

Keszely László

A NATO válságreagálási rendszerével összhangban álló nemzeti intézkedési rendszer és a különleges jogrend összefüggései

1. Bevezetés

A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Hvt.) rendkívüli intézkedésekről szóló fejezetében 2011-től egy merőben új, a honvédelmi törvények különleges jogrendi rendelkezéseinek történetében eddig ismeretlen fogalom jelent meg, amely a NATO Válságreagálási Rendszerével összhangban lévő Nemzeti Intézkedések (a továbbiakban: NIR) rendszere néven került be a jogrendszerünkbe. A Hvt. szerint e nemzeti - mondhatjuk válságreagálási intézkedések - önállóan, illetve a rendkívüli jogrendben bevezetett rendkívüli intézkedésekkel összhangban alkalmazhatók.¹

Mintegy hét évig tartó szakmai polémia, hosszan vajúdo egyeztetések, kompromisszumok sora előzte meg a NATO Válságreagálási Rendszerének a hazai jogrendszerbe történő adaptálását, míg végül kissé megkésve, de teljesítettük a szövetségesi kötelezettségünkön fakadó jogalkotási kötelezettségünket. Mindez természetesen több alkotmányjogi kérdést is felvetett, hiszen a NIR-t a magyar alkotmányos rendszer, elsősorban is a különleges jogrend rendelkezéseihez kellett igazítani. Ahhoz, hogy a NIR és a különleges jogrend közötti összefüggések problematikája világossá váljon, mindenekelőtt röviden tekintsük át a NATO Válságreagálási Rendszerének, illetve az azzal összhangban lévő nemzeti intézkedések rendszerének rendeltetését, főbb jellemzőit, összetevőit.

¹A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 64.§ (1) bekezdés második mondata.

„Az Észak-atlanti Szövetség Szervezete (a továbbiakban: NATO) új válságkezelési rendszere kialakításának igénye még az 1999. évi NATO washingtoni csúcstalálkozón, valamint ezen a rendezvényen elfogadott szövetségi stratégiai koncepcióban fogalmazódott meg a tagállamok és a NATO szervek részéről. A csúcstalálkozón a válságkezelés vonatkozásában a résztvevők megerősítették a biztonságuk 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.” (Petneházi 2012, 133)

A NATO ekkor még a hidegháborús szembenállás logikájára épülő, a nagy katonai tömbök közötti háborúra kidolgozott NATO Elővigyázatossági Rendszerét (NATO Precautionary System - NPS) alkalmazta. A XX. század végére nyilvánvalóvá vált, hogy a megváltozott biztonsági környezet következtében a Szövetségnek fundamentális változtatásra van szüksége e területen. Az egyetlen, ám roppant katonai erőt képviselő ellenség elrettentése helyett, meg kellett találni a világ legkülönbözőbb tájain kialakuló, hol alacsonyabb, hol magasabb intenzitású válságok kezelésére alkalmas doktrínát.

Az 1999. évi stratégiai koncepció elfogadását követően megkezdődött kidolgozó munka eredményeként 2005. szeptember 31-én hatályba lépett a NATO új válságkezelési rendszere (NATO CrisisResponse System-NCRS), mely felváltotta a már régóta elavult NPS-t. Az NCRS intézkedéseit tartalmazó Kézikönyvben a Szövetség egy ajánlást fogalmazott meg a tagállamok felé, melyben kezdeményezte, hogy a tagállamok a saját válságkezelési rendszereiket az NCRS-el összhangban alakítsák ki, illetve a meglévő rendszereiket ennek megfelelően módosítsák.

Felmerült ekkor a kérdés, hogy Magyarország milyen válságreakálási rendszerrel rendelkezik, és azt hogyan kellene átalakítani a NATO igényeknek megfelelően. Rövid elemzés után

megállapítást nyert, hogy hazánkban léteznek és működnek az egyes ágazatokhoz rendelt, meghatározott típusú válságok kezelésére hivatott rendszerek. Ide sorolható a honvédelem, a rendvédelem, a polgári védelem, a katasztrófavédelem, az egészségügyi rendszer, a terrorelhárítás és még folytathatnám a sort. Az azonban távolról sem mondható el, hogy mindezen - mondhatjuk „válságreakálási alrendszerek” - egy koherens egészet, vagyis nemzeti válságreakálási rendszert alkotnának. Tehát ki kellett mondani, hogy Magyarország nem rendelkezik válságreakálási rendszerrel, ezért nincs mit összehangba hozni a NATO Válságreakálási Rendszerével.

Ebből már szinte magától értetődően vetődött fel a következő gondolat: akkor hozzunk létre egy ilyen rendszert. Ehhez azonban előjáróban két alapvető feltételnek kellett teljesülnie: az erre irányuló politikai akaratsnak és szakmai konszenzusnak a megvalósítás hogyanját illetően. 2005-ben e két feltétel egyike sem teljesült és azt hiszem nem járunk messze az igazságtól ha kijelentjük, e szempontból napjainkban sem változott a helyzet. Mindenesetre 2005-ben a Honvédelmi Minisztérium Védelmi Hivatala megkezdte az NCRS hazai adaptációjára vonatkozó kidolgozó munkát és megindult a tárcaközi egyeztetés. Első lépésként törvényi felhatalmazást kellett megalkotni, amely alapján a Kormány megkezdheti a nemzeti rendszer létrehozását. Ekkor kellett először szembesülni a ténnyel, hogy az egyes minisztériumok álláspontja között jelentős ellentétek feszülnek a megoldás mikéntjét illetően.

A nézetkülönbségek alapvetően abból fakadtak, hogy a biztonság átfogó megközelítéséből és a válságkezelési műveletek sajátosságaiból adódóan a NATO felismerte, hogy a válságok tisztán katonai eszközökkel nem oldhatók meg. Ez már a 90-es évek békeműveleteinek kapcsán is evidenciává vált, napjaink stabilizációs és újjáépítési műveletei esetében pedig – ahol többek között közlekedési infrastruktúrát kell fejleszteni, közigazgatási és bírói rendszert kell átalakítani, rendőri állományt kell kiképezni, iskolát kell építeni - még hangsúlyozottabban szükségessé vált a civil szakértők bevonása a válságok megoldásába. Ennek következtében

az NCRS a katonai jellegű intézkedések mellett számos, a civil szférát érintő intézkedés csomagot is tartalmaz, mint például gazdasági, diplomáciai jellegű intézkedések, a médiával, a közlekedési infrastruktúrával, a légi irányítással összefüggő intézkedések, a polgári hírközlő és szállító eszközök védelme, a létfontosságú polgári infrastruktúrák védelme, a kormányzat védelme, az ABV védelem, polgári védelem, egészségügyi biztosítás, terrorellhárítás stb.

Ha nemzeti rendszerünket ezzel összhangban akarjuk kialakítani, akkor annak is óhatatlanul részét kell hogy képezzék a polgári szférába tartozó intézkedések. Mindez aggályosnak tűnt a minisztériumok többsége részére, mivel féléo volt számukra, hogy ilyen módon a honvédelmi tárca a saját hatáskörén túlmutató kérdéseket is szabályozni kíván. Ezzel – álláspontjuk szerint – sérült volna az egyes ágazatok kompetenciája, hatásköre. A Honvédelmi Minisztérium ezzel szemben azzal érvelt, hogy a civil szférához tartozó intézkedések kidolgozása, azok szakmai tartalmának meghatározása, az intézkedések bevezetése és a végrehajtásuk koordinálása, az adott feladatért, a magyar jogszabályok alapján felelős tárca hatáskörébe kerülne, így nem sérülnének az ágazati kompetenciák. Például a létfontosságú infrastruktúrák védelmével kapcsolatos intézkedések a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter, vagy a légi irányítással összefüggő intézkedések a közlekedésért felelős miniszter hatáskörébe tartoztak volna. Egyes minisztériumok ellenben azt szorgalmazták, hogy a polgári intézkedések egyszerűen maradjanak ki a hazai rendszerből. Ha azonban ezen javaslatot elfogadva, a civil intézkedések nem képezték volna a nemzeti rendszerünknek a részét, akkor az nem lett volna összhangban a NATO Válságreagálási Rendszerével, így ezzel pontosan a fő cél hiúsult volna meg.

2. A válság fogalma

Több tárca is felvetette, hogy mielőtt egy válságreagálási rendszer megalkotásán gondolkoznánk, mindenekelőtt tisztáznunk kell magának a válságnak is a fogalmát, majd a konszenzussal kialakított

válságfogalmat inkorporálni kell a jogrendszerünkbe. Ennek hiányában ugyanis nem lehet eldönteni, hogy milyen típusú események kezelése tartozzon a nemzeti válságreakálási rendszerbe. Korábban már folytak kísérletek egy nemzeti válságfogalom megalkotására, és akkor a Honvédelmi Minisztérium Védelmi Hivatala tett javaslatot egy válságfogalom elfogadására. Már a definíció tárcaközi egyeztetésekor azonban tisztán látszott, hogy ezzel olyan akadémikus viták távlatába vesző gyökereket feszegetünk, amely megoldására nem látszott a leghalványabb esély sem.

A konszenzus hiányának egyik oka, hogy nagy valószínűséggel nem is lehet adekvát, objektív jellegű jogszabályi definíciót megalkotni, mert annyira bonyolult és sokrétű tartalmat takar a válság kifejezés. Másrészt, ahogy az elméleti válságzakértők is hajlanak arra az álláspontra, hogy nem szerencsés, vagy talán nem is lehetséges objektív válságfogalmat létrehozni, hiszen mindig a döntéshozók szubjektív mérlegelésén múlik, hogy válságként értékelik-e a valóságban lezajló eseményeket és a válságkezelés gépezetét ennek megfelelően mozgásba hozzák-e. E szubjektív válságfelfogás viszont nem igazán fogható meg kodifikációs formában.

E mellé párosul a „büro-politikai” aspektusból eredő hatásköri viták kérdése. Nem mindegy ugyanis, hogy milyen társadalmi alrendszereket, vagy még pontosabban milyen tevékenységi köröket ölel fel az általunk megalkotni kívánt válság fogalma, mivel ez szoros korrelációban van az egyes ágazatok, intézmények, szakmák, hatáskör-megosztásával. Ha csak a válságkezelésben legérintettebb ágazatokat említem, akkor egy általános válság fogalom megalkotása esetén egy definíció alá kellene beszorítani a honvédelmet, a rendvédelmet, a katasztrófavédelmet, a gazdasági szférát, az egészségügyet, a pénzügyi szektort, az ipart, a mezőgazdaságot és a környezetvédelmet érintő kérdéseket. Mondanom sem kell milyen hatásköri vitákat, ágazati kompetencia harcokat indukálna, illetve indukált is egy ilyen fogalom megalkotásának kísérlete. Ebben a megvilágításban már könnyen belátható, hogy miért szinte lehetetlen

vállalkozás egy általános és objektív válság fogalom jogszabályban történő rögzítése.

Az egyes ágazatok viszont több kevesebb sikerrel alkottak „szakmai” válság, vagy a válsággal tartalmilag megegyező vagy hasonló fogalmakat. A hatályos jogunkban létezik például villamos energiaellátási válság, földgázellátási válság, polgári válság, veszélyhelyzet, egészségügyi veszélyhelyzet, nukleáris veszélyhelyzet, katasztrófa helyzet. E válság-, vagy azzal rokon fogalmak természetesen köszönőviszonyban sincsenek egymással és nélkülöznek mindenféle koncepcionális, logikai, tartalmi, módszertani összhangot. Mindegyiket más-más ágazat szakemberei alkották meg, más szempontok alapján. Ezek néha értelmezésbeli, vagy jogalkalmazási zavart okozhatnak, ettől függetlenül lehet hogy mégis jó úton haladunk, legalábbis a fő irányt tekintve. Ha ugyanis az általános és objektív válságfogalom megalkotásától a fent kifejtett indokok miatt el kell tekintenünk, megoldást jelenthet az egyes válságtípusok definiálása, amely már sokkal könnyebb és jóval kisebb konfliktus lehetőségeket rejt magában.

Az észtországi rendszert tudnám itt említeni, ahol az egyes válságtípusokat felosztották az alábbiak szerint: természeti katasztrófák, ember okozta katasztrófák, terrorista akciók, társadalmi válságok, gazdasági válságok, fegyveres konfliktusok. Ezeket a kategóriákat kódszámokkal látták el. Például Krízis 1: terrortámadás. Ehhez hozzárendelték a felelős szervezeteket és egy meghatározott tevékenységi rendet. (Stern-Nohrstedt2001, 38-39).Csak ismételni tudom, hasonló logika alapján a magyar jogrendszerben is különösebb gond nélkül létrehozhatók ilyen kategóriák adekvát definíciókkal, amelyeket nevezünk válság típusoknak, természetesen a válság fogalmi egységének megtartásával.

3. A különleges jogrend esetei

Ahhoz, hogy a NATO Válságreagálási Rendszere, illetve különleges jogrendünk kapcsolatát meg tudjuk vizsgálni, először röviden át kell tekintenünk a különleges jogrendi eseteket, szigorúan gyakorlati

szempontok alapján. Az Alaptörvény bizonyos helyzetek, események, állapotok bekövetkeztekor lehetővé teszi a legfelsőbb döntéshozók részére, hogy a rendkívüli jogrend eszközához folyamodjanak a helyzet megoldása érdekében. E helyzetek alkotmányos „tényállásokként” definiáltak a kiváltó okok és az események jellege alapján, amelyeket a szakirodalom összefoglaló néven minősített időszakokként, illetve napjainkban már – igazodva az Alaptörvény által használt terminológiához – különleges jogrendi esetekként aposztrofál.

KÜLÖNLEGES JOGREND

Megoldás jellege	Honvédelmi jellegű			Polgári jellegű (Rendészeti, katasztrófa)	
	Rendkívüli állapot (Alt. 49. cikk)	Megelőző védelmi helyzet (Alt. 51. cikk)	Váratlan támadás (Alt. 52. cikk)	Szükségállapot (Alt. 50. cikk)	Veszélyhelyzet (Alt. 53. cikk)
<u>Alkotmányos minősítés</u>	Külső veszély	Külső veszély	Külső veszély	Belső társadalmi konfliktus,	Természeti v. civilizációs katasztrófa
<u>Veszélyirány</u>	Külső veszély	Külső veszély	Külső veszély	Belső társadalmi konfliktus,	Természeti v. civilizációs katasztrófa
<u>Alkotmányos tényállás</u>	Hadiállapot	Külső fegyveres támadás veszélye	Külső fegyveres csoport váratlan támadása	Atörvényes rend megőntésére, a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló esetenkénti ények	Elemi csapás
<u>Hatalmi centrum</u>	OGY-Honvédelmi Tanács (KE)	Szövetségi kötelezettség végrehajtása	OGY-Kormány	Arélet-és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy fegyverkezeve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények	Ipari szerencsétlenség v. ezek következményei elhárítása
			Kormány	OGY-Köztársasági Elnöök	Kormány

1.sz. ábra. A különleges jogrend esetei. (forrás: HM Védelmi Hivatal)

3.1. Rendkívüli Állapot

„(1) Az Országgyűlés

a) hadiállapot kinyilvánítása vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély) esetén kihirdeti a rendkívüli állapotot, és Honvédelmi Tanácsot hoz létre,²”

Rendkívüli állapot kihirdetésére alapvetően az ország³ függetlenségét, vagy területi épségét közvetlenül veszélyeztető idegen (külső) hatalom erőszakos fellépése esetén kerülhet sor. Ilyen helyzet áll elő hadiállapot, illetve háborús veszély esetén. A hadiállapot mibenlétéről sem az Alaptörvény, sem más jogszabály nem ad eligazítást. A genfi és a hágai jog a hagyományos értelemben vett hadüzenetet, illetve a hadiállapot mások részére történő formális kinyilvánítását nem követeli meg, ezek helyett a hadiállapot beálltát a fegyveres összeütközés tényleges megtörténtéhez köti. Az Alkotmány a hadiállapot beállta esetére írta elő rendkívüli állapot kihirdetését, vagyis szintén nem követelt meg hadüzenetet, vagy más formális kinyilatkoztatást. Az Alaptörvény szakítva ezzel, már a hadiállapot kinyilvánítását nevezi meg a rendkívüli állapot kihirdetésének jogalapjául. Mindezekből a szerző számára az a következtetés vonható le, hogy a fegyveres összeütközés tényleges megtörténte esetén az Országgyűlésnek először ki kell nyilvánítania a hadiállapotot, majd ez alapján kihirdeti a rendkívüli állapotot. A háborús veszély fogalmánál a fegyveres támadás veszélyének

²Alaptörvény 48. cikk (1) bekezdés a) pont

³ A főszabály mellett a szerző véleménye szerint nem zárható ki a rendkívüli állapot kihirdetése más NATO tagállam ellen irányuló erőszakos fellépés esetén. Egy NATO tagállamot ért támadás alapján felhívható a Washingtoni Szerződés V. Cikkelye, amely alapján Magyarország fegyveres segítséget nyújthat a megtámadott tagállam részére, Ezzel pedig együtt járhat, hogy az Országgyűlés kinyilvánítja a hadiállapotot, amely jogalapja a rendkívüli állapotnak.

közvetlen voltán van a hangsúly, vagyis a támadás küszöbön áll és reálisan számolni kell vele. A háborús veszély közvetlen, illetve nem közvetlen volta különbözteti meg a rendkívüli állapotot a megelőző védelmi helyzettől.

A rendkívüli állapot kihirdetésével egyidejűleg az Országgyűlés (akadályoztatása esetén a köztársasági elnök) megalakítja a Honvédelmi Tanácsot, amely gyakorolja az Országgyűlés által átruházott jogokat, a köztársasági elnök jogait, valamint a Kormány jogkörét. Ezzel a végrehajtói hatalom erőteljesen koncentráliódik, amelyhez hozzáadódnak egyes törvényhozói jogosítványok is. Ez utóbbinál szakmai körökben vitatott az Országgyűlés által átruházható jogok köre. Az Alaptörvény, illetve a Hvt. meghatározza a Honvédelmi Tanács jogköreit, amelyek között szerepelnek olyan jogosítványok, amelyeket normál jogrend keretei között az Országgyűlés gyakorol. Ilyen például az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő testületek feloszlatása, vagy a közkegyelem gyakorlása. Vagyis a két jogszabály már eleve átruház országgyűlési hatásköröket a Honvédelmi Tanács részére. Ami vitatott, hogy ezeken túl, az Országgyűlés átruházhat-e további jogokat, hatásköröket. E tanulmány szerzője a „megengedő” értelmezés mellett teszi le a voksát, amely azt jelenti, hogy az Országgyűlés dönthet az összes jogkörének átruházása tekintetében. Amennyiben ez nem így lenne, akkor az Alaptörvény 49. cikk (2) bekezdés b) pontja – mely szerint a Honvédelmi Tanács gyakorolja az Országgyűlés által rá átruházott jogokat – egy üres, tartalom nélküli rendelkezés lenne, mivel az Országgyűlés a jogszabályokban rögzítettekén túl további jogköröket nem ruházhatna át. Logikailag e megengedő értelmezést támasztja alá a Hvt. 30.§ (2) bekezdése is, amely szerint a Honvédelmi Tanács ellátja és gyakorolja az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó valamennyi feladat- és hatáskört, ha azokat az Országgyűlés - akadályoztatása miatt - nem tudja ellátni vagy gyakorolni. A jogalkotói szándéktól tehát nem idegen, hogy adott esetben a Honvédelmi Tanács gyakorolja a teljes törvényhozói jogkört.

A rendkívüli állapottal összefüggésben mindenképpen szükséges felhívni a figyelmet a Hvt. 30.§ (1) bekezdés a) és e) pontjaiban foglaltakra, melyek szerint a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapotban meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit, valamint a közigazgatás területszervezésének rendkívüli rendszerét. E két rendelkezés nem kevesebbet tartalmaz, mint a kormányzás és közigazgatás teljes átszervezését. Aligha vitatható, hogy mindezek olyan széles spektrumot felölelő és mélységű kérdések, amelyek indokolják azoknak már békeidőben történő átgondolását. Jelenleg azonban még koncepció, vagy elgondolás szintjén sem létezik ezzel kapcsolatos elképzelés, ami azt jelenti, hogy nem tudjuk hogyan fog működni a kormányzás és a közigazgatás gépezete rendkívüli állapotban. Figyelemre méltó kezdeményezésként értékelhető, hogy a HM Védelmi Hivatal kezdeményezésére államtitkári szintű megegyezés született a KIM és a HM között arról, hogy e kérdésben 2014-ben tárcaközi egyeztetés kezdődjön meg.

3.2. Megelőző Védelmi Helyzet

„Az Országgyűlés külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében meghatározott időre kihirdeti a megelőző védelmi helyzetet, ezzel egyidejűleg felhatalmazza a Kormányt sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetésére. A megelőző védelmi helyzet időtartama meghosszabbítható.”⁴

A megelőző védelmi helyzet első fordulatát a rendkívüli állapottól azon az alapon lehet elhatárolni, hogy a külső fegyveres támadás veszélye itt nem közvetlen, vagyis nem küszöbön álló, hanem távolabbi. Válságelméleti szempontból még nem érkezett el a válság akut fázisa, hanem a válsághelyzet kialakulásának kezdeti szakaszában vagyunk. Az alkotmányos tényállás második fordulata –

⁴ Alaptörvény 51. cikk (1) bekezdés

a szövetségi kötelezettség teljesítése – kis túlzással elvileg bármi lehet, amely a Washingtoni Szerződés, illetőleg a NATO Válságreagálási Rendszerének kereteibe belefér. Megelőző védelmi helyzetben - eltérően a rendkívüli állapottól - a Kormány tovább működik, sőt hatásköre jelentősen bővül. A megelőző védelmi helyzet kihirdetése, vagy meghosszabbítása az Országgyűlés hatásköre ugyan, de a végrehajtás már a Kormány hatásköre és rendkívüli intézkedéseket is a Kormány jogosult bevezetni. Ezen felül a Kormány a megelőző védelmi helyzet kezdeményezését követően, az Országgyűlés döntéséig a honvédelmi törvény 79.§-ában meghatározott intézkedéseket saját hatáskörében foganatosíthatja⁵.

3.3. Váratlan Támadás

„A Kormány külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, Magyarország területének a honi és szövetséges

⁵ Példálózó felsorolásként néhány intézkedés a Hvt 79.§-ából.

A kormány elrendelheti:

- az ország védelme szempontjából fontos termékek, energiahordozók, fogyasztási cikkek készletezését, forgalmuk szabályozását, illetve korlátozását,
- a frekvenciagazdálkodás és a műsorszórás terén korlátozó rendszabályok bevezetését, speciális üzemmódok előkészítését,
- a magyar légtérben és a repülőtereken a katonai légiforgalmi irányítás szükséges mértékű bevezetését,
- az ország védelme, a honvédelem szempontjából fontos, kritikus infrastruktúra védelmére a Honvédség, a rendvédelmi szervek erői és eszközei kirendelését,
- speciális terrorelhárító intézkedések bevezetését,
- az államhatár forgalma ellenőrzésének nemzetközi előírásoktól és egyezményektől eltérő szigorítását,
- az állampolgárokat is érintő riasztási fokozatok alkalmazását,
- a közintézményekbe és a közforgalmú helyekre különleges beléptető eljárások és technikai ellenőrzések alkalmazását,

légvédelmi és repülő készségi erőkkel való oltalmazására, a törvényes rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében - szükség esetén a köztársasági elnök által jóváhagyott fegyveres védelmi terv szerint - a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig a támadással arányos és arra felkészített erőkkel azonnal intézkedni köteles.”⁶

A váratlan támadás tényállása külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén alkalmazható. Ilyen, az ország szuverenitását, területi épségét sértő váratlan esemény lehet az ország légtérének szándékos megsértése, váratlan légi-, vagy rakétatámadás, illetve olyan külső fegyveres csoportok (pl. gerillacsoportok, terrorcsoportok, határon átsodródott fegyveres csoportok) váratlan betörése. Nincs deklaratív közjogi döntéssel (kihirdetéssel) történő kezdete, hanem az, az ország területére történő behatolás tényleges megtörtével hatályba lép, intézkedési kötelezettséget róva a Kormányra.

A befejező időpontot illetően több alternatíva lehetséges: A legnyilvánvalóbb megszűnési eset, amikor az Országgyűlés a szükségállapot, vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntést hoz. Ekkor a váratlan támadás, mint különleges jogrendi időszak megszűnik és a Kormánynak ezen időszak alatt, rendeleti úton hozott rendkívüli intézkedései hatályukat veszítik. A másik lehetőség, amikor a váratlan támadás elhárítása sikeres és további támadás sem várható, így nincs szükség rendkívüli állapot, vagy megelőző védelmi helyzet kihirdetésére. Ekkor a Kormány meggyőződése szerint, saját hatáskörében dönt a rendkívüli intézkedések visszavonásáról és a különleges jogrend megszüntetéséről. A kérdés az, hogy meddig folytathatja a támadás elhárítását a Kormány saját hatáskörében a váratlan támadást alkalmazva jogalapként? Valószínűleg nem bármeddig, mivel – bár *expressis verbis* a tényállás nem tartalmaz ilyen irányú

⁶ Alaptörvény 52. cikk (1) bekezdés

kötelezettséget – de a megfogalmazás azt sugallja, hogy az intézkedések foganatosításával egyidejűleg a Kormánynak kezdeményeznie kell az Országgyűlés felé a szükségállapot, vagy a rendkívüli állapot kihirdetését, vagy legalábbis mérlegelnie kell azt.

3.4. Szükségállapot

„Az Országgyűlés a törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények esetén szükségállapotot hirdet ki”⁷.

Míg a rendkívüli állapot és a megelőző védelmi helyzet tipikusan a klasszikus, régi típusú válsághelyzeteket (külső, elsősorban katonai fenyegetés) célozza, a szükségállapot a belső⁸ fenyegetéseket, azokon belül is a társadalmi típusú válsághelyzeteket fogja át. A szükségállapot bevezetésére alapvetően olyan belső körülmények adnak alapot, amelyek az ország alkotmányos rendjét, illetve az állampolgárok biztonságát veszélyeztetik. Az előidéző körülmények jellege szerint a szükségállapoton belül két tényállás különböztethető meg:

- erőszakos hatalomátvitelre, az alkotmányos rend erőszakos megdöntésére irányuló cselekmények (gyakorlatilag a genfi jogban szereplő „nem nemzetközi fegyveres konfliktusok” tartoznak ide);

⁷ Alaptörvény 48. cikk (1) bekezdés b) pont

⁸ A szükségállapotnak is lehet egy atipikus változata, amikor a fenyegetés nem belső, hanem kívülről érkezik. Ez a lehetőség a váratlan támadás tényállásából olvasható ki, ugyanis a jogalkotó elképzelhetőnek tartja, hogy külső fegyveres csoportoknak Magyarországra történő váratlan betörése esetén az Országgyűlés szükségállapotot hirdessen ki. A Kormány pedig a szükségállapot kihirdetésére vonatkozó döntésig folytathatja a váratlan támadás elhárítását.

- egyéb fegyveresen, vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények,(pl. terrorcselekmények, szabotázs akciók, belső zavargások);

A második fordulatnál a különleges jogrend kihirdetésének feltétele, hogy az erőszakos cselekmények az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát tömegesen veszélyeztesse.

3.5. Veszélyhelyzet

„A Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdet ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be.”⁹

A korábbi Alkotmányhoz képest, az Alaptörvény egyetlen tényállásban rögzíti az összes katasztrófa típusú válsághelyzetet, amelybe egyaránt beletartoznak a természeti, illetve az emberi tevékenység kapcsán bekövetkezett katasztrófák.

A katasztrófa fogalmát a katasztrófavédelmi törvény¹⁰ 3.§ 5. pontja adja meg a következők szerint:

„Katasztrófa: a veszélyhelyzet kihirdetésére alkalmas, illetve e helyzet kihirdetését el nem érő mértékű olyan állapot vagy helyzet, amely emberek életét, egészségét, anyagi értékeiket, a lakosság alapvető ellátását, a természeti környezetet, a természeti értékeket olyan módon vagy mértékben veszélyezteti, károsítja, hogy a kár megelőzése, 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 szigorúanösszehangolt együttműködését, illetve nemzetközi segítség igénybevételét igényli.”

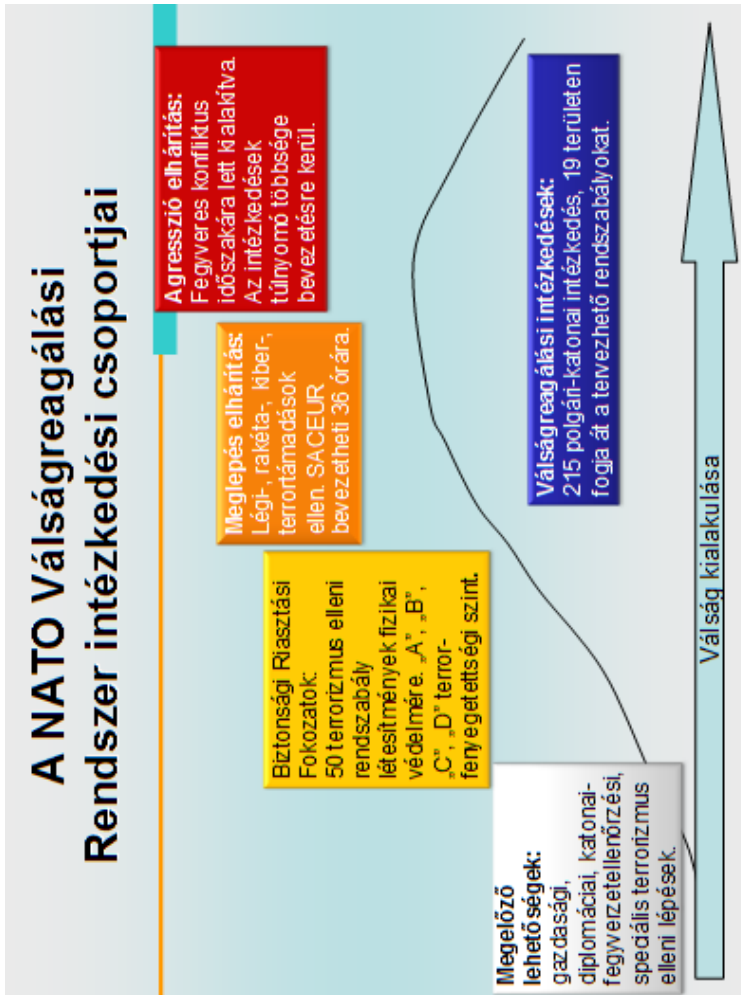
⁹ Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdés

¹⁰ A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény

A katasztrófa tehát nem feltétlenül igényli a rendkívüli jogrend alkalmazását, elképzelhetőek, úgynevezett küszöb alatti esetek is, amikor a katasztrófa a normál jogrend keretein belül kezelhető. A „küszöbértéket” a jogszabályok nem határozzák meg, annyit viszont tudunk, hogy veszélyhelyzet akkor hirdethető ki, ha a katasztrófa az élet-és vagyónbiztonságot veszélyezteti. Nem kritérium a tömeges veszélyeztetés. A veszélyhelyzet kihirdetése, valamint megszüntetése a Kormány hatásköre. A különleges jogrend időszaka alatt bevezetheti a katasztrófavédelmi törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket. A különleges jogrendi esetek közül a veszélyhelyzet az egyetlen, ahol a rendkívüli intézkedések nem a honvédelmi törvényben találhatók.

4. A különleges jogrend és a NATO válságreagálási rendszerével összhangban álló nemzeti intézkedési rendszer összefüggései

A különleges jogrend e hosszabb elemzésére azért volt szükség, hogy annak tartalmát áttekintve közelebbről megvizsgálhassuk a NATO Válságreagálási Rendszerének nemzeti adaptálásával összefüggésben felmerült alkotmányjogi kérdéseket. Hiszen a Szövetségnek a válságok eredményes megoldására kialakított rendszerét kellett beilleszteni a magyar alkotmányos keretekbe, vagyis itt is a különleges jogrend és a válságreagálás közötti összefüggés vált az egyik legfőbb kérdéssé.



3. sz. ábra. A NATO Válságreakálási Rendszer elemei (Készítette: Petneházi Ferenc)

Első lépésben vegyük közelebről szemügyre a NATO Válságreakálási Rendszerének főbb elemeit és azok belső tartalmát. A Szövetség a kialakult válság intenzitásának, jellegének

megfelelően a következő elemekből építi fel válságreagálási rendszerét:

- megelőző lehetőségek
- válságreagálási intézkedések
- meglepés elhárítás
- agresszió elhárítás
- terrorfenyegetettséget jelző riasztási fokozatok

A megelőző lehetőségek elsősorban a válság kezdeti szakaszában, az akut fázisát megelőző időszakában alkalmazandó intézkedések. Céljuk a válság kialakulásának, vagy a már kialakulófélben lévő krízis eszkalálódásának megelőzése, kifejezetten puha eszközökkel. Típus szerint lehetnek diplomáciai, gazdasági, katonapolitikai, fegyverzet-ellenőrzési, valamint a média alkalmazásával kapcsolatos intézkedések.

A válságreagálási intézkedések a már bizonyos fokig eszkalálódott, az akut fázisban lévő válság kezelésének eszközei. Az NCRS Kézikönyv mintegy 215 válságreagálási intézkedést tartalmaz 19 területen. Túlnyomó többségük katonai jellegű, de hat területen találunk civil, vagy a civil szférát is érintő intézkedés csomagokat.

**Válságreagálási
Intézkedések**

Első két szám	Téma-terület	NATO jelzés
III.01.	Élőerő	A
III.02.	Felmentés	B
III.03.	Kémelhárítás és biztonság	C
III.04.	Haderővédelem	D
III.05.	Általános hadműveletek	E
III.06.	Szárazföldi hadműveletek	F
III.07.	Légi hadműveletek	G
III.08.	Tengeri hadműveletek	H
III.09.	Pszichológiai hadműveletek	I
III.10.	Elektronikai hadviselés	J
III.11.	Meteorológia/Oceanográfia/Hidrográfia	K
III.12.	Vegyvédelem	L
III.13.	Logisztika	M
III.14.	Nukleáris eszközök	N
III.15.	Haderők harcokészültsége	O
III.16.	Elektronikus hírközlési és informatikai rendszerek	P
III.17.	Kritikus infrastruktúra védelme	Q
III.18.	Civil lakosság védelme	R
III.19.	Nyilvánosság tájékoztatása	S

4.sz. ábra. A válságreagálási intézkedések tárgykörei (Készítette: Petneházi Ferenc)

A válságreagálási intézkedések előre kidolgozott és egyeztetett rendszabályok, amelyek tartalmazzák többek között a NATO és a nemzeti azonosító jelölést, az intézkedés tárgyát, célját, a felelőst és az az együttműködőket, a háttérjogszabályok megjelölését, a bevezetésre jogosultság szintjét, a szövetségesi, valamint a nemzeti feladatokat Előnyük, hogy nem a már kialakult válság időszakában kell megtervezni és egyeztetni a bevezetendő rendszabályokat, amikor a döntés-előkészítésre rendelkezésre álló idő drámai módon lerövidül. Ilyenkor egyszerűen elő lehet venni a kész intézkedéseket és a korábbi gyakorlatok, gyakorlások során kialakított rutin szerint olajozottan végre lehet hajtani azokat.

A meglepés elhárítás egy intézkedéscsomag, amelyet a NATO váratlanul bekövetkező légitámadások, hagyományos és nem hagyományos robbanófejjel felszerelt ballisztikus rakétátámadások, terrortámadások és kibertámadások esetén alkalmazhat. Az

intézkedéscsomag elsősorban az azonnal foganatosítandó intézkedésekre fókuszál.

Az agresszió elhárítás valamely NATO tagországot, vagy a szövetséges erőket, eszközöket, infrastruktúrát ért fegyveres támadás esetén vezethető be. E kategória gyakorlatilag az V. Cikkely szerinti műveleteket jelenti, ahol az ENSZ Alapokmány 51. cikkének értelmében a Szövetség gyakorolja a kollektív önvédelemhez fűződő jogait. Más megfogalmazásban itt nem másról van szó, mint a fegyveres erő alkalmazására való felhatalmazás megtörténtéről.

A terrorfenyegetettséget jelző riasztási fokozatok célja a várható terrortámadások megelőzése, illetve a már bekövetkezett támadások következményeinek enyhítése, újabb támadások megakadályozása. Hazánkban több szervezet is rendelkezik terrorizmussal kapcsolatos riasztási rendszerrel, például a TEK a rendőrség, vagy a titkosszolgálatok. E rendszerek közös jellemzője viszont, hogy azok hatálya kizárólag a szervezet állományára terjed ki, míg az NCRS és az azzal összhangban lévő nemzeti intézkedési rendszerünk riasztási fokozatai és az azokhoz kapcsolódó intézkedések hatálya kiterjed az állampolgárokra is, illetve érinti a tevékenységüket, életviszonyaikat.

5. Az NCRS elemeinek összevetése az Alaptörvény különleges jogrendi tényállásaival

Az NCRS egyes elemei első ránézésre óhatatlanul kínálják az analógiát alkotmányos jogrendünk különleges jogrendi időszakaival. Így például látszólag hasonló jegyeket hordoz az agresszió elhárítás a rendkívüli állapottal, vagy a meglepés elhárítás a váratlan támadással. Közelebbről megvizsgálva ezek belső tartalmát azonban korántsem ilyen egyszerű a kép. Először is meg kell különböztetnünk a NATO Válságreakálási Rendszer alkalmazásának két alapesetét Magyarország szempontjából: az egyik esetben a NATO kezdeményezi hazánk (egyben más tagállamok) részére meghatározott intézkedések bevezetését, vagy a másik eset, amikor Magyarország kéri a Szövetséget a megfelelő intézkedések

bevezetésére szövetségi szinten. Először vegyük sorra az első eset lehetséges variációit, annak fényében, hogyan kapcsolhatók össze az NCRS elemei a magyar különleges jogrend elemeivel.

5.1. Agresszió elhárítás

A Szövetség agresszió elhárítást NATO terület, vagy NATO erőket ért támadás esetén rendelhet el, várhatóan V. Cikkely szerinti művelet formájában. Magyarországon rendkívüli állapotot hadiállapot kinyilvánítása, vagy közvetlen háborús veszély esetén hirdethet ki az Országgyűlés. A két tényállást összevetve az állapítható meg, hogy agresszió elhárítás elrendelésekor, hazánk két esetben hirdethet ki rendkívüli állapotot:

- ha egy más NATO tagállamot ért támadás kapcsán az V. Cikkely alkalmazására kerül sor és Magyarország kinyilvánítja a hadiállapotot az agresszor és hazánk között, vagy
 - a támadás Magyarországot éri, illetve közvetlenül fenyegeti
- Másként kifejezve, ha az agresszió célpontja hazánk, illetve más tagállamot ért agresszió esetén Magyarország hadviselő füllé válik.

Amennyiben egy más tagállamot ért támadás esetén a NATO agresszió elhárítást vezet be, és Magyarország valamilyen formában részt vesz a támadás elhárításában, vagy másként támogatja a megtámadott tagállamot, akkor hazánk gyakorlatilag szövetségi kötelezettségét teljesíti, amely jogalapja lehet a megelőző védelmi helyzet kihirdetésének. A szövetségi kötelezettség teljesítése azonban nem jelentheti egyben a hadiállapot kinyilvánítását, illetve beálltát az agresszor és Magyarország között, mert akkor rendkívüli állapot bevezetésének van helye. Az is elképzelhető, hogy a más tagállamot ért támadás egyben közvetett fenyegetést, vagyis a fegyveres támadás - nem közvetlen - veszélyét jelenti Magyarország számára, amely esetben az Országgyűlés szintén mérlegelheti a megelőző védelmi helyzet kihirdetését.

Végül az sem kizárt, ha a NATO agresszió-elhárítást vezet be, de hazánk egyáltalán nem vezet be különleges jogrendet, hanem a normál jogrend keretein belül, speciális intézkedéseket foganatosít.

Hogy mennyire életszerű ez a verzió, arra legjobb példa a 2011. szeptember 11. utáni időszak volt, amikor a NATO történelme során első és eddig egyetlen esetben hívta fel a V. Cikkelyt, vagyis a terrorcselekményeket, egy szövetséges ország elleni támadásként értékelte. Ha ekkor létezett volna már az NCRS, akkor ezzel egy időben az agresszió elhárítás bevezetésének lett volna helye. Ha visszaemlékszünk Magyarországon az V. Cikkely felhívásának ellenére rendkívüli jogrend bevezetésének a gondolata még csak fel sem merült, a válsághelyzetben hazánk speciális intézkedéseket hozott a normál jogrend keretein belül.

Összefoglalva láthatjuk tehát, hogy az agresszió elhárítás bevezetése esetén Magyarországnak három lehetősége nyílik:

- rendkívüli állapotot vezet be
- megelőző védelmi helyzetet vezet be
- különleges jogrend alkalmazása nélkül, speciális nemzeti intézkedéseket fogantósít

5.2. Meglelés elhárítás

A Szövetség meglelés elhárítást NATO terület vagy erők elleni meglepetésszerű támadás elhárítása érdekében vezethet be, amelyet elsősorban ballisztikus rakéta támadás, terrortámadás, illetve kibertámadás esetén alkalmaz. Ha a meglepetésszerű támadás Magyarországot érte, akkor nemzeti szinten kihirdethető a rendkívüli állapot, illetve azt megelőzően a Kormány fogantósíthatja a váratlan támadás esetére rendelkezésre álló intézkedéseket. Amennyiben a támadás más tagállamot ért, de a rendelkezésre álló felderítési adatok és más források alapján fennáll a reális veszélye annak, hogy a következő célpont hazánk lesz, akkor külső fegyveres támadás veszélye címén bevezethető a megelőző védelmi helyzet. Ugyancsak alkalmazható a megelőző védelmi helyzet, ha a más tagállamot ért támadás elhárításában – a hadiállapot kinyilvánítása nélkül – Magyarország közreműködik, vagyis szövetségesi kötelezettségét teljesíti. Végül elképzelhető, hogy a NATO bevezeti a meglelés elhárítást, hazánk azonban nem nyúl a rendkívüli jogrend

eszközhöz, hanem csak normál jogrendi speciális intézkedéseket léptet hatályba.

Összefoglalva megállapítható, hogy a meglepés elhárítás bevezetése esetén Magyarországnak négy lehetősége nyílik:

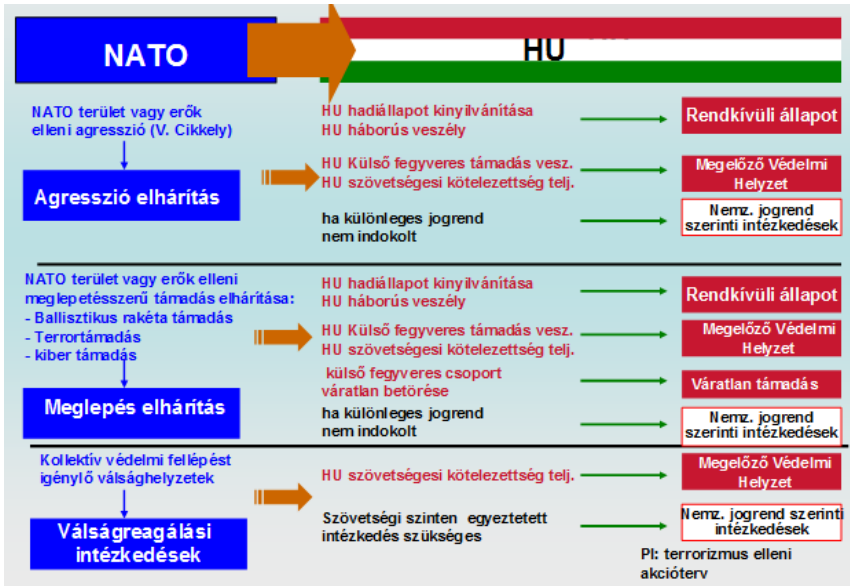
- rendkívüli állapotot vezet be
- a váratlan támadás intézkedéseit foganatosítja
- megelőző védelmi helyzetet vezet be
- különleges jogrend alkalmazása nélkül, speciális nemzeti intézkedéseket foganatosít

5.3. Válságreagálási intézkedések

Ha a NATO-t nem érte támadás, azonban a kialakult válsághelyzet kollektív védelmi fellépést igényel, a Szövetség különböző válságreagálási intézkedéseket foganatosíthat. Ebben az esetben a legvalószínűbb forgatókönyv, hogy Magyarország hasonlóan meghozza a nemzeti jogrendben meglévő szükséges intézkedéseket. Ha az Országgyűlés úgy ítéli meg, hogy a válsághelyzet külső fegyveres támadás veszélyét jelenti hazánkra nézve, és hatékonyabban kezelhető a válság, ha a rendkívüli jogrend jóval szélesebb eszköztárát is bevetjük (például hadkötelezettség alapján történő katonai szolgálat elrendelése), akkor szövetségi kötelezettség teljesítése címén elvileg nem zárható ki a megelőző védelmi helyzet kihirdetése, bár ennek esélye a gyakorlatban viszonylag csekély.

NATO válságreagálási intézkedések bevezetése esetén tehát Magyarország számára két opció lehetséges:

- megelőző védelmi helyzetet vezet be
- különleges jogrend alkalmazása nélkül, speciális nemzeti intézkedéseket foganatosít



5.sz. ábra. Az NCRS elemeihez kapcsolható nemzeti intézkedések (Készítette: Keszely László)

Vizsgáljuk meg azonban az érem másik oldalát is, amikor Magyarország kezdeményezi a szövetségi szintű lépések megtételét az NCRS elemeinek alkalmazása útján.

5.4. Rendkívüli állapot

A hazánkat ért fegyveres támadás következtében a hadiállapot kinyilvánítása esetén, vagy ha Magyarországot háború közvetlen veszélye fenyegeti, az Országgyűlés kihirdeti a rendkívüli állapotot. Ha a támadás megtörtént, ez egyben egy NATO tagállamot ért támadást jelent, így felhívható az V. Cikkely, és bevezethető az agresszió elhárítás. Ha azonban a támadás meglepetésszerű rakéta-, terror-, vagy kibertámadás, akkor a Szövetség dönthet úgy, hogy agresszió elhárítás helyett, vagy azt megelőzően a meglepes elhárítás eszközét alkalmazza. Ha pedig a támadás még nem történt meg, csak küszöbön álló, és a háborús veszély alapján hirdetett ki az

Országgyűlés rendkívüli állapotot, a NATO bevezetheti az NCRS megfelelő válságreagálási intézkedéseit.

Magyarországon kihirdetett rendkívüli állapot esetén tehát a NATO részére három opció kínálkozik:

- agresszió elhárítás bevezetése
- meglepés elhárítás bevezetése
- válságreagálási intézkedések foganatosítása

5.5. Megelőző védelmi helyzet

Ha Magyarországot külső fegyveres támadás nem közvetlen veszélye fenyegeti, a megelőző védelmi helyzet kihirdetésének van helye. Ilyenkor támadás még nem történt, így az V. Cikkely felhívására, illetve az agresszió elhárítás, vagy a meglepés elhárítás bevezetésére nincs jogalap. Ebben az esetben a NATO a megfelelő válságreagálási intézkedések foganatosítására szorítkozhat csupán.

5.6. Váratlan támadás

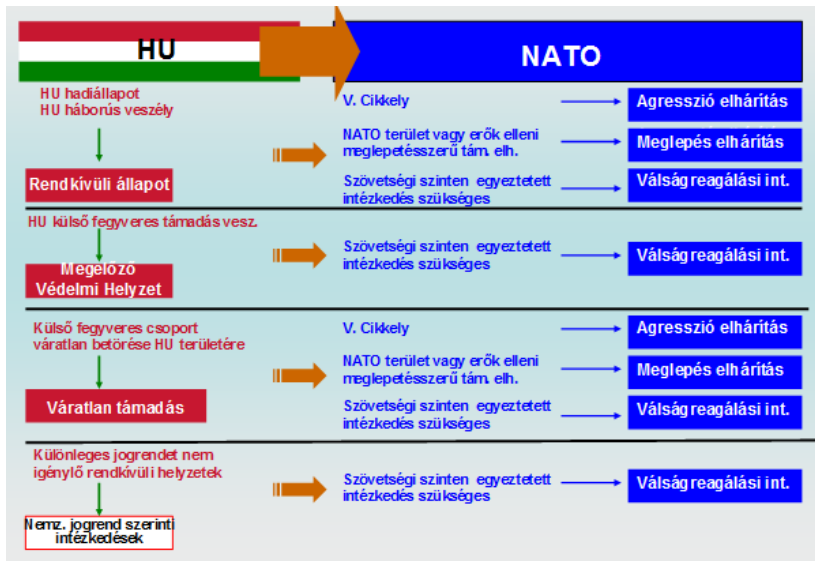
Külső fegyveres csoport Magyarországra történő váratlan betörése esetén alkalmazhatóak a váratlan támadáshoz fűződő intézkedések. Mindezt a Szövetség értékelheti egy tagállamot ért támadásként, amelynek a következménye az agresszió elhárítás bevezetése. Ha a váratlan támadás egy meglepetésszerű rakéta, vagy terrortámadás, akkor helye lehet szövetségi szinten a meglepés elhárítás bevezetésének. Dönthet a NATO akként is, hogy a hazánkat ért váratlan támadás nem olyan súlyú, hogy az indokolná az agresszió elhárítás, vagy a meglepés elhárítás alkalmazását, és a válsághelyzet orvoslását válságreagálási intézkedések útján elegendőnek tartja.

Magyarországot ért váratlan támadás esetén tehát a NATO részére három opció kínálkozik:

- agresszió elhárítás bevezetése
- meglepés elhárítás bevezetése
- válságreagálási intézkedések foganatosítása

5.7. Nemzeti jogrend szerinti intézkedések

Végül előfordulhat olyan, a hazánkat érintő válsághelyzet, amikor nem indokolt a különleges jogrend alkalmazása, viszont bizonyos speciális nemzeti intézkedések foganatosítása szükséges. Ekkor Magyarország meghozza a válság kezeléséhez szükséges intézkedéseit, a NATO pedig szövetségi szinten ezeket támogató válságreagálási intézkedéseket léptet hatályba.



6.sz. ábra. A nemzeti intézkedésekhez kapcsolható NCRS elemek
(Készítette Keszely László)

6. A NATO válságreagálási rendszerének adaptációja a magyar jogrendbe

Az előzőekben vázolt elméleti alapok mentén, számos egyeztetéssel, nemegyszer vitával alakult ki végül az NCRS hazai adaptálására vonatkozó törvényi felhatalmazás. 2004-ben az akkor hatályos Hvt-

be¹¹ az alábbi felhatalmazás került be, amelyet a jelenleg hatályos Hvt. szó szerint megismétel: „*felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben állapítsa meg a NATO Válságreakálási Rendszerrel összhangban álló nemzeti intézkedési rendszer rendeltetését, feladatait, eljárási rendjét, a közreműködők kötelezettségei*”.¹²

A felhatalmazás szövegéből rögtön kiviláglik, hogy az kompromisszumok eredménye, és sok, fentebb említett vitás kérdést megkerül. A jogszabályszöveg szándékosan kerüli a nemzeti válságreakálási rendszer kifejezést, illetve nem került megalkotásra a nemzeti válság fogalom sem. Mindez azt jelenti, hogy a jogalkotó nem szándékozik létrehozni egységes válságkezelési rendszert, és az egyes válságtípusokat továbbra is a különböző ágazatok bázisán kezelik, hol jogszabályilag rögzített és szervezett, hol ad hoc tárcaközi együttműködés mellett.¹³ Válságkezelési rendszer helyett tehát nemzeti intézkedési rendszert 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 tehát már 2004-ben rendelkezésre állt egy kormányrendelet megalkotására, és el is kezdődött egy vitákkal tarkított, több éves egyeztetési folyamat. Hét éves vajúdas után, végül 2011-ben lépett hatályba *a NATO Válságreakálási Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer rendeltetéséről, feladatairól, eljárási rendjéről, a közreműködők*

¹¹ A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény

¹² Hvt. 81.§ (1) bekezdés b) pont

¹³ Jogszabályokban megfelelően rögzített és a gyakorlatban is kiforrott, bár még messze nem tökéletes együttműködés valósult meg például a katasztrófavédelem területén, tekintve, hogy ez a leggyakrabban előforduló válságtípus, így bőséges tapasztalatokkal rendelkezünk e tekintetben. Szinte alig tudunk valamit azonban az ágazatok közötti együttműködéséről rendkívüli állapotban, ahol a rendvédelmi szervek támogatják a Magyar Honvédséget, illetve szükségállapotban, amikor a honvédségi erők bizonyos esetekben beavatkozhatnak, ha a rendőrség erői nem elegendők.

kötelezettségeiről szóló 278/2011. (XII. 20.) Korm. rendelet(a továbbiakban: NIR rendelet).

A NIR rendelet megadja a NIR rendszerének kereteit, a működés alapvető szabályait. A válságok során alkalmazható konkrét intézkedéseket pedig a rendszer egyik eleme, a Nemzeti Intézkedések Gyűjteménye tartalmazza, amely három típusú intézkedést különböztet meg:

- a) megelőzést szolgáló intézkedések;
- b) a válságreagálási műveletek előkészítését és végrehajtását támogató intézkedések;
- c) a terrorfenyegetettség biztonsági riasztási fokozataival összefüggő intézkedések.

A megelőzést szolgáló intézkedések gyakorlatilag megfelelnek az NCRS megelőző lehetőségeinek, a válságreagálási műveletek előkészítését és végrehajtását támogató intézkedések tükörképei az NCRS válságreagálási intézkedéseinek, míg a terrorfenyegetettség biztonsági riasztási fokozataival összefüggő intézkedések, megfelelnek az NCRS hasonló nevű intézkedés csoportjának.

A Gyűjtemény – szintén kompromisszum eredményeként – nem tartalmaz kötelezően alkalmazandó intézkedéseket, hanem csak intézkedés mintákat, amelyeket a jogalkalmazó tetszés szerint felhasználhat. A minták előnye, hogy azok összhangban állnak a NATO válságreagálási intézkedéseivel, továbbá az érintett tárcák azokat előre kidolgozták és leegyeztették, sőt egyes gyakorlatok során már gyakorolták is azok alkalmazását. Éppen a gyakorlatok tapasztalatai mutattak rá, hogy – ellentétben a korábbi aggályokkal - a válságkezelés beavatkozási minden esetben a Nemzeti Intézkedések Gyűjteményében található mintákat alkalmazták és nem volt szükség azoktól eltérő tartalmú, vagy formájú intézkedések elkészítésére.

A NATO Válságreagálási Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer nemzeti koordinációjáért a honvédelmi miniszter felel. Ennek megfelelően a NATO-tól, válságreagálási intézkedések bevezetésére irányuló kezdeményezést a Honvédelmi Minisztérium fogadja. Első lépésben megtörténik a NATO által kezdeményezett intézkedések beazonosítása, amely

annyit takar, hogy megkeresik az NCRS kézikönyvben található intézkedésnek megfelelő nemzeti intézkedés mintát. A nemzeti intézkedésben fel van tüntetve, hogy annak bevezetése megtörténhet ágazati szinten, az ágazati miniszter hatáskörében, vagy magasabb, Kormány, vagy Országgyűlési döntés szükséges.

Az első esetben a HM továbbítja a NATO kezdeményezést és a hozzá tartozó nemzeti intézkedés mintát az ágazati miniszter részére, aki meghozza a döntést az intézkedés bevezetéséről, vagy a kezdeményezés elutasításáról. A második esetben, vagyis magasabb szintű döntés igénye esetén a honvédelmi miniszter az érintett minisztériumok közös javaslatát felterjeszti a Kormány részére, kormány-előterjesztés formájában. A NIR-el kapcsolatos szakmai egyeztetéseket és a döntések előkészítését a közelmúltban megalakult Honvédelmi Igazgatási Tárcaközi Munkacsoport (a továbbiakban: HIKOM) végzi. A testület titkársági teendőit, és ezzel összefüggésben a döntés-előkészítés koordinációját, valamint technikai, adminisztratív támogatását a HM Védelmi Hivatal látja el. A HIKOM által kidolgozott kormány-előterjesztések javaslatot tesznek a NATO kezdeményezésének megfelelő, kormány szinten fogantozható nemzeti intézkedések bevezetésére, illetve amennyiben az intézkedés különleges jogrendben vezethető be, úgy a megfelelő különleges jogrendi időszak kihirdetésére is. E folyamat végén születik egy nemzeti döntés, amelyről Magyarország a NIR nemzeti felelőse útján tájékoztatja a NATO-t. A döntés végrehajtásának koordinációját a HIKOM végzi.

Abban az esetben, amennyiben hazánkban történik olyan válság, amely szövetségesi szintű közös fellépést igényel, Magyarország fogja kezdeményezni a NATO, illetve a tagállamok által fogantozandó NCRS intézkedések bevezetését. A folyamat ilyenkor az ágazati minisztériumtól indul, amely szakmai javaslatot tesz a kialakult helyzet által megkívánt nemzeti intézkedés bevezetésére, egyben az ehhez kapcsolódó NCRS intézkedés NATO irányában történő kezdeményezésére. Az ágazati javaslatot a nemzeti felelős, vagyis a honvédelmi miniszter részére kell megküldeni. A javaslatot a HIKOM megtárgyalja és elkészíti a döntéshez szükséges

kormány-előterjesztést. A folyamat végén itt is nemzeti döntés születik, amely alapján Magyarország a NIR nemzeti felelős útján kezdeményezi a NATO felé a megfelelő szövetségi szintű intézkedések megtételét. A kezdeményezést a nemzeti felelős a külügyekért felelős miniszterrel együttműködve, a NATO-hoz delegált nemzeti képviselőken keresztül juttatja el a NATO illetékes szervéhez.

7. Összegzés

A NIR rendelet hatályba lépésével elmondhatjuk, hogy ha jelentős késéssel is, az NCRS magyarországi nemzeti adaptációja megtörtént, pontosabban fogalmazva megteremtődtek a jogszabályi feltételei, illetve jogi keretei. Mindezt számtalan koncepció, elgondolás, kormány-előterjesztés tervezet elkészítése, valamint többéves szakmai egyeztetések sorozata előzte meg. Ezek során tisztázódott, hogy Magyarországon egységes, nemzeti válságkezelési rendszer létrehozása nincs napirenden, erre vonatkozó politikai akarat és szakmai konszenzus hiányában. Nem került megalkotásra a válság nemzeti definíciója és jelenleg nincs is erre vonatkozó törekvés. Az NCRS egyes elemeit sikerült a magyar alkotmányos rendszerünkhöz igazítani, amely során egyértelművé vált, hogy a NATO által alkalmazott időszakok (agresszió elhárítás, meglepés elhárítás) nem azonosíthatók automatikusan a hazai különleges jogrendi időszakokkal. Ehelyett a két rendszerben lévő időszakok céljainak, illetve azok belső tartalmának összevetése alapján ki kell választani a megfelelő opciót, úgy hogy az mindenkor megfeleljen a magyar jogszabályi rendelkezéseknek.

Megteremtődtek a NIR alkalmazásának szervezeti feltételei, kijelölésre került a nemzeti felelős, az ágazati felelősök, valamint az együttműködők. Létrejött a mechanizmus működtetésére szolgáló eljárásrend. Elkészült a Nemzeti Intézkedések Gyűjteménye, amely tartalmazza az NCRS-el összhangban lévő nemzeti intézkedésminták teljes táráát. A jövő feladata, a NIR rendelet végrehajtására szolgáló ágazati szabályozások kialakítása, az ágazati felelősöknél és az

együtműködőknél a belső szervezeti struktúra, valamint a végrehajtást támogató infrastruktúra megteremtése.

A NIR rendszerének tesztelése minden évben megtörténik a NATO válságreagálási gyakorlatainak (CMX)¹⁴ keretében. Ezen események lehetővé teszik a rendszer még meglévő hibáinak kiküszöbölését, az eljárásrendek, az együtműködés javítását, szükség esetén az egyes intézkedések átdolgozását, módosítását. Így a NIR - az NCRS-el ebben is összhangban - egy folyamatosan változó, fejlődő, megújuló rendszer.

¹⁴ Crisis Management Exercise