, amely 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.¹⁸

Egészen újszerű nézőponttal találkozhatunk a Resperger-féle „DIADAL” válságkezelési módszer tanulmányozása során, amely a válságkezelés folyamatát hat egymást követő fázisra osztja: diagnózis, irány, alternatívák, döntés, alkalmazás, lezárás. A módszer a Magyarország területén bekövetkező, a békeidőszaktól eltérő válságokra alkalmazandó, amelyek a normál módszerek alkalmazásával nem kezelhetők, a szervezeti működési keretet pedig egy nemzeti szintű válságkezelési központ, a nemzeti eseménykezelő központ biztosítaná. A „DIADAL” módszer a hatfázisú folyamatban a döntés és a lezárás – tartalmában alapvetően politikai jellegű – fázisa kivételével az összes többi fázis feladatait a nemzeti eseménykezelő központhoz telepíti.¹⁹ Mind a Dsupin–Kónya-féle válságközpontmodell, mind a „DIADAL” módszer lényeges eleme, hogy nem ágazati vagy szakmai, hanem összkormányzati szintű struktúrában gondolkodnak, amelyet általános érvénnyel a válságok kezelésére alkalmaznának, nem szűkítve e kört valamely típusú válságra vagy a különleges jogrend időszakára.

A nemzeti szintű átfogó megközelítés megvalósításának elméleti és strukturális lehetőségeit, illetve mindebben a védelmi igazgatás szerepét Keszely László elemezte részleteiben doktori értekezésében.²⁰ Ebben a védelmi igazgatás struktúrája és működése, az átfogó megközelítésre vonatkozó nemzetközi elméletek és gyakorlatok, illetve a hazai

¹⁸ DSUPIN–KÓNYA 2014: 334.

¹⁹ RESPERGER 2012: 143.

²⁰ KESZELY 2017: 227–243.

nemzeti adaptáció eddig elért eredményei figyelembevételével felállította a válságkezelés nemzeti rendszerének egy lehetséges modelljét az alábbi alapelvek mentén:

„A Modell összveszély alapú, így alkalmazásában válságon kell érteni minden civil és katonai típusú krízishelyzetet.

A Modellt alkalmazni kell különleges jogrendben, illetve a különleges jogrendet nem igénylő, úgynevezett küszöb alatti válsághelyzetekben is.

A kormányzati döntés-előkészítésért felelős szervben belül szervezeti integrációt kell létrehozni a kormányzati szintű elemzésre, tervezésre, végrehajtásra, monitoringra és értékelésre, míg a végrehajtók vonatkozásában elegendő a lazább koordinációs mechanizmus a minél nagyobb függetlenség és cselekvési szabadság biztosítása céljából.

A magas tudásintenzitású, komplex válságok kezelése során alkalmazni kell a modern tudásmenedzsment módszereit.”

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

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

Ha önmagában a Vbö. szabályozását nézzük, azt látjuk, hogy egységes, koherens koncepció alapján egy logikus válságkezelési rendszer épül fel. A rendszer fókuszában a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve áll, amely összehangolja a Magyarország biztonsági és védelmi érdekeivel összefüggő igazgatási feladatokat és azok ellátását, továbbá nemzeti eseménykezelő központot működtet, amelynek fő feladata az összkormányzati válságkezelés, illetve a különleges jogrendi feladatellátás szakmai koordinációja és összehangolása felkészülési időszakban, valamint védelmi és biztonsági esemény idején.²¹ 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 befutniuk a válsággal kapcsolatos információknak, 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 egysátozás, könnyen átlátható rendszernek tűnik a Vbö. alapján, viszont ha az itt meghatározott rendszer mellé állítjuk az egyéb jogi normákban szereplő további válságkezelési feladatokért felelős szervezeteiket, 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

²¹ Vbö. 52. § c) pont.

legújabb fejleménye, hogy 2022. július 26-án megalakult a Védelmi Tanács, amelynek életre hívását a miniszterelnök azzal indokolta, hogy „az elhúzódó ukrajnai háború és a nyomában járó európai gazdasági válság, valamint a fokozódó migrációs nyomás miatt a következő években különös figyelmet kell fordítani Magyarország biztonságának és szuverenitásának megvédésére”.²²

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.²³

A Védelmi Tanács mint a Kormány ügydöntő jogkörrel rendelkező szerve rendkívül széles körű felelősségi és hatáskörrel rendelkezik összesen 23 tárgykörben, de ez a felsorolás nem zárt. Ezek közül mindegyik legalább közvetve, jó néhány 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.²⁴

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 összefonódik a Védelmi Igazgatási Hivatallal, amely 2022. november 1-től a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerveként működik.

A Védelmi Tanács munkáját két, különös hatáskörű szakmai fórum támogatja: a Nemzetbiztonsági Munkacsoport és a Honvédelmi és Rendészeti Munkacsoport.²⁵ Mindkettő a Védelmi Tanács döntés-előkészítő testülete. A tagok tekintetében igen jelentős

²² *Megalakult a Védelmi Tanács* 2022.

²³ A Kormány ügyrendjéről szóló 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat 108–112. pont.

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

²⁵ 1352/2022 (VII. 21.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről 47. pont; a két munkacsoport a kézirat lezárását követően megszűnt, feladatköreiket a 1194/2024. (VII. 2.) Korm. határozat a 2024 júliusában megalakított Védelmi Munkacsoportba integrálta.

az átfedés, vagyis számos személy tagja mindkét testületnek. A tagok beosztásával összefüggésben pedig kijelenthető, hogy a két munkacsoport alapvetően a szakmai felső vezetői szintet testesíti meg. Ez alól három személy jelent kivételt: a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter, a belügyminiszter, valamint a honvédelmi miniszter mint állami vezetői szintű tag, bár a munkacsoportban ők is inkább egy konkrét szakterületért felelős vezetőként jelennek meg, nem pedig politikusként.

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

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

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

- javaslatot tesz a Védelmi Tanácsnak a közbiztonság védelme, továbbá az élet- és vagyonvédelem érdekében szükséges feladatokra és intézkedésekre, valamint figyelemmel kíséri azok végrehajtását;
- biztosítja az információcserét a közbiztonság védelmével, valamint a haza védelmével és a szövetségi kötelezettségek teljesítésével összefüggésben a szervek között, és javaslatot tesz a 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, felderí-

²⁶ 1352/2022 (VII. 21.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről 57–59. pont.

tési 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 művelti, valamint hatósági intézkedéseit, továbbá a művelti helyzetnek megfelelően javaslatot tesz a szükséges intézkedésekre.²⁷

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

A két munkacsoport vonatkozásában akár a funkciót és feladatrendszert, akár az összetételt vizsgáljuk, kimondható, hogy azok a válságok megelőzésében és kezelésében fontos döntés-előkészítő, illetve koordinációs szerepet játszanak, következésképpen válságkezelési szervnek minősülnek. A jelentős számú átfedés ellenére is *de iure* két elkülönült szerv működik, azonban a gyakorlatban történő tevékenységük, különösen egy válság akut fázisában, *de facto* nehezen különíthető el. Példaként említhető, hogy a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat tagja a Nemzetbiztonsági Munkacsoportnak, viszont nem tagja a Honvédelmi és Rendészeti Munkacsoportnak. Egy fegyveres összeütközés vagy más katonai típusú válság esetén nehezen képzelhető el, hogy a Honvédelmi és Rendészeti Munkacsoportban a döntés-előkészítő munka a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat nélkül folyjon. Természetesen, a Nemzetbiztonsági Munkacsoport keretében van lehetőség a katonai nemzetbiztonsági kérdésekre vonatkozó javaslatok kidolgozására, mindenesetre azt a 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 információcseré 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 1. táblázat szerint állítható össze.

1. táblázat: A nemzeti válságkezelési rendszer összkormányzati szintű szervei, azok funkciója és szintje

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

Forrás: Keszely László szerkesztése

²⁷ 1352/2022 (VII. 21.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről 60–62. pont.

Az 1. táblázat jól mutatja, hogy a különböző szinteket és funkciókat logikusan egységbe fogó rendszer jött létre, így a struktúra általánosságban biztosítani képes az egyes szervezetek közötti gördülékeny munkamegosztást, együttműködést. Mindenesetre akadnak még kérdőjelek a hatáskörök megfelelő elhatárolása tárgyában. Példaként felhozható az információgyűjtés, azok elemzése, szakmai javaslatok kidolgozása, amely egyaránt besorolható a Nemzetbiztonsági Munkacsoport, a Honvédelmi és Rendészeti Munkacsoport, a Védelmi Igazgatási Hivatal és a nemzeti eseménykezelő központ feladatai közé. Ugyanezen szervezetek mindegyike végez valamilyen formában ágazatok közötti, összkormányzati szintű koordinációt, mégpedig úgy, hogy a koordinációban érintett szervek között is van átfedés (például Magyar Honvédség, rendvédelmi szervek, nemzetbiztonsági szolgálatok).

5. Az összkormányzati szintű válságkezelés esetei

A fentiekben áttekintettük a nemzeti válságkezelési rendszerünk strukturális hátterét, a rendszer teljes összképének a megismeréséhez azonban szükséges még elemezni a válságkezelés folyamatát, ezen belül is a válságkezelés körébe tartozó konkrét eseteket, jogintézményeket. Amint a jelen fejezet elején már kitértünk rá, jogrendszerünk számos válsághelyzettípust, illetve tartalmában annak megfelelő szituációt ismer, amely tényre más publikáció is felhívja a figyelmet.²⁸ Ezek közül a teljesség igénye nélkül azokra térünk ki részleteiben is, amelyeknél egyértelműen dominál a széles körű összkormányzati együttműködés, míg eltekintünk azon esetek tárgyalásától, amelyeket nagyobb mértékben jellemez a szakmaiság, illetőleg egy ágazat vagy szakmai terület általi kezelés. Mindezeket figyelembe véve a válságkezelés egyes esetei közül az alábbiakra térünk ki:

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

5.1. Különleges jogrend

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

A válság és a különleges jogrend viszonyrendszerére vonatkozóan eltérő nézőpontok láttak napvilágot, azonban a kettő egymáshoz sok tekintetben kapcsolódik. Az elhatárolásukat illetően megállapítható, hogy a különleges jogrendi időszakoknak egy közjogi

²⁸ KÁDÁR–HOFFMAN 2021: 1–11.

döntéssel meghatározott kezdő, illetve befejező időpontjuk van. A válság ellenben természeténél fogva dinamikus képet mutat, folyamata, szakaszokból álló életciklusa van,²⁹ amely a valós események által determinált. Míg tehát a különleges jogrendi időszak vagy annak hiánya a *de jure*, addig a válsághelyzet a *de facto* állapotot jelzi.

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

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

Jó példaként szolgálhat erre a Covid-19-pandémia első hulláma, ahol a válság először egészségügyi, járványügyi szakmai kérdésként jelent meg, majd az eskalálódása során kiterjedt a belbiztonsági, gazdasági, kritikusinfrastruktúra-védelmi, pénzügyi, lakosság-ellátási, munkaügyi, oktatási, közlekedési és egy sor más területre, végeredményben az egész országra kiterjedő komplex válsághelyzetet idézve elő.

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

²⁹ RESPERGER 2001: 50.

³⁰ KESZELY 2017: 4, 81.

kor a normál jogrend keretein belül speciális válságkezelési intézkedések fogantatása továbbra is indokolt volt.

A válságok fent vázolt életciklusát figyelembe véve a védelmi és biztonsági reform olyan logika mentén alakította át a válságkezelési rendszerünket, hogy a végrehajtó hatalom minél nagyobb mozgástérrel rendelkezzen anélkül, hogy különleges jogrendet kelljen bevezetni, vagyis növelte a normál jogrendi kormányzati válságkezelési eszköztárat. Emellett a reform a válságkezelés folyamatosságát támogatja azzal, hogy megszűnt a Honvédelmi Tanács, illetve a köztársasági elnök rendkívüli intézkedések kiadására irányuló jogköre különleges 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 kétségtől 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.”³¹

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

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

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

A Kormány mindhárom különleges jogrendi helyzet esetén megkülönböztetés nélkül bevezetheti valamennyi rendkívüli intézkedést, így – legalábbis elvileg – közel hasonló mozgástere lehet hadiállapot vagy veszélyhelyzet esetén is. A lényeges különbség az, hogy míg hadiállapotot az Országgyűlés hirdethet ki, mégpedig „nagy” kétharmaddal (az összes képviselő kétharmadának szavazatával), addig veszélyhelyzetet a Kormány

³¹ KÁDÁR 2022: 6.

³² Alaptörvény 51. cikk (1) bekezdés.

rendelhet el, vagyis saját hatáskörben dönthet. A kép teljességéhez az is hozzátartozik, hogy a Kormány hadiállapot és szükségállapot kezdeményezését követően (vagyis még a kihirdetés előtt), rendeletben egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat, vagyis élhet a különleges jogrend adta lehetőségek teljes tárházával.³³

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

Egyesek szerint viszont ez a mozgástér már túlságosan tág, bizonytalanul körülírt és jogbizonytalanságot okozhat, esetlegesen önkényes jogalkalmazást tehet lehetővé. Ezzel kapcsolatban mind az Alaptörvény, mind a Vbö. épít be garanciális szabályokat, amelyek biztosítják az országgyűlési kontrollt. Egyrészt a szükségállapot és a veszélyhelyzet esetében időbeli korlátot állít fel (mindkettő 30 napra vezethető be), a szükségállapotot az Országgyűlés hosszabbíthatja meg további 30 napra, a veszélyhelyzetet a Kormány, de csak az Országgyűlés felhatalmazásával. További garanciális elem, hogy a Kormány által különleges jogrend idején a különleges jogrendre vonatkozó szabályok szerint alkotott rendeletet az Országgyűlés hatályon kívül helyezheti.³⁴ A hatályon kívül helyezett rendeletet a Kormány azonos tartalommal nem alkothatja meg újra, kivéve, ha azt a körülmények jelentős változása indokolja.³⁵ Maga a Vbö. is tartalmaz korlátozó rendelkezést a szükségesség és arányosság elvének megfelelően, amely 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.³⁶

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

³³ Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdés.

³⁴ Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdés.

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

³⁶ Vbö. 80. § (3) bekezdés.

továbbá a különleges jogrend kihirdetésére okot adó körülmény miatt elháríthatatlan akadályba ütközik.³⁷

5.2. A védelmi és biztonsági esemény

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

A törvény szerint védelmi és biztonsági esemény:

- törvényben meghatározott ágazati üzemzavar, válsághelyzet vagy különleges jogrendnek nem minősülő veszélyhelyzet, illetve a lakosság ellátását, annak biztonságát vagy folytonosságát érintő súlyos esemény;
- katasztrófa vagy annak veszélye;
- az államhatár rendjét és annak megóvását érintő súlyos esemény;
- a törvényes rendet, a közrendet és a 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.³⁸

A fenti felsorolásban meghatározott esetek tartalmilag vagy tipológiájuk szerint gyakorlatilag megegyeznek a különleges jogrendi esetek típusaival és tartalmi elemeivel, vagy legalábbis nagyon közel állnak azokhoz. Ennek megfelelően van katonai típusú, belbiztonsági típusú és katasztrófavédelmi típusú védelmi és igazgatási esemény. Maga a törvény szövege nem ad konkrét eligazítást arra vonatkozóan, hogy mikor, milyen feltételek esetén, milyen eszkalációs szinten beszélhetünk védelmi és biztonsági eseményről, vagyis hol húzódik az a küszöbérték, amikortól az ágazati válságkezelést fel kell váltania az összkormányzati együttműködésnek. 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, mert 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 a sikeres válságkezelés feltételei adottak egyetlen ágazat erőforrásai által. Ezen túl, amikor már más ágazatok képességeinek bevonása is szükséges, vagy más módon érintetté válnak további ágazatok vagy szakterületek, aktivizálni kell a védelmi és biztonsági igazgatás összkormányzati eszközrendszerét és koordinációs mechanizmusát. E megközelítés meg-

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

³⁸ Vbö. 5. § 15. pont.

lehetősen rugalmas, és alapvetően a jogalkalmazó belátására bízva a döntést. Pontosan ilyen rugalmas válságkezelési struktúra megalkotása volt a cél a védelmi és biztonsági reform során.

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

5.3. Az összehangolt védelmi tevékenység

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

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

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

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

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

A feladatok általános, összkormányzati szakmai koordinációs jellegéből adódóan arra is következtethetnénk, hogy ezeket a feladatokat a pontosan ilyen feladatokra létrehozott védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve végzi. Ezzel szemben a Vbő. rendelkezése szerint a fenti feladatokat a kormány erre kijelölt tagja vagy a kormány ügydöntő jogkörrel rendelkező erre kijelölt szerve hangolja össze, igaz, a jogszabály hozzászói, hogy mindezt a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének együttműködésével teszi, tehát a központi szervnek vélhetően érdemi szerepe lesz a folyamatban.

³⁹ Vbő. 75. § (1) bekezdés.

A szabályozás gyengébb pontja ebben a kérdésben, hogy míg a védelmi és biztonsági reform igyekszik egységes, standard struktúrán alapuló válságkezelési rendszert létrehozni, e sajátos vezetési-irányítási rend ismételten behozza [a rugalmasság érdekében szándékoltan fenntartja – a szerkesztő megjegyzése] az *ad hoc* döntésen alapuló, eseti irányítás lehetőségét, amely bizonyos mértékű visszalépést jelent a közelmúlt nemkívánatos tendenciáihoz.

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

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

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

5.4. A honvédelmi válsághelyzet

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

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

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

2. táblázat: A hadiállapot és a honvédelmi válsághelyzet kihirdetésének esetei

A kihirdetés esetei	
Hadiállapot	Honvédelmi válsághelyzet
háborús helyzet kinyilvánítása vagy háborús veszély	a Magyarországgal szomszédos államban kialakult, katonai kezelést is igénylő és Magyarország biztonságát közvetlenül veszélyeztető válság
külső fegyveres támadás, hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű cselek- mény, valamint ezek közvetlen veszélye	külső fegyveres támadás vagy hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű, részben vagy egészben katonai jellegű cselekménnyel való fenyegetés
kollektív védelemre irányuló szövetségesi 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

Forrás: Keszely László szerkesztése

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

5.5. A váratlan támadás elhárítása

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

⁴¹ Hvt. 107. § (3) bekezdés.

⁴² Hvt. 108. § (1) bekezdés.

végrehajtott fegyveres cselekménye.⁴³ Tehát láthatjuk, hogy a „fegyveres” jelző mint kritérium továbbra is megmarad, sőt kiegészül azzal, hogy a fegyveres csoport katonai felszereléssel ellátott.⁴⁴

Mind a régi, mind az új tényállás megegyezik viszont abban, hogy az intézkedések fogantatását nem kell megelőznie formális közjogi döntésnek, 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 erőkkel. Ez a megoldás egy rendkívül rugalmas válságkezelési eszközt ad a kormány kezébe olyan váratlan esetekben, amelyek esetében mindenfajta késlekedés a válságkezelés hatékonyságát súlyosan veszélyeztetné.

5.6. Katasztrófa

Szintén az ágazati válságtípusokhoz sorolható be a katasztrófa, amelynek belső tartalmát a katasztrófavédelmi törvény határozza meg. A definíció szerint a katasztrófa olyan állapot, amelynek az elhárítása vagy a következmények felszámolása meghaladja az erre rendelt szervezetek előírt együttműködési rendben történő védekezési lehetőségeit, és különleges intézkedések bevezetését, valamint az önkormányzatok és az állami szervek folyamatos és szigorúan összehangolt együttműködését igényli.⁴⁵ Amint a honvédelmi válsághelyzetnél is tapasztalhattuk, az egyébként ágazati típusú válsághelyzet ugyanúgy hordozza magában az összkormányzati válság és válságkezelés jegyeit. Ha belegondolunk, az önkormányzatok és az állami szervek folyamatos és szigorúan összehangolt együttműködése nem más, mint egy összehangolt védelmi tevékenység. A Vbő. szerint a katasztrófa, vagy annak veszélye, védelmi és biztonsági eseménynek minősül,⁴⁶ tehát egyszerre viseli magán az ágazati és az összkormányzati jellegét.

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 intézkedéseinek 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

⁴³ Hvt. 3. § 29. pont.

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

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

⁴⁶ Vbő. 5. § 15. pont b).

veszi az irányítást és a koordinációt.⁴⁷ Mindezek rámutatnak arra, hogy a katasztrófa-védelem rendszerében sem teljesen problémamentes az ágazati és az összkormányzati feladatrendszer elhatárolása és a hozzá tartozó vezetési-irányítási és hatásköri struktúra pontos meghatározása.

5.7. Egészségügyi válsághelyzet

A Covid-19-pandémia hatására a korábban is létezett egészségügyi válsághelyzet jogintézményének szabályait jelentős mértékben kiegészítették, módosították. Hasonlóan a honvédelmi válsághelyzethez az egészségügyi válsághelyzetet is ágazati törvény szabályozza,⁴⁸ tehát alapvetően ágazati jogintézménynek minősül, ugyanakkor a Vbő. hatálybalépésével az összehangolt védelmi tevékenység egyik fajtájává is vált, így a Vbő. vonatkozó rendelkezést alkalmazni kell rá.

Egészségügyi válsághelyzet elrendelésének az alábbi esetekben van helye:

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

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

⁴⁷ Kat. 3. § 11. pont.

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

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

A Vbő. előtti *ad hoc* válságkezelési struktúrák egyik megmaradt elemeként értékelhető, hogy egészségügyi válsághelyzetben a kormány operatív törzset működtethet. Mindez a Vbő. vonatkozó rendelkezésével elviekben összeegyeztethető, ugyanis összehangolt védelmi tevékenység idején a feladatokat a kormány erre kijelölt tagja vagy a kormány ügydöntő jogkörrel rendelkező erre kijelölt szerve hangolja össze a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének együttműködésével. Az operatív törzs így lehet a kormány által kijelölt szerv (az ügydöntő jogkör azonban már kérdéses), de akkor az *ad hoc* módon létrehozott koordinációs szervnek „csak” közreműködője lesz az összkormányzati koordinációra létrehozott állandó szerv, vagyis a Védelmi Igazgatási Hivatal, sőt az általa működtetett nemzeti eseménykezelő központ is. Ez utóbbi ráadásul éppen az eseti operatív törzsek kiváltására hivatott, szintén állandó szervezet, amelynek alaprendeltetése gyakorlatilag megegyezik az operatív törzsével. Egy átmeneti időszakra természetesen szükséges fenntartani az operatív törzset, a nemzeti eseménykezelő központ működésének megkezdését követően viszont célszerűbb lenne, ha az elsődleges koordinációs szerv a maga a nemzeti eseménykezelő központ lenne, kiegészülve azokkal a szakértői csoportokkal, amelyek az egészségügyi válsághelyzet kezeléséhez szükséges speciális szakértelemmel rendelkeznek.

6. Összegzés

A fenti elemzés alapján jól látható, hogy a védelmi és biztonsági reform rendszerszintű változást hozott a nemzeti válságkezelési rendszerünkben is, illetve új alapokra hozta a NATO 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 megteremtődtek a feltételei azon hiányosságok kiküszöbölésének, amelyek a válságkezelési rendszerünket régóta jellemzik, nevezetesen, hogy:

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

A védelmi és igazgatási reform és a hozzá kapcsolódó jogszabályok (elsősorban a Vbő.) 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 Vbő. szellemiségétől, logikájától, az abban kialakított rendszertől. Messzemenőig kerülni kell tehát a közelmúltat annyira jellemző *ad hoc* megoldások alkalmazását, a rendszer folyamatos toldozgatását-foltozgatását az éppen aktuális fenyegetések és kihívások tükrében, megbontva ezzel a koherenciát. Erre a nemkívánatos tendenciára példaként hozható a katasztrófavédelmi típusú veszélyhelyzet kiegészítése honvédelmi típusú tényállással vagy az összehangolt védelmi tevékenység irányítása, koordinációja egy *ad hoc* módon kijelölt személy vagy szerv által. A leginkább kerülendő megoldás az utóbbi években jellemző, különböző, eseti jelleggel létrehozott operatív törzsek túlburjánzása, vagyis az, hogy a válságkezelési struktúra minden fenyegetésre *ad hoc* módon létrehozott döntéshozatali elemmel reagál. E működési forma nem tudja kellően biztosítani a hatékony válságkezelést, mivel az eseti operatív törzsek és a hozzájuk tartozó munkaszervezetek nem egyszilárdak, az állomány nem összeszokott, az eljárásaik nem kiforrottak, a technikai háttér sebtében kialakított.

Ehhez képest hatalmas előrelépésnek mondható a nemzeti eseménykezelő központ tervezett megalakítása. Amennyiben ennek sikerül kialakítani a struktúráját, működési mechanizmusát, technikai, informatikai hátterét, akkor minden tekintetben alkalmas lesz betölteni a nemzeti válságkezelési rendszer fő csomópontjának a szerepét.

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

Mindezek figyelembevételével, a nemzeti eseménykezelő központ funkcióit – egy célszerű változatban – egyrészt azon területek, illetve tevékenységek alkotnák, amelyek minden típusú válság esetén általános feladatként jelentkeznek. E funkciók betöltésére egy központi báziscsapatot célszerű létrehozni a válságkezelés elismert szakembereiből,

akik megfelelő ismeretekkel és tapasztalatokkal rendelkeznek a krízismenedzsment általános tervezési, szervezési elveivel, feladataival kapcsolatban. A báziscsapat alkotná a nemzeti válságkezelési központ magvát, amely folyamatos jelleggel működne egy állandó, integrált szervezeti elemen belül, és alapvetően az alábbi funkciókat töltené be:

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

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

Zárásként szükséges még felhívni a figyelmet arra, hogy a modern válságkezelésben – a fent kifejtett, elvi, jogszabályi és szervezeti aspektusok, feltételek mellett – mennyire kiemelt szerepe van az infrastrukturális, ezen belül is az információs, informatikai támogatásnak. A Vbő. éppen ennek érdekében feladatul szabja, hogy biztosítani kell a NATO, EU és nemzeti minősített adatok biztonságos kezelésére, továbbítására alkalmas infokommunikációs rendszert.⁵⁰ Talán nem járunk messze az igazságtól, ha azt mondjuk, hogy valószínűleg ez lenne a rendszer kialakításának egyik első legfontosabb feladata. Egy összkormányzati válságkezelési mechanizmusnak olyan kiterjedt adattennyiséggel kell dolgoznia, hogy az megfelelő informatikai háttér nélkül egyszerűen nem lesz működőképes. A technikai háttér azonban csak az egyik szükséges feltétele a hatékony információáramlásnak. Ehhez nélkülözhetetlen a mentális átállás is egy modern infomenedzsment- vagy még inkább tudásmenedzsment-alapú gondolkodásmódra. Valamilyen módon szakítani kellene a nagyon mélyen beidegződött, alacsony relevanciájú és kevés információértékű, hagyományos, statikus jelentések rendszerével, és meg kell teremteni egy professzionális, a 21. század követelményeinek megfelelő tudásmenedzsment-rendszert.

⁴⁹ A válságkezelő központokról részletesen lásd DSUPIN–KÓNYA 2014; továbbá KESZELY 2017.

⁵⁰ Vbő. 69. § (3) bekezdés.

Irodalom- és forrásjegyzék

- BOGNÁR Balázs (2009): *A Magyar Köztársaság védelmi igazgatási rendszerének lehetséges korszerűsítése*. Doktori (PhD-) értekezés. Budapest: Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Kossuth Lajos Hadtudományi Kar, Hadtudományi Doktori Iskola.
- DSUPIN Ottó – KÓNYA József (2014): Válságkezelő központok tevékenysége. In DOBÁK Imre (szerk.): *A nemzetbiztonság általános elmélete*. Budapest: Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Nemzetbiztonsági Intézet.
- GYIMESI Gyula et al. (2008): Az integrált biztonsági szféra magyarországi megteremtésének lehetősége és feltételei. In: TÁLAS Péter (szerk.): *Az integrált biztonsági szféra magyarországi megteremtése felé*. Budapest: MTA Szociológiai Intézet, 162–198.
- KÁDÁR Pál – HOFFMAN István (2021): A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai: a „kvázi különleges jogrendek” helye és szerepe a magyar közigazgatásban. *Közjogi Szemle*, 14(3), 1–11.
- KÁDÁR Pál (2022): A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapelgondolásának elemzése és lehetséges perspektívái. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 8.
- KESZELY, László (2016): Experiences in the Application of NCRS Compatible National Crisis Response Measures’ System in Connection with the Ukrainian Crisis. In SZABÓ, Marcel – GYENÉY, Laura – LÁNCOS, Petra Lea (szerk.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2015*. The Hague: Eleven International Publishing, 257–262.
- KESZELY László (2017a): A különleges jogrend a védelmi igazgatás gyakorlati, jogalkalmazói szemszögéből. *Iustum – Aequum – Salutare*, 13(4), 77–89.
- KESZELY László (2017b): *A védelmi igazgatás szerepe a nemzeti szintű átfogó megközelítés megvalósításában*. Doktori (PhD-) értekezés. Budapest: Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem.
- LAKATOS László (2001): *A védelmi igazgatás helye és szerepe a honvédelem rendszerében*. Doktori (PhD-) értekezés. Budapest: Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem.
- Megalakult a Védelmi Tanács* (2022). Online: <https://kormany.hu/hirek/megalakult-a-vedelmi-tanacs>
- RESPERGER István (2001): *A fegyveres erők megváltozott feladatai a katonai jellegű fegyveres válságok kezelése során*. Doktori (PhD-) értekezés. Budapest: Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2001.
- RESPERGER István (2012): A „DIADAL” és egyéb módszerek alkalmazása a nemzeti válságkezelési feladatok megoldásánál. *Hadtudományi Szemle*, 5(1–2), 141–165.

Felhasznált jogszabályok

Magyarország Alaptörvénye

1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről

2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról

2007. évi LXXXVI. törvény a villamos energiáról

2008. évi XL. törvény a földgázellátásról

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

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

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

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

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

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

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

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

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

NATO 2022 *Strategic Concept* (2022). Online: www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf