

Közigazgatási szakvizsga



Tizedik, hatályosított kiadás

Kül- és biztonságpolitikai
ágazat



A Nemzeti Közzolgálati Egyetem kiadványa.



Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2025

Szerzők:

Csiki Tamás,
Dr. Tálas Péter,
Dr. Tóth Norbert

Szakmai lektorok:

Dr. Bába Iván
Prof. Dr. Gazdag Ferenc

A hatályosítást 2025-ben végezte:

Dr. Kladek András
Dr. Szabó Máté Csaba

Tizedik, az Alaptörvény értékeivel kiegészített kiadás

A kézirat lezárásának dátuma:

2025. január 31.

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

TARTALOM

I. rész

A KÜL- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKA

ÉS A KÜLÜGYI IGAZGATÁS RENDSZERE

5

1. fejezet: A nemzetközi kapcsolatok alapfogalmai és nemzetközi jogi alapvetés	5
1.1. Nemzetközi rendszer, külpolitika, diplomácia, nemzetközi jog	5
1.2. A nemzetközi jog fogalma, tárgya, forrásai	8
1.3. A nemzetközi jog alapelvei	10
1.4. Az állam a nemzetközi jogban	12
1.5. A nemzetközi kapcsolatok alanyai	16
1.6. A nemzetközi szerződés	20
1.7. A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának kérdései	25
2. fejezet: Az Európai Unió kül- és biztonságpolitikája és Magyarország	27
2.1. Magyarország helyzete az Európai Unióban	27
2.2. A közös európai kül- és biztonságpolitika fejlődése	29
2.3. Lisszaboni Szerződés és a közös kül- és biztonságpolitika	31
2.4. Az Európai Külügyi Szolgálat	34
3. fejezet: A magyar külpolitika és a magyar külügyi igazgatás intézmény- és szabályrendszere	35
3.1. A külügyi igazgatás fogalma és sajátosságai	35
3.2. A külügyi igazgatás szervei	36
4. fejezet: A magyar kül- és biztonságpolitika gyakorlati aspektusai	49
4.1. A magyar külpolitika és külügyi igazgatás működési rendje	49
4.2. A külképviseletek	50
4.3. Konzuli képviseletek	57
4.4. A diplomáciai védelem és a konzuli védelem	67
4.5. Diplomáciai és konzuli kiváltságok és mentességek	69
4.6. Diplomáciai protokoll	73

II. rész

BIZTONSÁG- ÉS VÉDELEMPOLITIKA

76

1. fejezet: A biztonság- és védelempolitika alapjai	76
1.1. A biztonság- és védelempolitika tárgya és tényezői	76
1.2. A biztonságra negatívan ható tényezők	78
2. fejezet: Magyarország biztonság- és védelempolitikája	81
2.1. Magyarország biztonságpolitikája	82
3. fejezet: A nemzeti ellenálló képesség	86
4. fejezet: A kritikus szervezetek ellenálló képessége	88
4.1. A kritikus szervezetek és kritikus infrastruktúrák kijelölése	88
4.2. A kijelölt kritikus szervezet feladatai	90
4.3. A rendkívüli esemény bejelentése	90
4.4. Az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős szervezetek, infrastruktúrák	91

5. fejezet: A NATO biztonság- és védelempolitikája	92
5.1. A washingtoni szerződés	92
5.2. A NATO feladatrendszere	93
5.3. A NATO Befogadó Nemzeti Támogatás	94
5.4. NATO Válságreakálási Rendszer	95
6. fejezet: Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikája	96
6.1. Az európai biztonság- és védelempolitika fejlődése	96
6.2. A közös biztonság- és védelempolitika	98
7. fejezet: A védelem és biztonság rendszere Magyarországon	102
7.1. Védelmi és biztonsági alapfogalmak	102
7.2. A védelmi és biztonsági igazgatás	104
7.3. A védelmi és biztonsági igazgatás központi szervei, intézményei és feladataik	104
7.4. A védelmi és biztonsági igazgatás területi és helyi szervei	106
7.5. A védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő további szervezetek	108
8. A nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítése és mozgósítása	109
8.1. A nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítése	109
8.2. A gazdaság mozgósítására okot adó körülmények	110
8.3. A nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítésének tervezése	110
8.4. A nemzetgazdaság mozgósítása	111
8.5. Védelmi és biztonsági célú tartalékolás	112
9. fejezet: Az összehangolt védelmi tevékenység	113
10. fejezet: A különleges jogrend	113
10.1. A hadiállapot	114
10.2. A szükségállapot	114
10.3. A veszélyhelyzet	115
10.4. A honvédelmi válsághelyzet	115
11. fejezet: A védelmi és biztonsági kötelezettségek rendszere	116
11.1. A hadkötelezettség	116
11.2. A polgári védelmi kötelezettség	117
11.3. A honvédelmi munkakötelezettség	118
11.4. A gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség	118
11.5. A védelmi és biztonsági célú bejelentési kötelezettség	119
12. fejezet: Nemzetbiztonsági ismeretek	120
12.1. A nemzetbiztonsági tevékenység alapjai	120
12.2. A magyar nemzetbiztonsági szolgálatok jogállása, irányítása, működési alapjaik	121
12.3. A magyar nemzetbiztonsági szolgálatok és főbb feladataik	123
12.4. A magyar nemzetbiztonsági szolgálatok működésének elvei és gyakorlata	125
12.5. A nemzetbiztonsági szolgálatok által alkalmazható intézkedések	126
12.6. A titkos információgyűjtés	127
12.7. A nemzetbiztonsági védelem és ellenőrzés szabályai	128
12.8. A nemzetbiztonsági szolgálatok parlamenti ellenőrzése	130
13. fejezet: A nemzeti minősített információk védelme	131
13.1. A minősített információk védelméért felelős nemzeti biztonsági szervek és személyek	132
13.2. Biztonsági alapelvek	133
13.3. A minősített információk védelmének elemei	133
Jogszabályok jegyzéke	138

I. RÉSZ

A KÜL- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKA ÉS A KÜLÜGYI IGAZGATÁS RENDSZERE

1. FEJEZET: A NEMZETKÖZI KAPCSOLATOK ALAPFOGALMAI ÉS NEMZETKÖZI JOGI ALAPVETÉS



Alapfogalmak: nemzetközi rendszer, a nemzetközi rendszer szereplői, külpolitika, nemzetközi jog, a nemzetközi jogalanyiság esetei, a nemzetközi jog jogforrási rendszere, ius cogens, az állam, unitárius állam, szövetségi állam (föderáció), államszövetség (konföderáció), belső szuverenitás, külső szuverenitás, népszuverenitás, államelismerés, nemzetközi szervezetek, az egyén, nemzetközi kormányközi konferencia, a magyar jog és a nemzetközi jog egymáshoz való viszonya, nemzetközi szerződés, szerződéshitelesítés, kötelező hatály, fenntartás, kifogás, dualista és monista elméletek, integrált jogforrási rendszer, jogforrások hierarchiája.

Ebben a fejezetben áttekintjük a nemzetközi jog, a nemzetközi politika (külpolitika) és a diplomácia egymáshoz való viszonyát, a nemzetközi kapcsolatok legfontosabb alanyainak általános jellemzőit, valamint a nemzetközi jog forrásait, különös tekintettel a nemzetközi szerződések jogára. Részletesen ismertetjük a nemzetközi szerződések általános jellemzőit a szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény alapján, valamint a nemzetközi szerződések megkötésének rendjét.

1.1. NEMZETKÖZI RENDSZER, KÜLPOLITIKA, DIPLOMÁCIA, NEMZETKÖZI JOG

Az államok egymás mellett élése feltételezi, hogy elemi érdekük belső fejlődésükhöz a legoptimálisabb külső feltételek kialakítása, olyan rendezett nemzetközi viszonyok létrehozása, amelyek elősegítik országépítő munkájukat. E tevékenységüket nehezíti, hogy bár napjainkban is az államok a nemzetközi rendszer főszereplői, de már nem kizárólagosan ők a nemzetközi kapcsolatok alakítói és formálói.

A nemzetközi rendszer a nemzetállamok által alkotott rendszer, melyben a kormányok mellett szerepet játszanak/játszhatnak a nemzetközi szervezetek (például ENSZ, EU, NATO), a nem kormányzati szervezetek (NGO-k), sőt, egyéb nem állami szereplők (például multinacionális vállalatok, állam nélküli nemzetek, fegyveres szervezetek) is.

A nemzetközi rendszer szereplőit a szakirodalom hagyományosan állam alatti és állam feletti szereplőkre bontja. Míg az állam alatti szereplők közé a nemzeteket, a kisebbségeket (például kurdok, baszkok), a különböző nemzetközi csoportokat (például nem kormányzati szervezetek, terroriszervezetek) és az egyént, az állam feletti kategóriába a szövetségi rendszereket, a nemzetközi szervezeteket (ENSZ, NATO, EU) és a nemzetközi rendszer szintjén szerveződő csoportosulásokat (például G7, G8, G20) sorolja. A nemzetközi rendszer szereplői közötti kapcsolatokat, azok jellegétől függően, különböző fogalmakkal jelöljük: így beszélhetünk nemzetközi kapcsolatokról, nemzetközi politikáról és külpolitikáról.

A nemzetközi kapcsolatok, a nemzetközi rendszer szereplői közötti valamennyi együttműködési területet felölelik, beleértve a nem állami szereplők közötti kapcsolatokat is.

A nemzetközi politika csak az államok (kormányok) közötti hivatalos kapcsolatokat jelenti, melynek célja más államok, kormányok befolyásolása.

A külpolitika a nemzetközi rendszernek egy adott ország szempontjából való megközelítése, amelynek részeként a hatalmon lévő pártok és érdekcsoportok egyezsége jutnak abban, mit kell tennie egy adott államnak, hogy érdekeit minél hatékonyabban tudja érvényesíteni a nemzetközi rendszeren belül, annak szereplőivel együttműködve, vagy éppen azok ellenében. Vagyis a külpolitika az államnak az a tevékenysége, amely érdekeinek nemzetközi téren történő érvényesítésére, védelmére, helyzetének alakítására irányul. Az állam külpolitikája kifejezi azokat az elveket és célkitűzéseket, amelyeket valamely állam más államokkal való kapcsolatában érvényesíteni kíván.

A külpolitika egymásra épülő elemeit három összetevőre oszthatjuk, melyek a következők:

- az adott állam területén élő népesség közös normáin alapuló értékek, az ezek megőrzését és formálását a gyakorlatban leképező nemzeti érdekek, nemzeti szerepek meghatározása;
- az érdekeken alapuló külpolitikai orientációk kijelölése, rövid és hosszabb távú külpolitikai célok meghatározása;
- konkrét külpolitikai cselekedetek tervezése és végrehajtása.

Egy állam külpolitikája akkor eredményes, ha sikerül nemzetközi kapcsolatait oly módon rendeznie, azaz a nemzetközi jog más alanyaival olyan nemzetközi jogi szabályozásban megegyeznie, amely érdekeinek leginkább megfelel. E cél elérésének elősegítésére az államok általában a diplomácia eszközeit használják.

A külpolitika érvényesítésének egyik legjellemzőbb területe a diplomáciai tevékenység. A diplomácia szó több értelemben is használt fogalom. Egyrészt azt a szervezetet jelöli, amely az állami külpolitika érvényesítésének intézményrendszere, másfelől azt a tevékenységet, amelyet e szervezet végez. A diplomáciai tevékenység része a külpolitikai tevékenységnek, tulajdonképpen annak béke idején kifejtett része. Háború kitörésekor ugyanis a diplomáciai tevékenység az érintett államok között formálisan megszűnik, de a külpolitikai érdekérvényesítés tovább folytatódik, csak most már nem a diplomácia, hanem a katonai tevékenység eszközeivel. E helyzetben ugyanakkor felerősödnek más államoknak a kialakult válság megoldását célzó közvetítő diplomáciai cselekményei, közvetítő missziói.

A diplomácia az államok nemzetközi kapcsolatainak ápolására irányuló szervezett tevékenység, avagy hivatalosabban fogalmazva, a nemzetközi jog alanyainak képviselői útján megvalósuló, a nemzetközi jogi normák által szabályozott tevékenysége az állam külpolitikai céljainak békés eszközökkel való megvalósítására. A diplomácia fő céljai: a hivatalos kapcsolatok fenntartása más államokkal; az állam és polgárai érdekeinek képviselete, védelme; információszerzés; illetve a saját országról szóló ismeretek terjesztése. A gazdaságdiplomácia az államok külgazdasági érdekeinek érvényesítése, beruházás és tőkevonzó képességének erősítése érdekében kifejtett diplomáciai tevékenység. A kulturális diplomácia pedig egy adott állam széles értelemben vett kulturális értékeinek (művészet, tudomány, oktatás, világnézet, turizmus, sport stb.) bemutatásával, vonzóvá tételével kíván egy másik államot saját érdekei mellett elkötelezni

Minden állam diplomáciája alapvetően három fő elemből áll: egyrészt a felek közötti közvetlen tárgyalásból, másrészt különböző jelzésből és üzenetküldési szándékból egy másik kormány számára, harmadrészt a nyilvánosság szintjén folyó diplomáciából. Ez utóbbi kapcsán fontos jelezni,

hogy a nyilvános diplomácia (public diplomacy) eltér a hagyományos, államokra és nemzetközi szervezetekre fókuszált külpolitikai kommunikációtól, és szélesebb közönséget próbál meggyőzni, beleértve ebbe egy másik ország közvéleményét és a nemzetközi közvéleményt egyaránt, mely így közvetetten hatással lehet a célállam kormánypolitikájára. A diplomácián belül napjainkra önálló szakterületté vált a gazdaságdiplomácia és kulturális diplomácia.

Egy állam *külpolitikai eszközrendszere* az ország adottságaitól, erőforrásaitól, hatalmi képességeitől függően igen gazdag lehet, a nemzetközi kapcsolatok alakítását és a viták békés rendezését lehetővé tevő politikai, diplomáciai, kulturális, gazdasági eszközöktől a konfliktusok kiélezéséhez vezető katonai eszközökig. Ezen eszközök között nem áll fenn hierarchia, adott helyzetekhez és az elérni kívánt célhoz megfelelő kombinációban alkalmazzák őket.

A nemzetközi kapcsolatok, a nemzetközi politika és a külpolitika szorosan kötődnek a *hatalom*-hoz, amely a nemzetközi viszonyok terén olyan eszköz az államok kezében, amellyel más állam akaratát befolyásolhatják. Vagyis egy állam külpolitikája szoros összefüggésben van nemzetközi hatalmi képességével, melyet demográfiai adottságai (például népességszáma, demográfiai folyamatai), katonai képességei (haderejének létszáma és fegyverzete, erőketitési képessége), gazdasági teljesítménye (részesedése a világ gazdaságából, helye a nemzetközi munkamegosztásban), technológiai fejlettsége, diplomáciai súlya (a nemzetközi szervezetekben való tagsága és pozíciója), illetve modellértéke (ti. mennyire vonzó társadalmi-politikai berendezkedése) határozza meg. Minél több területen tartozik egy ország az élbolyba, annál nagyobb a befolyása a nemzetközi rendszerre, annál nagyobb a nemzetközi hatalma. Ez utóbbi nagymértékben függ attól is, mennyire ügyesen képes alkalmazni különböző hatalmi eszközeit a nemzetközi rendszer befolyásolására.

Az állami szuverenitásból eredően minden állam elvileg saját maga, egyedileg fejt ki és érvényesíti nemzetközi törekvéseit. E megállapításnak nem mond ellent, hogy gyakran több, akár szövetségi viszonyban lévő állam közösen próbálja érvényesíteni külpolitikai törekvéseit azon közös értékek alapján, amelyeket ezen államok közösen meghatároznak.

A nemzetközi jog ezzel ellentétben azon nemzetközi normákat határozza meg, amelyet két vagy több állam közösen állapít meg, gyakran hosszas érdekegyeztetés, kompromisszum eredményeként.

A nemzetközi jog és a külpolitika között kölcsönhatás van, mely abban jut kifejezésre, hogy:

- a külpolitika sok esetben nemzetközi jogi szabályok alkotására irányul. Az állam típusa és külpolitikája rendszerint meghatározó arra nézve, hogy milyen természetű szabályokat alkot más államokkal vagy milyen szabályokat fogad el a nemzetközi kapcsolatok terén, míg
- a már létrejött nemzetközi jog határt szab a külpolitika számára, bizonyos korlátokat emel, hiszen már ezekre tekintettel, ezeket betartva kell az államnak a jövőbeli külpolitikai tevékenységét előirányozni és kifejteni. A nemzetközi jogi normák figyelmen kívül hagyása felvet(het)i az állam nemzetközi jogon alapuló felelősségét.

A nemzetközi jog és az államok külpolitikája közötti szoros összefüggés tehát abban áll, hogy a nemzetközi kapcsolatok területén mindkettő az állam akaratát fejezi ki. Külpolitikai irányzatát minden állam saját földrajzi, gazdasági és egyéb adottságai, valamint politikai lehetőségei alapján önmaga szabja meg. A nemzetközi jogi norma ezzel szemben több állam külpolitikai célkitűzéseinek összeegyeztetése útján jön létre, és azt az egyes államok önkényesen nem változtathatják meg. A már elfogadott nemzetközi jogi szabályozás tehát befolyásolja az állam külpolitikájának további vonalvezetését.

1.2. A NEMZETKÖZI JOG FOGALMA, TÁRGYA, FORRÁSAI

A nemzetközi közjog (a továbbiakban nemzetközi jog) egyszerűen fogalmazva az államok által alkotott normákat és szabályokat jelenti, melyeket egymás közötti kapcsolataik közös szabályozására hoztak létre. Más megközelítés szerint a nemzetközi jog azoknak az államok konszenzusa alapján elfogadott vagy elismert, elsősorban szerződéses és szokásjogi magatartási normáknak az összességét jelenti, melyek a nemzetközi jog alanyai (elsősorban a szuverén államok, kisebb részben a nemzetközi szervezetek, magánszemélyek és az úgynevezett egyéb jogalanyok) közötti kapcsolatok rendezését, közös feladataik megoldását és az ide vonatkozó jogok, kötelezettségek és felelősségre vonás megállapítását szolgálják.

A nemzetközi jog tárgya a nemzetközi jogalanyok, elsősorban az államok közötti olyan kapcsolatok, amelyek az államok mint a főhatalom gyakorlói között közvetlenül vagy közvetve (nemzetközi szervezetek keretében) jönnek létre. Nem minden államközi kapcsolat tárgya ugyanis a nemzetközi jognak, hanem csak azok a kapcsolatok, amelyekben az államok mint a szuverenitás hordozói lépnek fel. Ha egy állam gabonát ad el egy másik államnak, akkor nem a szuverenitás hordozójaként, hanem magánjogi jogalanyként jár el, ez esetben tehát nemzetközi magánjogról beszélünk. Ha azonban az állam eladja vagy elcseréli a területének egy részét, akkor szuverenitás hordozójaként teszi ezt, így nemzetközi (köz)jogról beszélhetünk.

Napjainkban a nemzetközi jog fő funkciója az államok közötti békés, zavartalan kapcsolatok fenntartása, az együttműködés szféráinak kibővítése a hagyományos tárgykörökről újabb területekre (gazdaság, kereskedelem, környezetvédelem, bűnügyi együttműködés stb.).

A nemzetközi jog jogforrási rendszerére nem az alá-fölérendeltségi viszony, hanem – néhány kivétellel (például a nemzetközi ius cogens normái, az ENSZ Alapokmánya) – a mellérendeltség elve jellemző, vagyis a nemzetközi jog forrásainak többsége azonos jogforrási szinten áll és a köztük lévő viszonyt jogelvek rendezik.

A nemzetközi jog forrásai azok a formák, amelyekben kifejezésre jut a nemzetközi jogot alkotó államok összeegyeztetett akarata.

Tekintettel arra, hogy mind a mai napig hiányzik a jogforrások fajtáit kifejezetten nevesítő nemzetközi jogi norma, ebben a kérdésben hallgatólagosan irányadónak minősül a hágai Nemzetközi Bíróság Statútumának (ENSZ Alapokmányának Melléklete) 38. cikke, amely szerint a Bíróság, amelynek az a feladata, hogy az eléje terjesztett viszályokat a nemzetközi jog alapján döntse el, eljárásában a következőket alkalmazhatja:

- az általános vagy a különös nemzetközi egyezményeket;
- a nemzetközi szokásjogot mint a jog gyanánt elismert tartós gyakorlat bizonyítékát;
- a civilizált nemzetek által elismert általános jogelveket;
- a megelőző bírói döntéseket és a kiváló jogtudósok véleményét mint a jog megállapításának segédeszközeit.

Így a fent felsorolt megismerési formákat tekintjük a nemzetközi jog úgynevezett statútumon belüli forrásainak, melyek közül a nemzetközi szerződések külön alfejezetben kerülnek majd bemutatásra.

A nemzetközi jogban a szokásjog a nemzetközi szerződésekkel egyenrangú, elsődleges jogforrás. Szokásjogról akkor beszélhetünk, ha legalább két (de jellemzően több) állam hosszabb időn keresztül következetesen ugyanolyan magatartást folytat (ez a szokásjog materiális eleme, az általános gyakorlat), és mindezt abból a meggyőződésből teszi, hogy az adott magatartás jogilag kötelező (pszichológiai eleme, vagy más néven opinio iuris, jogi meggyőződés). Az állami gyakorlat

szempontjából bármely állami szerv magatartása lényeges lehet. A Nemzetközi Jogi Bizottság formálódó és vonatkozó következtetései alapján ilyen állami gyakorlat testesülhet meg például a diplomáciai aktusokban és levélváltásokban, a nemzetközi szervezetek vagy kormányközi konferenciák határozataival, nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos állami magatartásokban, a „terepen” végzett művelési tevékenységben, törvényhozói és igazgatási aktusokban vagy a nemzeti bíróságok döntéseiben. A gyakorlat akkor általános, ha kellően széleskörű, reprezentatív és egységes. A szokásjog írásba foglalását nevezzük kodifikációnak (melyet napjainkban elsősorban az ENSZ Nemzetközi jogi Bizottsága végez), azonban a kodifikációnak eredményeként elfogadott nemzetközi szerződés nem szünteti meg az adott norma szokásjogi jellegét, viszont segíthet tartalmának egyértelműbbé tételében, esetleges továbbfejlesztésében. Szokásjogot kodifikált többek között a későbbiekben részletesen bemutatásra kerülő 1969. évi bécsi egyezmény a nemzetközi szerződésekről, az 1961. évi bécsi szerződés a diplomáciai kapcsolatokról, vagy éppen az 1963. évi bécsi egyezmény a konzuli kapcsolatokról.

(A szokásjogtól meg kell különböztetnünk a viszonyosság elvét, mely nem tekinthető a nemzetközi jog forrásának. A viszonyosság azt jelenti, hogy egy államnak számolnia kell azzal, ha egy másik állammal vagy annak polgárával szemben egy adott magatartást tanúsít, akkor hasonló helyzetben a másik állam ugyanolyan magatartást tanúsít majd.)

Szokásjog	Nemzetközi szerződés
íratlan jogforrás (elsődleges)	írott jogforrás (elsődleges)
rugalmas, könnyen módosítható	merev, nehezen fejleszthető
gyakran homályos, nehezen bizonyítható a tartalma	inkább konkrét, könnyebben értelmezhető a tartalma
vita tárgya lehet, hogy kire vonatkozik	egyértelmű, hogy kik a részesei

1. ábra: Szokásjog és nemzetközi szerződés

A nemzetközi jog kisegítő forrásának tekinthetjük az általános jogelveket (az általános jogelvek a jog egészéből leszűrhető, hosszú időn keresztül kikristályosodott elvek, mint amilyen például a jóhiszeműség elve vagy a méltányosság elve), a legkiválóbb jogtudósok tanításait és a korábbi bírósági döntéseket.

A nemzetközi jog Statútumon kívüli forrásai a jogforrási hierarchia csúcsán elhelyezkedő ius cogens (a nemzetközi jog feltétlen alkalmazást igénylő normái), valamint a kisegítő jogforrásnak tekinthető nemzetközi szervezetek határozatai, az autonóm egyoldalú jogi aktusok és a soft law.

A ius cogens fenti meghatározását a szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény 53. cikke tartalmazza, anélkül azonban, hogy tételesen megjelölné, hogy melyek is a nemzetközi jog feltétlen alkalmazást igénylő normái.

Egyetértés van azonban abban, hogy az erőszak tilalma, a népiirtás tilalma, a rabszolga-kereskedelem és a kalózkodás tilalma a nemzetközi jog ius cogens szabályainak számít.

Az autonóm egyoldalú jogi aktusok a nemzetközi jog forrásai között azért foglalnak el sajátos helyet, mert ezek kizárólag egyetlen állam magatartásához kötődnek. Ilyen autonóm (tehát semmilyen más nemzetközi jogi aktustól nem függő) egyoldalú jogi aktusnak tekinthető valamely tény

hivatalos közlése, az elismerés (például a későbbiekben bemutatásra kerülő állam- és kormány-elismerést), a tiltakozás, a lemondás és az ígéret. A soft law (*puha jog*) kifejezéssel egyfelől egyes, olyan általánosan megfogalmazott nemzetközi jogi normákat jelölnek, amelyek nem rendelkeznek szankcióval (azaz nem kényszeríthetők ki), másfelől pedig azokat az ajánlásokat, iránymutatásokat, állásfoglalásokat, melyekből a későbbiekben általánosan elfogadott és kikényszeríthető nemzetközi jogi norma keletkezhet, akár szokásjogi úton is.

Jogforrási hierarchia a nemzetközi jogban	
Ius cogens	Elsődleges, a Statútumban nem szerepel.
Nemzetközi szerződések és szokásjog	egyenrangú jogforrások, a Statútumban szerepelnek.
Általános jogelvek, jogtudósok tanításai, bírói döntések, nemzetközi szervezetek határozatai, soft law, autonóm egyoldalú jogi aktusok	Kisegítő, egyenrangú jogforrások (függetlenül attól, hogy szerepelnek-e a Statútumban).

2. ábra: Jogforrási hierarchia a nemzetközi jogban

1.3. A NEMZETKÖZI JOG ALAPELVEI

A nemzetközi kapcsolatokban léteznek olyan elvárások az államokkal szemben, melyeket minden körülmények között biztosítaniuk kell. Ezen követelmények a nemzetközi jog alapelvei.

Az ENSZ Alapokmányának 2. cikkéből, a cikk értelmezésének tekinthető 2625. (XXV.) számú, valamennyi tagállam egyetértésével 1970-ben elfogadott ENSZ közgyűlési határozatból („Nyilatkozat az államok közötti baráti kapcsolatok és együttműködés nemzetközi jogi elveiről”), valamint a jogilag kötelező erővel nem bíró, 1975-ben elfogadott Helsink-i záróokmányból meghatározható a nemzetközi jog alapelveinek köre. Mindezek alapján a nemzetközi jog alapelveinek az alábbi szabályok tekinthetők:

- az államok szuverén egyenlősége (beleértve a határok sérthetlenségét és az államok területi integritását is);
- az erőszak tilalma és ennek folyományaként az államok közötti viták békés rendezése;
- az emberi jogok tiszteletben tartása;
- a népek és nemzetek önrendelkezési joga;
- a belügyekbe történő beavatkozás tilalma;
- az államok együttműködésének elve;
- a nemzetközi kötelezettségek jóhiszemű teljesítésének elve.



Az 1990. november 21-én az európai együttműködési és biztonsági csúcsertekezleten részt vevő harmincnégy állam- és kormányfő által ünnepélyesen aláírt *Párizsi Charta az Új Európáért* című dokumentum megerősítette ezeket az elveket, hangsúlyozva, hogy az alapelvek egyenrangúak.

A hierarchia nélküli egyenlőséget nem vitatva, mégis kiemelhetjük közülük a napjaink nemzetközi viszonyaiban szignifikánsabban érvényre juttatott és nyomatékosabban számon tartott alapelveket.

A nemzetközi jog legerősebb alapelvei az államok szuverén egyenlősége, az erőszak tilalma (mely feltételezi az államok közötti viták békés rendezésének elvét) és az emberi jogok tiszteletben tartásának elve.

Az államok szuverén egyenlőségének elve négy elemet foglal magában: az államok szuverenitását, az államok egyenlőségét, a határok sérthetetlenségét és az államok területi integritását. Az állami szuverenitás belső (államon belüli) oldala az államnak a saját területi főhatalmát jelenti: azt a képességet, hogy maga alkotja jogrendjét, és kizárólagosan gyakorolja a területe felett a főhatalmat. Nemzetközi jogi szempontból lényegesen fontosabb azonban a szuverenitás külső oldala, mely az állam függetlenségét jelenti, azaz, hogy az állam a nemzetközi kapcsolataiban szabadon, más államok befolyásától mentesen járhat el.

Az államok egyenlősége a nemzetközi jogban kizárólag a jogi egyenlőség szintjén értelmezhető, amellyel összeegyeztethető a tényleges egyenlőtlenség politikai, gazdasági, katonai stb. területeken. Jogaik és a kötelezettségeik azonban azonosak, tekintet nélkül a gazdasági és társadalmi fejlettségükre, lakosságuk, területük nagyságára.

Egy adott korban a nemzetközi kapcsolatok alakítására meghatározó befolyásoló erővel rendelkező államokat szokás nagyhatalmaknak nevezni.

A határok sérthetetlenségének elve nem azonos a határok örökérvényűségével: az elv kizárólag a határok erőszakos, egyoldalú megváltoztatásának tilalmát mondja ki. Nincs tehát annak akadálya, hogy az államok békés úton módosítsák egymás közötti határaikat, akár nemzetközi szerződéssel, akár egy nemzetközi bíróság ítéletére bízva a döntést.



Magyarország államhatárai legutóbb 2018-ban változtak, mikor Magyarország és a Szlovák Köztársaság az Ipoly folyó szabályozása céljából egy területcseréről szóló nemzetközi szerződést kötött egymás között. Az államhatár módosulása nyomán 180 ezer négyzetméternyi területet cserélt gazdát. – (2018. évi LI. törvény a Magyarország és a Szlovák Köztársaság között az államhatárról szóló Szerződés kihirdetéséről)

Az államok területi integritása pedig anélkül is sérülhet, hogy az állam határai megváltoznának (például egy légítámadás során).

Az erőszak tilalmát általános jelleggel ugyancsak az ENSZ Alapokmánya tartalmazza, melynek értelmében a más állam területi épsége vagy politikai függetlensége ellen irányuló, vagy az ENSZ céljaival össze nem férő bármely más módon megnyilvánuló erőszak és az azzal való fenyegetés is tilos. A nemzetközi jogban az erőszak tilalma kizárólag a fegyveres erőszakra vonatkoztatható, a gazdasági vagy éppen politikai nyomásgyakorlás nem tekinthető erőszaknak. Kivételesen jogszerű is lehet az erőszak alkalmazása, egyes esetekben a Biztonsági Tanács felhatalmazásával (például a már említett humanitárius intervenció esetén), de a megtámadott állam például a Biztonsági Tanács felhatalmazása nélkül is használhat fegyveres erőt a támadás elhárítására egyéni önvédelem jogcímén.

Az erőszak tilalmából bizonyos fokig következik a viták békés rendezésének elve, mely azonban (a megfogalmazástól némiképp eltérően) nem a viták békés úton történő megoldásának kötelezettségét, hanem csak annak megkísérlését írja elő az államok számára. Annak eredménytelensége viszont nem jogosítja fel az államot fegyveres erőszak alkalmazására.

Az államoknak ugyanakkor teljes szabadságuk van a tekintetben, hogy a vitarendezés békés eszközei közül melyiket választják a konkrét konfliktus megoldásához: dönthetnek a közvetlen tárgyalás mellett, bevonhatnak a vitarendezésbe harmadik felet, vagy akár nemzetközi bírósághoz is fordulhatnak belátásuk szerint.

Az emberi jogok nemzetközi védelmének kötelezettsége napjainkban az egyik legfontosabb kötelezettségnek tekinthető, betartásával kapcsolatosan azonban komoly nehézséget jelent, hogy az „emberi jogok” kifejezés egy gyűjtőfogalom, az egyes élethelyzetekben mindig konkrét jogok sérelme merül fel, melyek tartalma azonban már korántsem egyértelmű. Így például a világ államainak döntő többsége egyetért a kínzás tilalma mint emberi jog elfogadásában – anélkül azonban, hogy egyetértés volna közöttük a tekintetben, hogy mit is értenek „kínzás” alatt.

A népeket és nemzeteket megillető önrendelkezési jog elve több tekintetben is sajátos helyet foglal el a többi alapelvhez képest. Mindenekelőtt, ez az egyetlen alapelv, amely nem az államokat, hanem a népeket és nemzeteket illeti meg. Ez a látszólag egyértelmű meghatározás azonban komoly problémák forrása a gyakorlatban, hiszen a népnek és nemzetnek nincs egzakt, minden esetben egyértelműen használható definíciója. Általában elmondható, hogy az azonos nyelvet beszélő, hasonló kulturális és történelmi tradíciókkal, jövőképpel rendelkező emberek közösségét (egyfajta etno-kulturális közösséget) jelent a nemzet kifejezés. Az önrendelkezési jog esetében is beszélhetünk belső (autonómia biztosítása) és külső (önálló állam kikiáltása) oldalról. A külső önrendelkezési jog gyakorlása azonban szükségképpen megsérti a nemzetközi jog más alelveit, hiszen egy új állam kikiáltásával bizonyosan megváltozik az elődállam területe, ráadásul az elszakadás csak a legkritikább esetekben valósul meg békés körülmények között.

A belügyekbe történő beavatkozás általános tilalmát az ENSZ Alapokmánya mondja ki, a 2625. (XXV.) számú ENSZ közgyűlési határozat azt úgy definiálja, hogy az állam „nem alkalmazhat gazdasági, politikai vagy bármely más típusú intézkedéseket egy másik állam kényszerítésére abból a célból, hogy elérje attól szuverén jogai gyakorlásának alárendelését vagy bármely jellegű előny biztosítását”.

Nem tekinthető azonban jogellenesnek a beavatkozás, amennyiben azt a törvényes kormány szabad akaratából kéri, vagy ha humanitárius intervencióra kerül sor (amikor az államon belül az emberi jogok tömeges, durva megsértése indokolja a fegyveres beavatkozást).

Az államok közötti együttműködés elve lényegében a nemzetközi jog valamennyi területére kiterjed, de leggyakrabban a nemzetközi béke és biztonság fenntartása, az emberi jogok tiszteletben tartása, a nemzetközi gazdasági kapcsolatok vagy éppen a határon átnyúló bűnözés kapcsán kap kiemelt jelentőséget. Ugyancsak az államok együttműködését erősítik a nemzetközi szervezetek.

Az állam köteles valamennyi nemzetközi kötelezettségét (a *ius cogens*-eket, a szokásjogot, az általa vállalt nemzetközi bírósági eljárásban hozott ítéletet éppúgy, mint például az egyoldalú ígéreteket) jóhiszeműen teljesíteni. Az elv jelentőségét az adja, hogy levezethető belőle a nemzetközi jog elsőbbsége a nemzeti joggal szemben, hiszen egyetlen állam sem hivatkozhat saját belső jogára nemzetközi kötelezettségeinek teljesítésével szemben.

1.4. AZ ÁLLAM A NEMZETKÖZI JOGBAN

1.4.1. Az állam, mint nemzetközi jogalany keletkezése

Ahhoz, hogy egy állam egy másik állammal kapcsolatba lépjen, keresztül kell mennie azon a folyamaton, amely ezt az új nemzetközi „képződményt” a nemzetközi kapcsolatok önálló alanyává teszi.

Az állam keletkezésének folyamatát a nemzetközi jog nem szabályozza, nincs előírva, hogy az államnak milyen módon, milyen eljárással kell létrejönnie. Az állam keletkezése általában jogon kívüli folyamat, de ez nem jelenti azt, hogy az új állam keletkezése jogilag teljesen közömbös lenne, az állam keletkezése ugyanis jogi tény, vagyis bizonyos joghatások fűződnek hozzá.

A nemzetközi jog általában csak akkor vesz tudomást az államról, ha már ténylegesen létrejött, ezért az állam keletkezése ténykérdés. Az állam keletkezésének folyamata akkor tekinthető befejezettnek, ha az állam valamennyi fogalmi eleme ténylegesen létrejött. A nemzetközi szokásjog, valamint az 1933-ban megkötött montevidói egyezmény mint regionális, Amerika-közi megállapodás ad eligazítást az állam fogalmi elemeire nézve, melyek a következők:

- Állandó népesség kialakulása. Az államalkotó népesség az állampolgárok összességét jelenti, amely több népet, népcsoportot foglal általában magába, s csak egészen kevés állam tekinthető teljesen homogén nemzetállamnak.
- Meghatározott földrajzi terület azonosíthatósága. A földrajzi területnek állandónak kell lennie, ahol a népesség letelepedhet.
- Hatalmat gyakorló kormány léte. A „kormány” kifejezés tulajdonképpen az államszervezetet jelenti, azaz az állami mechanizmust és az azt szabályozó jogrendszert. Ennek nem feltétele a törvényes eredet, csupán az államterületen gyakorolt tényleges hatalom, mely idegen államoktól független.
- Az állam képessége arra, hogy más államokkal kapcsolatba léphessen.

Az állam ismérvei a gyakorlatban nem mindig egyszerre jönnek létre, gyakori, hogy az állam egyes fogalmi elemei még csak szerveződés alatt vannak, ilyenkor beszélhetünk „nasciturus” államról.

A XX. században az államok száma ugrásszerűen megnövekedett: amíg az 1899-ben tartott első hágai békekonferencián még csak az akkori világ államainak jelentős részét adó huszonhat állam vett részt, a Nemzetek Szövetségének már eredetileg negyvenöt tagállama volt (közülük mindössze hat ázsiai és két afrikai). Az Egyesült Nemzetek Szervezetét ötvenegy állam hozta létre 1945-ben, napjainkban pedig az ENSZ tagjainak száma közel megnégyszereződött: Dél-Szudán 2011-ben történő felvételével az ENSZ-nek jelenleg százkilencvenhárom tagállama van.



Legutóbb például Palesztina csatlakozási kérelmének benyújtásakor ment végig pontról-pontra a Biztonsági Tanács Új államok csatlakozási kérelmét vizsgáló Bizottsága a montevidói egyezmény 1. cikkén. A Bizottság végül megállapította, hogy a Palesztin Állam többé-kevésbé ugyan mind a négy ismérvnek megfelel, azonban a terület elnöke kénytelen volt arra a következtetésre jutni, hogy a Bizottság nem tud egyhangú javaslatot megfogalmazni a Biztonsági Tanács számára a csatlakozási kérelemre vonatkozóan. Palesztina végül nem tagi, hanem megfigyelő állami jogállást kapott az ENSZ-ben.

Az államok keletkezésének eredeti módja a világ területi felosztásáig az volt, hogy állami szervezet létesült addig uratlan (res nullius) területeken. Napjainkban már nem léteznek uratlan, egy államhoz sem tartozó területek, éppen ezért az államok eredeti keletkezése legfeljebb elméleti szinten képzelhető el, például egy új sziget létrejöttével és benépesülésével. Származékos, tehát egy állam által korábban már ellenőrzött területen történő önálló államalakítás a népeket és nemzeteket megillető (külső) önrendelkezési jog gyakorlásával már annál inkább elképzelhető napjainkban is államok egyesülése, elszakadása és szétválása esetén.

1.4.2. Államelismerés, kormányelismerés

Az állam elismerése

Bármilyen módon is jön létre az állam, keletkezésével szükségképpen felvetődik elismerésének problémája, amely a nemzetközi jogközösségbe való beleilleszkedését rendezi. Az állam elismerése rendszerint a már előbb fennálló államok egyoldalú nyilatkozatával történik meg, ily módon az autonóm egyoldalú jogi aktusok kategóriájába tartozik.

Az elismerés joghatásával kapcsolatosan a nemzetközi jog tudományában két főbb elmélet alakult ki. A konstitutív elmélet képviselői szerint az új állam az elismeréssel lesz a nemzetközi jog alanya, és ezzel válik a nemzetközi jogközösség tagjává. A deklaratív elmélet szerint az elismerés nem létesít jogokat, csupán politikai jellegű deklaráció, kinyilvánítás, „nemzetközi gesztus”, amelynek valódi joghatása nincs.

A hazai álláspont szerint az elismerés a jogalanyiség szempontjából deklaratív, vagyis az állam keletkezésének pillanatától kezdve, elismeréstől függetlenül, jogalanyiséggel rendelkezik. Joghatása, hogy az elismerés következtében válik teljessé az új állam nemzetközi jogi cselekvőképessége, részt vehet nemzetközi szervezetben, nemzetközi szerződést köthet stb.¹

Fontos hangsúlyozni, hogy a diplomáciai kapcsolatok felvétele hallgatólagos elismerést is jelent. Ilyen alkalmakkor nincs szükség külön elismerési nyilatkozatra. Általában ezt a gyakorlatot alkalmazza Magyarország is.

Az új állam elismerésének automatikus következménye állampolgárságának elismerése. Az elismerésnek természetesen politikai következményei is vannak, például az elismerést követően az államok között rendszerint diplomáciai kapcsolatok jönnek létre.

Az elismerés terjedelme szerint háromféle lehet. Ad hoc elismerés akkor történik, amikor két állam között hivatalosan az el nem ismerés jogi állapota áll fenn. Ezt a régi állam az újjal szemben fenn is kívánja tartani, de bizonyos konkrét ügyek intézése céljából mégis kénytelen az új állammal minimális kapcsolatot létesíteni. A de facto elismerés jellemzője, hogy korlátozott és ideiglenes jellegű elismerés. Egy bizonyos idő múltán mindig követni szokta a de iure (végleges) elismerés, ha az új állam tartósan fennmarad. A de iure elismerés végleges és teljes hatályú elismerés, a leggyakrabban az államok között ilyen elismerés megadására kerül sor. Amennyiben nem jelölik meg az elismerési nyilatkozatban, hogy milyen elismerést adtak, illetve ha a két állam között diplomáciai kapcsolat létesül, az mindig de iure elismerésnek tekintendő.

Az elismerés módja lehet egyéni (egy állam által) vagy kollektív (több állam együttesen). Az állami szuverenitásból eredően az egyéni elismerési forma a tipikus. Kollektív elismerés esetén többnyire nemzetközi értekezleten vagy nemzetközi szerződéssel nyilvánítanak véleményt egy új állam keletkezéséről.

A kollektív elismeréshez hasonló, amikor az új államot felveszik valamely univerzális nemzetközi szervezetbe, például az ENSZ-be. Ez csupán a szervezethez való viszonyra vonatkozik, még nem pótolja a közöttük hiányzó de iure vagy de facto elismerést.

Az elismerés formailag lehet kifejezett és hallgatólagos elismerés. A kifejezett elismerés esetén az elismerő nyilatkozatot a másik állam által küldött jegyzék, üdvözlő távirat vagy egy vele kötött szerződés egyik pontjának kifejezett rendelkezései tartalmazzák. Hallgatólagos elismerésen olyan

¹ Hasonlóan nyilatkozott az 1991-ben a Jugoszlávia felbomlásával felmerülő vitás nemzetközi jogi kérdések rendezésére létrehozott, Robert Badinter korábbi francia alkotmánybírósági elnökről elnevezett bizottság is. A Badinter-bizottság ugyanakkor azt is hangsúlyozta, hogy a nemzetközi jogban elismerési kötelezettség nincs, így a volt Jugoszlávia utódállamainak elismerésére a nemzetközi közösség nem köteles.

magatartást kell érteni, amelyből kétségtelenül megállapítható az elismerési szándék. Ilyen lehet például, ha egy állam nem kifogásolja más állam képviselőjének jelenlétét, mandátumát olyan nemzetközi konferencián, ahol az elismerő állam is képviselteti magát.



A kifejezett államelismerés hazai példája a Koszovói Köztársaság elismerése. A 2034/2008. (III. 19.) Korm. határozat a) pontja értelmében: „A Kormány (...) a Koszovói Köztársaságot független államként ismeri el”. Ezzel szemben hallgatólagosan – diplomáciai kapcsolat létesítésével – ismertük el például a Szovjetunió megszűnésével létrejött utódállamok nagy részét.

Elismerési kötelezettség nem, viszont el nem ismerési kötelezettség létezik a nemzetközi jogban. Nem ismerhető el az olyan állam, amely a nemzetközi ius cogens súlyos megsértésével jött létre: ha az új állam az erőszak tilalmába ütköző módon jött létre (bábállam), vagy pedig az önrendelkezéshez való jog sérült.



Az erőszak tilalmába ütköző módon jött létre az „Észak-ciprusi Török Köztársaság” (1983) és az önrendelkezéshez való joggal ellentétes módon a „Dnyeszter-menti Köztársaság” (1990) és ezért esetleges elismerésük a nemzetközi jogba ütközne. Az előbbi Ciprustól, az utóbbi a Moldáv Köztársaságtól szakadt el.

A kormányelismerés

A kormány elismerése különbözik az állam elismerésétől. A kormány elismerésére elsősorban akkor kerülhet sor, ha az adott államban nem a jogszabályokon alapuló demokratikus választások eredményeként alakul kormány, hanem például polgárháborús helyzet keletkezik, illetve két vagy több „kormány” állítja magáról a hatalomgyakorlás képességét. Ilyen eset az is, amikor a törvényes kormány külső katonai támadás miatt kényszerül elmenekülni hazájából, illetve ha a már korábban elismert államban „alkotmányellenes” kormányváltás történik.

Az elismeréssel más államok a hatalmat gyakorló kormány nemzetközi legitimitását kívánják kifejezésre juttatni, vagy éppen annak jogellenségét szándékoznak hangsúlyozni. A kormány-elismerés egyes megközelítések szerint összeférhetetlen az állami szuverenitás tiszteletben tartásának kötelezettségével, kötelezővé semmiképp nem tehető.

Az elismerés szempontjából a kormány lehet de iure és de facto kormány. A de iure kormány a legális kormány, amely saját alkotmányos rendjének megfelelő módon, demokratikus választások eredményeként szerezte meg a hatalmat, nem szorul elismerésre. De facto kormány ezzel szemben az, amelyik „forradalom, államcsíny” vagy más alkotmányellenes úton szerezte meg a hatalmat. Csak ez utóbbi, a de facto kormány szorul elismerésre. A kormányok elismerésének joghatásai általában ugyanazok, mint amelyek az állam elismerése kapcsán már megtárgyalásra kerültek, azaz az adott kormány cselekvőképességét, mozgásterét „legalizálják” a nemzetközi partnerek által. A nemzetközi gyakorlat szerint a kormány elismerésének előfeltételei egyrészt a ténylegesség, másrészt, hogy a kormány betartsa nemzetközi kötelezettségeit.

A ténylegesség az új kormány elismerésének talán legfontosabb előfeltétele. A ténylegesség nem jogszerűséget jelent, hanem a hatalomgyakorlás valós voltát az adott állam területén. Megjegyzendő, hogy ha az alkotmányellenesen hatalomra került kormány a hatalmat más állam által alkalmazott erőszak hatására szerezte meg, akkor hiába gyakorolja ténylegesen a hatalmat, elismerésre nem tarthat igényt.

1.5. A NEMZETKÖZI KAPCSOLATOK ALANYAI

1.5.1. Az állam

Az állam napjainkban is a nemzetközi kapcsolatok legfőbb szereplője. Az állam eredeti nemzetközi jogalanyiséggal rendelkezik, amely annyit tesz, hogy létrejötté pillanatában nemzetközi jogi jogalannyá válik, szemben például a nemzetközi szervezetekkel, amelyek jogalanyiséga származékos, vagyis az alapítók kifejezett vagy hallgatólagos akaratából vezethető le. Az állam nemzetközi jogi jogalanyiséga emellett még teljes és korlátlan. A nemzetközi jog alanyai közül csak az állam szuverén, azaz rendelkezik saját területén főhatalommal és saját ügyeiben dönthet jogilag függetlenül minden más államtól. Bizonyos esetekben az állam a nemzetközi jogalanyiságát megtartva egyes jogköröket gyakorlati okokból más államra ruházhat, ezzel védnökség jöhet létre. Például Liechtenstein esetében a postai szolgáltatásoktól a határőrizetig számos jogkört Svájc gyakorol.

Az állam belső szuverenitása az államnak azt a jogát jelenti, hogy önállóan alkossa meg és tartsa fenn alkotmányát, jogrendjét, intézményeit, valamint azt a hatalmat, amelyet a területén tartózkodó személyek és dolgok felett gyakorol. Az állam külső szuverenitása az önálló külpolitika kialakításának képességét, illetve az állam nemzetközi jogalanyiságát jelenti. A népszuverenitás pedig az állam területén élő polgároknak azt a jogát jelenti, hogy (például demokratikus, szabad és egyenlő választások útján) maguk döntsenek sorsukról, azokról a kérdésekről, amelyek államukat érintik, és meghatározhassák államuk politikai irányvonalát, az államhatalom szerveinek összetételét, (a nyilvánosság és átláthatóság eszközeivel) ellenőrizhessék annak működését, és maguk is részt vegyenek az állami feladatok megvalósításában.

Mint korábban részleteztük, az államok kötelesek egymás szuverenitását tiszteletben tartani, vagyis az államok nemzetközi közösségében valamely állam szuverén jogai gyakorlásának a többi állam szuverenitásának tiszteletben tartása szab határt. Az államok nemzetközi közössége mint ilyen nem önálló alanya a nemzetközi jognak. Az államok nemzetközi közösségét a korunkban létező államok összessége alkotja.

A belső területi tagozódás és a térbeli hatalommegosztás szempontjából az államok lehetnek egyszerű, illetve összetett államok. Magyarország az országok többségéhez hasonlóan egyszerű, vagy más néven unitárius állam, ugyanis országunk nem az államiség ismerveivel rendelkező tagállamokból épül fel.

Az összetett államok mai formái közül kiemelendő a szövetségi állam (föderáció) és az államszövetség (konföderáció). A szövetségi állam alapját szövetségi alkotmány, vagyis belső jogi dokumentum, míg a konföderációt mindig nemzetközi szerződés hozza létre. Lényeges különbség továbbá, hogy míg a szövetségi állam mindig alanya a nemzetközi jognak (továbbá a föderáció tagállamainak a szövetségi alkotmány biztosíthat korlátozott nemzetközi jogalanyiságot), addig az államszövetség csak akkor, ha ezzel a tagállamok az alapító nemzetközi szerződésben felruházták, tagállamai viszont mindig megőrzik nemzetközi jogi jogalanyiságukat. Ezen kívül, míg a tagállam nemzetközi jogsértése esetén felmerülhet a szövetségi állam másodlagos nemzetközi jogi felelőssége, addig a lényegesen lazább konföderációnál érthető okokból ez nem fordulhat elő. Ezen kívül a mai többségi álláspont szerint a föderatív berendezkedésű államok tagállamainak lakossága rendelkezik az önrendelkezéshez való joggal, igaz a gyakorlatban ezt a szövetségi alkotmány adott esetben hatékonyan képes akadályozni.

A konföderáció központi szervei csak a tagállamokra nézve hozhatnak döntéseket, azok állampolgáraira viszont nem. Ezzel szemben a szövetségi állam szövetségi népképviselői szervvel és végrehajtó szervezettel rendelkezik, amely nemcsak a tagállamok, de az állam polgárainak magatartását

is szabályozhatják. Vagyis míg a föderáció rendelkezik szuverenitással, addig a konföderáció nem, emiatt alkotmányjogi nézőpontból utóbbi nem is tekinthető államnak, sőt a legtöbb esetben még a montevidói egyezmény 1. cikkében felsoroltaknak sem felel meg maradéktalanul. Tehát a konföderáció nem tekinthető államnak.



Szövetségi állam például az Amerikai Egyesült Államok, Kanada, Németországi Szövetségi Köztársaság, Svájc, Ausztria, Belgium, Bosznia-Hercegovina, az Oroszországi Föderáció, stb., míg államszövetség volt Szerbia és Montenegró 2003–2006 között, vagy a Hollandia, Belgium és Luxemburg által 1958-ban létrehozott Benelux (Gazdasági) Unió. Megemlítendő még, hogy több jelenleg létező szövetségi állam történelmi előzményei között konföderációkat is találunk, mint például az Egyesült Államok, Svájc, vagy Németország esetében.

Az Európai Unió, amely ugyan nemzetközi szervezet, illetve ma már több is annál, de mégsem minősül államnak nemzetközi jogi értelemben. Bár nem föderatív államalakulat, de az kizárólagos uniós hatáskörökben az azokra jellemző jogalkotási és végrehajtási hatásköröket gyakorol. Ugyanakkor olyan hatáskörök esetében, melyek a tagállamok szuverenitását érzékenyebben érintik (mint például a kül- és biztonságpolitika) csak a tagállamok hozzájárulása nyomán születethet döntés – vagyis állami szuverenitás nem sérül, így ezekben az esetekben az Európai Unió továbbra is a kormányközi együttműködés keretei között működik.

1.5.2. A nemzetközi szervezet

Az államközi kapcsolatok fejlődésével, kiterjedésével – a szabályozásra váró kérdések egyre bonyolultabb jellegére tekintettel – a nemzetközi élet felvetette annak szükségességét, hogy a kapcsolatok egyes vonatkozásaival az államok állandó jelleggel foglalkozzanak, és biztosítsák ennek a tevékenységnek a szervezeti kereteit. E célból az államok nemzetközi megállapodással nemzetközi szervezeteket hoznak létre.



Az első nemzetközi szervezetet, a Nemzetközi Távközlési Uniót 1865-ben hozta létre 20 európai állam a távközlési rendszerek standardjainak megteremtésére. A szervezet ma az ENSZ szakosított szervezete, a Föld összes állama a szervezet tagja, feladata a nemzetközi távközlési együttműködés biztosítása. Az első általános hatáskörű nemzetközi szervezet a Nemzetek Szövetsége (Népszövetség) 1920-ban jött létre. Utódja az Egyesült Nemzetek Szervezete 1945 óta folyamatosan működik. Az ENSZ szakosított intézményei (UNESCO, WHO) alkotják az ENSZ-családot. Ezek a nemzetközi szervezetek globálisan hangolják össze egy-egy területen az államok szakpolitikáit. A huszadik század során az államok számos nemzetközi szervezetet alapítottak, így a nemzetközi jog alanyainak a száma is látványosan növekedett.

A nemzetközi szervezetek az államközi együttműködés azon formái, amelyek nemzetközi szerződés révén jönnek létre, állandó struktúrával, azaz legalább egy, de általában több állandó szervvel rendelkeznek, az alapító okiratukból következően nemzetközi jogalanyisággal vannak felruházva, és az abban megjelölt céloknak megfelelő nemzetközi tevékenységet folytatnak.

A nemzetközi szervezet intézményének jellemzői:

- Állandó struktúra, amely magába foglalja a döntéshozatali (plenáris), a tanácskozó (például bizottsági) szerveket, valamint a döntés-előkészítő és végrehajtó adminisztrációt.
- Államok közötti, kormányok által kötött nemzetközi szerződéssel jön létre (kivétel: az EBESZ és az Északi Tanács).
- Az alapító okirat megszabja a szervezet létrehozásának célját, tevékenységének irányait és korlátait, hatáskörét, a tagság elnyerésének a feltételeit.
- Nemzetközi jogalanyisággal rendelkezik, amelyből kifolyólag például nemzetközi szerződések köthet, részt vehet nemzetközi jogi normák megalkotásában, de az államok jogalanyiségéhez viszonyítva az korlátozott és származékos, akárcsak az általa viselt nemzetközi felelősség is.
- A nemzetközi szervezetnek saját elnevezése, lobogója, logója és székhelye van, amelynek jogállását a fogadó országgal kötött székhelyegyezményben rögzítik.

Mivel egyrészt a tagság jogokat és kötelezettségeket egyaránt magába foglal, amelyeket a tagságra pályázó államnak össze kell egyeztetnie a saját érdekeivel, másrészt a szigorú tagsági feltételeket alátámasztó nemzetközi szervezet érdekelt lehet abban, hogy legalább a döntései előkészítésében több állam véleményének biztosítson fórumot.

A rugalmasság jegyében a gyakorlat a tagság három formáját alakította ki:

- teljes jogú tagság;
- társult (*associate*) tagság, amely korlátozott jogokkal jár (például a döntéshozatali folyamatban részt vehet, de szavazati jog nélkül), ugyanakkor elősegítheti a teljes jogú tagság megszerzését;
- részleges (*partial*) tagsággal az állam egy nagyobb nemzetközi szervezet egyes szerveinek vagy szakosított szervezeteinek a munkájában vesz részt teljes joggal.

Ezen túlmenően a nemzetközi szervezetek többsége a munkájában való részvételt a megfigyelői státusz útján is lehetővé teszi. A megfigyelő nem rendelkezik szavazati joggal, viszont nemcsak állam, hanem nemzetközi (kormányközi és nem kormányközi) szervezet is kaphat megfigyelői státuszt.

A legtöbb nemzetközi szervezet az egy állam – egy szavazat elvén működik, amely az államok szuverén egyenlőségének alapnormáját tükrözi.

A funkcióik ellátásához szükséges, a nemzetközi szervezeteket megillető kiváltságokról és mentességekről többoldalú nemzetközi szerződések rendelkeznek, amelyeket tovább részleteznek a nemzetközi szervezet központját vagy annak képviselőit fogadó országokkal kötött székhelyegyezmények. E kiváltságok és mentességek követik a diplomáciai képviselőket megillető teljes körű kiváltságokat és mentességeket, de lényegesen kevesebbet, csak a feladataik ellátásához szükséges úgynevezett funkcionális mentességet nyújtják, különösen a szervezetek tisztviselőinek. További eltérés, hogy főszabályként a szervezetek nem rendelkeznek aktív követküldési joggal, mint az államok.

Magyarország jelenleg egyetlen nemzetközi kormányközi szervezetnek biztosít székhelyet, a Duna Bizottságnak; de több, főleg az ENSZ-családhoz tartozó nemzetközi szervezet működtet Budapesten képviselőt. 2010. áprilisa óta Budapesten működik az Európai Unió által létesített Európai Innovációs és Technológiai Intézet, illetve 2015 óta az UNICEF szolgáltató központja is. Az EU intézményei közül az Európai Unió Bűnüldözési Képzési Ügynökségének (CEPOL) 2014

óta van a székhelye Budapesten, mely képzési programokat dolgoz ki, szervez meg és hajt végre rendőrök és a bűnüldöző szervek más tagjai számára.

A maguk részéről a tagállamok is érdekeltek abban, hogy az ad hoc küldöttségeken kívül akár érdekérvényesítés, akár naprakész tájékozódás céljából állandó jellegű kapcsolatuk legyen a nemzetközi szervezettel, ennek megfelelően jött létre a nemzetközi szervezet mellett működő állandó képviselő intézménye. Jogállásáról egy 1975-ben Bécsben elfogadott, de még hatályba nem lépett nemzetközi egyezmény ad – szokásjogi alapon – iránymutatást. A diplomáciai képviselők jogállásához viszonyítva a leglényegesebb eltérés az, hogy a képviselő létesítéséhez nincs szükség a szervezet előzetes egyetértésére, sőt, bizonyos korlátoktól eltekintve, a székhelyállam kormányának hozzájárulására sem.

Magyarország jelenleg az ENSZ (New York, Genf, Bécs), az EBESZ (Bécs), az Európa Tanács (Strasbourg), az Európai Unió és a NATO (Brüsszel), az UNESCO és az OECD (Párizs), valamint a WTO (Genf) és a római székhelyű mezőgazdasági és élelmiszerügyi ENSZ-szervezetek (FAO, WFP, IFAD) mellett rendelkezik állandó képviselővel.

1.5.3. Az egyén

A nemzetközi kapcsolatok alanyai körének az egyénnel való kibővülése az elmúlt évtizedek jelensége. Az emberi jogok védelmével összefüggésben olyan nemzetközi megállapodások jöttek létre, amelyekben az államok egymás vonatkozásában vállalták, hogy határaikon belül tiszteletben tartják a lakosság emberi jogait.

E megállapodások érvényesülését nemzetközi garanciák is biztosítják; lehetővé vált ugyanis, hogy egyének jogaik megsértése esetében nemzetközi fórumokhoz fordulhassanak. Így például az Emberi Jogok Európai Egyezménye értelmében az Emberi Jogok Európai Bíróságához, bizonyos feltételek fennállása esetében, panasszal fordulhatnak természetes személyek, nem kormányzati szervezetek vagy egyének csoportjai, ha azt állítják, hogy az állam megsértette jogaikat. Az Európai Unió szintjén az emberi jogok katalógusát az Európai Unió Alapjogi Chartája tartalmazza. Az Alapjogi Charta 52. cikk (5) bekezdése értelmében azonban a Chartában foglalt jogokra csak az Unió intézményei, szervei és hivatalai által elfogadott jogalkotási és végrehajtási aktusok, valamint a tagállamok által elfogadott, az uniós jog végrehajtására irányuló aktusokkal összefüggésben lehet hivatkozni, nem általános jelleggel.

Az egyén ezen túlmenően az egyre intenzívebben fejlődő nemzetközi büntetőjogi felelősségre vonás tekintetében is jogalanynak tekinthető, így például bizonyos feltételek fennállása mellett a jugoszláv vagy a ruandai ad hoc törvényszék, valamint az állandó Nemzetközi Büntetőbíróság folytathat le vele szemben büntetőeljárást, ez alól még az államfői minőség sem biztosít mentességet.

Az egyén (nemzetközi jogi) jogalanyisága passzív, azaz nem hozhat létre nemzetközi jogi szabályt, viszont annak kedvezményezettje (emberi jogok védelme terén), illetve címzettje (nemzetközi jogon alapuló büntető felelősségre vonás, illetve bíraskodás esetében) lehet.

1.5.4. További jogalanyok a nemzetközi jogban

Az állam, a nemzetközi szervezet és az egyén a nemzetközi jog leggyakoribb jogalanyai. Ritkábban ugyanakkor további jogalanyokkal is találkozhatunk. A nemzetközi jog elismeri a felkelőcsoporthoz jogalanyiságát, nekik tiszteletben kell tartaniuk a háború szokásait és törvényeit, cserébe például hadifogolytáviszba kerülhetnek. Ennek érvényesülése természetesen mindig is igen vitatott helyzeteket eredményezett. Sajátos nemzetközi jogalany a nép, melyet megillet az önrendelkezési jog. Az emberiség is a nemzetközi jog alanya, abban a tekintetben, hogy közös öröksége a nyílt tengerfenék, a Hold és más égitestek. A Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága sajátos nemzetközi jogalanyisággal rendelkezik a nemzetközi humanitárius jog érvényesülésének elősegítése céljából. A Szuverén Máltai Lovagrend nemzetközi jogalanyiságát számos állam, köztük hazánk is elismeri, maga is a nemzetközi jog általános szabályai szerint „államként” jár el, útlevélet bocsát ki, diplomáciai képviselőket küld nemzetközi szervezetekhez és nemzetközi szerződéseket köt, elsősorban humanitárius segítségnyújtás céljából.

1.6. A NEMZETKÖZI SZERZŐDÉS

1.6.1. A nemzetközi szerződések joga

A nemzetközi szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény alkalmazásában a szerződés: „államok között írásban kötött és a nemzetközi jog által szabályozott megállapodást jelent, tekintet nélkül arra, hogy egyetlen, kettő vagy több, egymással kapcsolatos okmányba foglalták-e azt és függetlenül a megállapodás sajátos elnevezésétől”. Hasonló szerződésdefiníciót tartalmaz a még nem hatályos és az államok és nemzetközi szervezetek, valamint nemzetközi szervezetek közötti szerződések jogáról szóló 1986. évi bécsi egyezmény, amelyet Magyarország már megerősített. Magyar vonatkozásban a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) mindezekre építő, de pontosabb szerződés meghatározást tartalmaz: „más állammal vagy a nemzetközi jog szerződéskötési képességgel bíró egyéb alánnyal kötött, Magyarország számára nemzetközi jogi jogokat és kötelezettségeket létesítő, módosító vagy megszüntető, a nemzetközi jog által szabályozott, bármilyen elnevezéssel vagy címmel rendelkező írásbeli megállapodás, tekintet nélkül arra, hogy egyetlen, kettő vagy több egymással összefüggő okmányba foglalták-e.”

A nemzetközi szerződésnek számos elnevezése ismert, amelyek elhatárolása problematikus. A leggyakrabban használt elnevezések a következők:

- Szerződésnek (*treaty*) rendszerint a legfontosabb politikai megállapodásokat nevezik.
- Egyezmény (convention) általában a nemzetközi jog egyes szakterületeit rendezik.
- Megállapodás (*agreement*) általában a kormányok között jön létre kisebb jelentőségű kérdésekben.
- Alapokmány (*charter*) elnevezéssel illetik a nemzetközi szervezet felállítására vonatkozó megállapodást.
- Egyezségokmány például a Polgári és Politikai jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (az ENSZ Közgyűlése fogadta el 1966-ban).
- Az akta az államok jelentősebb számának részvételével tartott nemzetközi konferencián létrejött megállapodás, mely a szóban forgó kérdésnek a jövőre vonatkozó jogi rendezését célozza, és általános elismerésre tart igényt.
- A jegyzőkönyvvel általában kiegészítenek vagy módosítanak már meglévő nemzetközi szerződést, de önálló nemzetközi szerződést is jelenthet, például az 1925. évi genfi jegyzőkönyv a fajtó, mérges és egyéb hasonló gázok, valamint a bakteriológiai eszközök hadviselési célokra történő használatának eltiltásáról.
- A jegyzékváltás elnevezés a nemzetközi szerződés létrejöttének módjára utal, az ajánlatot tartalmazó jegyzék és a másik fél jegyzék formájában adott válasza együttesen jeleníti meg a szerződést.
- Kompromisszummal a felek megállapodnak arról, hogy a köztük levő jogvita eldöntését választott vagy állandóan működő nemzetközi bíróságra bízzák, azzal, hogy a bíróság majdani döntését magukra kötelezőnek tekintik.
- A nyilatkozat (akárcsak a fent említett jegyzőkönyv) esetében mindig konkrét megállapításra szorul, hogy nemzetközi szerződésről van-e szó.
- A konkordátum azon nemzetközi szerződés elnevezése, amelynél az egyik részes fél a Szentszék.

A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásra vonatkozó legalapvetőbb magyar belső jogi szabályokat az Alaptörvény tartalmazza. Eszerint az Országgyűlés adja meg a felhatalmazást a feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére a köztársasági elnöknek. A nem a Parlament feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződések kötelező hatályának elismerésére a kormány adja meg a felhatalmazást a köztársasági elnöknek vagy a miniszterelnöknek. Lényeges továbbá, hogy míg az 1969. évi bécsi egyezmény csak az államok között kötött, addig a 2005. évi L. törvény a magyar állam által bármilyen nemzetközi szerződéskötési képességgel bíró nemzetközi jogalannyal (államok, nemzetközi szervezetek, szövetségi államok tagállamai, autonóm területek, speciális jogalanyok stb.) megkötött nemzetközi szerződésére vonatkozik.

1.6.2. A nemzetközi szerződések hazai előkészítése

Az Nsztv. meghatározása szerint a nemzetközi szerződés előkészítésének mozzanatai:

- a) a szerződés tárgya szerint hatáskörrel rendelkező szervnek a szerződéssel kapcsolatos magyar álláspont kialakítására;
- b) a szerződés koncepciójának, tervezetének kidolgozására irányuló tevékenysége;
- c) a magyar fél szerződéskötési szándékának a másik (többi) szerződő féllel való közlése, így különösen a szerződés koncepciójának vagy tervezetének átadása;
- d) javaslattétel tárgyalások folytatására, illetőleg a másik (többi) fél hasonló kezdeményezésének elfogadása.

A nemzetközi szerződés előkészítéséről a szerződés tárgya szerint hatáskörrel rendelkező miniszter (a továbbiakban: miniszter) az Országgyűlés és a Kormány által meghatározott külpolitikai elvek figyelembevételével a külpolitikáért felelős miniszterrel egyetértésben dönt. Az előkészítés szakaszától kezdődően kiterjedt előzetes hatásvizsgálatot kell folyamatosan lefolytatni, valamint biztosítani kell, hogy a megalkotandó nemzetközi szerződés megfeleljen az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek, illeszkedjen a jogrendszer egységébe, továbbá megfeleljen a nemzetközi jogból és az európai unió jogból eredő kötelezettségeknek.

1.6.3. A nemzetközi szerződések létrehozása

A nemzetközi szerződés létrehozása az erre felhatalmazott szervezeteknek vagy személyeknek az a tevékenysége, amellyel a szerződés tartalmát a többi féllel folytatandó két- vagy többoldalú tárgyalások útján vagy más megfelelő módon megállapítják, ideértve a megkötendő szerződés szövegét tartalmazó zárookmányoknak kézjegyükkel történő ellátását (parafálást).

A miniszter vagy miniszterek előterjesztése alapján a miniszterelnök ad felhatalmazást a szerződés létrehozására és jelöli ki a tárgyalásokkal megbízott személyt. Ettől különbözik a nemzetközi szerződés létrehozása illetve hitelesítése során eljáró személy meghatalmazása. Az ilyen meghatalmazást a külgazdasági és külügyminiszter állítja ki. A vonatkozó nemzetközi jogi szabályok és magyar jogszabályok értelmében nincs szüksége külön meghatalmazásra az államfőnek, a kormányfőnek, a külügyminiszternek, továbbá az általa képviselt relációban a diplomáciai képviselő vezetőjének ahhoz, hogy állama nevében szerződésről tárgyaljon illetve azt hitelesítse.

A *szerződés hitelesítés* annyit jelent, hogy a szerződő fél véglegesnek tekinti és egyetért a szerződés szövegével. A hitelesítés történhet például ad referendum aláírással (az aláírásra jogosultak utólagos jóváhagyása mellett) vagy parafálással.

A nemzetközi szerződés hitelesítése után kerülhet sor a *kötelező hatály* elismerésére, majd a nemzetközi szerződés *kihirdetésére*. A nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerése leggyakrabban megerősítéssel, azaz ratifikációval történik, de ezt a célt szolgálhatja például a csatlakozás, a jóváhagyás, az elfogadás vagy az aláírás is.

Az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződést törvényben kell kihirdetni, de az erre vonatkozó törvényjavaslatot a törvénykezdeményezésre vonatkozó általános szabályoktól eltérően kizárólag a kormány jogosult a Parlament elé terjeszteni, és az ilyen jogszabályok tervezeteit nem kell társadalmi egyeztetésre bocsátani. Minden más nemzetközi szerződést kormányrendeletben kell kihirdetni.

A nemzetközi szerződést tehát törvény vagy kormányrendelet hirdeti ki, ezáltal a nemzetközi szerződés a magyar jog részévé válik. A kihirdető jogszabály minden esetben tartalmazza:

- a kötelező hatály elismerésére adott, a fentiek szerinti felhatalmazást;
- a szerződés hiteles szövegét (ha idegen nyelvű, akkor lehetőleg az angol változatot és a hivatalos magyar fordítását);
- a kihirdető jogszabály hatályba lépésének időpontját;
- a szerződés végrehajtásáért felelős szerv megnevezését.

A kihirdető jogszabály szükség szerint tartalmazza:

- A Magyarország részéről fűzött fenntartásokat és nyilatkozatokat.
- A szerződés Magyarország szempontjából történő hatálybalépésének időpontját (ha ez már ismert). Amennyiben ez az időpont még nem ismert, például mert a szerződés úgy rendelkezik, hogy csak a harmincadik ratifikációt követő harmincadik napon lép hatálya, úgy amikor a hatálybalépés naptári napja ismertté válik, azt a külpolitikáért felelős miniszter a Magyar Közlönyben haladéktalanul közzétett közleményével állapítja meg.
- A nemzetközi szerződés ideiglenes alkalmazásának jóváhagyását. Ideiglenes alkalmazásra akkor kerülhet sor, ha a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály a belső jog szerint már elfogadásra került, azonban a szerződés nemzetközi jogi hatálybalépése még nem történt meg, ugyanakkor Magyarországnak fontos érdeke fűződik annak mielőbbi alkalmazására az ideiglenes alkalmazást vállaló többi állam relációjában. Az ideiglenes alkalmazás akkor szűnik meg, ha a szerződés nemzetközi jogilag hatályba lép, vagy az állam úgy dönt, hogy nem kíván a szerződésben részes füllé válni.
- A nemzetközi szerződés és a belső jog összhangjának megteremtéséhez szükséges jogszabályváltozásokat és egyéb intézkedéseket.

A kötelező hatály elismerésekor a szerződések egy részéhez úgynevezett *fenntartás* tehető. Fenntartás alatt olyan, az állam vagy egy nemzetközi szervezet által, bárhogyan fogalmazott vagy nevezett és a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésekor tett egyoldalú írásbeli nyilatkozatot értünk, amellyel az állam vagy a nemzetközi szervezet a szerződés bizonyos rendelkezéseinek rá vonatkozó alkalmazását szeretné kizárni, esetleg módosítani akarja azt. Fenntartás csak többoldalú nemzetközi szerződéshez fűzhető.

A fenntartás intézményének köszönhetően olyan államok (vagy nemzetközi szervezetek) is az adott szerződés részeseivé válhatnak, amelyek nem értenek egyet a szerződés valamely rendelkezésével. Általánosan elfogadott, hogy a szerződés tárgyával és céljával összeegyezhetetlen fenntartás a szerződéshez nem fűzhető, továbbá maga a szerződés is rendelkezhet a fenntartástételi jog teljes vagy részleges korlátozásáról. Amennyiben a többi részes fél nem kifogásolja a fenntartást, úgy a fenntartást tevő és a többi részes fél között a szerződés érintett része nem, vagy módosított tartalommal alkalmazandó.



Példák a fenntartás jogintézményére: Az állampolgárságról szóló 1997. évi strasbourgi egyezmény kapcsán Magyarország nem vállalta az állampolgársági ügyekben hozott határozatok írásbeli indokolását. Megemlíthető továbbá az a francia fenntartás, mely az 1966. évi Polgári És Politikai Jogok Egyezségokmánya kisebbségvédelmi cikkének alkalmazását zárta ki azon az alapon, hogy Franciaországban nincsenek kisebbségek.

A *kifogás* ugyanúgy egyoldalú és írásban tett nyilatkozat, mint a fenntartás, de célja az, hogy „kioltsa” a fenntartás hatályát. Fenntartás és kifogás „találkozása” esetén a szerződés fenntartással érintett része csak annyiban alkalmazható a két fél között, amennyiben a fenntartás azt lehetővé teszi. Fontos, hogy fenntartást értelemszerűen csak többoldalú szerződéshez lehet tenni. Mind a fenntartás, mind pedig a kifogás – ha a szerződés másként nem rendelkezik – bármikor egyoldalúan részben vagy egészben visszavonható.

Az ENSZ Alapokmányának 102. cikke megköveteli, hogy a nemzetközi szerződést az ENSZ Titkárságánál beiktassák. Ennek elmaradása nincs kihatással a szerződés érvényességére, de a be nem iktatott szerződésre a felek az ENSZ egyetlen szerve előtt, így – jogvita esetén – a Nemzetközi Bíróság előtt sem hivatkozhatnak. A szerződés hatályba lépésére vonatkozóan sincs univerzálisan elfogadott norma, sőt a nemzetközi gyakorlat igen változatos képet mutat, miután általában maguk a szerződések rendelkeznek erről. A hatályba lépés időpontja köthető meghatározott számú megerősítéshez, csatlakozáshoz vagy egyéb feltételhez. A kétoldalú szerződések általában a ratifikációs okmányok kicserélésével vagy jegyzékváltással lépnek hatályba. Ha az állam egy még hatályba nem lépett szerződéshez csatlakozott, a hatályba lépés időpontjáig köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amely megghiúsítaná a szerződés majdani alkalmazását.

1.6.4. A nemzetközi szerződés hatálya

A hatálybalépéssel a nemzetközi szerződés jogilag kötelező aktussá válik, aminek kétféle nemzetközi jogkövetkezménye is van: egyrészt a szerződés rendelkezései kötelező jogerővel bírnak, másrészt be nem tartásuk felvetheti az állam nemzetközi jogi felelősségét.

A nemzetközi szerződések alapesetben mindig egy, a szerződés megkötésével azonos vagy azt követő időpontban lépnek hatályba (visszaható hatály tilalma), azonban a felek közös akarattal ettől eltérően is megállapodhatnak. A nemzetközi szerződés hatályba léphet:

- az aláírással azonnal;
- egy konkrét, meghatározott időpontban (például 2024. január 1-jén);
- valamilyen esemény időben bizonytalan bekövetkezésekor (például Szerbia európai uniós csatlakozásakor);
- leggyakrabban a nemzetközi szerződés hatálybalépését meghatározott számú ratifikációs okmány letétbe helyezéséhez szokás kötni, így például a szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény a huszonkettedik ratifikációs okirat letétbe helyezését követő harmincadik napon, 1984-ben lépett hatályba.

Az időbeli hatállyal kapcsolatosan lényeges hangsúlyozni, hogy gyakran elválik egymástól egy nemzetközi szerződés nemzetközi jogi hatályba lépése és egy szerződés adott állam vonatkozásában történő hatályba lépése: egy állam csatlakozhat már hatályban levő szerződéshez, elképzelhető, hogy a szerződés éppen az adott állam csatlakozásával lép hatályba, miként az is, hogy még hatályban nem levő szerződéshez csatlakozik az állam. Ez utóbbi esetben kerülhet sor a nemzetközi szerződések ideiglenes alkalmazására.

A nemzetközi szerződések szólhatnak határozott időre, például öt évre vagy határozatlan időre (gyakran, ha határozott idejű szerződés idején belül nem jelzik a felek ellentétes szándékukat, ezen határidő lejártát követően a szerződés automatikusan meghosszabbodik határozott vagy határozatlan időre).

A nemzetközi jogban ismert a határidő nélküli szerződések koncepciója is: ezek tipikusan a legfontosabb emberi jogok tárgyában elfogadott szerződések, melyeket (szemben a határozatlan idejű szerződésekkel) nem lehet felmondani.

A nemzetközi szerződés területileg négy lehetséges térben hatályosulhat:

- a részes állam egész területén (beleértve a hozzátartozó víz- és légtérrel);
- a részes állam meghatározott részén (például határ menti elemet tartalmazó egyezmények);
- az államok fennhatóságán kívül eső nemzetközi területen vagy téren (például nyílt tenger, Antarktisz, világűr);
- a vegyes jogi rezsim alá eső területen (például az 1982. évi tengerjogi egyezmény hatálya mind az állami fennhatóság alá, például parti tengerre, mind azon kívül eső területekre, például nyílt tengerre vonatkozik).

A szerződés személyi hatályával összefüggésben az 1969. évi bécsi egyezmény egyértelműen leszögezi, hogy nemzetközi szerződés harmadik állam számára – annak beleegyezése nélkül – sem jogokat, sem kötelezettségeket nem hoz létre, azzal a kiegészítéssel, hogy a harmadik állam beleegyezését vélelmezni lehet, ha a szerződés kizárólag jogokat kíván a részére biztosítani. Ez alól kivétel az úgynevezett erga omnes kötelezettségeket előíró szerződés, amikor az államok egy speciális területre (folyó, csatorna hajózhatósága) külön szabályokat állapítanak meg, amelyek minden államot köteleznek, függetlenül attól, hogy részese-e a szerződésnek.

További kivétel a szokásjogot kodifikáló egyezmény, hiszen a szokásjogi normákat azok az államok is kötelesek betartani, amelyek nem csatlakoztak az egyezményhez.

1.7. A NEMZETKÖZI JOG ÉS A BELSŐ JOG VISZONYÁNAK KÉRDÉSEI

1.7.1. *Dualista és monista elméletek*

A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának kérdése elsősorban elméleti szinten jelentkező probléma, melynek lényege, hogy az állam belső rendjének szabályozására szolgáló jogi normák (a belső jog) és a nemzetközi kapcsolatokat rendező nemzetközi jog között van-e kapcsolat, és ha igen, akkor annak mi a tartalma. A kérdés gyakorlati jelentősége igazán akkor merül fel, ha a nemzetközi jog és a belső jog egymással ellentétes szabályozást tartalmaz, vagy a nemzetközi jog szabályait adott esetben nem ültették át megfelelően a belső jogba.

A dualista elmélet szerint a nemzetközi jog és a belső jog eltérnek egymástól a szabályozás tárgya, alanyai, forrásai tekintetében is, ily módon a nemzetközi jog és a belső jog két külön jogrendszert alkot, ahol is a nemzetközi kötelezettségeket külön belső jogi aktussal kell átmenetni (transzformálni) a belső jogba. Ily módon a dualista elméletek hívei szerint a belső jogalkalmazó nem is a nemzetközi jogot, hanem csak az annak megfelelő tartalmú belső jogot alkalmazza.

A monista elmélet szerint a belső jog és a nemzetközi jog egységes jogrendszert alkotnak, így a nemzetközi jog külön jogi aktus nélkül (inkorporációval) válik a belső jog részévé. A monista elmélet képviselői között abban a kérdésben, hogy ezen egységes jogrendszeren belül a nemzetközi jogot vagy a belső jogot illeti-e meg elsőbbség, már eltérőek az álláspontok.

A napjainkban talán legkorszerűbbnek vélt, a nemzetközi jog primátusát valló monista irányzatok szerint a nemzetközi jog mint az államok összességének érdekeit védő jogrendszer szabályait az egyes államok saját egyoldalú, belső döntéseikkel nem írhatják felül.

A magyar jog és a nemzetközi jog egymáshoz való viszonyát az Alaptörvény Q) cikkének (2) és (3) bekezdései rendezik. Az Alaptörvény e tekintetben a kontinuitást képviseli és a korábbi mérsékelt dualista modellt követi, amennyiben Magyarország „elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait”, vagyis az általános jogelvek, a nemzetközi ius cogens és a nemzetközi szokásjog, mint a nemzetközi jog jogforrásai külön jogszabályi rendelkezések nélkül is a magyar jogrendszer részét képezik. Ebből az is következik, hogy a magyar jogot úgy kell értelmezni, hogy a nemzetközi jog általános szabályai érvényesüljenek. Látható, hogy az Alaptörvény a nemzetközi jog általános szabályai és a magyar jog viszonyát illetően inkább monista álláspontra helyezkedik és a nemzetközi jog általános szabályainak primátusát ismeri el a magyar jogi normákkal szemben. Ezzel szemben a nemzetközi jog más forrásai – értve ezalatt elsősorban a nemzetközi szerződéseket, az államok jogi kötelezettségeket keletkeztető egyoldalú nyilatkozatait, illetve a nemzetközi szervezetek szerveinek határozatait, szabályait – magyar jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jog részévé.

A *pacta sunt servanda* (a.m. a megállapodásokat be kell tartani) ősi jogelvét hordozza az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése, amely szerint „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.” A *pacta sunt servanda* azonban ebben az esetben nemcsak a nemzetközi szerződésekből, hanem minden nemzetközi jogforrásból, így a nemzetközi jog általános szabályaiból eredő kötelezettségekre is vonatkozik. Ebben a vonatkozásban annyit jelent, hogy a hatályos nemzetközi kötelezettségek kötelezik Magyarországot, és azokat jóhiszeműen kell végrehajtani, továbbá a belső jogra hivatkozás nem igazolhatja a nemzetközi kötelezettség teljesítésének elmulasztását.

1.7.2. Az uniós jog helye a magyar jogrendszerben

Az úgynevezett *integrált jogforrási rendszer* elmélete alapján a magyar jogrendszer három jogrend, nevezetesen a belső jog, a nemzetközi jog és az uniós jogrend jogforrásaiból épül fel. A *jogforrások hierarchiája* tekintetében a nemzetközi jog feltétlen érvényesülést kívánó szabályai (ius cogens) a magyar jogforrási rendszerben, továbbá a nemzetközi és az uniós jogrendben is minden más jogi norma felett állnak. Ez azt jelenti, hogy azokkal még az Alaptörvény sem lehet ellentétes. Az Alaptörvény értelmében a nemzetközi szokásjog szabályai általában a törvények és az Alaptörvény között helyezkednek el a magyar jogforrási hierarchiában, kivéve – ahogyan fentebb láthattuk –, ha az adott szokásjogi norma egyúttal kógensnek is minősül. Hasonlóképpen viselkednek az általános jogelvek is. Nemzetközi szerződések, az azokkal kapcsolatban tett fenntartások és értelmező nyilatkozatok és nemzetközi szervezetek szerveinek határozatai esetén egyszerűbb a képlet, ugyanis azok a kihirdető belső jogi norma (törvény vagy kormányrendelet) szintjére kerülnek azzal a megkötéssel, hogy amennyiben nem nemzetközi szerződést kihirdető törvénnyel vagy kormányrendelettel konfliktusba kerülnek, úgy tulajdonképpen „beelőzik” az ilyen belső jogi normákat és fölébük kerekednek. Az Alaptörvény az uniós jogrendet teljesen autonómnak tekinti az uniós jog és a nemzetközi jog egymáshoz való viszonyában, noha az Európai Unió Bíróságának releváns esetjoga manapság már nem ennyire egyértelműen közelít ehhez a kérdéshez.

A magyar jogrendszerben az uniós jog helyét egyrészt az Alaptörvény rendelkezései, másrészt a hazai joggyakorlat jelöli ki. Az Alaptörvény E) cikk (2)-(3) bekezdései értelmében az uniós jog megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt, amennyiben az az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig. Azaz az

Alaptörvény szerint uniós jogi normák akkor alkalmazhatók Magyarországon, ha azok megfelelnek az Alaptörvény idézett bekezdéseibe foglalt célszerűség és arányosság követelményének.

A 2/2019. (III. 5.) AB határozatban az Alkotmánybíróság arra is rámutat, hogy az Alaptörvény E) cikk (2)-(3) bekezdései meghatározzák az uniós jog helyét a magyar jogforrási rendszerben is. Ugyanitt az AB kinyilvánította, hogy az uniós jognak alkalmazási elsőbbsége van a tagállami joggal szemben.

Az eddigi esetjog pedig azt mutatja, hogy az Alkotmánybíróság a nemzetközi jogi nézőpontból nemzetközi szerződéseknek minősülő alapító szerződéseket, csatlakozási szerződéseket stb. nem tekinti nemzetközi jognak a saját hatásköre gyakorlása szempontjából. Ugyanígy az EU másodlagos jogát is a magyar belső jog részének tekinti. Hasonló álláspontot képvisel a Kúria is. Továbbra is „hagyományos” nemzetközi szerződésnek tekinti azonban az AB az EU harmadik államokkal kötött és tagállami megerősítésére szoruló szerződéseit, az alapító szerződések még nem hatályos módosító szerződéseit (azaz ezeket kivette az uniós jog köréből).

Az Alkotmánybíróság vonatkozó esetjogából az következik, hogy az Alaptörvény alkalmazásában kétféle nemzetközi szerződés létezik. Egyrészt a hagyományos nemzetközi szerződés, amely a Q) cikk (3) bekezdése értelmében magyar jogszabállyal történő kihirdetéssel – vagyis dualista módon – válik a magyar jog részévé, míg az E) cikk (2) bekezdése szerinti nemzetközi szerződések, vagyis az Európai Unióban való tagállami részvétel érdekében kötött szuverenitásátruházó illetve azt másokkal közvetett módon közösen gyakorló célzatú nemzetközi szerződések egy speciális alkotmányjogi minőséget képviselnek. Ezeket lényegében az Alaptörvény hatálybalépése óta kihirdetni sem volna szükséges, mivel a monizmusnak megfelelően válnának a magyar jog részévé és ezzel együtt az Alaptörvény nézőpontjából elveszítenék korábbi nemzetközi jogi jellegüket.

2. FEJEZET: AZ EURÓPAI UNIÓ KÜL- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKÁJA ÉS MAGYARORSZÁG



Alapfogalmak: az európai kül- és biztonságpolitika fejlődésének állomásai, közös kül- és biztonságpolitika (KKBP), közös akciókban való részvétel, közös stratégiák, közös álláspontok, közös akciók, konstruktív tartózkodás, Közös Kül- és Biztonságpolitikai Főképviseelő, lisszaboni reformszerződés, általános eljárási szabályok, Európai Külügyi Szolgálat

2.1. MAGYARORSZÁG HELYZETE AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Magyarország az EU eddigi legszélesebb bővítési körének részeseként kilenc másik állammal együtt 2004. május 1-jén vált az Európai Unió teljes jogú tagjává. Azóta az Unió tovább bővült, jelenleg huszonhét tagállama van.

Mint az a kül- és biztonságpolitika alapelveinek tárgyalásakor már több ízben említésre került, Magyarország külkapcsolataink elsődleges terepe az Európai Unió. Hazánk csatlakozása az Európai Unióhoz és a NATO-hoz tudatos értékválasztás és felelősségvállalás alapján történt.

A két szervezetben betöltött tagság növeli az ország képességét nemzeti érdekeinek érvényesítésére, egyúttal ösztönzi a közös érdekek figyelembevételére. Hazánk tagsága révén partnereivel, szövetségeseivel együtt válaszolhat meg számos, az országot közvetve vagy közvetlenül érintő globális veszélyt, kihívást.

Az ország mozgásterét meghatározza, mennyire lesz képes a közös erőfeszítések támogatásával hozzájárulni a két szervezet további erősödéséhez, globális alkalmazkodásának sikeréhez. Ha az ország versenyképes az Unióban, és partnereivel együtt globálisan versenyképessé tudja tenni az integrációt, Magyarország súlya növekedhet közvetlen térségünkben, Európában és a világban. Magyarország stratégiai érdeke, hogy térségünk minél több országa megfeleljen a csatlakozás feltételeinek, és ilyen irányú törekvéseiket politikailag támogassuk, felkészülésüket gyakorlati eszközökkel segítsük.

Földrajzi helyzetünk, politikai és gazdasági kapcsolatrendszerünk, áru-, tőke- és technológia-exportunk révén érdemi, mind a magyar, mind a térségi érdekek szempontjából pozitív szerepet tudunk játszani elsősorban Közép- és Délkelet-Európában, kisebb mértékben Kelet-Európában is. Jelentős mértékben hathatnak a magyar kül- és biztonságpolitikára azok az ország határaitól távolabb zajló események és folyamatok, amelyekben az Európai Unió érdekelt.

A csatlakozási folyamat velejárójaként Magyarország korábbi, politika-elfogadó státusza passzív, reagáló, taktikai kérdésekre koncentrálni magatartás és mentalitás irányába vitt. Most az Unió teljes jogú tagjaként lehetősége van arra, hogy – a szükséges költségvetési forrásokat és a megfelelően képzett apparátust biztosítva, a korábban már bemutatott külkapcsolati stratégia szóhasználatával élve – politika-alakítóvá is váljon. Súlya és befolyása, képessége érdekeinek érvényesítésére jól kiválasztott területeken függ a közös célok érdekében tett erőfeszítéseitől, teljesítményének minőségétől.

A sikeres EU-elnökséget követően a legfontosabb feladat Magyarország érdekérvényesítő képességének tartós növelése. A cél olyan strukturált döntés-előkészítő és érdekérvényesítő működési modell kialakítása, amely a meglévő eszközök, módszerek hatékonyabb kihasználása mellett lehetővé teszi, hogy a 2011 első felében, majd 2024 második felében az uniós elnökségek által megteremtett alapokra (kapcsolati háló, kedvező megítélés) építve tartósan megnöveljük érdekérvényesítő képességünket.

A hatékony érdekérvényesítéshez összehangolt és szakmai alapú fellépésre van szükség az uniós intézményekben. A hiteles és kiszámítható EU-politika folytatása mellett a feladat a magyar érdekek azonosítása, azok következetes képviselete, beépítése az összeurópai célkitűzések közé. Határozott álláspontok és kompromisszumkészség – ezeknek kell jellemezniük a magyar fellépést.

Amennyiben az Európai Unió globális politikai szereplővé válik, úgy Magyarország is hatékonyabban csatornázhatja be globális érdekeit az EU szakpolitikáiba, a közös kül- és biztonságpolitikába, európai biztonság- és védelempolitikába. Az uniós külkapcsolatok Magyarország külkapcsolatai is.

A közös kül- és biztonságpolitika és a nemzeti külpolitikák egyidejű tevékenységéből következően Európa külső kapcsolatainak kettős rendszere alakult ki. Fontos, hogy a közös kül- és biztonságpolitika érdemi hozzáadott értéket jelentsen a tagállami külpolitikák összességében megjelenő európai érdekérvényesítéshez, egyszersmind a tagállamok is annak tudatában alakítsák saját hatáskörbe tartozó külpolitikájukat, hogy azzal egész Európa megjelenését alakítják a világban, és ennek jegyében szolidaritással tartoznak egymás, illetve a közös kül- és biztonságpolitika iránt. Ez nélkülözhetetlen feltétele annak, hogy a globális szerepre hivatott Unió továbbfejlessze külkapcsolatait, érvényesítse a fenntarthatóság – versenyképesség, biztonság, környezetvédelem, társadalmi értékek és kohézió – szempontjait.

Magyarország célja, hogy létrejöjjön a belső határok nélküli, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség. Kezdeményező szerepet kíván játszani a belső és a külső fenyegetések elhárításában a biztonságos külső határok között működő közösség érdekében.

2.1.1 A 2024-es magyar soros elnökség prioritásai

2024 második felében, július 1-jétől december 31-ig Magyarország másodjára töltötte be az Európai Unió Tanácsának soros elnökségét. Az elnökségi időszak alatt Magyarország hét prioritásra fókuszált, amelyek az Európai Unió gazdasági, biztonsági és társadalmi kihívásaira kívántak válaszolni. A program célja, hogy Magyarország tisztességes közvetítőként és a tagállamok és intézmények közötti együttműködés előmozdítójaként járuljon hozzá az EU békéjéhez, biztonságához és jólétéhez.

- a) Az **Új Európai Versenyképességi Megállapodás** elfogadása kiemelt célként fogalmazta meg a magyar elnökség, hiszen az EU termelékenységének és versenyképességének javítása kulcsfontosságú a globális versenytársakkal szembeni lemaradás megállításaához. A program célja a gazdasági növekedés újraindítása, a belső piac elmélyítése, a KKV-k támogatása, valamint a zöld és digitális átmenet elősegítése.
- b) Második prioritás az **európai védelempolitika megerősítése** a kontinens biztonsági helyzetének javítása érdekében. A Stratégiai Iránytű végrehajtása mellett a védelemipar technológiai bázisának megerősítése, a védelmi innováció és a tagállami védelmi beszerzési együttműködés fokozása is prioritás, hiszen az EU-nak növelnie kell védelmi képességeit és válságkezelési kapacitását.
- c) Harmadikként a **következetes és érdemeken alapuló bővítéspolitikát** foglalmazták meg, amelynek célja az EU bővítési folyamatának fenntartása és a Nyugat-Balkán integrációja.
- d) Negyedikként az **illegális migráció megfékezése** áll célkitűzésként, amely érdekében az EU-nak szorosabban kell együttműködnie a határmenti, kulcsfontosságú kibocsátó- és tranzitországokkal.
- e) Ötödikként a **kohéziós politika jövőjének kialakítása** kerül előtérbe, hiszen az EU régiói közötti fejlődési különbségek csökkentése és a gazdasági, társadalmi és területi kohézió biztosítása alapvető fontosságú. A magyar elnökség célja, hogy stratégiai vitát folytasson a kohéziós politika jövőjéről, és meghatározza annak szerepét a versenyképesség és a foglalkoztatás előmozdításában.
- f) A **gazdaközpontú uniós agrárpolitika** a hatodik prioritás. Az európai mezőgazdaság versenyképességének növelése érdekében elengedhetetlen a fenntartható termelési gyakorlatok alkalmazása és az élelmiszerbiztonság garantálása. A magyar elnökség támogatni kívánja a gazdákat és a mezőgazdaság fenntarthatóságának elősegítését.
- g) Végül a **demográfiai kihívások kezelése** áll a középpontban, mert az európai társadalmak fokozott idősödése és a munkaerőhiány hosszú távú megoldást igényel. A magyar elnökség célja, hogy a tagállami hatáskörök tiszteletben tartása mellett irányítsa a figyelmet a demográfiai kihívásokra és azok hatékony kezelésére.

2.2. A KÖZÖS EURÓPAI KÜL- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKA FEJLŐDÉSE

Az európai kül- és biztonságpolitika fejlődése több évtizedre nyúlik vissza. Az európai integrációs törekvések hívei kezdettől fogva célként jelölték meg nemcsak a gazdaság, hanem a politika különböző területein történő szoros együttműködést is. A bipoláris világrendszer időszakában előtérbe kerültek a közös védelem megteremtésére irányuló erőfeszítések. A gazdasági integráció rendkívüli sikerei ismételten megerősítették azt a gondolatot, hogy a nyugat-európai országok között a politikai, ezen belül a külpolitikai célok, törekvések és eszközök egyeztetésének is van létjogosultsága.

Igazi eredmény a hatvanas évek végén következett be, amikor az EK állam- és kormányfőinek 1969 végén tartott csúcstalálkozóján első ízben kaptak a külügyminiszterek megbízást arra, hogy vizsgálják meg a külpolitikai együttműködés lehetőségeit. Az 1970-re elkészült úgynevezett Davignon-jelentés volt az alapja annak, hogy a közel tizenöt éven át tartó, nem túl intenzív tanácskozások után az 1986-ban elfogadott és 1987-ben hatályba lépett Egységes Európai Okmány szentesítette az Európai Politikai Együttműködést, vagyis megteremtette a külpolitika egyeztetésének bizonyos jogi feltételeit.

A *közös kül- és biztonságpolitika (KKBP)* az Európai Uniót létrehozó, 1992-ben aláírt és 1993. november 1-jén hatályba lépett Maastrichti Szerződés nyomán alakult ki, megteremtve az Unió sajátos, három pillérből álló belső intézményrendszerét. A Maastrichti Szerződés értelmében az Európai Unió második pillére a közös kül- és biztonságpolitika (angolul Common Security and Defence Policy – CSDP) volt. A Maastrichti Szerződés az ENSZ Alapokmányában, a Helsinkii Záróokmányban és a Párizsi Chartában lefektetett alapelveket és célokat jelölte meg, amelyek alapján az Unió a nemzetközi béke és biztonság erősítése érdekében tevékenykedhet. A fenti célok elérése érdekében az Unió tagállamainak kötelességévé vált egymás informálása minden általános jelentőségű kül- és biztonságpolitikai kérdésben magatartásuk egyeztetése érdekében, az Európai Tanács pedig azt a hatáskört kapta, hogy megítélje, milyen kérdésben szükséges közös álláspont kialakítása s ez alapján közös akciók kidolgozása és végrehajtása. Szükségesnek tartjuk hangsúlyozni, hogy jóllehet a Maastrichti Szerződés, valamint az azt felváltó, 1999. május 1-jén hatályba lépett Amszterdami Szerződés módosításai előrelépést jelentettek, de a közös kül- és biztonságpolitika területén továbbra is alapvetően a kormányközi egyeztetés dominál.

Az új uniós kül- és biztonságpolitikai együttműködésnek a leglényegesebb, az eddigiektől eltérő vonása a *közös akciókban való részvétel* volt. A Maastrichti Szerződés szerint az Európai Tanács határoz arról, hogy egy kérdésben közös akciót lehet-e kezdeményezni. Ez a döntési mechanizmus egyértelműen hangsúlyozza a kormányköziség fontosságát, hiszen csak egyhangú döntés hozható. Nagyon lényeges és előremutató mozzanat, hogy az elhatározott közös akciók kötelező jellegűek a tagállamokra nézve, akár álláspontjaikat, akár cselekedeteiket határozzák meg. A közös akciók kiterjednek bizonyos diplomáciai kezdeményezésekre és lépésekre, különös tekintettel a választási megfigyelésekre, a különböző békerendezésekhez nyújtott segítségre és humanitárius segítségnyújtásra.

Az 1997-ben aláírt és 1999-ben hatályba lépett Amszterdami Szerződés az együttműködés kormányközi jellegét a kül- és biztonságpolitika területén alapvetően nem érintette, a döntéshozatalban továbbra is megőrizte a konszenzus elvét. Határozott előrelépés következett be viszont egy tervezőelemző és előrejelző egységnek a létrehozásával, valamint a közös kül- és biztonságpolitika eszköztárának kibővítését célzó közös stratégiák elfogadásával és végrehajtásával. Az Amszterdami Szerződés értelmében a közös kül- és biztonságpolitika érvényesítésének fő eszközei a *közös stratégiák* (átfogó és komplex külpolitikai stratégiák), *közös álláspontok* (valamely konkrét nemzetközi kérdésben) és *közös akciók* (operatív fellépés konkrét ügyekben) voltak, de a Tanács egyhangú döntéssel szükség esetén nemzetközi egyezményt is köthetett harmadik államokkal vagy nemzetközi szervezetekkel. Az Amszterdami Szerződéssel a döntési mechanizmusban olyan elemek kerültek előtérbe, amelyek csökkentették a tagállami obstrukció lehetőségét. Bevezették a *konstruktív tartózkodás* intézményét, amely, biztosítva a rugalmas döntéshozási mechanizmust, egyaránt lehetővé tette a távolmaradást és a döntés végrehajtását. Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájának képviselőjére pedig egy újonnan létrehozott intézmény, a *Közös Kül- és Biztonságpolitikai Főképviseelő* kapott felhatalmazást.

2.3. LISSZABONI SZERZŐDÉS ÉS A KÖZÖS KÜL- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKA

A lisszaboni reformszerződés eredményeként, melyet az állam- és kormányfők 2007. december 13-án Lisszabonban írtak alá és 2009. december 1-jén lépett hatályba, az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) a korábbi nyolc helyett immáron hat címből áll. Az egyik leglényegesebb változás, hogy az Unió hárompilléres szerkezete megszűnt, valamint az Unió jogi személlyé vált, és magába olvasztotta az eddigi Európai Közösséget. A közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) immáron része az Unió egységes szerkezetének, azonban továbbra is külön szabályok és eljárások hatálya alá tartozik. A bel- és igazságügyi együttműködésről szóló harmadik pillér az Európai Unió működéséről szóló szerződésbe (az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosított változatába) épült be mint „a szabadság, biztonság és jog térségére” vonatkozó uniós politika.

Az Európai Unióról szóló szerződés ötödik címe továbbra is a KKBP-re vonatkozó szabályokat tartalmazza. A cím magában foglalja az Unió külső tevékenységének alapelveit és célkitűzéseit, az általános eljárási szabályokat, valamint a tagállamok és az EU-s intézmények hatáskörét és feladatait a kül- és biztonságpolitika alakításában.

A Lisszaboni Szerződés alapvetésként megerősíti, hogy az Unió nemzetközi szintű fellépése azon elvekre épül, amelyek létrehozását, fejlődését és bővítését vezérelték, és arra irányul, hogy ezek érvényesülését a világ többi részén is előbbre vigye. Ezek az alapelvek: a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és alapvető szabadságok egyetemes és oszthatatlan volta, az emberi méltóság tiszteletben tartása, az egyenlőség és a szolidaritás elvei, valamint az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt elvek és a nemzetközi jog tiszteletben tartása. A közös kül- és biztonságpolitika keretében az Unió közös politikákat és tevékenységeket határoz meg és hajt végre, és a nemzetközi kapcsolatok minden területén magas szintű együttműködés kialakításán munkálkodik annak érdekében, hogy:

- megvédje értékeit, alapvető érdekeit, biztonságát, függetlenségét és integritását;
- megszilárdítsa és erősítse a demokráciát, a jogállamiságot, az emberi jogokat és a nemzetközi jog elveit;
- összhangban az Egyesült Nemzetek Alapokmányának céljaival és elveivel, valamint a Helsinki Záróokmány elveivel és a Párizsi Charta céljaival – beleértve a külső határokhoz kapcsolódókat is – megőrizze a békét, megelőzze a konfliktusok kialakulását, és erősítse a nemzetközi biztonságot;
- elősegítse a fejlődő országok fenntartható gazdasági, társadalmi és környezeti fejlődését, elsődlegesen pedig a szegénység felszámolását;
- előmozdítsa valamennyi ország bekapcsolódását a világgazdaságba, egyebek mellett a nemzetközi kereskedelemben érvényesülő korlátozások fokozatos megszüntetése révén hozzájáruljon olyan nemzetközi intézkedések kidolgozásához, amelyek a fenntartható fejlődés biztosítása érdekében a környezet minőségének és a világ természeti erőforrásaival való fenntartható gazdálkodásnak a megőrzésére és javítására irányulnak;
- segítséget nyújtson a természeti vagy ember által okozott katasztrófákkal sújtott embercsoportoknak, országoknak vagy régióknak; és
- előmozdítsa egy erősebb többoldalú együttműködésen és a világ felelős kormányzásán alapuló nemzetközi rendszer létrejöttét.

Az általános eljárási szabályok között meghatározták az Unió KKBP-re vonatkozó hatáskörét, amely a külpolitika minden területére és az Unió biztonságát érintő valamennyi kérdésre kiterjed, ideértve egy közös védelempolitika fokozatos kialakítását, amely közös védelemhez vezethet. A KKBP kormányközi jellegének továbbélését bizonyítja az a rendelkezés, miszerint a közös kül- és biztonságpolitikát az *Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője* és a tagállamok hajtják végre nemzeti és uniós erőforrások felhasználásával.

Az Unió a közös kül- és biztonságpolitika folytatása során az alábbi eszközöket veszi igénybe:

- általános iránymutatások;
- határozatok, amelyek meghatározzák az Unió által végrehajtandó konkrét műveleti fellépéseket, az Unió által képviselendő álláspontokat egyes földrajzi vagy tematikus természetű kérdésben, illetve a határozatok végrehajtásának szabályait;
- a tagállamok közötti rendszeres együttműködés.

Főszabály szerint az Európai Tanács és a tagállamok minisztereiből álló *Európai Unió Tanácsa* (*Tanács*) továbbra is egyhangúlag hozza meg az említett határozatait, minősített többséggel történő döntéshozatalra csupán néhány esetben nyílik lehetőség:

- amikor az Európai Unió stratégiai érdekeit és célkitűzéseit meghatározó határozata alapján az Unió fellépését vagy álláspontját meghatározó határozat elfogadására kerül sor;
- amikor az Unió fellépését vagy álláspontját meghatározó határozatot a kül- és biztonságpolitikai főképviselő által benyújtott olyan javaslat alapján fogadja el, melynek benyújtására a főképviselőt az Európai Tanács külön felkérte;
- amikor az Unió valamely fellépését vagy álláspontját meghatározó határozat megvalósítására vonatkozó bármilyen határozatot fogad el;
- amikor a kül- és biztonságpolitikai főképviselő javaslatára meghatározott politikai kérdésekben felhatalmazással rendelkező különleges képviselőt nevez ki.

Még ezekben az esetekben is azonban, ha a Tanács valamely tagja kijelenti, hogy létfontosságú, konkrétan megnevezett nemzeti politikai okokból ellenzi a minősített többségű határozat elfogadását, a szavazásra nem kerül sor.

Az Európai Bíróság továbbra sem rendelkezik hatáskörrel az ide tartozó rendelkezések, valamint az azok alapján hozott jogi aktusok felülvizsgálatára, két kivétellel:

- hatáskörrel rendelkezik az Unió hatáskörei és a KKBP elhatárolásának ellenőrzésére, amelynek végrehajtása nem sértheti az Unió e hatásköreinek gyakorlását és az intézményeknek az Unió kizárólagos és megosztott hatásköreinek gyakorlására vonatkozó jogosultságait;
- hatáskörrel rendelkezik a Tanács által a természetes vagy jogi személyekkel szemben elfogadott korlátozó intézkedéseket előíró határozatok ellen benyújtott megsemmisítés iránti keresetek tekintetében, például a terrorizmus elleni küzdelem keretében (vagyonok befagyasztása).

A tagállamok szerepét tekintve a közös kül- és biztonságpolitika alakításában résztvevő intézmények sorában:

- az Unió érdekeit érintő bármely nemzetközi szintű fellépés vagy kötelezettségvállalás megtétele előtt egyeztetnek a többi tagállammal a Tanácsban vagy az Európai Tanácsban;
- egy irányba mutató fellépésük útján biztosítják, hogy az Unió képes legyen érdekeinek és értékeinek nemzetközi szinten való érvényesítésére. A tagállamok kölcsönösen szolidárisak egymás iránt;

- diplomáciai képviselői és az Unió küldöttségei a harmadik országokban és a nemzetközi szervezetekben együttműködnek egymással és hozzájárulnak a közös megközelítés kialakításához és végrehajtásához;
- összehangolják cselekvésüket a nemzetközi szervezetekben és nemzetközi konferenciákon. Ezeken a fórumokon képviselik az Unió álláspontjait.

Az Európai Tanács megállapítja az Unió stratégiai érdekeit, valamint meghatározza a közös kül- és biztonságpolitika célkitűzéseit és az arra vonatkozó általános iránymutatásokat, beleértve a védelmi vonatkozású kérdéseket is. Az Európai Tanács ebben a kérdésben egyhangúlag határoz. Az Európai Tanács által elfogadott határozatokat a Szerződésekben előírt eljárásoknak megfelelően kell végrehajtani.

A Tanács az Európai Tanács által meghatározott általános iránymutatások és stratégiai irányvonalak alapján kidolgozza a közös kül- és biztonságpolitikát, és meghozza ezen politika meghatározásához és végrehajtásához szükséges határozatokat. Az Európai Tanácson és a Tanácson belül a tagállamok tanácskoznak minden általános érdekű kül- és biztonságpolitikai kérdésről annak érdekében, hogy a kérdés vonatkozásában közös megközelítést alakítsanak ki.

A Lisszaboni Szerződés lényegében megteremtette az Unió külügyminiszteri pozícióját, azonban a kevésbé problematikus „külügyi és biztonságpolitikai főképviselő” elnevezés alatt. Az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője, egy személyben a Külügyek Tanácsának elnöke és Európai Bizottság alelnöke is. A pozíciót jelenleg az észt Kaja Kallas tölti be. A főképviselő javaslataival hozzájárul a közös kül- és biztonságpolitika kidolgozásához, és gondoskodik az Európai Tanács, illetve a Tanács által elfogadott határozatok végrehajtásáról. A közös kül- és biztonságpolitika terén az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője, a külkapcsolatok egyéb területein pedig a Bizottság közös javaslatokat terjeszthet a Tanács elé. A közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó ügyekben az Uniót a főképviselő képviseli. Az Unió nevében politikai párbeszédet folytat harmadik országokkal, és képviseli az Unió álláspontját a nemzetközi szervezetekben és nemzetközi konferenciákon. A főképviselő feladata, hogy segítse a kompromisszum- és konszenzuseresés folyamatát az unió tagállamai között, majd a több lépcsőben megtárgyalt, kialakított és többnyire egyhangúlag elfogadott határozatokat, külpolitikai döntéseket bilaterális és multilaterális fórumokon egységesen képviselje. A hagyományos diplomáciai tevékenységek mellett a főképviselő további feladata a különböző külpolitikai eszközök, így a segélyezés, kereskedelem, humanitárius segítségnyújtás és válságreakció koordinálása; az Európai Védelmi Ügynökség és az EU Biztonságpolitikai Kutatóintézetének irányítása. A főképviselő tehát kiegészíti a tagállami diplomáciát, de nem lép annak helyébe.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 207. cikkének sérelme nélkül a *Politikai és Biztonsági Bizottság* figyelemmel kíséri a nemzetközi helyzet alakulását a közös kül- és biztonságpolitika alá tartozó területeken. A Tanács és a főképviselő felelőssége mellett a Politikai és Biztonsági Bizottság gyakorolja válságkezelő műveletek politikai ellenőrzését és stratégiai irányítását.

A *Politikai és Biztonsági Bizottság* az EU közös kül- és biztonságpolitikájának (KKBP) és közös biztonság- és védelempolitikájának (KBVP) alakításáért felel. A Politikai és Biztonsági Bizottság a tagállamok brüsszeli nagyköveteiből áll, elnöki tisztét pedig az Európai Külügyi Szolgálat képviselői töltik be. Hetente két alkalommal ülésezik, szükség esetén gyakrabban is. Feladatai:

- a nemzetközi helyzet figyelemmel kísérése;
- stratégiai megközelítések és szakpolitikai alternatívák ajánlása a Tanácsnak;
- iránymutatások nyújtása a Katonai Bizottság, a katonapolitikai kérdésekkel foglalkozó csoport, valamint a Polgári Válságkezelő Bizottság számára;
- a válságkezelési műveletek politikai ellenőrzésének és stratégiai irányításának biztosítása.

A Lisszaboni Szerződés külön is foglalkozik az Európai Unió és az ENSZ Biztonsági Tanácsa kapcsolatával. Azok a tagállamok, amelyek az ENSZ Biztonsági Tanácsának tagjai, egyeztetnek egymással, illetőleg teljes körűen tájékoztatják a többi tagállamot és a főképviselet, valamint az érintett tagállamok kötelesek az Unió álláspontjának és érdekeinek védelmezésére is, amennyiben az nem ellentétes az ENSZ Alapokmányából fakadó kötelezettségeikkel. Amennyiben az Unió az ENSZ Biztonsági Tanácsának napirendjén szereplő valamely ügyben meghatározta álláspontját, azon tagállamok, amelyek részt vesznek a Biztonsági Tanács ülésein, kötelesek kérni a főképviselet meghallgatását az Unió álláspontjának kifejtése céljából.

2.4. AZ EURÓPAI KÜLÜGYI SZOLGÁLAT

Az *Európai Külügyi Szolgálat* (European External Action Service) a tagállamok diplomáciai szolgálataival együttműködésben az Európai Unió Kül- és biztonságpolitikai főképviseletjét támogatja megbízatásának ellátása során. A pozíciót az észak Kaja Kallas tölti be jelenleg. Az Európai Külügyi Szolgálatot (a Tanács 2010/427/EU számú, 2010. július 26-án elfogadott határozata értelmében) egy központi igazgatási szerv és az Uniót a harmadik országokban és a nemzetközi szervezetekben képviselő küldöttségek és irodák alkotják. Az Európai Külügyi Szolgálatot egy a főképviselet irányítása alatt tevékenykedő ügyvezető főtitkár irányítja. Központi igazgatási szervét egyebek között a világ valamennyi országát és régióját lefedő földrajzi referatúrákból, valamint multilaterális és tematikus referatúrákból álló igazgatóságok alkotják.

A küldöttség létrehozásáról vagy megszüntetéséről szóló határozatot a főképviselet fogadja el, a Tanáccsal és a Bizottsággal egyetértésben. A küldöttségek egy-egy küldöttségvezető irányítása alatt állnak, személyzetük pedig elsősorban az Európai Külügyi Szolgálat (kivételesen, amennyiben az uniós költségvetés vagy egyes uniós szakpolitikák ezt szükségessé teszik, a Bizottság) tisztviselőiből áll. Az Európai Külügyi Szolgálat személyzetét egyébiránt az európai uniós tisztviselők mellett a tagállamok diplomáciai szolgálatainak ideiglenes alkalmazottként kinevezett tagjai alkotják. A határozat értelmében a főképviselet feladata annak biztosítása, hogy a küldöttségek a diplomáciai kapcsolatokról szóló 1961. évi bécsi szerződésben foglalt jogállásban részesüljenek a fogadó állam részéről.

A küldöttségek nem helyettesítik a tagállamok diplomáciai szolgálatait, azonban azokkal szorosan együttműködnek, és a tagállamok kérésére segíthetik a tagállamokat diplomáciai kapcsolataik vonatkozásában és konzuli védelem nyújtásában.

3. FEJEZET: A MAGYAR KÜLPOLITIKA ÉS A MAGYAR KÜLÜGYI IGAZGATÁS INTÉZMÉNY- ÉS SZABÁLYRENDSZERE



Alapfogalmak: külügyi igazgatás, külpolitikai alapelvek, az Országgyűlés Külügyi Igazgatósága és külügyi feladatai, a Köztársasági elnök külpolitikai szerepe és Köztársasági Elnöki Hivatal feladatai, a külgazdasági és külügyminiszter feladatai, a nemzetközi szerződés letéteményese, a miniszterelnökséget vezető miniszter külügyi feladatai, az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság, a Külgazdasági és Külügyminisztérium szervezete, hivatali út.

3.1. A KÜLÜGYI IGAZGATÁS FOGALMA ÉS SAJÁTOSSÁGAI

Az állam külpolitikáját alapvetően közigazgatása segítségével valósítja meg. Lényegében az állam külpolitikai érdekeit meghatározó döntések előkészítését és végrehajtását megvalósító szerveket illetve ezek munkáját nevezzük *külügyi igazgatásnak*. Magyarországon a külügyi igazgatás döntő mértékben a Külgazdasági és Külügyminisztériumon, illetve az általa fenntartott és működtetett intézményeken keresztül valósul meg. Ezenkívül az állam más szervei, így mindenekelőtt a minisztériumok továbbá a magyar állam meghatározott tisztségviselői és a munkájukat segítő hivatalok is ellátnak a külügyi igazgatási tevékenységi körbe sorolható feladatköröket. Végül meg lehet említeni az állam alatti szinten lévő entitások, például az önkormányzatok egyre növekvő szerepét ezen a területen. A pusztán a Külgazdasági és Külügyminisztérium külügyi igazgatási szerepét elismerő felfogásokat összefoglalóan a külügyi igazgatás szűk – más megközelítéssel élve a külügyi igazgatás hagyományos – értelmű felfogásának, míg az ennél távolabbra tekintő elképzeléseket a külügyi igazgatás tág értelmű koncepciójának nevezhetjük. A kormányzati hatáskör- és feladatmegosztást tekintve a külügyi igazgatáson kívül természetesen beszélhetünk belügyi, védelmi (melynek része a honvédelmi), egészségügyi, igazságügyi, oktatási, kulturális, pénzügyi, gazdasági, mezőgazdasági, környezetvédelmi, munkaügyi, szociális és sportügyi igazgatásról is, amelynek centrumában elsősorban az érintett tárcák állnak.

A külügyi igazgatás működését meghatározó jogi környezetet jogszabályok, valamint közjogi szervezetszabályozó eszközök (normatív határozatok és normatív utasítások) jelentik. A vonatkozó belső jogi jogszabályok közül a legfontosabbnak Magyarország Alaptörvénye minősül, igaz az alkotmány csak a külpolitika irányvonalait tekintve tartalmaz szabályokat és a külügyi igazgatás szervezeti kérdéseit közvetlenül nem érinti. A külügyi igazgatás működési részére vonatkozóan nem elhanyagolható mértékű a jelentősége a nemzetközi jog szabályainak, amelyek rögzítik az ország külpolitikájának határait, meghatározva egyúttal annak mozgásterét és rögzítik a diplomáciai és konzuli kapcsolatok alapvető szabályait is.

Ezen kívül meghatározó jelentősége van a jogi eszközökkel nehezen megragadható nemzetközi erkölcsnek, valamint a protokoll szabályainak is. Utóbbi három normarendszer közös jellemzője, hogy azok jogi eszközökkel nem kikényszeríthetők. Az Alaptörvény Alapvetésének E. cikk (1) bekezdése határozza meg Magyarország egyik külpolitikai államcélját, amely szerint: „(1) Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében.”

Látható, hogy ez a rendelkezés nem a hagyományos értelemben vett nemzetközi kapcsolatok, hanem Magyarország uniós tagságából eredően az európai integrációra vonatkozó államcél határozza meg. Az Alaptörvény Q. cikke azonban már egyértelműen a magyar külpolitika alapelveit és értékeit jelöli ki:

- „(1) Magyarország a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával.
- (2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.
- (3) Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”

Mindezek alapján Magyarország, Alaptörvényben rögzített külpolitikai alapelvei a következők:

- a) a béke (megteremtése és megőrzése);
- b) a biztonság (megteremtése és megőrzése);
- c) a fenntartható fejlődés;
- d) az együttműködés elve;
- e) a nemzetközi jog (mérésékeltlen dualista felfogása); továbbá a
- f) a pacta sunt servanda elve, vagyis, hogy a vállalt nemzetköz jogi kötelezettségeket teljesíteni kell.

3.2. A KÜLÜGYI IGAZGATÁS SZERVEI

3.2.1. Az Országgyűlés

Magyarország Alaptörvénye értelmében a legfőbb hazai népképviselői szerv az Országgyűlés. Külügyi hatáskörei kiterjednek a feladatkörébe tartozó nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére, ezenkívül a parlament határoz a hadiállapot kinyilvánításáról és a békekötésről, valamint döntéseket hoz a különleges jogrendet érintően és a katonai műveletekben való részvétellel kapcsolatban. Az Országgyűlés ratifikációval összefüggő teendőit a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L törvény szabályozza részletesen. Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény értelmében a házelnök képviseli a parlamentet annak nemzetközi kapcsolataiban, és közvetlenül felügyeli az Országgyűlés nemzetközi tevékenységét, valamint közjogi méltósági minőségében képviseli Magyarországot is a nemzetközi partnerekkel való érintkezésben. A házelnök minden stratégiai jelentőségű európai érdekű döntés, valamint az Európai Tanács ülése előtt összehívja az Európai Unió Konzultációs Testületet, amely az uniós magyar politika legfontosabb parlamenti egyeztető fóruma. Megjegyzendő, hogy ezeket a feladatokat az elnök házelnöki rendelkezésben átruházhatja az úgynevezett háznagyra is. Az Országgyűlés, mint szervezet a magyar külkapcsolatok bonyolításában ezenkívül bizottságai (állandó vagy eseti, esetleg vizsgáló), illetve a plénum segítségével vesz részt. A bizottságok közül kötelező állandó bizottságként létrehozni a külügyekkel és az európai uniós ügyekkel foglalkozó bizottságokat. Ennek megfelelően működik Külügyi bizottság és Európai ügyek bizottsága. Az Országgyűlés elnöke felügyelete alatt működik az Országgyűlés Hivatala (a továbbiakban: Hivatal), mint országos és kizárólagos illetékes költségvetési szerv. A Hivatalt a szocializmus évtizedeiben az Országgyűlés Irodájának

nevezték. Az Országgyűlés Hivatalát az Országgyűlésről szóló törvény alapján a főigazgató vezeti. Az Országgyűlés Hivatalában külön, a parlament nemzetközi kapcsolatainak arcélt adó Külügyi Igazgatóság működik, amelyet a külügyi igazgató vezet és jelenleg négy szervezeti egység tartozik ide, mégpedig a Protokoll Iroda, az Európai Unió Iroda, a Nemzeti Integrációs Iroda és a Parlamenti Kapcsolatok Irodája. A Külügyi Igazgatóság egyik azon szervezeti egységeknél, amelynek szakmai tevékenységét közvetlenül a házelnök irányítja. A Külügyi Igazgatóság tesz javaslatot az Országgyűlés éves nemzetközi programjára és segíti az Európai ügyek bizottságának munkáját, illetve a képviselők nemzetközi tevékenységét. A Külügyi Igazgatóság szervezi és bonyolítja az parlament tisztségviselőinek (elnök, alelnökök, házelnök, jegyzők) nemzetközi programjait és fogadja a külföldi delegációkat. Hasonlóképpen a Külügyi Igazgatóság gondozza az Országgyűlés más törvényhozásokkal való kapcsolatait, illetve az Interparlamentáris Unióban való tagságból eredő multilaterális kapcsolatrendszerét. Az Országgyűlés Külügyi Igazgatósága irodát tart fent Brüsszelben (EU mellett működő Állandó Iroda) és tartja a kapcsolatot az Európai Parlamenttel (EP), valamint az EP (magyarországi és határon túli) magyar képviselőivel.

3.2.2. A köztársasági elnök

A legfőbb magyar közjogi méltóság munkájához szorosan hozzátartozik a külpolitika és a nemzetközi kapcsolatok bonyolításában való részvétel. Magyarország Alaptörvénye szerint a köztársasági elnöknek három területen van szerepe Magyarország külkapcsolatait illetően:

- képviseli Magyarországot;
- az Országgyűlés felhatalmazása alapján elismeri a nemzetközi szerződés kötelező hatályát; végül
- megbízza és fogadja a nagyköveteket és követekeket.

Ezenkívül törvény is a hatáskörébe utalhat más kapcsolódó ügyeket. Az utolsó két esetben az elnök valamennyi döntéséhez és intézkedéséhez – kivéve, ha törvény azokkal kapcsolatban másképpen rendelkezik – a kormány tagjának (praktikusan a külgazdasági és külügyminiszternek) az ellenjegyzése szükséges. Mindhárom eset mögött nemzetközi jogi alapokat kell keresni. A nagyköveteket és követekeket kinevezését az elnök megtagadja akkor, ha jogszabályi feltételek hiányoznak, avagy alapos okkal arra következtet, hogy az az államszervezet demokratikus működésének súlyos zavarát eredményezné.

A köztársasági elnök jogállásáról és javadalmazásáról szóló – részben sarkalatos – 2011. évi CX. törvény értelmében a köztársasági elnök székhelye Budapest. A köztársasági elnök munkaszervezete 2003 óta a budai várban, a Miniszterelnökség II. világháború előtti épületében, a Sándor-palotában működik. 2024-ben a korábbi Köztársasági Elnöki Hivatal felvette a **Sándor-palota** megnevezést. Az önálló jogi személyiséggel rendelkező Sándor-palota alapítója a köztársasági elnök, illetékessége pedig országos és kizárólagos.

A Sándor-palotában önálló szervezeti egységként a következő igazgatóságok működnek:²

- a) Elnöki Titkárság,
- b) Alkotmányossági és Jogi Igazgatóság,
- c) Gazdasági, Üzemeltetési és Műszaki Igazgatóság,
- d) Honvédelmi Igazgatóság,

² A Sándor Palota szervezete 2025. 01. 20-ai állapot szerint.

- e) Kommunikációs Igazgatóság,
- f) Külügyi Igazgatóság,
- g) Protokoll Igazgatóság.

A Sándor-palotában önálló szervezeti egységként működik a Corvin-lánc Iroda. Az önálló szervezeti egységek tevékenységét a köztársasági elnök iránymutatása alapján a főigazgató közvetlenül irányítja.

Lényeges szólni a Protokoll Igazgatóság feladatairól. A Protokoll Igazgatóság működik közre az elnök külügyi és diplomáciai jellegű tevékenységének előkészítésében, szervezésében és lebonyolításában, és elkészíti az elnök tárgyalásaihoz szükséges felkészítő- és háttéranyagokat. A Protokoll Igazgatóságnak ugyancsak feladata a külpolitika alakulásának figyelemmel kísérése, melynek során kapcsolatot tart a KKM-mel (és a diplomáciai testület tagjaival) és más, a külügyi igazgatás terén hatáskörrel rendelkező állami intézményekkel, valamint a külföldi államfők hivatalaival és azok munkatársaival. A Protokoll Igazgatóság tesz javaslatot az elnök külügyi és diplomáciai tevékenységére és nyilvántartja az államfő programjait.

A köztársasági elnök külföldi vendégei programjának és a magyar államfő külhoni szerepléseinek előkészítése során a Sándor-palota a Külgazdasági és Külügyminisztérium közreműködésével jár el. Az államfőnek ehhez protokollkeret áll rendelkezésére, aminek felhasználását a Külügyi Igazgatóság a Külgazdasági és Külügyminisztériummal (KKM) kötött szerződésnek megfelelően figyelemmel kíséri.

Külön kell szólni a Honvédelmi Igazgatóságot igazgatóként vezető főhadsegéd pozíciójáról. A köztársasági elnököt főparancsnoki feladat- és hatáskörének ellátásában a főhadsegéd segíti, akit a köztársasági elnök közvetlenül irányít. A főhadsegédet a köztársasági elnök jóváhagyása alapján a hivatalvezető nevezi ki és menti fel, gyakorolja felette az alapvető munkáltatói jogokat. A főhadsegéd jogállására a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény rendelkezéseit kell alkalmazni, azzal, hogy a főhadsegéd az állami vezetői juttatásokról szóló kormányrendelet szerinti, a közigazgatási államtitkára irányadó juttatásokra jogosult.

3.2.3. A Kormány, különös tekintettel a külgazdasági és külügyminiszter feladatára

A Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2022. évi II. törvény, amit általában minden parlamenti választást esetleg jelentősebb kormányátalakítást követően újraszabályoznak, alfabetikus sorrendben sorolja fel az egyes tárcákat és az 1. bekezdés g) pontjában említi a Külgazdasági és Külügyminisztériumot.

Ennél nagyobb a gyakorlati jelentősége a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendeletnek, amelyet természetesen szintén az előző törvényhez kapcsolódóan szabályoznak újra minden képviselőválasztást és módosítanak kormányátalakításokat követően. A szóban forgó kormányrendeletet informálisan – az államszervezetben és a kormányrendszerben betöltött kiemelt jelentősége miatt – Kormány statútumnak, vagy statútum-rendeletnek is nevezik. Jelenleg háromféle minisztérium létezik: a) az állam tevékenységének kormányzati, valamint a Kormány társadalompolitikai tevékenységének összehangolását ellátó minisztérium (Miniszterelnökség); b) általános politikai koordinációt ellátó minisztérium (Miniszterelnöki Kabinetiroda); c) szakpolitikai feladatokat ellátó minisztériumok. Ennek megfelelően a Külgazdasági és Külügyminisztérium szakminisztériumnak, a tárcavezető pedig szakminiszternek tekinthető.

A minisztereket a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki és menti fel. Az Alaptörvény szerint a Kormány általános politikáját a miniszterelnök határozza meg, amelynek keretei között a miniszterek önállóan irányítják az államigazgatásnak a feladatkörükbe tartozó ágazatait és az alárendelt szerveket, valamint ellátják a Kormány vagy a miniszterelnök által meghatározott feladatokat. A státútum értelmében a külgazdasági és külügyminiszter a kormány tagjai közül jelenleg öt területért visel felelősséget:

1. külgazdasági ügyekért,
2. külpolitikáért,
3. a Paksi Atomerőmű két új blokkja tervezéséért, megépítéséért és üzembe helyezéséért,
4. – a csángó ügyek vonatkozásában – nemzetpolitikáért,
5. üldözött keresztények megsegítéséért és a Hungary Helps Program megvalósításáért.

3.2.3.1. A külgazdasági és külügyminiszter feladatai a külgazdasági ügyekért való felelőssége keretében

A miniszter a külgazdasági ügyekért való felelőssége keretében:

- a) kialakítja a Kormány külgazdasági politikáját, ennek keretében a külgazdasági és azokat érintő nemzetközi folyamatokat értékelő és elemző tevékenységet végez,
- b) közreműködik Magyarország gazdasági érdekeinek külföldön történő érvényesítésében, az ehhez kapcsolódó kereskedelem-fejlesztési tevékenységben és a kedvező Magyarország-kép kialakításában, ennek keretében előmozdítja a külgazdasági működés és a civil kapcsolatok erősítését, támogatja a külgazdasági célok megvalósulását, valamint a nemzetközi együttműködést elősegítő fórumok működését,
- c) előkészíti és koordinálja a nagyvállalatokkal megkötött stratégiai együttműködési megállapodások végrehajtását,
- d) irányítja a Kormány egyedi döntéseivel megítélhető regionális beruházási támogatások rendszerét,
- e) ellátja az ikerintézményi programmal összefüggő feladatokat,
- f) felel a multilaterális kereskedelempolitikáért, ennek keretében:
 - fa) a Kormány feladatkörében érintett tagjával együttműködve kialakítja az Európai Unió közös kereskedelempolitikájával kapcsolatos kormányzati álláspontokat,
 - fb) gondoskodik a nemzetközi kereskedelempolitikai kötelezettségek és a hazai jogi szabályozás összhangjának megőrzéséről,
 - fc) felel az egyrészről az Európai Unió és az Európai Atomenergia-közösség, és másrészről Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága között létrejött kereskedelmi és együttműködési megállapodás végrehajtásáért, és gondoskodik a felek közötti kapcsolatok ezt érintő hazai koordinációjáról,
- g) koordinálja az Európai Duna Stratégiával kapcsolatos kormányzati feladatokat,
- h) felel a külgazdasági diplomata hálózat irányításáért,
- i) felel a turisztikai diplomata hálózat irányításáért,
- j) ellátja a beruházásvédelmi megállapodásokkal kapcsolatos feladatokat,
- k) közreműködik a digitális exportfejlesztés összehangolásában és támogatásában,
- l) fejleszti – ha a Kormány határozatában más felelőst nem jelöl ki – az ipari és innovációs területeket az állami szerepvállalás minél szélesebb körű előmozdítása érdekében, továbbá ellátja az ipari és innovációs park területén megvalósuló energetikai fejlesztésekkel kapcsolatos feladatokat és javaslatot tesz a kapcsolódó hálózati fejlesztések megvalósítására,

- m) kialakítja és képviseli az európai uniós miniszteri szintű energetikai tárgyalásokon, valamint a nemzetközi energetikai tárgyalásokon képviselendő álláspontot,
- n) ellátja az energiaforrások külföldről történő beszerzésével összefüggő feladatokat,
- o) ellátja a határ menti operatív programok tervezésével és megvalósításával összefüggő feladatokat,
- p) ellátja a regionális és határ menti gazdaságfejlesztési programok és fejlesztések végrehajtásával összefüggő feladatokat.

3.2.3.2. A külgazdasági és külügyminiszter feladatai a külpolitikáért való felelőssége keretében

(1) A miniszter a külpolitikáért való felelőssége keretében előkészíti:

- a) az egységes külképviseleti rendszerre,
- b) a köztisztviselők tartós külszolgálatára,
- c) a diplomáciai kiváltságokkal és mentességekkel kapcsolatos eljárásra, valamint az ezen kiváltságok és mentességek által érintett eljárásokra,
- d) a konzuli védelemre, valamint a tiszteletbeli konzulok megbízásának és fogadásának rendjére,
- e) a nemzetközi fejlesztési együttműködésre,
- f) a nemzetközi humanitárius segítségnyújtásra

vonatkozó jogszabályokat.

(2) A miniszter a külpolitikáért való felelőssége keretében

- a) felel a kül-, biztonság- és védelempolitikáért, e tekintetben
 - aa) javaslatot készít a Kormány kül-, biztonság- és védelempolitikai tevékenységére és irányítja az ebből eredő kormányzati feladatok előkészítését, koordinálja és ellenőrzi annak végrehajtását,
 - ab) kidolgozza az európai uniós külkapcsolatok, különösen a közös kül- és biztonságpolitika - ennek keretében a szomszédságpolitika - általános kérdéseivel kapcsolatos magyar álláspontot, és közreműködik az európai uniós külpolitika és szomszédságpolitika megvalósításában,
 - ac) ellátja az európai uniós bővítési folyamattal összefüggő feladatok kormányzati szintű koordinációját,
 - ad) előkészíti és képviseli az Európai Unió bővítésével kapcsolatban az uniós intézményekben képviselendő magyar álláspontot, ennek keretében részt vesz az Európai Unió illetékes munkacsoportjainak munkájában,
 - ae) képviseli a Kormányt az Európai Unió Külügyek Tanácsa és az Európai Unió Energetikai Miniszterek Tanácsa ülésein,
 - af) tájékoztatja a Kormányt a nemzetközi és biztonságpolitikai helyzetről, valamint Magyarország nemzetközi kapcsolatainak alakulásáról,
 - ag) előmozdítja a külpolitika civil kapcsolatainak erősítését,
- b) felel az egységes kormányzati külpolitika koordinálásáért, e tekintetben
 - ba) a Kormány feladatkörében érintett tagjával együttműködve irányítja az egységes külképviseleti rendszert, valamint a szakdiplomata hálózatot,

- bb) a Kormány feladatkörében érintett tagjával együttműködve kidolgozza a nemzetközi politikai, biztonságpolitikai és kollektív védelmi, kulturális, tudományos, gazdasági és pénzügyi szervezetekben, illetve intézményekben való részvétel alapelveit, ellenőrzi azok megvalósulását, és kezdeményezi a két- és többoldalú együttműködést,
- bc) működteti a diplomáciai futárszolgálatot,
- c) felel Magyarországnak a külkapcsolatokban és a nemzetközi szervezetekben való képviseletéért, e tekintetben
 - ca) kidolgozza a kétoldalú együttműködés reláció-specifikus formáit,
 - cb) javaslatot tesz a nemzetközi szervezetekben és nemzetközi konferenciákon képviselendő álláspontra,
 - cc) javaslatot tesz az államok elismerésére, a diplomáciai és konzuli kapcsolatok felvételére, felfüggesztésére és helyreállítására, illetve megszüntetésére,
 - cd) javaslatot tesz a diplomáciai és hivatásos konzuli képviselet létesítésére, illetve megszüntetésére, gondoskodik a tiszteletbeli konzuli képviselet létesítéséről, illetve megszüntetéséről,
 - ce) – az Állandó Képviselet kivételével – javaslatot tesz a magyar külképviseletek vezetőinek kinevezésére és felmentésére, kinevezi és felmenti a főkonzulokat, kinevezi a tiszteletbeli konzuli képviselet vezetőjét és dönt a kinevezés visszavonásáról, kinevezi és felmenti a diplomáciai és konzuli személyzetet,
 - cf) együttműködik a diplomáciai és konzuli képviseletekkel, továbbá más államoknak és nemzetközi szervezeteknek Magyarországon hivatalosan tartózkodó képviselőivel, valamint
 - cg) állást foglal és eljár a diplomáciai, illetve nemzetközi jogon alapuló egyéb mentesség fennállásának kérdésében,
- d) ellátja Magyarországnak a migrációs kihívásokkal kapcsolatos nemzetközi álláspontjának a koordinálását,
- e) felel a konzuli szolgálat irányításáért, e tekintetben
 - ea) dönt a konzuli kölcsön visszafizetése alóli mentesítés kérdésében,
 - eb) javaslatot tesz a Kormánynak a magyar állampolgárok hazatérésének elősegítésére vagy evakuálására, ha magyar állampolgárok életét, testi épségét külföldön közvetlenül fenyegető természeti katasztrófa, háborús cselekmények vagy fegyveres összeütközések miatt szükséges,
 - ec) felhatalmazást ad a konzuli tisztviselőknek egyes közjegyzői feladatok végzésére, gondoskodik e konzuli tisztviselők jegyzékének közzétételéről,
- f) felel a külföldre utazásról, valamint a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló jogszabályokban meghatározott egyes feladatok, továbbá az ehhez kapcsolódó egyes európai uniós feladatok ellátásáért, e tekintetben
 - fa) ellátja a hatáskörébe utalt feladatokat a diplomata- és a külügyi szolgálati útlevelek vonatkozásában, valamint a magánútlevelek tekintetében a konzuli szolgálat, mint útlevelhatóság által hatáskörébe utalt feladatokat,
 - fb) megállapítja a diplomáciai, illetve nemzetközi jogon alapuló egyéb mentességet élvező személyeknek Magyarország területére történő be- és kiutazására, tartózkodására, valamint munkavállalására vonatkozó szabályokat,
 - fc) irányítja az általa vezetett minisztérium és a külképviseletek vízumkiadási tevékenységét, és gondoskodik a vízumdíjak beszedéséről,

- fd)* kialakítja az európai uniós vízümpolitikával kapcsolatos magyar álláspontot és képviseli azt az EU illetékes fórumain, valamint
- fe)* közreműködik az Európai Unió vízumrendészeti és konzuli tárgyú jogalkotásában, ennek érdekében - feladatkörében - eljár az EU illetékes munkacsoportjaiban, illetve a Vízum Munkacsoportban ellátja a Kormány képviselőiét,
- g)* felel a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárás koordinációjáért, e tekintetben
 - ga)* koordinálja a nemzetközi szerződéskötési eljárást, gondoskodik a kitárgyalt nemzetközi szerződések aláírásáról és ratifikációjáról, figyelemmel kíséri a nemzetközi szerződések végrehajtását,
 - gb)* véleményezi a nemzetközi szerződésnek nem minősülő tárca-megállapodásokat,
 - gc)* kiállítja a nemzetközi szerződés létrehozásában eljáró személy meghatalmazását tanúsító okiratot,
 - gd)* a Kormány nevében letéteményesi feladatot lát el,
 - ge)* megteszi a szerződéskötési eljárás során szükséges diplomáciai lépéseket,
 - gf)* megállapítja a nemzetközi szerződések hatálybalépésének, valamint megszűnésének időpontját, valamint
 - gg)* működteti Magyarország szerződéstárát,
- h)* felel a diplomáciai protokollért, valamint a külföldi államfők és kormányfők fogadásáért,
- i)* felel a nemzetközi jogon alapuló viszonzosság megállapításáért, valamint egyes jogsegélyügyekért, e tekintetben állást foglal a nemzetközi viszonzosság fennállásának kérdésében,
- j)* az európai területi együttműködési csoportosulás tekintetében
 - ja)* előkészíti az erre vonatkozó jogszabályokat,
 - jb)* gondoskodik a közigazgatási szervek határon átnyúló együttműködéssel foglalkozó fórum, vegyes bizottság, munkacsoport üléseinek szakmai, titkársági feladatai ellátásáról,
 - jc)* ellátja a közigazgatási szervek nemzetközi együttműködésének koordinálását, részt vesz a közigazgatási szervek nemzetközi képviselőiében, elősegíti azok fejlesztését,
- k)* koordinálja és irányítja a kormányzati nemzetközi humanitárius segítségnyújtást,
- l)* felel a nemzetközi fejlesztési együttműködésért, ennek keretében
 - la)* kidolgozza és végrehajtja a Kormány nemzetközi fejlesztési együttműködési politikáját, meghatározza a partnerországok körét a szakpolitikai stratégia alapján, valamint
 - lb)* koordinálja és irányítja a kormányzati nemzetközi fejlesztési együttműködési tevékenységet,
- m)* a Kormány feladatkörében érintett tagjával együttműködve irányítja a tudománydiplomáciai tevékenységet, e tekintetben
 - ma)* népszerűsíti a magyar oktatás és tudomány eredményeit, beleértve a határon túli magyar oktatást és tudományt, ezáltal közreműködik a Magyarország- és magyar-ságkép pozitív formálásában külföldön,
 - mb)* előmozdítja a magyarság hagyományainak és kapcsolatainak ápolását a külképviseletek útján,
 - mc)* közreműködik a határon túli magyarok és az anyaország közötti oktatási és tudományos kapcsolatok ápolásában, elősegíti magyar nemzeti identitásuk megőrzését,
 - md)* elősegíti a magyar nyelv és a magyarság megismertetését a külföldi állampolgárok körében,

- n) felelős a külügyi és külgazdasági területen foglalkoztatottaknak a minisztériumban és a külképviseleteken ellátandó munkakörök betöltéséhez és munkatevékenység végzéséhez szükséges szakmai felkészítő képzésével kapcsolatos feladatokért,
- o) felelős a külpolitikát érintő kutatási és elemző tevékenységért, ennek keretben biztosítja a külügyi és külgazdasági folyamatok és azok eredményeinek szélesebb nyilvánossággal való megismertetését,
- p) felelős a magyar külügyi képzési rendszernek, különösen a diplomata képzések rendszerének a megalapozásáért,
- q) ellátja a Stipendium Hungaricum ösztöndíjprogram működtetésével kapcsolatos, külön jogszabályban meghatározott feladatokat.

3.2.3.3. A külgazdasági és külügyminiszter további feladatai

A külgazdasági és külügyminiszter a Paksi Atomerőmű két új blokkja tervezéséért, megépítéséért és üzembe helyezéséért való felelőssége körében felelős a Magyarország Kormánya és az Oroszországi Föderáció Kormánya közötti nukleáris energia békés célú felhasználása terén folytatandó együttműködésről szóló Egyezmény értelmében

- a) a Paksi két új blokk (5-6. blokkok)
 - aa) tervezésről, beszerzésről és kivitelezésről szóló,
 - ab) üzemeltetési és karbantartási támogatásról szóló, valamint
 - ac) a nukleáris fűtőanyag-ellátás biztosításáról szóló
 megállapodás végrehajtásának szakmai irányításáért és hazai, valamint európai uniós szakmai koordinációjáért,
- b) az a) pontban megjelölt megállapodásokkal (a továbbiakban: megvalósulási megállapodások) kapcsolatos feladatok tárcaközi összehangolásáért,
- c) a megvalósulási megállapodásokkal kapcsolatos engedélyezési és egyéb hatósági feladatokban való közreműködésért és a hatósági feladatok ellátásának összehangolásáért.

A miniszter felelős továbbá:

- a) a tervezési, beszerzési és kivitelezési, továbbá a nukleáris fűtőanyag-ellátás biztosításáról szóló megállapodás végrehajtása során az európai uniós adatszolgáltatási kötelezettségnek megfelelően az adatok európai uniós politikák kialakításáért és koordinációjáért felelős miniszter részére történő megfelelő időben történő szolgáltatásáért,
- b) a Paksi két új blokkhoz (5-6. blokkok) kapcsolódó térségfejlesztés összehangolásáért,
- c) az atomenergia-ipar innovációs feladatainak összehangolásáért.

A miniszter koordinálja a HUNOR Magyar Űrhajós Programmal összefüggő feladatok megvalósítását, részt vesz az űrkutatási vonatkozású kérdések kapcsán a nemzetközi szervezetekben.

A külgazdasági és külügyminiszter a csángó ügyek vonatkozásában a nemzetpolitikáért való felelőssége körében összehangolja a központi államigazgatási szervek csángó ügyekkel összefüggő tevékenységét, ennek keretében a Kormány feladatkörében érintett tagjával együttműködik a csángók kulturális és anyanyelvi identitását erősítő és fejlesztő programok és fejlesztések megszervezésében, a csángó kulturális örökség emlékeinek és értékeinek feltárásában, megőrzésében.

A miniszter üldözött keresztények megsegítéséért és a Hungary Helps Program megvalósításáért való felelőssége keretében ellátja a keresztény vallásuk miatt üldözöttek megsegítése, valamint a Hungary Helps Program keretében egyéb humanitárius cél érdekében végzett kutatási elemző, koordinációs és nemzetközi humanitárius feladatokat.

3.2.4. A Külgazdasági és Külügyminisztérium

A Külgazdasági és Külügyminisztérium szervezeti felépítését alapvetően a tárca mindenkori SZMSZ-e határozza meg. Jelenleg a kapcsolódó kérdéseket a Külgazdasági és Külügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 11/2022. (IX. 6.) KKM utasítás rendezi. Meg kell még említeni ezzel kapcsolatban a Külgazdasági és Külügyminisztérium Alapító Okiratát, amelyet a miniszterelnök ad ki. Eredeti dokumentum hiányában a minisztérium Alapító Okiratát első ízben 2003-ban alkották meg, a hatályos változatot 2019-ben adták ki. Az Alapító Okirat értelmében a Külgazdasági és Külügyminisztériumot Magyarországon először az önálló magyar külügyi igazgatásról szóló 1918. évi V. néptörvény hozta létre és megalakulásának időpontja ennek alapján 1918. december 13., alapítója pedig az Országgyűlés. Az Alapító Okirat tartalmazza a minisztérium alapadatait (hivatalos elnevezés, rövidített és idegen nyelvű elnevezések, tevékenységi körök stb.), illetve egyúttal jelzi, hogy a Külgazdasági és Külügyminisztérium szervezetére és működésére vonatkozó részletes szabályokat az SZMSZ tartalmazza. Az alapvető információkat az SZMSZ is megismétli. Mindezek alapján a minisztérium rövidített elnevezése az Alapító Okirattal összhangban KKM. 1849 és 2014 között a tárca rövidítése KüM vagy KÜM volt.

Az SZMSZ-nek megfelelően a Külgazdasági és Külügyminisztériumban (mint minden más minisztériumban) léteznek önálló és nem önálló szervezeti egységek. A minisztérium önálló szervezeti egységei: az általános nemzetközi kapcsolatok fenntartásával foglalkozó főosztály (területi főosztály), a nemzetközi kapcsolatok valamely szakmai részterületével foglalkozó főosztály (szakmai főosztály), a minisztérium működési feltételeinek biztosításával, szervezésével és összehangolásával foglalkozó főosztály (funkcionális főosztály), valamint a külképviselet. A Miniszteri Kabinet és a politikai és szakmai felsővezetők kabinetje, illetve titkársága főosztályként működő önálló szervezeti egység; ám nem önálló szervezeti egység az osztály, a Miniszteri Titkárság, valamint a szakmai felsővezető kabinetjében működő titkárság. A külképviselet vezetője feladatát az SZMSZ értelmében osztályvezetői munkakörben látja el.

A Külgazdasági és Külügyminisztérium vezetőinek jogállását a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (Ksztv.) szabályozza. A törvény a miniszteri, az államtitkári, a közigazgatási államtitkári és a helyettes államtitkári funkciót betöltő személyeket állami vezetőként definiálja, ezen belül jogi értelemben megkülönböztetve a politikai vezetőket (miniszter, államtitkár), a szakmai vezetőktől (közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár). A gyakorlatban azonban a politikai és szakmai vezetés közötti különbségtétel nem határolható és határolódik el ilyen élesen, így a minisztériumok esetében inkább a vezetők három kategóriájáról beszélhetünk: politikai vezetőkről, politikai-szakmai vezetőkről, és szakmai vezetőkről.

A Külgazdasági és Külügyminisztériumban és a külügyi igazgatás további területein is elkülöníthető egymástól a politikai és a szakmai szint. Általánosságban elmondható, hogy amint haladunk lejjebb a ranglétrán, úgy válik egyre fontosabbá a szakmaiság és az adott kérdéskör alapos ismerete a politikai lojalitáshoz képest. Ennek oka egyszerű: egyrészt itt születnek meg a stratégiai jellegű politikai döntések, másrészt a magasabb szinteken egyre több és bonyolultabb, horizontális megközelítést igénylő döntéshozatali helyzettel találkozhatunk, ami nem teszi lehetővé az elmélyült és aprólékos munkát. A Külgazdasági és Külügyminisztériumban a politikai szinthez tartoznak a miniszter és államtitkárai (még akkor is, ha a Ksztv. és a KKM SZMSZ a közigazgatási államtitkárt nem tekinti politikai vezetőnek, és igazgatási értelemben tulajdonképpen nem is az), a kormánybiztosok és a miniszteri biztosok. Ezenkívül szintén politikai kinevezetteknek minősülnek a miniszteri kabinetfőnök és a kabinet politikai főtanácsadói vagy tanácsadói beosztású tagjai, valamint a miniszteri, államtitkári, valamint helyettes államtitkári titkárságok vezetői és tagjai. A politikai-szakmai vegyes szinthez számíthatjuk a helyettes államtitkárokat és a diplomáciai képviseletek vezetőit is. Mindezek alapján a külügyi igazgatás szakmai szintjéhez tartoznak a szakfőosztályokon dolgozók, így a főosztályvezető és helyettesei, az osztályvezetők, valamint a referensek (ügyintézők). A kabineteken és titkárságokon politikai főtanácsadók, politikai tanácsadók, kormányfőtanácsadók, kormánytanácsadók, titkársági szakreferensek és referensek, valamint titkárnők, illetve titkárok dolgoznak.

A Külgazdasági és Külügyminisztériumot a miniszter vezeti, akit a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevez ki és ment fel. A miniszter határozza meg a minisztérium szervezeti felépítését és működésének főbb szabályait és miniszteri utasításokat ad ki azzal kapcsolatosan. Ezenkívül jóváhagyja a minisztérium éves költségvetését és a zárszámadási javaslatot, valamint meghatározza és jóváhagyja a minisztérium éves munkatervét. Szintén a külügyminiszter dönt a főkonzulok kinevezéséről és a tiszteletbeli konzulok (tb-konzulok) megbízásáról és azok visszavonásáról. A külügyminiszter dönt a diplomata-útlevelek és a külügyi szolgálati útlevelek kiadásáról és a kormány által a minisztérium rendelkezésére bocsátott humanitárius segélyezési keret felhasználásáról.

A piramisszerűen felépülő minisztériumi struktúra élén a miniszter áll, aki fölött a miniszterelnök gyakorolja a munkáltatói jogokat. A miniszter alatt helyezkedik el az államtitkári szint; a Külgazdasági és Külügyminisztériumban jelenleg öt, nevezetesen parlamenti-, közigazgatási-, a kétoldalú kapcsolatokért felelős-, a biztonságpolitikáért és energiabiztonságért felelős-, valamint az üldözött keresztényeket segítő programokért felelős államtitkár működik, akiknek a tevékenységét a miniszter irányítja. A minisztert akadályoztatása esetén a parlamenti államtitkár helyettesíti miniszterhelyettként – a miniszter utasításai szerint eljárva. A szervezeti struktúra államtitkári szintjén helyezkedik el a befektetésösztönzésért és kiemelt magyarországi nagybefektetések megvalósításáért felelős kormánybiztos, aki – a kinevezéséről szóló kormányhatározat keretei között és a miniszterelnök utasításainak megfelelően – felel a rábízott feladatok ellátásáért.

A minisztérium hivatali szervezetét és működését, valamint a kormányzati tevékenységet illetően kiemelt jelentősége van a közigazgatási államtitkárnak. A közigazgatási államtitkárok részvételével tartott ügynevezett közigazgatási államtitkári értekezlet főszabályként minden olyan előterjesztést megtárgyal, amely később a kormány napirendjére kerül. A közigazgatási államtitkár jelentőségét mutatja az is, hogy ő gyakorolja a munkáltatói jogokat – a minisztert és az államtitkárokat kivéve – a minisztérium munkatársai felett.

Minden közigazgatási szerv esetében elengedhetetlen, hogy a különböző alá-fölérendeltségi szinteken dolgozó munkatársak illetve vezetők betartsák a szolgálati (hivatali) utat. Ellenkező esetben információ veszt el, vagy annak tartalma módosulhat, hatásköri összeütközés jöhet létre és általában feszültség keletkezhet a szervezeten belül, amely csökkenti annak hatékonyságát és így végső soron az állam érdekeivel ellentétes. A hivatali út jelentőségének megfelelően a KKM vezetői közül, főszabály szerint, csak a miniszter és a közigazgatási államtitkár adhat utasítást az irányítása alá nem tartozó szervezeti egység munkatársa részére. A saját feladatkörének ellátásával kapcsolatban, kivételesen az államtitkár, a kabinetfőnök, a helyettes államtitkár és az államtitkári titkárság vezetője is adhat közvetlenül utasítást a közvetlen irányítása alá nem tartozó szervezeti egység munkatársának. Az utóbbi esetben azonban az utasított munkatársnak a szervezeti egységet irányító vezetőt haladéktalanul tájékoztatnia kell és egyidejűleg meg kell kezdenie a feladat végrehajtását. A szolgálati úttól ily módon eltérően érkezett utasítások végrehajtását viszont a szolgálati út betartásával kell teljesíteni (tipikusan: ügyintéző – osztályvezető – főosztályvezető – helyettes államtitkár – államtitkár – miniszter). Ez alól kivétel, ha az utasítást adó ettől eltérően rendelkezett, továbbá el lehet térni a szolgálati úttól halaszthatatlanul sürgős ügyekben is. Ilyenkor a távollévő vezető egyetértését telefonon vagy elektronikusan kell beszerezni és ennek megtörténtét vagy megghiúsulását az ügyiraton fel kell tüntetni. Ezt követően az ügyiratot haladéktalanul a soron következő felettes vezetőhöz kell továbbítani. Helyettes államtitkárságon belüli hatásköri összeütközés esetén a helyettes államtitkár, különböző helyettes államtitkárságok közötti hatásköri összeütközés esetén a közigazgatási államtitkár jelöli ki az ügyben eljáró szervezeti egységet.

3.2.5. Az Európai Uniós Ügyek Minisztériumának feladatai és az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság

Az európai uniós ügyekért felelős miniszter a Kormány európai uniós ügyek koordinációjáért, európai uniós politikák kialakításáért és koordinációjáért, valamint az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnökségének előkészítéséért és lebonyolításáért felelős tagja.

Ennek keretében képviseli a Kormányt az EU Általános Ügyek Tanácsában (kivéve a KKM elsődleges felelősségébe tartozó ügyeket), ellátja az EU ÁK szakmai irányítását, javaslatot tesz az ott

működő nagykövetek személyére és felmentésükre, valamint működteti az uniós tagsághoz kapcsolódó kormányzati koordinációs rendszert. Ennek keretében többek között ellátja az Ogytv. által meghatározott kormányzati feladatok összehangolását. Előkészíti a Magyarország szempontjából kiemelt jelentőségű uniós kezdeményezéseket megjelölő, az Országgyűlésnek szóló értesítést. Ha az Országgyűlés bizottsága álláspontjavaslatot kér a Kormánytól, a kérdés szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező szakértői csoport – bevonásával elkészíti az országgyűlési álláspontjavaslatot.

A miniszter az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnökségének előkészítéséért és lebonyolításáért való felelőssége keretében felel az Európai Unió Tanácsának 2024. második félévi magyar elnökségi felkészüléséért, annak kormányzati előkészítésével, végrehajtásával kapcsolatos feladatokért.

Az európai uniós ügyekért felelős miniszter az Európai Parlament magyarországi képviselőivel kapcsolatos feladatok összehangolását is ellátja. Az utóbbi tekintetében a legfontosabb teendője talán az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság (EKTB) működtetése. Az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság elnöke az európai uniós ügyek koordinációjáért felelős miniszter által vezetett minisztérium európai uniós ügyekért felelős államtitkára, helyettese az Európa-politikáért felelős helyettes államtitkára (európai igazgató). Az európai igazgató az EKTB titkára. Az EKTB tagjai emellett a minisztériumok európai uniós kérdésekben feladat- és hatáskörrel rendelkező helyettes államtitkárai. Amennyiben valamely minisztériumban több helyettes államtitkár rendelkezik európai uniós kérdésekben feladat- és hatáskörrel, a minisztérium EKTB-tagját a miniszter jelöli ki. Az állandó és szavazati joggal rendelkező tagokon kívül az EKTB-nek vannak csak tanácskozási joggal rendelkező állandó illetve eseti meghívottai. Az EKTB üléseit az elnök, míg távolléte vagy akadályoztatása esetén a tárcaközi bizottság titkára vezeti. A tárcaközi bizottság üléseiről emlékeztető készül, amelyet a kormány következő ülésére annak ügyrendje szerinti előterjesztés formájában, indokolt esetben határozati javaslatként nyújt be az igazságügyi miniszter.

Az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottságnak vannak általános és különös feladatai. Általános feladata az európai uniós ügyek kormányzati koordinációja, valamint az európai uniós tagságból fakadó feladatok előkészítésének és végrehajtásának koordinálása és ellenőrzése, továbbá a képviselendő tárgyalási álláspontok előkészítése és összehangolása. Az EKTB speciális feladatai a következő négy kategóriába sorolhatók:

- Tárgyalási álláspont meghatározásával kapcsolatos feladatok: Az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság tárgyalja és határozza meg a különféle – európai – politikai-szakmai döntéshozó testületek elé kerülő európai uniós vonatkozású ügyekben a magyar induló tárgyalási álláspont javaslatokat (alapmandátum) vagy tárgyalási álláspont javaslatokat. Ilyen testületek mindenekelőtt az Unió intézményei, a COREPER, a tanácsi munkacsoportok, egyéb tanácsi döntés-előkészítő bizottságok, valamint az Országgyűlés által lefolytatott egyeztetési eljárások.
- Az Európai Unió Bírósága előtti ügyekben képviselt magyar álláspont meghatározása: Az EKTB jogosult döntési javaslatot előterjeszteni az Európai Unió Bírósága és az EFTA Bírósága előtti magyar érdekeltségű ügyekben. Ide tartozik az eljárás megindításának kezdeményezése, az esetleges beavatkozás javaslása, valamint az írásbeli észrevételek és az eljárás során benyújtandó beadványok jóváhagyása.
- Kormányelőterjesztések tervezeteinek megtárgyalása: Amennyiben a kormányelőterjesztés európai uniós politikával kapcsolatos vagy összefügg uniós tagságunkból eredő feladatokkal, az EKTB az ügyet a Kormány ülése előtt megtárgyalja.

- Az egyéb kategóriába tartozik:
 - a magyar érdekek beazonosítása az uniós döntéshozatali eljárásokban, az
 - elsődleges felelősség megállapítása minisztériumok közötti uniós ügyekkel kapcsolatos hatásköri összeütközések esetén,
 - a felelős kijelölése az olyan ügyekben, amelyekben kommunikációs tervet kell készíteni,
 - a hazai kormányzati kommunikáció szempontjából kiemelt uniós ügyek és azok felelőseinek meghatározása, és
 - szakértői alcsoporthozzásáról való döntés.

3.2.6. A Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter, valamint a további miniszterek feladatai

A Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter ellátja a miniszterelnök és a Kormány körüli állami protokoll teendőket, felel a miniszterelnök külföldre történő kiutazásaival kapcsolatos feladatok ellátásáért. Ugyanő felelős a polgári hírszerzési tevékenység irányításáért, és a minősített adatok védelmének szakmai felügyeletéért.

A Miniszterelnöki Kabinetiroda szervezetrendszerében működik továbbá a miniszterelnök nemzetbiztonsági főtanácsadója is.

A szakminiszterek a saját szakterületükhöz igazodva vesznek részt a nemzetközi kapcsolatokban és az uniós együttműködésben.

4. FEJEZET: A MAGYAR KÜL- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKA GYAKORLATI ASPEKTUSAI

4.1. A MAGYAR KÜLPOLITIKA ÉS KÜLÜGYI IGAZGATÁS MŰKÖDÉSI RENDJE

Miként az tankönyvünk korábbi fejezetében bemutattuk a külügyi igazgatás magában foglalja az államnak és valamennyi szervének külügyi és külpolitikai tevékenységét, és elsődleges feladata az állam és szervei által meghatározott külpolitika előkészítése és képviselése. Vagyis olyan szakágazati tevékenység, amely a legfelsőbb államhatalmi és államigazgatási szervek által meghatározott külkapcsolati feladatokat végrehajtja, illetőleg a különböző állami szervek ezirányú munkáját összehangolja. A külügyi igazgatás sajátosságait lényegileg határozza meg az a tény, hogy alapvetően politikai tevékenység. Ezért eltér a (belső) közigazgatás más ágaitól, hiszen a koordinatív és a döntést előkészítő tevékenység túlsúlya jellemzi. A külügyi igazgatás legfőbb sajátossága, hogy annak működési szabályait természetesen nem elsősorban és kizárólag a belső jog, hanem a nemzetközi jog állapítja meg. Mivel korábban már bemutattuk a külügyi igazgatás legfontosabb szerveinek feladatait, a következő oldalakon csak a külügyi igazgatás gyakorlata és működése szempontjából meghatározó külképviselésekre vonatkozó legfontosabb ismeretek átadására szorítkozunk.

4.2. A KÜLKÉPVISELETEK



Alapfogalmak: diplomáciai képviselet, konzuli képviselet, állandó képviselet, előzetes beleegyezés (agrément), akkreditáció, képviseletvezető (nagykövet, követ, ügyvivő), állomáshely, igazgatási és műszaki személyzet, tartós külszolgálat

A külképviselőket (missziók) általában a külügyi igazgatás külső (külföldön működő) szerveinek szokás nevezni, megkülönböztetve azokat a külügyi igazgatás belső (belföldi) szerveitől, mint amilyen például Magyarországon a Külgazdasági és Külügyminisztérium (Központ). A külképviselőkre és az ott dolgozóakra vonatkozó legfontosabb hazai szabályokat a külképviselőkről és a tartós külszolgálatról szóló 2016. évi LXXIII. törvény tartalmazza (Külszolgvtv.). A külképviselő egy gyűjtőfogalom, amely a Külgazdasági és Külügyminisztérium hivatali szervezetének külföldön működő és a Kormány döntése alapján létrehozott önálló szervezeti egysége, amelynek jogállását, feladat- és hatáskörét általános jelleggel a nemzetközi jog és a magyar jog normái határozzák meg. A külképviselő vezetője feladatát szervezeti értelemben osztályvezetői munkakörben látja el, jelentőségét mégis jól mutatja közigazgatási szempontból is, hogy noha az osztály a minisztériumi struktúrában nem önálló szervezeti egység, a külképviselő ebből a szempontból kivételt jelent. Az általános szabály alól jelenleg egyetlen külképviselőtünk, az EU ÁK a kivétel, amely nem a KKM, hanem az Igazságügyi Minisztérium hivatali szervezetéhez tartozik. Diplomáciai kapcsolat, illetve külképviselő létesítéséről és megszüntetéséről, továbbá a diplomáciai kapcsolat megszakításáról a Kormány hivatott dönteni, de a diplomáciai kapcsolatok felvétele és állandó diplomáciai képviseletek létesítése az államok kölcsönös megegyezésével történik. A diplomáciai kapcsolatok felvétele ellenkező kikötés hiányában a konzuli kapcsolatok felvételét is jelenti. A diplomáciai kapcsolatok megszakítása viszont nem jár automatikusan a konzuli kapcsolatok megszakításával. A nemzetközi jog normái közül különösen nemzetközi szerződéseknek, így köztük mindenekelőtt a diplomáciai kapcsolatokról szóló 1961. évi bécsi egyezménynek (kihirdette: 1965. évi 22. tvr.), a konzuli kapcsolatokról szóló 1963. évi bécsi egyezménynek (kihirdette: 1987. évi 13. tvr.), a nemzetközileg védett személyek, köztük a diplomáciai képviselők ellen elkövetett bűncselekmények megelőzéséről és megbüntetéséről szóló, 1973. évi New York-i egyezménynek (kihirdette: 1977. évi 22. tvr.) és a hazánk által más államokkal kötött kétoldalú konzuli egyezményeknek van ebből a szempontból jelentősége. Ezen kívül a nemzetközi szerződések által nem, vagy részleteiben nem szabályozott kérdésekben továbbra is a nemzetközi szokásjog szabályai alkalmazandók (együttesen: diplomáciai és konzuli kapcsolatok joga). A magyar jogi normák közül meg kell még említeni az Alaptörvényt, a már említett Külszolgvtv.-t, amely a jogalkotó szándéka szerint egyfajta kerettörvénynek minősül, a konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvényt (Konztv.) és ezek végrehajtási rendeleteit, továbbá úgynevezett közjogi szervezetszabályozó eszközöket, mint például a miniszteri utasítás formájában elfogadott Szervezeti és Működési Szabályzatokat (együttesen: úgynevezett külkapcsolati jog).

Magyar külképviselő a Külszolgvtv. értelmében diplomáciai képviseletként (bilaterális misszió), konzuli képviseletként, nemzetközi szervezet mellett működő állandó képviseletként (multilaterális misszió vagy ÁK), valamint kereskedelmi képviseletként működhet. A külképviselő részeként – a Kormány erre irányuló külön döntése esetén és a fogadó állam egyetértésével – alkonzulátus, valamint konzuli iroda működhet, ezek azonban nem rendelkeznek önálló költségvetéssel és vezetéssel. Ugyanez vonatkozik a külföldön működő magyar kulturális intézetre vagy kulturális szolgálatra, amelyek vezetője kulturális tanácsos, azaz tanácsosi rangban lévő diplomata. A külképviselő tagjai

a külképviselet vezetője, a diplomáciai és hivatásos konzuli személyzet tagjai, a szakdiplomáciai személyzet tagjai, az *adminisztratív és technikai személyzet* tagjai (az 1961. évi bécsi egyezmény és a KKM Szervezeti és Működési Szabályzata (SZMSZ) szóhasználatával: *igazgatási és műszaki személyzet*), és a külképviselet által foglalkoztatott munkavállalók. Az 1961. évi bécsi egyezmény (és a KKM SZMSZ) még ide sorolja a *kisegítő személyzet* tagjait is. A külképviseletet az EU ÁK kivételével a külgazdasági és külügyminiszter irányítja, vezetését pedig a külképviselet-vezető látja el. A Külszolgtv. rendelkezéseinek megfelelően a diplomáciai képviseletet és a nemzetközi szervezet mellett működő állandó képviseletet rendkívüli és meghatalmazott nagykövet vagy állandó ügyvivő, a konzuli képviseletet főkonzul, míg a kereskedelmi képviseletet kereskedelmi képviselet-vezető vezeti. Az 1961. évi bécsi egyezmény értelmében a diplomáciai képviselet nem csak nagykövetségként, hanem követségként is működhetne, élén a követtel, Magyarország azonban 1974 óta nem tart fent követségeket. Az 1963. évi bécsi egyezmény alapján pedig a konzuli képviseletet a főkonzul mellett akár konzul, alkonzul, vagy konzuli ügynök is vezethetné. A külképviselet-vezető feladatai a külképviselet személyzete tekintetében gondoskodni a nemzetközi jogi normák, valamint a fogadó állam és Magyarország jogszabályai és egyéb normái betartásáról és az azoknak megfelelő külképviseleti működésről, továbbá azok megsértése esetén gondoskodni a jogsértés kivizsgálásáról és megtenni a jogkörébe tartozó egyéb szükséges intézkedéseket. Ezenkívül írásban meghatározza a külképviselet munkarendjét, továbbá gyakorolja a KKM közigazgatási államtitkára által átruházott munkáltatói jogokat.

Ugyancsak külképviselet-vezető dönt az irányítói jogkört gyakorló miniszter által meghatározott ügyekben, felelősséggel tartozik a külképviselet eszközeivel és pénzügyi forrásaival való jogszerű gazdálkodásért, folyamatosan beszámol a külképviselet tevékenységéről és működéséről a miniszternek, valamint egyéb meghatározott feladatokat is elláthat. A diplomáciai képviselet vezetője ezenkívül koordinálja a fogadó államban működő valamennyi képviseletünk diplomáciai tevékenységét. Amennyiben a diplomáciai képviselet vagy az ÁK vezetője tartósan távol, vagy feladatai ellátásában akadályoztatva van, feladatkörét ideiglenes ügyvivő látja el. Ugyanez a helyzet akkor is, ha a képviseletvezető állása valamilyen okból nincs betöltve (például a küldő állam ezzel kívánja jelezni a kétoldalú viszonyral kapcsolatos elégedetlenségét, esetleg a kinevezett és új képviselet-vezető még nem érkezett meg az állomáshelyre, illetve nem adta át megbízólevelét a fogadó ország államfőjének vagy külügyminiszterének stb.). Az ideiglenes ügyvivő feladatait főszabályként a magyar jogban a képviselet első beosztott diplomatája (első beosztott vagy elsőbeosztott) látja el, aki a képviseletvezető helyettese is egyben. Ettől a szabálytól el lehet térni, a külképviselet-vezető utasításában például másként is rendelkezhet. Az első beosztott a misszió külképviselet-vezetőt rangban követő beosztott diplomatája. Több azonos rangú diplomata esetén a miniszter jelöli ki az első beosztottat a misszióvezetővel előzetesen egyeztetve. Konzuli képviselet esetében hasonló helyzetekben az első beosztott konzul jár el főszabály szerint ideiglenes vezetőként. Az első beosztottat amennyiben ideiglenes ügyvivőként, vagy ideiglenes vezetőként jár el, a külképviselet-vezetőre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.

Természetesen rendkívüli, váratlan helyzetek is adódhatnak, amikor nem állapítható meg pontosan, hogy ki jogosult helyettesíteni a külképviselet vezetőjét. Ezekben az esetekben a kihelyező szerv közigazgatási államtitkára jelöli ki a helyetteset. A kijelölésig pedig a rangelső diplomata jogosult eljárni helyettesként. Fontos megemlíteni, hogy azokban az esetekben, amikor akár nemzetközi, akár magyar jogi norma, közjogi szervezetszabályozó eszköz, vagy a fogadó állam joga, esetleg protokollszabály személyes eljárását írja elő, a külképviselet-vezető nem helyettesíthető. A külgazdasági és külügyminiszter meghatározott időközönként Külképviselet-vezetői Értekezletet tart a misszióvezetőknek, amely lehet plenáris, regionális, vagy akár tematikus is. A plenáris

Külképviselet-vezetői Értekezleten gyakran vesz részt és tart előadást a kormányfő is. Amennyiben a konzuli feladatokat a diplomáciai képviselet látja el, vezető konzul nevezhető ki a konzulok illetve konzuli teendőket ellátó munkatársak tevékenységének összehangolására. A vezető konzul kinevezésének ilyen esetekben további feltétele, hogy a diplomáciai képviseleten legalább két konzul – beleszámolva a vezető konzult is – vagy öt konzuli feladatokat ellátó munkavállaló tevékenykedjen. A KKM területi főosztályai gondoskodnak a nagykövetek és első beosztottak beszámoltatásáról.

4.2.1. A külképviselet feladatai

A diplomáciai képviselet legfontosabb feladatai az 1961. évi bécsi egyezmény alapján:

- a képviselet (a küldő államot a fogadó államban);
- az érdekvédelem (a küldő állam illetve annak állampolgárai érdekeinek védelme a fogadó államban a nemzetközi jog által megengedett keretekben);
- a tárgyalás (a fogadó állam kormányával);
- a tájékozódás és tájékoztatás (minden megengedett módon a fogadó államban lévő viszonyokról és azokról jelent a saját kormányának);
- a baráti kapcsolatok előmozdítása a relációban (azaz a küldő és a fogadó állam között); valamint
- a kétoldalú gazdasági, kulturális és tudományos kapcsolatok fejlesztése.

A nemzetközi szervezet mellett működő állandó képviselet a fentiekhez hasonló és legfontosabb feladatait jól összefoglalja az államok egyetemes jellegű nemzetközi szervezetekkel való kapcsolataiban való képviseletéről szóló 1975. évi bécsi egyezmény. Eszerint az állandó képviselet feladata:

- a képviselet (a küldő államnak a szervezetnél való képviseletét biztosítani),
- a kapcsolattartás (a küldő állam és a szervezet között),
- a tárgyalás (a szervezettel és a szervezeten belül),
- a tájékozódás és tájékoztatás (tájékoztatás a szervezeten belüli történésekről és arról jelentés a küldő államnak),
- a részvétel (a küldő állam részvételének biztosítása a szervezet tevékenységeiben),
- az érdekvédelem (a küldő állam érdekeinek védelme a szervezettel való kapcsolatokban),
- az együttműködés (együttműködés a szervezettel és a szervezeten belül és ezáltal a szervezet céljainak és elveinek előmozdítása és megvalósítása).

4.2.2. A külképviselet vezetőjének kinevezése

A küldő állam szabadon dönthet arról, hogy kit szeretne egy adott *állomáshelyre* külképviselet-vezetőként kiküldeni. Ugyanakkor kétoldalú viszonyban a küldő államnak előzetesen meg kell győződnie arról, hogy a leendő képviseletvezető kinevezéséhez a fogadó állam hozzájárul-e. Ezt az eljárást nevezik franciául *agrément*-nak és a fogadó állam előzetes beleegyezését pedig *agrément*-nek. Az *agrément* két részből áll, az *agrément* megkéréséből és az *agrément* megadásából vagy annak megtagadásából. Rendszerint alakszerűségek nélkül és írásban vagy szóban történik. A fogadó állammal a kinevezni kívánt személy nevét, életrajzi adatait és az *agrément* megadására vonatkozó kérést szokás közölni az eljárás első szakaszában. Ritkán, de az is előfordul, hogy a küldő állam több lehetséges jelölt nevét hozza a fogadó állam tudomására, akik közül az utóbbi szabadon

adhatja meg az agrément-et az általa leginkább preferált személyre vonatkozóan. Az agrément történetét a küldő állam fogadó államban működő missziója segítségével vagy éppenséggel fordítva, de más módon is (például harmadik állam missziója, esetleg a küldő és a fogadó államok New York-i ENSZ misszióinak közreműködésével stb.). Gyakran a távozó misszióvezető, vagy az ideiglenes ügyvivő kéri meg az agrément-t. Magyarországon, a nemzetközi gyakorlattal összhangban a KKM Protokoll Főosztálya intézi az agrément-tal kapcsolatos ügyeket elsőhelyi felelősségében. A KKM terjeszti elő döntésre a külföldi képviseletvezető-jelölt agrément-jával és a magyar kijelölt képviseletvezető megbízásával kapcsolatos kérdéseket a köztársasági elnöknek, aki ezekről határozatot hoz („KE határozat magyarországi rendkívüli és meghatalmazott nagykövet kinevezéséhez való hozzájárulásról” és „KE határozat rendkívüli és meghatalmazott nagykövet megbízásáról”). Az agrément megadására vagy megtagadására nincs határidő előírva, de ha hosszabb idő telik el válasz nélkül, az általában jelzésértékűnek (a fogadó állam neheztel valami miatt, udvariasan így akarja jelezni, hogy számára a designált személy nem elfogadható, vagy éppen ellenkezőleg, udvariatlan lépésként értékelhető stb.) minősíthető. Az agrément megtagadását nem kötelező indokolni, de természetesen nem is tilos. Visszautasításnak viszont nincs helye a kinevezni kívánt személy valamely védett tulajdonsága (például neme, anyanyelve, nemzetisége, faji hovatartozása, bőrszíne, vallása, vagyoni vagy születési helyzete stb.) miatt.

Amennyiben az agrément-t megtagadják és azt nem indokolják, a fogadó állam gyakran informálisan és bizalmasan mégis közli az elutasítás okát megkönnyítve ezáltal a küldő állam ismételt jelölését. Az elutasítás okai általában a designált misszióvezető személyében rejlő okban és nem pedig a kétoldalú kapcsolatok minőségében keresendők. Az agrément megadása vagy elutasítása általában ugyanazon a csatornán érkezik, mint amelyen keresztül a küldő állam azt megkérte. Az agrément megadása és a kijelölt misszióvezetőnek a fogadó állam területére érkezése előtt az agrément-t a fogadó állam visszavonhatja, ezt követően pedig bármikor indoklás nélkül persona non grata-vá nyilváníthatja az érintettet. Az agrément visszautasítását vagy a persona non grata-vá nyilvánítást nem érdemes önkényesen gyakorolni, mivel az megterhelheti a kétoldalú viszonyt és a reciprocitás elve alapján előfordulhat, hogy a küldő állam is hasonlóan jár majd el később fordított esetben. A küldő állam nem kér agrément-t a nemzetközi szervezetek mellett működő állandó képviseletek leendő vezetőire vonatkozóan.

Az agrément megadását és a küldő állam államfője vagy külügyminisztere (a képviseletvezető osztálya határozza meg) által kiállított megbízólevél átvételét követően utazhat el állomáshelyére a kinevezett képviseletvezető, hogy megbízólevelét átadja a fogadó állam államfőjének vagy külügyminiszterének. A szabályszerűen kiállított megbízólevél átadását nevezzük akkreditációnak. A diplomáciai képviselet vezetője ezt követően kezheti meg teljes jogkörű működését a fogadó államban. A diplomáciai képviseletek vezetőit három osztályba soroljuk. Az első osztály a nagykövetek osztálya, amelybe értelemszerűen a nagykövetek, a Szentszék nagyköveti rangú képviselői, vagyis a nunciosok (akik az Apostoli Nunciaturát vezetik). A (Brit) Nemzetközösség tagállamai egymás közötti kapcsolatukban nagyköveti rangú úgynevezett főbiztosokat (akik a Főbiztoságokat vezetik) küldenek. A soron következő osztály a követek osztálya. A követek osztályába a követek és a Szentszék internunciosai tartoznak. Megjegyzendő, hogy ma már csak nagyon ritkán küldenek az államok követi osztályba sorolt képviseletvezetőt egymáshoz. A harmadik osztály az ügyvivők osztálya, amelybe az állandó és az ideiglenes ügyvivők tartoznak. A követek és a nagykövetek osztályaiba tartozó képviseletvezető akkreditációja államfők között történik. Az ideiglenes ügyvivőt nem akkreditálják, hanem csak bejelentik (notifikálják).

A különböző osztályokba tartozó képviseletvezetők között – az államok szuverén egyenlőségének elve miatt – a rangsorelsőbbiséget és bizonyos szertartásrendi kérdéseket kivéve nem tehető különbség. A rangsorban azonban – amelynek főként protokolláris ügyekben van jelentősége – a nagyköveti osztályba tartozó képviseletvezető megelőzi a követi osztályba tartozókat, aki pedig az ügyvivők osztályába tartozókat előzi meg. Az egyes osztályokon belül a rangsor kérdésében főszabályként az akkreditáció időpontja dönt. Ez alól egyetlen kivétalként a Szentszék képviselője említhető, mégpedig főként katolikus országokban. Magyarul, minél régebben akkreditálták az adott képviseletvezetőt a fogadó országban, annál előrébb sorolják a rangsorban. Ennek a szabálynak még az úgynevezett diplomáciai testület szempontjából van jelentősége. Diplomáciai testületnek az adott fogadó országba akkreditált képviseletvezetők összességét nevezzük. Tágabb értelemben ide sorolható a fogadó országban tevékenykedő többi külföldi diplomata is. A diplomáciai testület, amely egy informális kör, első embere az úgynevezett doyen, aki főszabályként az első helyre rangsorolt képviseletvezető. Ez alól kivétel az az eset, amikor egy fogadó állam, mint például Magyarország, doyenként automatikusan az Apostoli Szentszék képviselőjét, vagyis a nunciust ismeri el. A doyen jár el a fogadó állam hatóságainál a diplomáciai testületet egyetemesen érintő kérdésekben, vagy protokolláris helyzetekben (például koszorúzás a diplomáciai testület nevében stb.). A diplomáciai testülettől különböző fogalom a diplomáciai- vagy diplomata kar, amely egy adott állam valamennyi diplomata rangjával rendelkező tisztviselőjét jelenti élén a külpolitikáért felelős miniszterrel.

Lehetőség van többes akkreditációra is, vagyis arra, hogy ugyanaz a képviseletvezető, vagy a diplomáciai személyzet valamely tagja – ha a fogadó államok ezt kifejezetten nem ellenzik – egyszerre több államban képviselje a küldő államot. Az ilyen úgynevezett többes akkreditáció esetén a képviseletvezető csak az egyik államban rendelkezik állandó székhellyel (úgynevezett rezidens képviseletvezető), míg a másik, vagy többi államban nem-rezidensként képviseli a küldő államot (Magyarország új-delhi nagykövete például nemcsak India, hanem Nepál, a Maldív-szigetek, Sri Lanka és Banglades államfőjéhez is akkreditálva van). Lehetőség van arra is, hogy a képviseletvezető állandó székhelyétől különböző államban képviseletet hozzon létre a küldő állam, ebben az esetben az ilyen képviseletet ideiglenes ügyvivő vezeti. Ugyancsak lehetséges az is, hogy a bilaterális misszió vezetője vagy a diplomáciai személyzet tagja egyúttal egy nemzetközi szervezetnél is képviselje az államot (az addisz-abebai magyar nagykövet például nemcsak Etiópiánál, hanem az Afrikai Uniónál is képviseli Magyarországot). A nemzetközi jog azt is megengedi, hogy két vagy több állam ugyanazt a személyt akkreditálja képviselete vezetőjeként egy másik államhoz, amennyiben ezt a fogadó állam nem ellenzi. Ez az ún. közös akkreditáció, melyre nagyon kevés gyakorlati példa említhető, de például korábban felmerült, hogy a V4-tagállamok meghatározott országokban úgynevezett Visegrád Házakat, vagyis közös külképviseleteket hoznának létre.

Állomáshelynek nevezzük azt a külföldi települést, ahol a külképviselet található. Diplomáciai képviseletek esetében ez a legtöbb esetben az a település, amelyet a fogadó állam saját fővárosaként ismer el. Kivétel ez alól Jeruzsálem, amelyet Izrael Állam és a Palesztin Állam is a saját fővárosának tekint, a világ legtöbb országa – köztük Magyarország is – azonban a helyzet vitatottsága miatt az Izraelhez akkreditált diplomáciai képviseletét általában Tel-Avivban vagy vonzáskörzetében, míg a Palesztina mellett működőt Ramallahban tartja fent.

4.2.3. A külképviselet személyzete

Az igazgatási és műszaki (adminisztratív és technikai) személyzet a képviselet olyan tagja, aki a misszió funkcionális működtetésében vesz részt. Ide tartozik mindenekelőtt a titkár és a titkárnő, a fordító és a tolmács, a portás és a biztonsági őr, a gazdasági munkatárs stb.

Az 1961. évi bécsi egyezmény ismeri a *kisegítő személyzet* kategóriáját is, amelybe a kialakult gyakorlat alapján a gépkocsivezető, a szakács, a kertész, és a takarítószemélyzet sorolható.

Az igazgatási és műszaki személyzetbe valamint a kisegítő személyzetbe tartozó munkakörök egy részét gyakran nem kihelyezéssel, hanem a fogadó országban állandó lakóhellyel rendelkező természetes személy munkaszerződéssel történő foglalkoztatásával látják el. Az ilyen, a külképviselet által foglalkoztatott munkavállalót nem illetik meg a Külszolgtv.-ben meghatározott jogok és nem terhelik ezek a kötelezettségek.

A fentiekől eltérő kategóriát jelentenek az úgynevezett háztartási alkalmazottak, akik a külképviselettel semmilyen jogi kapcsolatban nem állnak, lévén ők a képviselet munkatársainak magánalkalmazottai (például bébiszitter, takarító stb.).

A külképviselet személyzetének tagjai főszabály szerint a küldő állam állampolgárai, ettől eltérni csak a fogadó állam beleegyezésével lehet. Kihelyezésnek azt a munkáltatói intézkedést nevezzük, amellyel az érintettet (kihelyezett) tartós külszolgálatra rendelik a kihelyező okiratban foglaltaknak megfelelően.

A diplomáciai személyzetbe tartoznak a külképviselet diplomáciai ranggal rendelkező munkatársai, vagyis a külszolgálatot teljesítő diplomaták (diplomáciai vagy hivatásos konzuli feladatokat ellátó kormánytisztviselők). A külgazdasági és külügyminiszter a kormánytisztviselő részére a következő diplomáciai rangokat adományozhatja (a rang szerint emelkedő sorrendben): segédattasé, attasé, III. osztályú titkár, II. osztályú titkár, I. osztályú titkár, II. osztályú tanácsos, I. osztályú tanácsos. Diplomáciai rangja megtartása mellett a külgazdasági és külügyminiszter konzuli rangot adományozhat annak a kormánytisztviselőnek, aki konzuli feladatokat lát el. A Külszolgtv. a következő konzuli rangokat ismeri: alkonzul, konzul, főkonzul. Diplomáciai, illetve konzuli rangját – bizonyos megkötésekkel – az érintett belföldön és külföldön is szabadon használhatja. Az első diplomáciai rang adományozásának vannak feltételei, ezek: felsőfokú végzettség, a külügyi szakmai alapvizsga legalább „megfelelt” eredménnyel történő abszolválása, legalább egy felsőfokú „C” típusú általános és egy középfokú „C” típusú általános nyelvvizsga, vagy azokkal egyenértékű nyelvtudást igazoló okirat megléte, amelyek közül az egyik angol nyelvtudást kell, hogy igazoljon. Ezekről a feltételektől kivételesen indokolt esetben el lehet térni. Az imént elmondottaktól eltérően a rendkívüli követ és meghatalmazott miniszteri, valamint rendkívüli és meghatalmazott nagyköveti rangot a külgazdasági és külügyminiszter javaslatára a köztársasági elnök adományozza az érintett kormánytisztviselőnek. A diplomáciai rang első adományozására vonatkozó feltételek erre az esetre nem alkalmazandók.

A diplomata-álláshelyet a külgazdasági és külügyminiszter főszabály szerint megpályáztatja. Mellőzhető a pályázat, ha külpolitikai szempontok alapján hivatali érdek ezt indokolja. Ebben az esetben a diplomata-álláshelyet, valamint az igazgatási és műszaki személyzeti álláshelyet kijelölés útján is be lehet tölteni. A pályázat vagy kijelölés eredményeképpen kihelyezésre kerülő személynek előzetes diplomáciai illetve európai uniós felkészítésen kell részt vennie, amelynek időtartama nem lehet rövidebb egy és hosszabb hat hónapnál. A felkészítésben különösen a területi és a szakmai főosztályok vesznek részt. Az időtartam megállapításakor a kihelyező vezető két szempontot mérlegel: a kihelyezésre kerülő személy felkészültségét, továbbá az állomáshely politikai és gazdasági jelentőségét.

Tartósnek minősül a külszolgálat abban az esetben, ha annak időtartama a kilencven napot meghaladja. A tartós külszolgálatra való kihelyezéshez a kihelyező vezető döntésén túl az érintett hozzájárulása is szükséges. A kihelyezésnek további törvényi feltételei is vannak, amelyek közül a legfontosabbak a következők. A kihelyezésre kerülő személy életvitelszerűen Magyarországon kell, hogy éljen és magyarországi állandó lakóhellyel kell rendelkeznie. A munkakörhöz jogszabályban, továbbá a kihelyező szerv által előírt iskolai végzettséggel, valamint szakképesítéssel kell, hogy rendelkezzen. Egészségügyileg alkalmasnak kell lennie a külszolgálatra. Rendelkeznie kell a munkaköréhez és az állomáshelyhez előírt releváns idegennyelv-ismerettel, valamint – diplomata munkakörök szerinti nyelvvizsgával. Fontos továbbá, hogy az érintett a kihelyező szerv által jogszabályban előírt szakmai vizsgakövetelményeknek eleget tegyen és érvényes és kockázatmentes nemzetbiztonsági szakvéleménnyel rendelkezzen. A nemzetközi jog ugyan nem tiltja, de a magyar jog előírja, hogy a kihelyezésre kerülő személy nem lehet a fogadó állam állampolgára. A törvényi feltételek egy része alól felmentés illetve halasztás adható. Lényeges továbbá, hogy a pályázati kiírás további feltételeket, például pszichikai alkalmasságot is előírhat. A tartós külszolgálat időtartama legfeljebb négy év lehet, amely hivatali érdekből, valamint különös méltánylást érdemlő ok miatt, a kihelyezett egyetértésével, egy alkalommal, legfeljebb egy évvel meghosszabbítható. A tartós külszolgálat időtartama alatt a kihelyezett a fogadó államot – hivatalos és magáncélból egyaránt – a külképviselet-vezető engedélyével hagyhatja el.

Lehetőség van az érintett ideiglenes hazarendelésére, amelyet a kihelyező vezető tehet meg legfeljebb kilencven napos időtartamra. Az ideiglenes hazarendelés lehetséges okai a következők lehetnek: válsághelyzet vagy a kihelyező szerv működési körén kívül eső egyéb elháríthatatlan ok, hazai gyógykezelés vagy soron kívüli munkaköri alkalmassági vizsgálat elvégzése, továbbá hivatali érdek. Hivatali érdek a Külszolgáti alkalmazásában a kihelyező szerv vezetőjének feladat- és hatásköréről szóló jogszabályban megállapított feladatok végrehajtásával kapcsolatos érdek. Az ideiglenes hazarendelés egy alkalommal és legfeljebb kilencven napos időtartamra meghosszabbítható. Ha az ideiglenes hazarendelésre egészségügyi okból kerül sor, az érintett hazaérkezésétől számított hatvan napon belül köteles a kihelyező szerv vezetőjét az orvosi vizsgálat eredményéről tájékoztatni. A kihelyezett tartós külszolgálat alatt hivatali érdekből másik külképviseletre is áthelyezhető, feltéve, hogy az érintett ahhoz hozzájárul. Áthelyezés esetén a tartós külszolgálatot folyamatosnak kell tekinteni. A tartós külszolgálat a következő okokból szűnhet meg: időmúlás (a kihelyező okiratban megállapított naptári évben és a kihelyező vezető által a naptári évben írásban adott tájékoztatás szerinti napon), bekövetkezik a kihelyező okiratban meghatározott feltétel, megszűnik az érintett kormányzati jogviszonya vagy az kilencven napot meghaladó időtartamban szünetel, a kihelyezett meghal, illetve törvényben meghatározott egyéb ok.

A tartós külszolgálat megszüntethető: a kihelyezett és a kihelyező vezető közös megegyezésével, a kihelyezés visszavonásával, a kihelyezett kérelmére, nemzetközi jogi ok fennállása esetén és törvényben meghatározott egyéb ok alapján. Nemzetközi jogi okból szűnhet meg a tartós külszolgálat például, ha az érintettet a fogadó állam persona non grata-nak vagy elfogadhatatlannak nyilvánítja. A nemzetközi jogi ok fennállása tekintetében a külgazdasági és külügyminiszter dönt. A fogadó állam – anélkül, hogy elhatározását indokolnia kellene – bármikor értesítheti a küldő államot arról, hogy a képviselet vezetője vagy a képviselet diplomáciai személyzetének valamely tagja persona non grata illetve, hogy a képviselet személyzetének bármely más tagja nem elfogadható. Ebben az esetben a küldő állam az érdekelt személyt a körülményeknek megfelelően vagy visszahívja, vagy a képviseletnél betöltött tisztségét megszünteti. Valamely személyt persona non grata-nak, vagy nem elfogadhatónak lehet nyilvánítani a fogadó állam területére érkezése előtt is. Ha a küldő állam megtagadja vagy észszerű határidőn belül elmulasztja visszahívni az érintettet, vagy nem

szünteti meg annak tisztségét, a fogadó állam megtagadhatja az adott személyt a képviselet tagjaként elismerni.

A kihelyezett ezen kívül írásban természetesen bármikor kérheti a kihelyezés megszüntetését és a külképviseletről történő hazarendelését. Az erre vonatkozó kérelmet a kihelyező vezető annak kézhezvételétől számított harminc napon belül elbírálja. Azonnali hatályú hazarendelésre csak rendkívüli esetben és hivatali érdekből van lehetőség. A tartós külszolgálat megszűnésével a kihelyező gondoskodik az érintett eredeti vagy más, a végzettségének megfelelő munkakörbe történő helyezéséről. Garanciális szabály, hogy a fentebb ismertetett munkáltatói döntéseket írásba kell foglalni. A misszió diplomáciai személyzetébe tartozók alkotják az úgynevezett diplomataértekezletet, amely a külképviselet vezető tanácsadó testülete.

A jelenlegi szabályozás különbséget tesz tartós és ideiglenes külföldi kiküldetés között.

Tartósnak minősül a kiküldetés abban az esetben, ha a kihelyezés a kilencven napot meghaladja. A diplomáciai személyzet tagjai között továbbá különbség tehető diplomata és szakdiplomata között. A diplomata – leegyszerűsítve – olyan diplomáciai ranggal rendelkező kormánytisztviselő, aki a külügyminiszter hatáskörébe tartozó feladatokat lát el bel- illetve külföldön. A szakdiplomata ezzel szemben olyan kormánytisztviselő, akit központi közigazgatási szerv egy ágazati szakmai feladatnak valamely magyar külképviseleten történő ellátására, meghatározott időre helyez át a Külgazdasági és Külügyminisztériumba. Szakdiplomatai álláshely a külgazdasági és külügyminiszter és az érintett szakminiszter együttes kormányelőterjesztésével létesíthető, erről az előterjesztésről a Kormány határozatában dönt. A kormányelőterjesztésnek tartalmaznia kell az álláshely létesítésének szakmai indokolását, a létesítés időpontját, az állomáshelyet, a biztosított létszám és pénzügyi előirányzat rendelkezésre bocsátásának módját, időpontját és pontos összegét. A szakdiplomata kiválasztásának módját a szakminiszter határozza meg. Amennyiben indokolt, a szakdiplomatai álláshelyeket a szaktárca pályázat útján meghirdeti. A szakdiplomata személyére a szakminiszter tesz javaslatot a külgazdasági és külügyminiszternek. Amennyiben a személyi javaslattal a külgazdasági és külügyminiszter egyetért, a kiválasztott személyt a szakminisztérium határozott időre (a felkészülés és a külszolgálat idejére) áthelyezéssel a Külügyminisztérium állományába helyezi. Miután a kiválasztott személy KKM-státuszba került, felette az általános irányítást a KKM, a szakmai irányítást pedig – a képviseletvezető útján – a szakminisztérium gyakorolja. A külszolgálat leteltével a szakdiplomata a KKM visszahelyezi a szakminisztérium állományába. Utóbbi bármikor javaslatot tehet a szakdiplomata kihelyezésének idő előtti visszavonására, de az ezzel kapcsolatos döntés joga a KKM-é. A szakdiplomataira egyebekben a diplomatákra vonatkozó általános szabályokat kell alkalmazni.

4.3 KONZULI KÉPVISELETEK



Alapfogalmak: főkonzulátus, konzulátus, alkonzulátus, konzuli iroda, exequatur megadása, konzuli védelem, diplomáciai menedék, tiszteletbeli konzul

A konzuli képviselletekkel mint külképviselletekkel kapcsolatban az előző pontnál tett megállapításokat nem ismételjük meg. Az 1963. évi bécsi egyezmény szerint konzuli képviselet a főkonzulátus, a konzulátus, az alkonzulátus és a konzuli ügynökség. Láttuk, hogy a magyar jog ennél szigorúbb, mivel magyar konzuli képvisellet csak főkonzul vezethet, amely ennél fogva csak mint főkonzulátus működhet. A konzul és az alkonzul pedig adományozható konzuli rangnak minősül. Diplomáciai

képviselőt is elláthat konzuli feladatokat és a fogadó állam beleegyezésével és a Kormány döntése alapján diplomáciai képviselőt részeként alkonzulátus vagy konzuli iroda is működhet.

A konzuli tisztviselők két csoportba sorolhatók: hivatásos konzuli tisztviselők és tiszteletbeli konzuli tisztviselők.

A hivatásos konzuli tisztviselők olyan kormánytisztviselők, akik diplomáciai és konzuli ranggal rendelkeznek, és konzuli feladatokat látnak el. Kivételesen konzuli tisztviselők is megbízhatók diplomáciai feladatok ellátásával. Konzuli kerületnek nevezzük a fogadó államnak azt a területét, ahol a konzuli képviselő konzuli feladatok végzésére jogosult. A konzuli kerület általában a fogadó állam egészére kiterjed akkor, ha a küldő államnak nincs külön konzuli képviselője az országban és a konzuli funkciókat így a diplomáciai képviselő végzi.

A konzuli tisztviselő a konzuli kerületen kívül, sőt harmadik államban vagy harmadik állam részére is eljárhat konzuli ügyekben, ha ahhoz a fogadó állam illetve egyéb érdekeltek hozzájárulnak. A Külszolgvtv. értelmében a diplomáciai képviselő vezetője összehangolja a fogadó államban működő konzuli és kereskedelmi képviselőknek a fogadó állammal fennálló politikai kapcsolatokra kiható tevékenységét. Ha ilyen esetekben a konzuli képviselő vezetője a fogadó állammal fennálló politikai kapcsolatokat lényegesen érintő ügyben jár el, köteles előzetesen egyeztetni a diplomáciai képviselő vezetőjével. A konzuli kerületen belül ugyanakkor a konzuli képviselő vezetője önállóan jár el a kereskedelmi, gazdasági, kulturális, tudományos és baráti kapcsolatok fejlesztésével összefüggő, valamint a kihelyező szerv által közvetlenül rá bízott egyéb feladatok teljesítése és az ezekkel kapcsolatos jelentőmunka során.

Ha a diplomáciai és a konzuli képviselő között hatásköri összeütközés merül fel és az egyeztetés nem vezet eredményre, a külgazdasági és külügyminiszter a hatásköri összeütközésről való tudomásszerzéstől számított huszonnégy órán belül kijelöli az eljáró külképviseletet. A konzuli képviselő tagjai a konzuli tisztviselők, a konzuli alkalmazottak és a kisegítő személyzet tagjai. A konzuli tisztviselőkről már volt szó, a konzuli alkalmazottak közé tartoznak a képviselő igazgatási és műszaki munkakörben foglalkoztatott munkavállalói, mint például a tolmácsok, fordítók, titkárok, titkárnők stb. A kisegítő személyzet körébe a képviselőn dolgozó portások, takarítók, gépkocsivezetők stb. tartoznak. A konzuli képviselő székhelyét, rangját és konzuli kerületét a küldő állam állapítja meg, mégpedig a fogadó állam hozzájárulásával. A konzuli képviselő feladatait felsorolja az 1963. évi bécsi egyezmény, melyek a következők:

- érdekvédelem (a küldő állam és a küldő állam honosainak védelme a nemzetközi jog keretei között);
- a kétoldalú (baráti) kapcsolatok előmozdítása (kereskedelem, gazdaság, kultúra, tudomány);
- tájékozódás és tájékoztatás (módon a fogadó állam kereskedelmi, gazdasági, kulturális és tudományos életének viszonyairól és alakulásáról a küldő állam kormányának és az érdekeltek személyeknek);
- okmányok kiállítása (útlevélek és egyéb úti okmányok kiállítása a küldő állam honosai részére, valamint vízumok és megfelelő iratok kiadása a küldő államba utazó személyek számára);
- konzuli védelem illetve egyéb segítség nyújtása;
- közjegyzői és anyakönyvvezetői feladatok;
- a küldő állam honosainak védelme hagyatéki ügyekben;
- a küldő állam kiskorú és cselekvőképtelen állampolgárainak védelme;
- a küldő állam honosainak képviselője meghatározott ügyekben a fogadó állam bíróságai vagy hatóságai előtt; illetve
- egyéb feladatok.

A konzuli képviselet vezetőit négy osztályba szokás sorolni: főkonzulok osztálya, konzulok osztálya, alkonzulok osztálya, konzuli ügynökök osztálya. A konzuli képviselet vezetőjét a küldő állam nevezi ki kinevezési okirat kiállításával, de hivatalba lépéséhez a fogadó államnak úgynevezett (bárhogyan nevezett és megfogalmazott) *exequatur* (a.m. hajtassék végre) kiadásával hozzá kell járulnia. Az *exequatur* megadásának megtagadását a fogadó állam nem köteles indokolni és annak hiányában a konzuli képviselet kinevezett vezetője – néhány kivételtől eltekintve – nem kezdheti meg a működését. A konzuli képviselet vezetői közötti osztályokon belüli rangsorelsőbbiség kérdését az *exequatur* megadásának időpontja határozza meg azzal, hogy a hivatásos konzuli képviseletvezető mindig megelőzi a tiszteletbeli konzuli képviseletvezetőt. A konzuli tisztviselő is bármikor indokolás nélkül *persona non grata*-vá, a konzuli személyzet más tagja pedig el nem fogadhatóvá nyilvánítható a fogadó állam által, amely hasonló következményekkel jár, mint a diplomáciai képviselet személyzetének tagjai esetében. A konzuli feladatokat Magyarország a konzuli szolgálaton keresztül valósítja meg. A konzuli szolgálat a magyar diplomáciai és konzuli képviseletek és a konzuli tisztviselők együttesét jelenti élén a külgazdasági és külügyminiszterrel. A konzuli szolgálat egyik legfontosabb feladata a konzuli védelem, amely lényegében a küldő állam honosai érdekeinek képviseletét és védelmét jelenti a fogadó állam bíróságai és hatóságai előtt. Ettől különbözik a diplomáciai védelem, amely a fogadó állam nemzetközi felelősségének felhívását jelenti a küldő állam által, amennyiben az előbbi az utóbbi ország honosaival szemben nemzetközi jogi jogsértést követett el és az kárt okozott. Az Alaptörvény elismeri a magyar állampolgárok konzuli védelemhez való jogát. A konzuli védelemmel kapcsolatos részletes szabályokat a Konztv. tartalmazza. A magyar állampolgárok, a konzuli védelem előmozdítása érdekében, az erre a célra fenntartott honlapon keresztül vagy egyedi informatikai alkalmazás igénybevételével, előzetesen is bejelentetik külföldi tartózkodásukat a konzuli szolgálatnak.

Mindezekről különbözik a diplomáciai menedék, amely annyit jelent, hogy egy külföldi és valamilyen okból üldözött állampolgárnak a külképviseleten menedéket nyújtanak, de ez, többek között, a beavatkozás elvének tilalmába ütközik és emiatt jogszerűen nem gyakorolható. Ennek ellenére Latin-Amerika bizonyos államai az egyetemes nemzetközi jogtól eltérő gyakorlatot folytatva elismerik a diplomáciai menedék biztosításának lehetőségét és annak módját regionális nemzetközi szerződésekben is szabályozták.

Tiszteletbeli konzul által vezetett képviselet létesítéséről illetve megszüntetéséről a külgazdasági és külügyminiszter dönt. A tiszteletbeli konzuli tisztviselő intézményét nem minden állam joga/gyakorlata – így például a Kínai Népköztársaságé sem – ismeri, illetve fogadja el, míg mások (például Hollandia vagy a skandináv államok), elsősorban költségtakarékossági okokból, rendkívül kiterjedt tiszteletbeli konzuli hálózatot működtetnek. Magyarország tiszteletbeli konzuli tisztviselőjének a fogadó vagy harmadik állam azon állampolgára, illetőleg a fogadó államban élő az a magyar állampolgár jelölhető, aki közmegebecsülést élvez, továbbá társadalmi állása, vagyoni helyzete, büntetlen előélete, képzettsége révén alkalmas az e tisztséggel járó feladatok teljesítésére, és vállalja azok ellátását. A tiszteletbeli konzuli tisztviselő személyére miniszter, a fogadó államban működő diplomáciai vagy konzuli képviselet vezetője, országos hatáskörű szerv vezetője, vagy országos érdekképviseleti szerv vezetője tehet javaslatot a külgazdasági és külügyminiszternek. A tiszteletbeli konzul kinevezésére hasonló szabályok vonatkoznak mint a hivatásos konzul esetében és a feladatai is hasonlóak, igaz azokat a kinevezési okirat konkretizálja és szűkítheti. Fontos, hogy a tiszteletbeli konzul konzuli kerületében a hivatásos magyar konzuli tisztviselő is eljárhat. A működés tárgyi feltételeit (irodák, berendezés stb.) a tiszteletbeli konzul a saját költségén biztosítja, kivéve a bélyegzőt, a lobogót, a címet és a címtáblát. Tevékenységéért a tiszteletbeli konzul nem jogosult díjazásra, de jogszabályban meghatározott díjakat és illetékeket szed,

ezek egy részét indokolt és igazolt költségei fedezésére fordíthatja. Indokolt költségnek minősülhet a hivatalos ügyben folytatott telefonbeszélgetés költsége, a hivatalos ügyben tett utazás költsége, a hivatalos ügyben folytatott levelezés költsége, a bajba jutott magyar állampolgár számára nyújtott költsön összege és a magyar állampolgár vagy holtteste hazaszállításának megelőlegezett költsége. Magyarországon tevékenykedő tiszteletbeli konzul részére a KKM állítja ki az exequaturt, aki úgynevezett tiszteletbeli konzuli igazolványra is jogosult. A tiszteletbeli konzulok a hivatásos konzuli tisztviselőkhez képest szűkebb kiváltságokkal és mentességekkel rendelkeznek.

4.3.1. A konzuli igazgatási feladatok

A külügyi területen dolgozó tisztviselők felkészítése okán indokolt bővebben ismertetni a konzuli igazgatási feladatokat. A konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény (a továbbiakban: Kvt.) 2. § (1) bekezdése szerint a konzuli szolgálat Magyarország diplomáciai és konzuli képviselete, ideértve a tiszteletbeli konzuli tisztviselő által vezetett konzuli képviseletet is, valamint a miniszter és a konzuli tisztviselő.

A konzuli szolgálatot a külgazdasági és külügyminiszter irányítja. Kvt. szerint a konzuli szolgálat érdekvédelmi, közjegyzői, felülhitelesítési és közigazgatási hatósági feladatokat végez. Az önálló konzuli igazgatási feladatok előterében a konzuli védelem áll, melyet a Kvt. így definiál: „Magyarország a magyar állampolgár érdekeinek külföldön történő védelmét a konzuli szolgálat útján látja el.” A konzuli szolgálat a vonatkozó nemzetközi jogi szabályok, valamint a magyar jogszabályok alapján jár el, s eljárása során tiszteletben tartja a fogadó állam jogszabályait; és eljárása során a konzuli szolgálat az eset összes körülményének mérlegelésével, a helyi viszonyokra is tekintettel határozza meg a védelemnyújtás legmegfelelőbb módját.

4.3.2. A rendészeti igazgatás keretében ellátandó feladatok

A rendészeti igazgatás keretében, az útlevél-igazgatás körében önálló konzuli igazgatási tevékenységnek minősülnek a diplomata- és külügyi szolgálati útlevél őrzésével, kiadásával, nyilvántartásával, rendeltetésszerű felhasználásának biztosításával kapcsolatos feladatok, valamint a külképviseletek azon tevékenysége, melynek során a magyar állampolgár elveszett, ellopott, megrongálódott útlevele helyett ideiglenes útlevelet állítanak ki. Ez utóbbi úti okmány lehet kizárólag hazatérést szolgáló, s lehet külföldi tartózkodást és továbbutazást szolgáló. Magyarország jogrendjében, a vonatkozó nemzetközi szerződésekkel összhangban, a hazatéréshez való jog a magyar állampolgár alapvető joga, amely nem korlátozható. Aki magyar állampolgárként külföldön van, de érvényes magyar útlevéllel nem rendelkezik, és haza kíván térni, ehhez útlevelet a magyar külképviseleten igényelhet.

Jelentős változást hoz ezen a területen a 2019. június 16-án elfogadott tanácsi irányelv az ideiglenes úti okmányról. A Tanács 2019/997-es irányelve arról rendelkezik, hogy az új típusú uniós ideiglenes úti okmányt a harmadik államban képviselet nélküli uniós polgárnak lehet kibocsátani azért, hogy az állampolgársága vagy tartózkodási helyének tagállamába, kivételes esetben pedig egyéb országba utazhasson. Az okmány érvényes a hazaútra elengedő időtartamra, illetve két napra, indokolt esetben pedig legfeljebb 15 napra. Az uniós polgár köteles a célállomáson a feladat- és hatáskörrel rendelkező hatóságnak leadni.

4.3.3. Az idegenrendészeti igazgatás keretében ellátandó feladatok

Az idegenrendészeti igazgatás körében kiemelt jelentőségű a külképviseletek vízumkiadási feladata. Ez a feladatkör aszerint változik, hogy a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról avagy a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról van-e szó.

Az Európai Unió működéséről szóló Szerződésben foglaltak szerint Magyarország is biztosítja a szabad mozgás és tartózkodás jogának gyakorlását az Európai Unió tagállamainak és az Európai Gazdasági Térségről (EGT) szóló Megállapodásban részes más államok állampolgárai számára. Hasonlóan kedvezményezettek azon harmadik államok állampolgárai, amelyekkel az EU, illetve az EGT tagállamai, továbbá az Európai Unió e tárgyban külön szerződést köt.

E kiterjedt állami kör állampolgárai (a továbbiakban összefoglalóan: EGT-állampolgár) a magyarországi átutazásukkor, valamint a száznyolcvan napon belül kilencven napot meg nem haladó belöldi tartózkodásuk esetén vízummentességet élveznek, és a munkavállalás eseteit kivéve regisztrációs igazolás kiváltására sem kötelezettek. Az EGT-állampolgár a három hónapot meghaladó tartózkodása esetén köteles a tartózkodását személyes adatainak közlésével bejelenteni. Ekkor be kell mutatnia, illetve csatolnia kell a tartózkodási feltételek fennállását igazoló, külön jogszabályban meghatározott okiratokat. Az előírt feltételek igazolása esetén az EGT-állampolgár a tartózkodás bejelentéséről szóló igazolást (úgynevezett regisztrációs igazolás) az eljáró hatóság azonnal kiállítja, s ez tanúsítja a bejelentkezés tényét és időpontját. A 2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról, a vonatkozó közösségi joganyaggal összhangban arra is törekszik, hogy idegenrendészeti eszközökkel is megkönnyítse az EGT-állampolgárok magyar területen jogszerűen tartózkodó kísérlőinek vagy hozzájuk csatlakozó családtagjainak beutazását és tartózkodását.

A 2007. évi II. törvény, mely a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szól. Célja az, hogy a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló európai térség fokozatos létrehozásában történő közreműködés, valamint az Európai Unió és az azon kívüli országok társadalmi és gazdasági fejlődésének előmozdítása érdekében elősegítse a harmadik országok állampolgárainak beutazását és tartózkodását is, s a törvényben foglaltak szerint számukra is biztosítsa a be- és kiutazást, valamint a tartózkodás jogának gyakorlását.

E törvény alkalmazásában harmadik országbeli állampolgár az a külföldi vagy hontalan, aki nem EGT-állampolgár, nem magyar állampolgár, továbbá az a személy, aki az állampolgársága igazolására harmadik ország által kiállított úti okmányt használ fel, vagy aki nem valószínűsíti, hogy a külön törvényben meghatározottak szerint a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkezik.

E két említett idegenrendészeti törvényünk és a schengeni joganyag alapján az EGT-állampolgár harmadik állambeli együtt élő családtagjával szemben azt a vízum- és idegenrendészeti elbánást biztosítjuk, amelyik az érintett személyre kedvezőbb.

A 2007. évi II. törvény hatálya alá tartozó személyi kör magyarországi be- és átutazása, nemzetközi szerződés eltérő rendelkezése hiányában és fő szabály szerint, vízumkötelezettség alá esik.

Erre tekintettel külön kell szólnunk a diplomáciai, illetve konzuli képviseleteink vízumkiadási tevékenységéről. A nemzetközileg legáltalánosabban elfogadott álláspont szerint a vízum annak igazolása, hogy a beutazni kívánó külföldi az illetékes konzulnak úti okmányát bemutatta, beutazási szándékát előadta, s a konzul az okmányt minden tekintetben rendben lévőnek találta, illetőleg nincs tudomása a kérelmet benyújtóval kapcsolatban olyan körülményről, amely beutazását nemkívánatossá tenné. Számos ország a vízumot előzetes vagy konzuli vízumnak hívja, ezáltal megkülönböztetve azt a határállomásokon vagy egyéb hatóságoknál esetleg beszerezhető belépési, átutazási, visszatérési stb. elnevezésű engedélyektől.

2010. április 5-én lépett hatályba az Európai Parlament és a Tanács 810/2009/EK rendelete a közösségi vízumkódex létrehozásáról. A vízumkódex hatályba lépését követően a magyar külképviseletek úgynevezett schengeni vízumfajtákat (A és C betűjelű vízumokat), valamint nemzeti (D betűjelű) vízumokat állítanak ki az alábbiak szerint:

- Repülőtéri tranzitvízum („A” betűjelű), amely egy vagy több tagállami repülőtér nemzetközi tranzitterületén történő áthaladásra érvényes. A többszöri átutazásra jogosító repülőtéri tranzitvízumot legfeljebb hat hónapos érvényességi időtartamra lehet kiadni.
- Rövid időtartamú tartózkodásra jogosító vízum („C” betűjelű), amely a tagállamok területén való átutazás vagy a tagállamok területére történő első beutazás napjától számított bármely hat hónapos időszakban három hónapot meg nem haladó, tervezett tartózkodásra érvényes. A többszöri beutazásra jogosító „C” vízumot hat hónap és öt év közötti érvényességi időtartamra lehet kiadni.

A Közös vízumkódex különbséget tesz egységes vízum (mely a tagállamok teljes területére érvényes) és korlátozott területi érvényességű vízum között (mely egy vagy több, de nem valamennyi tagállam területére érvényes vízum). A 180 napon belül 90 napot meghaladó tartózkodás szabályozása nemzeti hatáskörben maradt, tehát nincs egységes gyakorlat a schengeni tagállamok között.

A hazai szabályozás szerint célját tekintve a „D” betűjelű vízum lehet:

- Tartózkodási engedély felvételére jogosító (nem schengeni) vízum: a Magyarországra hosszú időtartamra beutazni kívánó külföldi a külképviseleten tartózkodási engedély iránti kérelmet nyújthat be, melynek pozitív elbírálása esetén tartózkodási engedély vagy nemzeti letelepedési engedély átvétele céljából egyszeri beutazásra és legfeljebb harminc napos tartózkodásra jogosító vízumot kap. A tartózkodási engedély típusa a beutazás céljától függ. A beutazási célok a következők lehetnek: keresőtevékenység folytatása, tanulmányok végzése, családtagok látogatása, gyógykezelés, kutatás, hivatalos célú tartózkodás és úgynevezett önkéntes tevékenység folytatása. Hatályos idegenrendészeti törvényünk tételeken előírja, hogy az említett jogcímű beutazások esetében a kérelmezőnek milyen igazoló okmányokat kell benyújtania.
- Szezonális munkavállalási vízum, mely egyszeri vagy többszöri beutazásra és száznolcvan napon belül kilencven napot meghaladó, de legfeljebb hat hónapos szezonális munkavállalási célú tartózkodásra jogosít.
- Nemzeti vízum, melyet azok a külföldi állampolgárok kérelmezhetnek, akik az általános vízumkiadási feltételeknek megfelelnek, és a magyar nyelv megőrzése, ápolása, vagy a kulturális, nemzeti önazonosság megőrzése, vagy államilag elismert közép- vagy felsőfokú oktatásban való részvételen kívül oktatás, illetve tanulmányokkal összefüggő ismeretek gyarapítása, vagy a Magyarországon történő családtagok látogatását, kivéve családi kapcsolatok erősítése céljából rendszeresen, száznolcvan napon belül kilencven napot meghaladóan, folyamatosan kívánnak Magyarországra látogatni, illetve itt tartózkodni.

2022. január elsejétől a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény alapján lehetőség van ún. Fehér Kártya kiadására is annak a harmadik országbeli állampolgárnak, aki Magyarországon kívüli országban igazolt foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban áll és a munkáját Magyarországról fejlett digitális technológiai megoldással végzi, vagy Magyarországon kívüli országban igazolt nyereséggel rendelkező vállalkozásban tulajdoni részesedéssel rendelkezik, és munkáját vagy vállalkozását Magyarországról fejlett digitális technológiai megoldással végzi. A harmadik állambelinek meg kell felelnie a 180 napon belül 90 napot meghaladó magyarországi tartózkodás általános feltételeinek, és nem állhatnak fel vele szemben nem

a törvényben foglalt kizáró okok, és nem folytat keresőtevékenységet Magyarországon, valamint magyarországi vállalkozásban tulajdoni részesedéssel nem rendelkezik.

A Fehér Kártya kiadása iránti kérelmet - törvényben foglalt kivétellel - annál a konzuli tisztviselőnél vagy tartózkodási engedély iránti kérelem átvételére felhatalmazott egyéb helyen kell benyújtani, amely a kérelmező állandó vagy szokásos tartózkodási helye, illetve állampolgársága szerinti országban működik.

A magyar jogrendben és gyakorlatban a diplomáciai/konzuli képviseleteken felvehető vízum szintén csak előzetes beutazási ígérvény, a belépés és tartózkodás előírt feltételeinek megléte tehát az államhatáron újra ellenőrizhető, s ezek – akárcsak részleges – hiányában is, a külföldi beléptetése jogszerűen megtagadható. Ez a magyar gyakorlat megfelel a nemzetközi közösség államai többsége gyakorlatának.

4.3.4. A schengeni rendészeti együttműködési rendszer

A schengeni térség az európai projekt egyik fő vívmánya, mely jelenleg 29 államot foglal magában így közel 420 millió lakosra terjed ki. A 27 uniós tagállam közül 25 ország, valamint az Európai Szabadkereskedelmi Társulás tagjai (Izland, Liechtenstein, Norvégia és Svájc) vesznek részt a rendészeti együttműködési rendszerben. A Ciprussal közös belső határokon még nem szűnt meg az ellenőrzés, Írország pedig nem része a schengeni térségnek, bár Írország a rendőri együttműködésben részt vesz. A résztvevő országok köre legutóbb 2025 január elsejével módosult, ugyanis a 2024 decemberében a magyar soros elnökség alatt sikerült megállapodnia a Tanácsnak Bulgáriával és Romániával a határokon végzett ellenőrzések megszüntetéséről.

A belső határellenőrzések nélküli térséghez tartozás azt jelenti, hogy az országok a belső határokon nem végeznek ellenőrzést, kivéve bizonyos fenyegetések esetén, ugyanakkor külső határaikon harmonizált ellenőrzést végeznek, meghatározott kritériumok alapján. A schengeni térségre vonatkozó szabályokat az ún. Schengeni határellenőrzési kódex tartalmazza.

Magyarország teljes jogú schengeni tagságát követően vízumrendészeti szempontból az a leglényegesebb változás, hogy hazánkban is érvényesek a schengeni tagállamok által kibocsátott vízumok és tartózkodási engedélyek, valamint, a magyar külképviseletek által kibocsátott egységes schengeni vízumok és a magyar hatóságok által kiállított tartózkodási engedélyek is érvényesek a teljes schengeni térségben.

A schengeni rendszerben a vízum iránti kérelmet annak a tagállamnak a külképviseletén kell benyújtani, amely ország a látogatás kizárólagos vagy (egynél több úti cél esetében) fő úti célja. Ha pedig a több országot is érintő látogatások egyforma vagy közel egyforma időtartamúak, akkor a meghatározó tényező az első úti cél, vagyis az az ország, ahol a kérelmező első ízben lép be a schengeni területre. Főszabály szerint tehát magyar külképviseleten schengeni vízum iránti kérelmet az a vízumkötelezett külföldi nyújthat be, akinek fő úti célja Magyarország.

Hazánk a schengeni tagállamok bevált gyakorlatát követve, képviseleti megállapodásokat kötött más schengeni tagállamokkal. E megállapodásoknak az a lényege, hogy számos olyan országban is lehet magyar vízumot kérelmezni, amelyben nincs magyar konzulátus. A Magyarországot a vízumkiadásban képviselő ország konzulátusa a közös schengeni szabályok alapján állítja ki a magyarországi beutazásra szóló vízumot, miközben a kérelmet ugyanolyan módon vizsgálja meg, mintha a külföldi öhozzá kívánna beutazni. E képviseleti megállapodások megkötésekor elsősorban olyan európai uniós partnereinkre támaszkodtunk, amelyeknek hazánkéhoz képest rendkívül kiterjedt a diplomáciai-konzuli képviseleti hálózatuk (például Franciaország, Lengyelország, Németország, kisebb mértékben Ausztria).

Schengeni tagságunk kapcsán indokolt szólnunk a SIS-ről, azaz a Schengeni Információs Rendszerről is. Ennek alapköve, hogy a schengeni megállapodás (1985) és a schengeni végrehajtási egyezmény (1990) lehetővé tették a személyek szabad mozgását biztosító egységes térség létrehozását, ahol a tagállamok közötti belső határokon megszűnik az ellenőrzés, miközben a schengeni térségbe történő belépéskor minden külső határátkelő helyen azonos szabályok szerint történik a határforgalmi ellenőrzés.

A belső határok eltörléséből adódó biztonsági kockázatok miatt azonban úgynevezett kiegyenlítő intézkedések szükségesek. Ezek keretében a külső határon egységes ellenőrzést, továbbá a schengeni térségen belül az egyes tagállamok rendvédelmi szervei úgynevezett mélységi ellenőrzést hajtanak végre, melynek során ellenőrizhetik mind a tagállamok, mind a harmadik országok állampolgárait is.

Ezt az ellenőrzést a schengeni tagállamok adatszolgáltatásából építkező és az egymás közötti adatcserét szolgáló, csúcstechnológiai szinten informatizált Schengeni Információs rendszer (Schengen Information System, SIS) teszi lehetővé.

A SIS adatbázisában a következő adatok szerepelnek:

- harmadik állambeli állampolgárok tekintetében beutazási és tartózkodási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzések;
- letartóztatandó és európai elfogató parancs alapján átadásra vagy kiadásra kerülő személyekre vonatkozó figyelmeztető jelzések;
- eltűnt személyekre nézve kiadott figyelmeztető jelzések; bírósági eljárásban keresett személyekre (büntetőeljárásban bíróság által idézett személyekre, büntetés letöltésére felhívott személyekre, tanúkra) vonatkozó figyelmeztető jelzések;
- személyekre és tárgyakra vonatkozóan leplezett megfigyelés vagy célzott ellenőrzés végett kiadott figyelmeztető jelzések; s végül
- lefoglalandó vagy büntetőeljárásban bizonyítékként felhasználandó tárgyakra vonatkozó figyelmeztető jelzések.

A SIS a tagállamilag kijelölt rendőri, határellenőrzési, idegenrendészeti, vízumkiadó, vám- és igazságügyi szervek, a forgalmi engedélyek kiadására hatáskörrel bíró hatóságok, továbbá az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) és az Európai Igazságügyi Együttműködési Egység (Eurojust) számára biztosítja – szigorúan célhoz kötötten s hatáskörükhöz igazodóan – a személyekre, tárgyakra, gépjárművekre vagy nagy értékű műkincsekre vonatkozóan bevitt figyelmeztető jelzésekhez való hozzáférést.

A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény szerint a harmadik országbeli állampolgár köteles úti okmányának, valamint tartózkodásra jogosító engedélyének elvesztését, eltulajdonítását vagy megsemmisülését az idegenrendészeti hatóságnál haladéktalanul bejelenteni, mely erről igazolást állít ki. Ha az idegenrendészeti hatóság külföldi úti okmányt talál, azt a külgazdasági és külügyminiszter útján meg kell küldenie a kiállítás helye szerint joghatósággal rendelkező állam külképviselőjére.

Előfordulhat, hogy a Magyarországra korábban bevándorolt, illetve ott letelepedett harmadik országbeli állampolgár külföldi utazása során veszíti el útlevelét. Számára Magyarország külképviselője egyszeri utazásra jogosító úti okmányt akkor ad ki, ha a külföldön elveszett vagy megsemmisült úti okmánya az adott országban vagy egyéb külföldi országban nem vagy csak aránytalan nehézségek árán pótolható, és emiatt a Magyarországra való visszatérésére nincs lehetőség.

4.3.5. Anyakönyvi igazgatással összefüggő feladatok

A Bécsi Egyezmény és a kétoldalú konzuli egyezményeink többsége lehetővé teszi, hogy a konzuli tisztviselő anyakönyvvezetői minőségben is eljárjon. Az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény 4. § (7) bekezdése értelmében anyakönyvi kivonat kiállítására jogosult a hivatásos konzuli tisztviselő. Ha a névváltoztatás iránti kérelmet hivatásos konzuli tisztviselőnél nyújtották be, a névváltoztatási eljárással összefüggésben az anyakönyvi kivonatot a hivatásos konzuli tisztviselő állítja ki.

Amennyiben a konzuli szolgálat magyar állampolgár külföldön történt elhalálozásáról értesül, haladéktalanul értesíti az elhunyt legközelebbi ismert hozzátartozóját, és felvilágosítást nyújt számára az eltemetetéshez vagy a holttest hazaszállításához szükséges intézkedésekről. Amennyiben az eltemetésre kötelezett személy az elhunyt halotti anyakönyvi kivonatát saját maga beszerezni nem tudja, és a fogadó ország jogszabályai ezt lehetővé teszik, a konzuli szolgálat megkeresi a fogadó ország illetékes hatóságát a halotti anyakönyvi kivonat beszerzése érdekében.

A magyar állampolgár elhalálozása esetén a konzuli tisztviselő felhívja az eltemetésre kötelezettet arra, hogy intézkedjék a magyar állampolgár elhalálozásának hazai anyakönyvezése iránt, ennek hiányában hivatalból intézkedik a hazai anyakönyvezés iránt. Ez utóbbi esetben az ehhez szükséges konzuli cselekmények (például az idegen nyelvű halotti anyakönyvi kivonat magyar nyelvű hivatalos fordításának elkészítése) díjmentesek. Bár a konzuli védelemről szóló törvény e feladatot külön nem tárgyalja, az anyakönyvi jogszabályokból levezethető, hogy ha az anyakönyvi esemény bármilyen formában a konzuli tisztviselő tudomására jut, hivatalból is köteles eljárni. A gyakorlatban ugyanakkor a külföldön történt születés, házasságkötés vagy válás hazai anyakönyveztetése iránt leggyakrabban a szülők, illetve az érintett felek kérelmére, a konzul kezdeményezése esetén pedig velük együttműködve indul az eljárás.

Konzuli gyakorlatunkban, különösen a régmúlta visszanyúlóan, nem ritkán fordul elő olyan eset, hogy a magyar állampolgár külföldön történt születését vagy egyéb anyakönyvezendő személy-állapotú ügyét nem állami, hanem csupán egyházi bejegyzés tanúsítja. A hazai anyakönyvezés iránti kérelemhez csatolni kell a külföldi anyakönyvi okiratot. Ha a hazai anyakönyvezést végző hatóságnak hivatalos tudomása van arról, hogy az okirat külföldről nem szerezhető be vagy az anyakönyvezés külföldön nem történt meg, az anyakönyvi esemény tanúsítására alkalmas egyéb okiratot kell csatolni. Kétség esetén az eljáró hatóság a központi anyakönyvi szerv útján a külpolitikáért felelős miniszter vagy az adott állam Magyarországra akkreditált külképviseletének állásfoglalását kéri arról, hogy az okirat külföldről nem szerezhető be vagy az anyakönyvezés külföldön nem történt meg.

Az anyakönyvi eseményekhez kapcsolódóan a konzuli szolgálat gyakran terjeszt fel névváltoztatásra vonatkozó kérelmeket. Ilyen esetkor, amikor a magyar állampolgár születésének hazai utólagos vagy első anyakönyvezésekor az érintett személy vagy kiskorú esetén annak szülei kérik az utónévnek a külföldi anyakönyvi okiratban szereplőnek megfelelő magyar utónévre történő javítását. Ugyancsak a konzuli szolgálat útján terjeszthető fel az olyan névváltoztatási kérelem, amely a külföldivel külföldön kötött házasság következtében a megfelelő házastársi név hazai bejegyzésére irányul.

4.3.6. Közigazgatási feladatok teljesítése, jogsegély közigazgatási ügyben

Számos hatályos jogszabály ír elő konzuli feladatot a legkülönbébb közigazgatási ügyekben. A teljesség igénye nélkül megemlíjük az alábbi gyakori ügytípusokat:

- Elhunyt személy külföldről Magyarországra történő hazaszállításához az ügynevezett halottszállítási engedélyt vagy külföldi elhunytak a magyar területen való átszállításához az ügynevezett átszállítási engedélyt a magyar külképviseleti hatóság állítja ki (urna behozatalához, illetve átszállításához nem szükséges konzuli engedély).
- Az EU-EGT terület kivételével a külföldről véglegesen hazatérő magyarok, illetve betelepülő külföldiek vámmentességének előfeltétele a konzuli hatóság azon tanúsítványának kiadása, amely szerint az érintett személy előzőleg megszakítás nélkül legalább két éven keresztül, életvitelszerűen külföldön tartózkodott; napjainkban a konzuli ügyforgalom egyre növekvő részét teszi ki a közigazgatási ügyekkel kapcsolatos jogsegély ügyekben megvalósuló közreműködés, mindenekelőtt a különféle kézbesítési megkeresések teljesítése. A konzuli hatóság részéről ugyanakkor nem lehet helye kényszerkézbesítésnek.

Hatósági jogkört a diplomáciai vagy konzuli képviseletnek a külgazdasági és külügyminiszter által konzuli feladatok ellátására felhatalmazott tagja (ügynevezett konzuli tisztviselő), valamint a Külgazdasági és Külügyminisztérium gyakorolhat. Ha közigazgatási hatósági ügyben első fokon a konzuli tisztviselő jár el, a fellebbezés elbírálására a külgazdasági és külügyminiszter jogosult. Amennyiben egy más állam belső viszonyai ezt indokolják, a külgazdasági és külügyminiszter a külképviselet egyes konzuli feladatait az adott feladat ellátására jogosult másik magyar diplomáciai vagy konzuli képviselet egyidejű megjelölésével korlátozhatja.

4.3.7. Okirat-kiállítás és tanúsítványkészítés, eljárás közjegyzői minőségben

A konzuli tisztviselő a jogilag lényeges tényekről és körülményekről konzuli tanúsítványt készíthet vagy a fordítás helyességét tanúsíthatja, továbbá okiratot, pénzt és egyéb értéket vehet át megőrzésre. Ez az ügytípus is számos konzuli feladatot takar, közülük a legfontosabbak a következők:

- Ha magyar állampolgár külföldön, külföldi anyakönyvi hatóság előtt kíván házasságot kötni, az ügynevezett házasságkötési tanúsítványt – amely a kérelmező a magyar jog szerint fennálló házasságkötési képességét igazolja – a területileg illetékes külképviseleti hatóság állítja ki.
- A külképviseleti hatóság közreműködhet a teljes hatályú apai elismerő nyilatkozat tételénél. E nyilatkozat teljes hatályához szükséges az anyának, a kiskorú gyermek törvényes képviselőjének és – ha a gyermek a 14. életévét betöltötte – a gyermeknek a hozzájárulása is. A konzul az ilyen nyilatkozatot közjegyzői okiratba foglalja. Az elismerést és a hozzájárulást anyakönyvvezetőnél, bíróságnál, gyámhatóságnál, illetőleg magyar külképviseleti hatóságnál jegyzőkönyvbe kell venni vagy közjegyzői okiratba kell foglalni.

A fentiek szerint készített konzuli okirat, illetve tanúsítvány közokirat, melynek kiállításánál a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény rendelkezései szerint kell eljárni. Ugyanakkor a konzuli tisztviselő köteles megtagadni a közreműködést a közjegyzőkről szóló törvényben foglalt esetekben, továbbá, ha az eljárás nemzetközi jogi szabályba vagy a fogadó állam jogszabályába ütközne.

4.3.8. Diplomáciai felülhitelesítés – az apostille

A Konzuli törvény 15. §-a szerint, amennyiben nemzetközi szerződés eltérően nem rendelkezik, a külföldi közokirat, illetve a külföldi hivatalos szerv által hitelesített magánokirat magyarországi felhasználása céljából a konzul felülhitelesítheti a fogadó állam hatóságának az okiraton szereplő aláírását és bélyegzőlenyomatát, feltéve, hogy ezen hatóság aláírás- és bélyegzőmintájával rendelkezik.

Nemzetközi szerződés eltérő rendelkezése hiányában, külföldi felhasználás céljából a Külgazdasági és Külügyminisztérium felülhitelesíti a magyar központi államigazgatási szervek vagy közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására feljogosított szervezetek, köztestületek vagy személyek által kiállított okiraton szereplő aláírást és bélyegzőnyomatot, amennyiben az okiratot az igazságügyért felelős miniszter (közjegyzők által készített, illetve hitelesített okiratok esetén a Magyar Országos Közjegyzői Kamara) közbenső hitelesítési záradékkal látta el. Mindkét esetben a diplomáciai felülhitelesítés a bel- vagy külföldi hitelesítés végét jelenti.

A fenti rendelkezések azon államok vonatkozásában irányadóak, amelyek nem részesei a külföldön felhasználásra kerülő közokiratok diplomáciai vagy konzuli felülhitelesítésének mellőzéséről szóló 1961. évi hágai egyezménynek (apostille egyezmény). Az apostille egyezmény részes államai között ugyanis a külföldön felhasználásra kerülő okirat esetében mindössze egy, az egyezmény által meghatározott minta szerinti egységes nemzetközi hitelesítési tanúsítvány (úgynevezett apostille) beszerzése szükséges. Magyarországon apostille kiállítására (az okirat típusától függően) a Külgazdasági és Külügyminisztérium, az Igazságügyi Minisztérium és a Magyar Országos Közjegyzői Kamara jogosult.

4.4. A DIPLOMÁCIAI VÉDELEM ÉS A KONZULI VÉDELEM

A diplomáciai védelem egy állam azon jogosultsága, hogy egy, az állampolgárságával (jogi személyek esetén honosságával) rendelkező személy sérelmével járó, a jogsértő állam nemzetközi jogi felelősségét felvető magatartás esetén a jogsértő állam felelősségét diplomáciai vagy más békés úton felhívja.

A diplomáciai védelem az állam jogosultsága (és nem az állampolgár vagy jogi személy alanyi joga), melynek keretében az állam megkísérli rábírni a másik államot a jogsértés befejezésére és jóvátétel nyújtására. A diplomáciai védelem keretében az államok leggyakrabban a magyarázat-kérés, tiltakozás vagy jóvátétel kérésének eszközével élnek, de akár más, a nemzetközi jogban bevett eszközök alkalmazására is sor kerülhet.

A fentiekből következően a diplomáciai védelem nemzetközi jogi síkon zajlik, és politikai súlya vagy szimbolikus jelentősége nagy, éppen ezért alkalmazására csak ritkán kerül sor. Magyarországon diplomáciai védelem nyújtását tipikusan a Külgazdasági és Külügyminisztérium Nemzetközi Jogi Főosztálya, államtitkára vagy minisztere nyújtja.

A konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény alapvető rendelkezése, hogy Magyarország a magyar állampolgár érdekeinek külföldön történő védelmét (konzuli védelem) a konzuli szolgálat útján látja el. Jóllehet nemzetközi szerződés, törvény vagy kormányrendelet a konzuli szolgálat részére további közigazgatási feladatokat is meghatározhat, ez utóbbiak nem hátráltathatják a konzuli védelem ellátását.

A konzuli védelemre a magyar állampolgár alanyi jogon jogosult. E védelemnek – noha valamennyi életszerű esetre gyakorlatias és jogszerű megoldást kell találnia – elsősorban az alábbi tevékenységekre kell kiterjednie:

- tanácsadás és segítségnyújtás;
- bajba jutott magyar állampolgárok védelme;
- segítségnyújtás baleset vagy erőszakos bűncselekmény áldozatainak, illetőleg súlyos, sürgős ellátást igénylő betegeknek;
- segítségnyújtás katasztrófa, háború vagy fegyveres összeütközés esetén;
- a személyes szabadságukban külföldön korlátozott magyar állampolgárok védelme;
- konzuli teendők magyar állampolgár külföldi halála esetén;
- kiskorú vagy cselekvőképeségében korlátozott magyar állampolgárok védelme;
- távollévő személyek képviselte;
- magyar természetes vagy jogi személy érdekét szolgáló okirat-kiállítás és tanúsítvány-készítés;
- diplomáciai felülhitelesítés külföldi közokirat hazai, illetve hazai közokirat külföldi felhasználása céljából.

A fentiekből következően a konzuli védelem a fogadó állam belső jogának síkján zajlik, és politikai súlya nincs vagy csekély, alkalmazása pedig tipikus és gyakori. Magyarországon konzuli védelem nyújtása mindenekelőtt a Külgazdasági és Külügyminisztérium Konzuli és Állampolgársági Főosztályának feladata, melyet a budapesti központ és a konzuli külképviselet nyújtanak. A konzuli védelem nyújtása (szemben a diplomáciai védelemmel) illetékhez és konzuli díj fizetéséhez köthető, azonban a konzuli díj fizetése alól az ügyfél jóhiszemű magatartása esetében konzuli méltányossági jogkörben felmentés adható.

Az uniós konzuli együttműködés terén fontos kiemelni, hogy az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 23. cikke (és a Lisszaboni Szerződéssel kötelező erőre emelt Alapjogi Charta 46. cikke) értelmében olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgársága szerinti tagállam nem rendelkezik képviselettel, bármely uniós polgár jogosult bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai.

Ennek megfelelően, a magyar állampolgár érdekvédelmét olyan államban, ahol Magyarországnak nem működik diplomáciai vagy konzuli képviselete, az Európai Unió bármely tagállama is elláthatja, feltéve, hogy a fogadó állam azt nem ellenzi. Ez a gyakorlat fordítva is érvényesül, így a magyar konzuli szolgálat is elláthatja az Európai Unió polgárának érdekvédelmét, ha az Európai Unió tagállamának egy adott harmadik országban nincs diplomáciai vagy konzuli képviselete, és a fogadó állam a magyar külképviselet által nyújtandó érdekvédelmet nem ellenzi.

Ugyanakkor a konzuli védelemben részesítésnek korlátja, ha az állampolgár önkéntesen lemondott róla, illetve, ha egyúttal a fogadó államnak is állampolgára.

4.5. DIPLOMÁCIAI ÉS KONZULI KIVÁLTSÁGOK ÉS MENTESSÉGEK



Alapfogalmak: személyes kiváltságok és mentességek, joghatóság alóli mentesség, tanúvallomás-tétel alóli mentesség, végrehajtás alóli mentesség, kollektív és vegyes diplomáciai kiváltságok és mentességek

E szabályok nemzetközi jogi alapját a diplomáciai kapcsolatokról szóló 1961. évi bécsi egyezmény; a konzuli kapcsolatokról szóló 1963. évi bécsi egyezmény; illetve egyes önálló konzuli képviseleteink esetében az adott fogadó állammal kötött konzuli egyezményeink tartalmazzák.

A területi korlátokra tekintettel, tananyagunk szempontjából különösen a diplomáciai típusú kiváltságok és mentességek részletezése indokolt. Ezek szabályozása szolgált ugyanis alapul a konzuli típusú, a diplomáciaiakhoz mérten azonban korlátozottabb mértékű kiváltságok és mentességek egyetemes rendezéséhez is. E kiváltságok és mentességek a köztisztetletet biztosító, zavartalan külállambeli munka- és életfeltételek elősegítését hivatottak szabályozni mind a képviseletek, mind az ott dolgozó személyzet vonatkozásában.

4.5.1. A diplomáciai képviseletek kiváltságai és mentességei

A képviseletnek és vezetőjének joga van arra, hogy kitűzze a küldő állam lobogóját és címerét a képviselet helyiségeire, ideértve a képviselet vezetőjének lakását is, valamint a képviselet vezetőjének közlekedési eszközére. A fogadó állam köteles megkönnyíteni jogszabályai keretében a küldő államnak a képviselet részére szükséges helyiségek megszerzését (tulajdonjog) a területén, vagy segítségére lenni a képviselet más módon való elhelyezésében (bérlet). A fogadó állam szükség esetén köteles segítséget nyújtani a képviseletnek abban is, hogy tagjai megfelelő lakást kapjanak. A képviselet helyiségei sérthetetlenek. A fogadó állam hatóságai a képviselet helyiségébe nem léphetnek be, kivéve, ha ahhoz a képviselet vezetője hozzájárult. A fogadó államnak különös kötelessége, hogy minden megfelelő intézkedéssel megvédje a képviselet helyiségeit bármely behatolás vagy kártétel ellen, és megakadályozza a képviselet nyugalmának megzavarását vagy méltóságának megsértését. A képviselet helyiségei, azok berendezése és az ott lévő egyéb vagyontárgyak, valamint a képviselet közlekedési eszközei mentesek a kutatás, igénybevétel, foglalás vagy végrehajtás alól. A képviselet irattárai és okmányai mindenkor sérthetetlenek, bárhol is vannak elhelyezve. A küldő állam és a képviselet vezetője a képviselet helyiségeit illetően, akár tulajdonjog, akár bérlet alapján bírja azokat, mentesek minden országos, regionális vagy községi (helyi) adó és illeték fizetése alól, ide nem értve a szolgáltatások fejében járó díjakat. Ez az adómentesség azonban nem vonatkozik azokra az adókra és illetékekre, amelyeket a fogadó állam jogszabályai szerint a küldő állammal vagy a képviselet vezetőjével szerződő személynek kell fizetnie. A fogadó állam a területén az állambiztonsági okokból bizonyos övezetekbe való belépést tiltó vagy szabályokhoz kötő törvényeinek és rendeleteinek fenntartásával a képviselet minden tagja számára biztosítja a szabad mozgást és közlekedést. A fogadó állam megengedi és védelemben részesíti a képviselet szabad érintkezését minden hivatalos ügyben. A küldő állam kormányával, valamint bárhol lévő más képviseleteivel és konzulátusaival való érintkezése során a képviselet az érintkezés minden megfelelő módját használhatja, ideértve a diplomáciai futárokat és a rejtjeles vagy számjeles üzeneteket is. Rádió-adóállomást azonban a képviselet csak a fogadó állam hozzájárulásával rendezhet be és használhat. A képviselet hivatalos levelezése sérthetetlen. Hivatalos levelezésen kell érteni a képviselet és annak tevékenységével kapcsolatos minden levelezést.

A diplomáciai poggyászt nem szabad sem felnyitni, sem visszatartani. A diplomáciai poggyászt alkotó csomagokat a jellegükre utaló látható külső jellel kell ellátni, azok csak diplomáciai okmányokat vagy hivatalos használatra szolgáló tárgyakat tartalmazhatnak. A fogadó állam a diplomáciai futárt – akit olyan hivatalos okmánnyal kell ellátni, amely futári minőségét és a diplomáciai poggyászt alkotó csomagok számát feltünteti – tevékenységének gyakorlása során védelemben részesíti. A diplomáciai futár személye sérthetetlen, és ellene a letartóztatás vagy visszatartás semmiféle formája sem alkalmazható.

A képviselő által hivatalos ténykedésért beszédett díj és költség adó- és illetékmentes. A fentiekben túlmenően általában is igaz, hogy a fogadó állam a képviselő feladatainak teljesítéséhez minden könnyítést megad.

A konzuli képviselők helyiségeinek jogállása két tekintetben tér el a fentiekben részletezett diplomáciai képviselők jogállásától:

- Tűzvész vagy más azonnali védelmi intézkedést követelő elemi csapás esetén vélelmezhető, hogy a konzuli képviselő vezetője hozzájárulást adott a fogadó állam hatóságai számára a konzuli képviselő helyiségeibe történő belépésre (tűzoltószabály), míg a diplomáciai képviselők sérthetlensége abszolút;
- a konzuli képviselők helyiségei azonnali és teljes kártalanítás mellett kisajátíthatóak.

4.5.2. A képviselő személyzetének különböző jogállású tagjait megillető kiváltságok és mentességek

A diplomáciai képviselő személye sérthetetlen. A letartóztatás vagy őrizetbe vétel semmiféle formája sem alkalmazható ellene. A fogadó állam illő tisztelettel bánik vele, és minden megfelelő intézkedést megtesz a személye, szabadsága és méltósága bármely sérelmének megakadályozására. A diplomáciai képviselő magánlakását ugyanaz a sérthetlenség és védelem illeti meg, mint a képviselő helyiségeit. Iratai, levelezése és vagyona – egyes szűk körű és kizárólag végrehajtási típusú intézkedések kivételével – ugyancsak sérthetetlenek.

A diplomáciai képviselő mentes a fogadó állam büntető joghatósága alól. A diplomáciai képviselő a fogadó állam polgári és államigazgatási joghatósága alól is mentes, kivéve:

- a fogadó állam területén fekvő, magántulajdonban álló ingatlanra vonatkozó dologi jogi pert, ha csak a diplomáciai képviselő az ingatlant nem a küldő állam javára, a képviselő céljára tartja birtokában;
- az olyan hagyatéki eljárással kapcsolatos pert, amelyben a diplomáciai képviselő magán-személyként mint végrendeleti végrehajtó, hagyatéki gondnok, örökös vagy hagyományos és nem a küldő állam képviselőjeként szerepel;
- az olyan pert, amely a diplomáciai képviselő által a fogadó államban, hivatalos tevékenysége körén kívül folytatott bármilyen szabadfoglalkozással vagy kereskedelmi tevékenységgel kapcsolatos.

A diplomáciai képviselő nem köteles tanúvallomást tenni. A diplomáciai képviselővel szemben semmiféle végrehajtási intézkedést nem lehet tenni, kivéve az előzőekben említett eseteket, amennyiben a végrehajtás személye és lakása sérthetlenségének csorbítása nélkül foganatosítható. A diplomáciai képviselő mentessége a fogadó állam joghatósága alól nem vonja ki őt a küldő állam joghatósága alól.

A diplomáciai képviselő mentes minden személyes vagy tárgyi, országos, regionális vagy községiadó és illeték alól, kivéve:

- az áruk vagy szolgáltatások árába rendszerint belefoglalt közvetett adókat;
- a fogadó állam területén fekvő, magántulajdonban álló ingatlan után járó adókat és illetékeket, hacsak a kérdéses ingatlant nem a küldő állam javára, a képviselő céljára tartja;
- a fogadó állam által kirótt örökösödési illetéket;
- a fogadó államban levő forrásból eredő magánjövedelem után járó adókat és illetékeket, valamint
- a fogadó államban levő kereskedelmi vállalkozásokba befektetett tőke adóját;
- a szolgáltatások fejében járó díjakat;
- ingatlanvagyonnal kapcsolatos bejegyzési, bírósági vagy jegyzőkönyvi, jelzálog- és bérlyegilletéket.

A fogadó állam köteles mentesíteni a diplomáciai képviselőt minden személyes szolgáltatás, a közmunka bármely formája és az olyan katonai terhek, mint a katonai igénybevétel, beszolgáltatás és beszállásolás alól.

A fogadó állam az általa hozott törvények és rendeletek szerint engedélyezi a behozatalt, és mentességet biztosít minden vám és adó, valamint a kapcsolatos közterhek tekintetében, ide nem értve a raktározási, fuvar és hasonló szolgáltatások díját:

- a képviselő hivatalos használatára szolgáló tárgyakra; illetőleg
- olyan tárgyakra vonatkozólag, amelyek a diplomáciai képviselő vagy a vele közös háztartásban élő családtagok személyes használatára szolgálnak, ideértve a berendezkedéshez szükséges tárgyakat.

A diplomáciai képviselő személyi poggyásza mentes a vámvizsgálat alól, kivéve, ha komoly ok van annak feltételezésére, hogy a poggyász olyan tárgyakat tartalmaz, amelyekre nem terjednek ki a fent említett mentességek, vagy amelyeknek behozatala, illetve kivitele a fogadó állam jogszabályai szerint tilos, vagy annak vesztegzásra vonatkozó rendelkezései alá esik. Az ilyen vizsgálatot csak a diplomáciai képviselő vagy igazolt képviselője jelenlétében lehet lefolytatni. A diplomáciai képviselő családjának a háztartásában élő tagjai, amennyiben nem állampolgárai a fogadó államnak, részesülnek az előzőekben meghatározott személyi jellegű (a diplomáciai képviselőhöz mint hivatalos kiküldöthöz igazodó) meghatározott kiváltságokban és mentességekben.

A képviselő igazgatási és műszaki személyzetének tagjai a háztartásukban élő családtagokkal együtt, amennyiben nem állampolgárai vagy állandó lakosai a fogadó államnak, azonos kiváltságokban és mentességekben részesülnek, kivéve azt, hogy a fogadó állam polgári és államigazgatási joghatósága alóli mentesség nem terjed ki a hivatali kötelességeik teljesítése körén kívül eső ténykedéseikre (funkcionális mentesség). Az említett személyek ugyancsak részesülnek a vám-, adó- és közterhek alóli mentességben az első berendezkedésük céljára behozott tárgyakat illetően. A képviselő kisegítő személyzetének azok a tagjai, akik nem állampolgárai vagy állandó lakosai a fogadó államnak, mentességben részesülnek a hivatali kötelességeik teljesítése során végzett ténykedésük tekintetében, adó- és illetékmentességben részesülnek az alkalmaztatásuk folytán kapott illetményeikre nézve, és megilleti őket a társadalombiztosítási szabályok alóli mentesség. A képviselő tagjainak háztartási alkalmazottai, amennyiben nem állampolgárai vagy állandó lakosai a fogadó államnak, adó- és illetékmentességben részesülnek az alkalmaztatásuk folytán kapott illetményeikre nézve. Egyéb vonatkozásban csak a fogadó állam által engedett mértékben élveznek

kiváltságokat és mentességeket. A fogadó államnak e személyek feletti joghatóságát mégis olyan módon kell gyakorolnia, hogy indokolatlanul ne akadályozza a képviselő feladatainak teljesítését.

Az a diplomáciai képviselő, aki állampolgára a fogadó államnak, vagy állandóan a fogadó államban lakik, csak a hivatali kötelességeinek teljesítése során kifejtett ténykedése tekintetében részesül a joghatóság alóli mentességben és sérthetetlenségben, hacsak a fogadó állam nem biztosít számára ezen túlmenő kiváltságokat és mentességeket.

Harmadik államok nem akadályozhatják a képviselő igazgatási és műszaki vagy kisegítő személyzete tagjainak vagy ezek családtagjainak a területükön való átutazását. Harmadik államok az átmenő hivatalos levelezésnek és más hivatalos közlésnek, ideértve a rejt- és számjeles üzeneteket is, ugyanolyan szabadságot és védelmet biztosítanak, mint a fogadó állam. A diplomáciai futároknak, akiknek, ha ez szükséges, útlevelükre vízumot adtak, valamint az átmenő diplomáciai poggyásznak ugyanazt a sérthetetlenséget és védelmet biztosítják, mint amelynek nyújtására a fogadó állam köteles.

A képviselő helyiségeit nem szabad olyan módon használni, amely összeférhetetlen a képviselőnek a jelen szerződésben, vagy a nemzetközi jog általános szabályaiban, vagy a küldő és a fogadó állam között hatályban levő külön megállapodásokban meghatározott feladatkörével. A diplomáciai képviselő a fogadó államban nem gyakorolhat egyéni haszonra semmiféle foglalkozást vagy kereskedelmi tevékenységet.

A diplomáciai képviselő működése véget ér többek között:

- Ha erről a küldő állam a fogadó államot értesíti, illetve a fogadó állam közli a küldő állammal, hogy a diplomáciai képviselőt nem hajlandó a képviselő tagjának elismerni. Ez az úgynevezett el nem fogadhatóság.
- Ha a magyar gyakorlatban vagy a diplomáciai képviselő által elkövetett visszaélés, esetleges jogsértés csekély súlya vagy a küldő államához fűződő baráti viszony, illetve megkülönböztetett külpolitikai érdek miatt az el nem fogadhatóság közlése megelőzi a nem kívánatos személlyé (*persona non grata*) nyilvánítást. E kettő között lényeges különbség, hogy az el nem fogadhatóvá nyilvánított személyt a küldő állam ésszerű határidőn belül visszahívhatja, a *persona non grata*-vá nyilvánítás azonban lehet azonnali hatályú is, s akár kiutasításhoz is vezethet. Amennyiben a távozásra felhívott személy Magyarország területét a küldő állammal egyeztetett időpontig mégsem hagyná el, az érintett személynek a magyar joghatóság alóli mentessége megszűnik.
- A fogadó állam köteles – még fegyveres összeütközés esetén is – megkönnyíteni, hogy a kiváltságokban és mentességekben részesülő személyek, akik nem állampolgárai a fogadó államnak, valamint állampolgárságuktól függetlenül ezek családjának tagjai, területét mielőbb elhagyhassák.
- A fogadó állam különösen köteles – ha erre szükség van – az említett személyek, valamint vagyontárgyaik számára a szükséges szállítási eszközöket rendelkezésre bocsátani.
- Ha két állam között a diplomáciai kapcsolatok megszakadnak, vagy a képviselő tagjait véglegesen vagy időlegesen visszahívták, a fogadó állam köteles – még fegyveres összeütközés esetén is – tiszteletben tartani és megvédeni a képviselő helyiségeit, annak vagyontárgyaival és irattárával együtt. Ilyen esetben a küldő állam a képviselő helyiségei, az ott levő vagyontárgyak, valamint az irattár őrzésével megbízhat a fogadó állam részéről elfogadható harmadik államot.

Végezetül, a küldő állam a saját, valamint állampolgárai érdekeinek védelmét a fogadó állam számára is elfogadható harmadik államra bízhatja. E fejezet kapcsán tényként rögzíthetjük, hogy a szóban forgó bécsi egyezmény, illetve bécsi egyezmény gyakran váltak a nemzetközi jogban biztosított mentességekkel és kiváltságokkal való visszaélés hivatkozási alapjává (különösen közlekedési, s kisebb súlyú szabálysértési, illetve vétségi ügyekben). Erre tekintettel a korszerű nemzetközi jogi felfogás, s egyre több állam bírói gyakorlata is, a funkcionalitás elvének vizsgálatát helyezi előtérbe, tehát azt vizsgálja, hogy a kérdéses cselekmény szerves összefüggésbe hozható-e a küldő államtól származó, jogszerű megbízással, avagy sem. (A példa kedvéért vizsgálandó tehát, hogy a gyorshajítás szolgálati úton avagy kirándulás közben fordult-e elő.) Helyesebb ily módon az a felfogás, amely szerint a diplomaták nem kivételezett személyi kört alkotnak, mivel az utazók döntő többségéhez képest nem csupán két jogrendszer, azaz a küldő és a fogadó állam joga alá tartoznak külföldi útjaik során, hanem rájuk nézve még a nemzetközi jogból eredő külön kötelezettségek is irányadóak.

A konzuli tisztviselők kiváltságai és mentességei az alábbiakban térnek el a diplomáciai képviselők jogállásától:

- Szemben a diplomáciai képviselőkkel, kiváltságaik és mentességeik csak a konzuli minőségükben végzett feladataik tekintetében állnak fenn (funkcionális mentesség).
- Személyes sérthetlenségük korlátja, hogy súlyos bűncselekmény elkövetése (és különösen tettenérés) esetén az illetékes bíróság jogerős határozata alapján őrizetbe vehetők.
- Tanúvallomás tételére kötelezhetők, a vallomástételt csak hivatali cselekményeikkel összefüggő esetekben tagadhatják meg.
- Magánlakásuk és levelezésük nem minősül sérthetetlennek.

4.6. DIPLOMÁCIAI PROTOKOLL



Alapfogalmak: protokoll, diplomáciai protokoll, protokoll-lista

Protokoll, etikett, illem: mindhárom kifejezés hasonló fogalmi kört takar, mégpedig az emberi társas érintkezésre és a viselkedéskultúrára vonatkozó gyakran íratlan szabályok összességét. Közös ezekben a normacsoportokban, hogy jogilag nem kötelezők, ám megsértésük általában mégis valamilyen nem kívánt következménnyel, például társadalmi rosszallással jár.

Illem alatt értjük az évezredes társas érintkezés során közmegegyezéssel rögzült és jogszabálynak nem minősülő, de az adott helyzetben elvárt és a „mit illik” kérdésre adott válaszként realizálódó emberi viselkedési szabályok összességét. Az illemszabályok koronként, kultúrkörönként és közösségként is folyamatosan változtak, változnak.

Ehhez képest az etikett jelenti azokat az illemszabályokat, amelyeket ünnepélyes alkalmakkor kell követnünk.

Végül a protokoll szűkebb meghatározása alapján kizárólag a diplomáciai érintkezés során alkalmazott magatartási szabályokat, vagyis a nemzetközi kapcsolatok rendezvényein, eseményein követett eljárási, rangsorolási, magatartási, levelezési, szervezési, viselkedési és etikett szabályok összességét jelenti („diplomáciai protokoll”), de tágabb értelemben beszélhetünk nemzeti protokollról, nemzetközi protokollról, de például üzleti protokollról is.

A protokoll kifejezés a bizánci görög nyelvből származik, és eredetileg a nemzetközi szerződésekhez készített előzéklapot jelentett, melynek segítségével könnyebb volt a pergamentekercsek áttekintése, rendszerezése. Ebből a rendszerből fejlődött aztán ki a mai értelemben vett protokoll, mely azon szabályok összességét jelenti, amelyek megszabják a diplomáciai képviselők egymással való hivatalos érintkezésének módját. Tágabb értelemben a protokoll a hivatalos érintkezésre, különösen a hivatalos rendezvényekre, meghívásokra, megbeszélésekre vonatkozó íratlan szabályok, érvényben levő szokásoknak az összessége.

A nemzetközi protokollt a nemzetközi kapcsolatok, míg az üzleti protokollt a versenyszféra szereplői között alkalmazzák. A diplomáciai protokoll felfogható a nemzetközi protokollnak a diplomácia világára vonatkozó részterületéként.

A diplomáciai protokoll a diplomácia szereplőinek viselkedését, érintkezését rögzíti bizonyos alkalmakkor, előre meghatározott koreográfia szerint. A protokoll a diplomáciai cselekedetek nemzetközi nyelve, a diplomáciai képviselők mindenhol a világon „értik és beszélnek” ezt a nyelvet, segéd- és taktikai eszközeinek egész tárával alakítható az állam külpolitikai céljainak megfelelően a hivatalos kapcsolatteremtés, illetve -tartás szükséges intenzitása, tartalma, hatékonysága. A protokoll-előírásokat hivatalosság, merevség, a formaságokhoz való szigorú ragaszkodás jellemzi, ami nélkülözhetetlen például:

- a rangsorolásnál;
- az ültetési rend meghatározásakor étkezésnél, gépkocsiban, elnökségben, színházban stb.;
- hivatalos látogatások esetében;
- megbízólevelek átadásakor;
- nemzetközi szerződések megkötésekor;
- állami/hivatalos ajándékozásokor.

A protokoll-előírások megsértése, még ha az nem is szándékosan történt, komoly negatív következményekkel járhat az államközi kapcsolatokban.

Éppen ezért nem véletlen, hogy a külkapcsolatok bonyolításával foglalkozó valamennyi állami szerv esetében nélkülözhetetlen egy protokoll-osztály létesítése. A Külgazdasági és Külügyminisztérium Protokoll Főosztálya útján látja el különösen:

- a Külgazdasági és Külügyminisztérium vezetői által Magyarországra meghívott külföldi személyiségek, küldöttségek tartózkodásával és utazásával kapcsolatos protokolláris és szervezési feladatokat;
- intézi a Magyarországon rendezendő külügyminiszteri szintű, többoldalú tanácskozásokat, illetve a nemzetközi szervezetek magyarországi üléseinek protokolláris és szervezési teendőit;
- ellátja a miniszter belföldi és külföldi látogatásainak, az államtitkárok és helyettes államtitkárok belföldi rendezvényeinek, valamint a partnereik magyarországi látogatásainak protokolláris és szervezési teendőit;
- a miniszter, az államtitkárok és a helyettes államtitkárok külföldi utazásai esetében eljár a kormányváró lefoglalása ügyében;
- kapcsolatot tart a Köztársasági Elnöki Hivatallal, valamint a Miniszterelnökséggel a köztársasági elnök és a miniszterelnök külföldi útjainak előkészítésével és lebonyolításával kapcsolatos információknak a fogadása és továbbítása céljából.

A protokoll-lista. Minden ország saját maga határozza meg vagy jogszabályban, vagy pedig szokásjogi úton a saját belső hivatalos protokoll-rangsorát tartalmazó protokoll-listát, amellyel kapcsolatban, ahogyan korábban láthattuk a Külgazdasági és Külügyminisztérium Protokoll Főosztályának van elsődleges szerepe.

A magyar protokoll-lista a következő „osztályokat” alkalmazza:

- I. Közjogi méltóságok,
- II. Miniszterek, miniszterrangúak,
- III. Államtitkárok,
- IV. Helyettes államtitkárok,
- V. Hivatalvezetői besorolású személyek.

A Közjogi méltóságokon belüli besorolás/rangsor a következőképpen alakul:

1. Magyarország köztársasági elnöke;
2. Magyarország miniszterelnöke;
3. Az Országgyűlés elnöke;
4. Az Alkotmánybíróság elnöke;
5. A Kúria elnöke;
6. A Legfőbb Ügyész
7. Magyarország volt elnökei;
8. Magyarország volt miniszterelnökei;
9. Az Országgyűlés volt elnökei.

II. RÉSZ

BIZTONSÁG- ÉS VÉDELEMPOLITIKA

A BIZTONSÁG- ÉS VÉDELEMPOLITIKA EGY MEGLEHETŐSEN SZÉLES TERÜLETET ÁTÖLELŐ ÉS ÖSSZETETT SZAKPOLITIKA, MEGISMERTETÉSE AKÁR ÖNMAGÁBAN ELEGENDŐ CÉL LEHETNE A KÖZZSZOLGÁLATI TISZTVISELŐK BIZTONSÁGGAL ÉS VÉDELEMMEL KAPCSOLATOS ÁLTALÁNOS TÁJÉKOZOTTSÁGÁNAK KISZÉLESÍTÉSÉHEZ. UGYANAKKOR FONTOSNAK TARTOTTUK TÖBB HELYEN IS ÁTLÉPNI ENNEK A FOGALOMNAK A SZŰKEBB ÉRTELMEZÉSÉN ANNAK ÉRDEKÉBEN, HOGY TOVÁBBI, KÖZVETLENÜL UGYAN NEM, DE ÁTTÉTELESEN MÉGIS KAPCSOLÓDÓ, ÉS A KÖZZSZOLGÁLATI TISZTVISELŐK SZÁMÁRA HASZNOSNAK GONDOLT ISMERETANYAGOT IS ADJUNK, ELEGENDŐ, HA A KRITIKUS SZERVEZETEK ELLENÁLLÓ KÉPESÉGÉRE GONDOLUNK, DE IDE TARTOZÓNAK VÉLJÜK BIZONYOS HATÁROKON BELÜL A NEMZETBIZTONSÁGI ISMERETEKET IS. A MINŐSÍTETT INFORMÁCIÓK VÉDELMEVEL KAPCSOLATOS ALAPISMERETEK PEDIG HASZNOSAK LEHETNEK A KORMÁNYTISZTVISELŐK NAPI MUNKAVÉGZÉSE SORÁN IS.

1. FEJEZET: A BIZTONSÁG- ÉS VÉDELEMPOLITIKA ALAPJAI

1.1. A BIZTONSÁG- ÉS VÉDELEMPOLITIKA TÁRGYA ÉS TÉNYEZŐI



Alapfogalmak: biztonság, biztonsági szektor, védelmi szféra, objektív biztonság, szubjektív biztonság (percepció), biztonságpolitika, védelempolitika, kihívás, kockázat, fenyegetés, válság, konfliktus, háború, agresszió

A *biztonságnak* nincs általánosan elfogadott definíciója, azok a nemzetközi szervezetek, amelyeknek Magyarország tagja, a biztonság fogalmát valamennyien szélesen értelmezik, s megkülönböztetik annak katonai, politikai, gazdasági, környezeti, társadalmi és informatikai (információbiztonsági) dimenzióját. A biztonság katonai dimenziójának alapkérdése az állam katonai biztonsága, a politikai dimenzió az állam stabilitása, az állam erőszak-monopóliumának biztosítása, a gazdasági dimenzió az gazdaság stabilitása, a lakosság prosperitása, a környezeti dimenzió az környezet fenntarthatósága, a társadalmi dimenzió az társadalmi csoportok és az egyén biztonsága. Napjaink információs társadalmában szinte minden területen meghatározó jelentőségű az információbiztonság, illetve a kiberbiztonság megteremtése, illetve fenntartása.

A biztonság legáltalánosabban egyrészről a veszély és fenyegetés hiányát, valójában a veszély és a fenyegetés elhárításának képességét jelenti. Egy állam aktivitása a nemzetközi rendszerben mindig kétirányú: kifelé igyekszik számára kedvező irányban alakítani biztonsági környezetét és megvalósítani érdekeit, míg ezzel egyidejűleg felkészül a kívülről érkező negatív hatásokra, kihívásokra, fenyegetésekre, és elhárítja azokat. E képességek (intézmények, eszközök eljárások) többsége a politika bevett intézményrendszeréhez tartozik. A biztonság hiányáról akkor beszélünk, ha

egy helyzet létfenyegetést hordoz magában, illetve ha kezelése rendkívüli eszközöket igényel. Ez utóbbi esetben a biztonság megteremtése kikerül a politika szokványos menetéből.

Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy a biztonság döntően percepcionális kérdés, vagyis azt, hogy az egyén és közösség mit gondol a biztonságról, az objektív biztonság (biztonsági helyzet) és a szubjektív biztonság (biztonságérzet, percepció) együttesen határozza meg, és koránt sem biztos, hogy ez a két megközelítés mindig egybeesik. Az államok, a nemzetek és különféle más közösségek ugyanis sok esetben egészen másképpen látják egy-egy fenyegetés veszélyességét.

A biztonság érvényesülése a társadalomban a biztonságpolitika közvetítésével történik. A biztonságpolitika biztosítja a társadalom számára alapvető funkciók működését, a nemzeti szuverenitást és a lakosság életfeltételeinek alapjait. A biztonságpolitika egy jövőbeni várható, a biztonságot veszélyeztető esemény megelőzésével, kezelésével, illetve következményeinek kezelésével foglalkozik. Ebből következik, hogy a biztonságpolitika folyamat, melyet az események, feltételek változásai determinálnak.

A *védelempolitika* az ország védelmével, a haderő fejlesztésével, a hadsereg és a védelmi szektor felépítésével és működtetésével foglalkozó szakpolitika.

A biztonságpolitika és a védelempolitika két olyan államilag monopolizált és centralizált politika, amelynek az állam elsőbbséget tulajdonít más politikákkal szemben.

A *biztonságpolitika* interdiszciplináris jellegű szakpolitika, azon politikai célok, stratégiák és eszközök összessége, amelyek egyik oldalról a béke megőrzését, a háborúk megakadályozását szolgálják (védelempolitika), másik oldalról viszont tartalmazzák a nem katonai jellegű fenyegetések, veszélyek és kockázatok elleni fellépéshez, az ország megvédéséhez szükséges feltételek megteremtését is. Jóllehet a biztonsági (védelmi) helyzet – definíciószerűen – a normál politikai menettől eltérő, rendkívüli intézkedéseket követelő időszak, az államok e helyzetek elkerülése, megelőzése érdekében a normál politikai szférában is kialakították azokat az intézményeket, amelyek a biztonság- és védelempolitika megvalósítását szolgálják. Összefoglalóan ezen intézményeket nevezzük biztonsági és védelmi szektornak.

A *biztonsági szektor* mindazon intézmények, illetve szereplők összessége, amelyek az állam, az államhoz tartozó népesség biztonságának garantálásában szerepet játszanak. Ide tartozónak tekintjük az alapvető biztonságpolitikai szereplőket és jogkikényszerítő intézményeket, a biztonságpolitikát tervező, menedzselő és felügyelő testületeket, az igazságügyi intézményeket, illetve az államhoz nem tartozó egyes szereplőket. A biztonsági szektor legfontosabb szereplői a kormányok, a parlamentek, a szaktárcák és a szakapparátus, az államapparátus és közigazgatás, a speciális szervezetek, és biztonsági közösségként maga a társadalom is.

A *védelmi szektor (védelmi szféra)* konvencionális szereplői a honvédelem, rendvédelem, katasztrofavédelem, gazdaságvédelem, amely mellett ma már egyre nagyobb teret és befolyást kap az információvédelem/kibervédelem, amely amellett, hogy önálló tényezővé vált, jelentős hatással van a védelem többi aspektusának megvalósítására. Az információs rendszerek ma már nem csak az internet világát jelentik, hanem azokat a kritikus információs infrastruktúrákat is, amelyek nélkül nagyon nehéz elképzelni az életünket.

A biztonság megteremtésében normál esetben mindig az állam a főszereplő, a társadalom tagjai elsősorban az államtól várják el biztonságuk szavatolását. Az állam és társadalom viszonyrendszerében a biztonság megteremtése terén ugyanakkor az állam csak az egyik főszereplő, melynek tevékenysége magába foglalja a biztonság minden szintjét (egyéni, csoport, nemzeti, nemzetközi), teljes kölcsönhatásukban, integrálja a biztonság különböző elemeit és területeit (politikai, katonai, gazdasági, környezeti, társadalmi), meghatározza és szavatolja a társadalom működésének és cselekvésének feltételrendszerét (stabilitás, kiszámíthatóság, védelem).

A komplex, mindent átfogó és integráló biztonság megteremtése és fenntartása össztársadalmi feladat és felelősség, melyet az állam csupán szervez és irányít. Ennek során az államnak biztosítania kell a fenyegetettség hiányát, és a létfenyegetettségként percipált veszélyek elhárításának (a védekezésnek) a képességét. Vagy még ennél is konkrétabban: az államnak szavatolnia kell a külső védelmet (a honvédelmet), a belső védelmet (a rendvédelmet), a katasztrófa védelmet, a gazdaságvédelmet és a lakosságvédelmet (a lakosság alapvető életfeltételeinek biztosítását).

Ennek kapcsán tartunk szükségesnek itt megjeleníteni egy (a 7. fejezetben részletesebben kifejtett) viszonylag új fogalmat, az ellenálló képességet (reziliencia), nemzeti ellenállóképességet.

A *nemzeti ellenállóképesség* legegyszerűbben úgy fogható meg, mint az ország önvédelmi képessége. Az államszervezet, a gazdaság és a lakosság képessége a külső vagy belső káros törekvések, támadások, természeti vagy ipari katasztrófák, járványok és egyéb fenyegetések megelőzésére, bekövetkezésük esetén a káros hatások csökkentésére, kezelésére, majd a helyreállítás elvégzésére. Mindez a szükséges polgári és katonai felkészültségen túl, a biztonságtudatosság kialakításával, az áldozatvállalás fejlesztésével, a felkészültség fokozásával és a megfelelő védelmi intézkedésekkel biztosítható.

1.2. A BIZTONSÁGRA NEGATÍVAN HATÓ TÉNYEZŐK

A biztonságra negatívan ható tényezők osztályozása többféleképpen történhet, de a leginkább elfogadottak közé az *eredet* (természetes, mesterséges), a *méret* (lokálistól a globálisig), a *hatókör* (belső, külső) és az *intenzitás* (kihívás, kockázat, fenyegetés, válság, konfliktus, háború) alapján készített sémák tartoznak.

A negatív hatású jelenségek természetes vagy mesterséges *eredetűnek* minősíthetők. A természeti jelenségek által előidézett katasztrófák, természeti változások többsége az emberi társadalmak tevékenységétől függetlenül keletkezik, s következményeiket az emberiség létrejöttétől napjainkig többé-kevésbé kiszolgáltatott módon szenvedni el. A kihívások *méretük* szerint vizsgálva lehetnek globálisak, kontinentálisak (azaz egy földrészre korlátozottak), regionálisak/szubregionálisak és lokálisak. Egy világháború értelemszerűen globális méretű fenyegetés az emberiség biztonságára nézve, ahogyan sokan ugyanide sorolják a csernobili reaktor 1986-os felrobbanása után kialakult helyzetet is. A másik végponton lokális jellegűnek kell tekintenünk azokat a jelenségeket, amelyek nem lépnek túl egy állam határain.

Hatókörük alapján a biztonságot veszélyeztető tényezők a vizsgált állam esetében lehetnek belsők vagy külsők. Egy országon belül jelentkezhetnek belső feszültségek, válságok, fegyveres felkelések, polgárháborúk, illetve a többségi társadalmakkal együtt élő etnikai, vallási kisebbségek elleni különféle fellépések. Jogi szempontból mindezek az adott állam belső problémáihoz tartoznak.

További probléma, hogy napjaink globalizálódó világában a biztonságot veszélyeztető tényezők hatókör szerinti felosztása egyre jobban elmosódik, különösen az integrációs formációkba belépő országok között. A közösségi hatáskörökbe kerülő szuverenitás-elemek egyre nagyobb mértékben teszik értelmezhetetlenné a külső és belső vonatkozások közti különbségtételt. Ugyanebbe az irányba hat a biztonság úgynevezett nem állami szereplőinek mind erőteljesebb nemzetköziesedése, valamint a transznacionális jellegű biztonságpolitikai kihívások (például a nemzetközi szervezett bűnözés).

A biztonságot veszélyeztető tényezőket vizsgálhatjuk *intenzitásuk* alapján is. Eszerint beszélhetünk kihívásokról, kockázatokról, fenyegetésekről, válságokról, konfliktusokról és háborúkról.

A felsorolás egyúttal egy intenzitási sorrendet is mutat az egyszerű esettől a nagyobb hatású, bonyolultabb irányába.

A *kihívások* testesítik meg a legáltalánosabb, legszélesebb kategóriát. A kihívás olyan helyzetek és állapotok összességét jelenti, amelyek a lehetséges legalacsonyabb megnyilvánulási szinten negatívan befolyásolják az általánosan értelmezett biztonságot (például demográfiai robbanás és következményei, az energiahordozók és a víz, az élelem és a természeti erőforrások szűkössége és egyenlőtlen eloszlása, a fokozódó környezeti problémák, a kölcsönös függésben lévő globális gazdasági rendszer sebezhetősége, a régiók és államok közötti egyenlőtlenségek stb.).

A *kockázatok* olyan tényezőként határozhatók meg, amelyek egy adott közösséget érő, negatív hatású, konkretizálható kimenetelű esemény eshetőségét tartalmazzák. Ilyen esemény bekövetkeztével sérülhetnek a közösségi/nemzeti érdekek, ezáltal veszteségek keletkezhetnek (például tömeges illegális migráció, vallási fanatizmus és szélsőséges nacionalizmus, illegális fegyverkereskedelem stb.). Minden kockázatnak létezik egy passzív (egy kedvezőtlen eshetőség kialakulása) és egy aktív dimenziója (egy kockázatos lehetőség tudatos kalkulálása). A kihívásokra és kockázatokra kockázatkezeléssel válaszolhat a közösség (állam), ami a kockázatpotenciál csökkentését eredményezi kármegelőzéssel, vagyis a várható negatív esemény bekövetkezési valószínűségének csökkentésével (prevenció), illetve kárcsökkentéssel, vagyis a kárhatás horderejének ellensúlyozásával (korrekció).

A *fenyegetés* a lehetséges veszélyek legmagasabb megnyilvánulási szintjét képviselő helyzetek, állapotok és folyamatok összessége. A fenyegetésnek meghatározható az eredete, a célja és az intenzitása is. Egy állam számára fenyegetés például a szervezett bűnözéssel, terrorizmussal összefüggő folyamatok és cselekmények, vagy az erőszakos radikalizmus megerősödése. Az államok, államcsoportok között az eltérő érdekek alapján kialakult véleménykülönbségek szintén feszültséghez vezetnek, különösen, ha az államok érdekeik érvényesítésére előnyben részesítik a kényszerítés vagy az erőszakos megoldás lehetőségét. Mindez akkor jelentkezik fenyegetésként, ha az államhatalom erőforrásait (lakosság, gazdasági, katonai és technológiai potenciál), vagyis az úgynevezett offenzív képességeket maga mögött tudó agresszív szándékkal párosul.

A *válsághelyzetek* a feszültségek olyan eszközökkel történő növelésével jönnek létre, amelyek még a háború szintje alatt maradnak. Mind az egyes államokon, mind a nemzetközi rendszeren belül látens konfliktusok tömege található, amelyek egy-egy konkrét esemény hatására éleződnek ki, megnövelve ezzel az erőszak alkalmazásának lehetőségét. A válság kialakulásához, illetve elmélyüléséhez számos különböző elem együttes megléte szükséges. Mély válság akkor szokott kialakulni, ha két vagy több szereplő között a vita tárgyát illetően feloldhatatlan ellentmondás áll fenn; e vita egzisztenciális vagy annak tekintett érdekeket érint; a konfliktus megoldásához nem áll a felek rendelkezésére elégséges idő; a válság kezelésére/megelőzésére irányuló erőfeszítések sikertelenek; illetve a felek között fennáll a háború lehetősége.

A *konfliktus*nak több definíciós szintje van. Alapvető kategóriaként magában foglalja legalább két félnek (államnak vagy államcsoportnak, szervezeteknek) egymással szemben álló álláspontját a nemzeti értékekre és érdekekre (függetlenség, önrendelkezés, határok, terület, lakosság) vonatkozóan egy adott időintervallumban, valamint a felek azon szándékát is, hogy a vitát a saját javukra döntsék el. A legáltalánosabban elfogadott definíció szerint a konfliktus akaratervényesítés erőszakos eszközökkel.

A konfliktust olyan, két- vagy többoldalú vita tárgyának ellentétéként lehet meghatározni, amely érinthet kormányokat, területeket vagy mindkettőt, és amelyben a fegyveres erő alkalmazása a két fél között halálos áldozatokkal is járhat. A konfliktusok intenzitását és jellemzőit, trendjeit ma már számos békekutató intézet és konfliktuskutató központ tanulmányozza, általában egyetemek

kutatói bázisára támaszkodva. E kutatásokban általános értékelési szempontként szoktak szerepelni az érintett felek (állami és nem állami szereplők, államon belüli és államok közötti konfliktusok), a konfliktus intenzitása (alkalmazott harceszközök, a műveletekben részt vevő erők jellemzői, létszáma), és a halálos áldozatok száma.

A *háború* az erőszak alkalmazása annak érdekében, hogy az egyik fél rákényszerítse az akaratát a másik félre. A háborúban az érdekeit erőszakkal érvényesíteni szándékozó kezdeményező fél agressziót követ el. A nemzetközi jog alapelveibe ütköző *agresszió* célja lehet egy másik állam szuverenitásának felszámolása, de irányulhat korlátozott célokra, például bizonyos erőforrásainak megszerzésére, vagy a célállam egy, az agresszor számára jelentőséggel bíró részének elfoglalására, és a támadó fél területébe történő integrálására is. A háború lényeges ismérve, hogy a hadviselők a rendelkezésre álló haderő egészét vagy annak nagyobb részét felhasználják politikai céljaik elérésére. Ugyancsak minden eszközt felhasználnak, hogy csökkentsék az ellenfélnek a fegyveres küzdelem megvívásához szükséges képességeit. A totális és regionális célzatú háború mellett léteznek úgynevezett destabilizációs fegyveres akciók, amelyek célja a célállam (vagy hatalom) politikai, gazdasági rendjének megingatása, valamint megtorló – valamely vélt, vagy valós sérelem miatt indított – fegyveres támadások. A hidegháború időszakából (koreai háború, vietnámi háború) és napjainkból is ismerünk úgynevezett helyettesekkel vívott (proxy-) háborúkat, melyek meghatározó jellemzője, hogy a közvetlen nagyhatalmi konfrontáció elkerülése érdekében az egyes felek egy harmadik ország területén kialakult konfliktusba avatkoznak bele saját érdekeik védelmében. Teszik ezt oly módon, hogy saját fegyveres erőiket nem egymás ellen használják, hanem az adott konfliktusban részt vevő, a másik nagyhatalom támogatását élvező szereplőkkel szemben.

A 21. század hadviselési formái meglehetősen változatosak, az ezeket leíró kifejezések között megtalálhatóak a fent már említett proxy, az új generációs, az aszimmetrikus, a korlátok nélküli, a rendhagyó, a nem konvencionális és az irreguláris stb. hadviselés kifejezések.

Közülük a hibrid, vagy nemlineáris hadviselést érdemes kiemelni. A *hibrid műveletek* résztvevői államok és katonai, félkatonai szervezetek, nem állami szereplők, állam vagy államok ellen. Célja a támadott állam vezetése, alapvető funkciói, gazdasága és hadereje kritikus gyengeségeinek kihasználásával a működés destabilizálása, amely lehetőséget ad a válság elmélyítésére. Fő módszere a katonai és a nem katonai eszközök (diplomácia, lélektani, információs, pénzügyi, gazdasági stb.) állami és nem állami szereplők által történő integrált alkalmazása.

A hibrid kifejezés az által lett közismert, ahogy, amilyen módszerek, eljárások alkalmazásával hajtotta végre Oroszország 2014-ben a Krím félsziget megszállását. Ahogy láthatóvá vált, a hibrid műveletek célja nem a megtámadott ország vagy lakosság megsemmisítése, hanem sokkal inkább annak befolyásolása és bomlasztása, az intézmények működőképességének aláásása, az állampolgárok harci szellemének megtörése.

A NATO úgy tekint a hibrid fenyegetésekre, mint amelyekben kombinálják a direkt és indirekt, a katonai és nem katonai eszközöket. Utóbbiak közé tartozhatnak például a dezinformációs műveletek, a kibertámadások, a gazdasági nyomásgyakorlás vagy éppen az irreguláris erők alkalmazása.

Pontosan azért is nehéz felismerni a hibrid fenyegetéseket, mivel ezek a nem katonai jellegű eszközök jellemzően önmagukban is alkalmazhatók, nehezen beazonosíthatók, és gyakran a háborús küszöb alatt maradnak.

Hibrid műveletekről viszont csak akkor beszélhetünk, ha egy állami vagy nem állami szereplő azzal a céllal alkalmazza őket koordináltan, hogy destabilizálja a megtámadott államot és annak intézményrendszerét. A hibrid módszerek elmoszák a háború és a béke közti határvonalat, elbizonytalanítva a megtámadott társadalmat, ezáltal végső soron befolyásolva az országot és döntéshozóit. A hibrid műveletek a megtámadott ország intézményrendszerének és társadalmának belső

gyengeségeit használják ki, igyekezve a maguk javára fordítani őket. A demokratikus intézményrendszer eróziója és hitelességi válsága, a társadalmi egyenlőtlenségek növekedése, valamint a modern infokommunikációs eszközök elterjedése és sebezhetősége, ötvözve az internet és a közösségi média negatív, a társadalmi-politikai polarizációt fokozó hatásaival, mind hozzájárulhatnak az ellenséges hibrid műveletek sikeréhez és az ekképpen megtámadott ország destabilizálódásához.

2. FEJEZET: MAGYARORSZÁG BIZTONSÁG- ÉS VÉDELEMPOLITIKÁJA



Alapfogalmak: biztonságpolitika, védelempolitika, biztonsági stratégia, katonai stratégia, ágazati stratégia, biztonsági környezet, alapvető értékek, alapvető érdekek, kiemelt biztonsági kockázat, stratégiai célok, biztonság szavatolása

A biztonság- és védelempolitika alapvető funkciója az állam értékeinek védelme, illetve érdekei érvényesítésének elősegítése.

A biztonság- és védelempolitika alapidokumentumai Magyarországon a Biztonság és Védelempolitika Alapelvei, a Nemzeti Biztonsági Stratégia, az Integrált Védelmi és Biztonsági Iránymutatás, továbbá a fenyegetésközpontú, illetve ágazati stratégiák.

A *Biztonság- és Védelempolitika Alapelvei* az Országgyűlés által meghatározott és elfogadott, hosszú távú alapidokumentum.

A Biztonság- és Védelempolitika Alapelveinek tartalmára vonatkozóan a Kormány – a Magyarországot érintő azonosított külső hatások és kockázatok, a belső kihívások, és a fejlődés lehetséges irányai alapján – javaslatot tesz:

- az elérendő, a védelemmel és biztonsággal kapcsolatos nemzeti tervezési célokra;
- a védelmi és biztonsági felkészítés tervezésének stratégiai kereteire;
- a tervezésben részt vevő szervek, szervezetek együttműködésének alapelveire;
- a védelmi és biztonsági célok eléréséhez szükséges további fejlesztés irányokra, valamint
- a meglévő, illetve az elérendő képességek fenntartásával és működtetésével kapcsolatos alapelvekre.

Az ország biztonságpolitikája a *Nemzeti Biztonsági Stratégiában* kerül meghatározásra, amely a Kormány határozatával kiadott, nyilvános tervezési dokumentum, hosszú távra fogalmazza meg

- az ország biztonsági helyzetének általános értékelését,
- a védelmi és biztonsági képességek által védendő értékeket,
- az ország védelmi és biztonsági helyzetét meghatározó kihívásokat, fenyegetéseket, potenciális válságokat,
- a fentiekből fakadóan a főbb fejlesztési irányokat, valamint cselekvési irányokat.

A Nemzeti Biztonsági Stratégiában meghatározott védelmi célokat és feladatokat a *Nemzeti Katonai Stratégia* (2021) rögzíti.

Az *Integrált Védelmi és Biztonsági Iránymutatás* a Kormány határozatával kiadott tervezési dokumentum, amely két évente és a Nemzeti Biztonsági Stratégia módosítását követően felülvizsgálatra kerül.

A kritikus szervezetek ellenálló képességére vonatkozó nemzeti stratégia a Biztonság- és Védelempolitika Alapelvei és a Nemzeti Biztonsági Stratégia alapján más biztonsági és ágazati stratégiákra építve a Kormány határozatában kiadott középtávú stratégiai, több ágazatra kiterjedő tervezési dokumentum, amely négy évente felülvizsgálatra kerül.

2.1. MAGYARORSZÁG BIZTONSÁGPOLITIKÁJA

2.1.1. Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája

A hatályos Nemzeti Biztonsági Stratégiánk 2020-ban váltotta fel az előző, 2012 évben elfogadott Nemzeti Biztonsági Stratégiát, akkor, amikor még a legfelkészültebb elemzők sem számoltak Oroszország fegyveres inváziójával, Ukrajna lerohanásával. Ugyanakkor el kell ismerni, hogy a Stratégia a két év múltán bekövetkező agresszió következtében nem szorult aktualizálásra, már csak azért sem, mert már a címe (Biztonságos Magyarország egy változékony világban) is jól jelezte az alap gondolatot: a jelen biztonsági környezetre jellemző kiszámíthatatlanság, a gyorsan kialakuló és begyűrűző válságok, a romló kilátások mellett nincs más út, mint a saját stabil nemzeti ellenállóképesség kialakítása.

A Nemzeti Biztonsági Stratégia hosszú távra fogalmazza meg az ország biztonsági helyzetének értékelését, a védendő értékeinket, az ezeket fenyegető potenciális válságokat, továbbá a főbb védelmi és biztonsági fejlesztések, cselekvések irányait.

A Stratégia tíz fejezetben, 24 oldalon foglalja össze a Magyarország által követett biztonságpolitika alapvetéseket.

Arra a kérdésre, hogy miért volt szükség új biztonsági stratégia megalkotására, az I. fejezet adja meg a magyarázatot. A biztonságot napjainkban befolyásoló folyamatok jellemzően váratlanul, előre nem jelezhetően alakulnak ki, illetve gyorsan változóak, nem adnak időt a felkészülésre, ezért a figyelemnek nem a biztonsági környezetre kell irányulnia, hanem egy szilárd, ellenállókép-es alap kialakítására, amelynek alapja a nemzetgazdaság és a védelmi ipar fejlesztése.

A II. fejezet a biztonságos Magyarország jövőképét vázolja, amelyben az ország, társadalmi és gazdasági szilárdsággal, állampolgári elkötelezettséggel képes kiszámíthatóságot, együttműködési hajlandóságot, és szükség esetén, ellenálló- és elrettentőképességet felmutatni. Az ország a magas szintű közbiztonság fenntartása mellett, egy korszerű, hazai védelmi iparra támaszkodó haderő révén, képes megvédeni *alapvető értékeit és érdekeit*, és hozzájárulni az euroatlanti biztonság formálásához.

A III. fejezet az alapvető értékeinket foglalja össze. Elsődleges, és megkérdőjelezhetetlen alap-érték nemzeti szuverenitásunk, a magyar állam önrendelkezésének, cselekvési szabadságának oltalmazása, megőrzése és erősítése. Magyarország kiemelkedő fontosságot tulajdonít a stabil közjogi berendezkedésnek, a jogbiztonságnak, a független igazságszolgáltatásnak, és az olyan, egymással szoros összefüggésben álló értékeknek, mint a béke, a biztonság, az államok szuverenitása és területi integritása. Magyarország és a magyar állampolgárok mindenoldalú – politikai, gazdasági, pénzügyi, társadalmi, technológiai, környezeti, egészségügyi, katonai, rendészeti, információs és kibertérbeli – biztonsága alapvető érték. Az EU-t és a NATO-t a nyugati civilizáció értékközös-ségének tekintjük, amelyben a legtöbb kihívásra többnemzeti és globális válaszok szükségesek, amelyek az államok közötti párbeszéd és bizalom alapján születnek meg.

A IV. fejezet az *alapvető adottságainkat* vázolja. Országunk mérete, nemzetgazdaságunk teljesítménye, védelmi képességeink folytán a biztonsági kihívásokra elsősorban a szövetségi rendszer tagjaként találhatunk megfelelő választ, biztonságunkat és nemzetközi érdekérvényesítési képes-ségünket jelentősen bővíti szövetségi státusunk. Geostratégiai helyzetünk biztonsági szempont-ból sebezhetővé tesz bennünket, a schengeni övezet külső határainak fokozott ellenőrzése és őri-zete komoly határvédelmi képességeket igényel. A Magyar Honvédség hazánk szuverenitása és területi integritása szavatolásának alapvető intézménye, képességei a Zrínyi 2026 Honvédelmi és Haderőfejlesztési Program során egészülnek ki, amelyben nagy szerepet kap a hazai védelmi ipar fejlesztése.

Ellenállóképességünket növeli a nemzet egysége, a felgyorsított döntéshozatali képesség, a honvédelmi és rendvédelmi erők szoros együttműködése egymással és a releváns polgári infrastruktúrával. Az új biztonsági kihívások miatt folyamatosan szükséges erősíteni a kritikus infrastruktúra és az infokommunikációs rendszerek védelmét. Természeti erőforrásaink korlátozottak, külső tőkebefektetési szükségletünk és importfüggőségünk magas, a magyar gazdaságban az export meghatározó, az energiaellátás tekintetében kiszolgáltatott helyzetben vagyunk. Hazánk gazdasági és pénzügyi rendszere stabil, ellenállóképessége fontos nemzeti érdek és biztonságpolitikai szempont, szuverenitási kérdés. A határainkon kívül élő magyar közösségek összekötő kapocsként szolgálhatnak, de megoldatlan problémáik könnyen feszültségek forrásává is válhatnak.

Az V. fejezet tárgyalja Magyarország *biztonsági környezetét*. Magyarország biztonsági helyzete jelenleg szilárd, NATO- és EU-tagsága pedig ezt a biztonságot tovább növeli.

A *biztonsági kihívások* fő elemei a változékonyság, a hatalmi centrumok közötti növekvő versengés, a globális közjavak újraosztásának szándéka, a klímaváltozás, a befagyott konfliktusok, a nemzetközi jog csökkenő kikényszeríthetősége, a migráció kiváltó okai és következményei, a túlnépesedés, az erőforrások szűkössége, a fundamentalista vallási irányzatok és a terrorizmus, a válságok átalakuló jellege, a technológiai forradalom és a növekvő digitális és pénzügyi sérülékenység.

A globalizáció következtében tovább nőtt az államok kölcsönös függősége, így a globális folyamatok minden ország biztonsági helyzetére kihatnak. Egyre nagyobb teret nyer az aszimmetrikus és a *hibrid hadviselés*, elmosva a béke és a háború közötti éles határvonalat. Egy fegyveres támadás jelenleg kevésbé valószínű, de nem lehet figyelmen kívül hagyni a hagyományos konfliktusok kialakulásának, vagy váratlan támadás bekövetkezésének lehetőségét, ide értve a NATO 5. cikkely hatálya alá tartozó helyzeteket is.

A nemzetközi jogot figyelmen kívül hagyó nagyhatalmi törekvések, az agresszióval kikényszerített területszerzés alapjaiban változtatta meg biztonsági környezetünket. Nyugat-Balkán biztonsági helyzete továbbra is törekeny, a térség nyugati integrációja befejezetlen, az ellenőrizetlen, tömeges és illegális *migráció* súlyos kihívások elé állítja a migrációs útvonalakon fekvő államokat.

A migrációs szempontból kibocsátó országok instabilizálódása táptalaja a *határokon átívelő fenyegetéseknek*, mint a terrorizmus, a fegyver-, a kábítószer-, az ember- és szervkereskedelem vagy a tömeges, ellenőrizetlen és illegális migráció. Az instabil régiók és válságövezetek hatásai hazánkat is eléri.

A *kibertérben* végzett, ártó szándékú tevékenységek egyre gyakoribbak, egyre kifinomultabbak és egyre nagyobb kárral járnak, a jövőbeli konfliktusok nagy valószínűséggel még inkább ki fognak terjedni erre a területre.

A VI. fejezet foglalkozik az alapvető érdekeinkkel. Itt tapasztalható a legnagyobb változás az előző biztonsági stratégiához képest az által, hogy sokkal hangsúlyosabban jelenik meg a nemzeti érdek, az, hogy nemzeti biztonsági érdekeink érvényesítését tekintjük kiindulópontnak, és ebből vezetjük le a szükséges lépéseket.

Elsődleges biztonsági érdekünk a szuverenitásunk, területi integritásunk és alkotmányos rendünk megőrzése, az állampolgárok biztonságának garantálása, a stabilitás, a fenntartható gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődés, az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok érvényesülését. Nem megfelelkezve a III. fejezetben meghatározott alapvető értékek (nemzetközi béke, biztonság, stabilitás stb.) fenntartásáról, a hangsúly áttérhelődik a nemzeti érdekek kiemelt figyelembe vételére. A határon túli magyarság helyzetét, biztonságát a stratégia elválaszthatatlan fontosságú érdekként kezeli.

Alapvető érdekünk a *stabilitás kivetítése* közvetlen szomszédságunkra, kiemelten a nyugat-balkáni térségre, euroatlanti integrációjuk számunkra is kulcsfontosságú érdek. Kiemelt érdekünk a szoros euroatlanti kapcsolat, az EU és a NATO kohéziójának megőrzése, az EU védelmi képességeinek erősítése. Magyarország számára kiemelkedően fontos, hogy az ellenőrizetlen gazdasági és más migrációs tevékenység hatásaival, a hibrid fenyegetésekkel szemben a nemzetközi közösség eredményesen tudjon fellépni.

Az energiapolitika terén fontos érdek Magyarország energiaszuverenitásának, *energiabiztonságának*, ellátásbiztonságának megerősítése, az energiaellátási források és útvonalak diverzifikálása. Nemzetbiztonsági érdek a hazai védelmi ipar, a kutatás-fejlesztés és az innováció támogatása.

A stratégia végigveszi alapvető érdekeinket a nemzetközi rendszer gazdasági, politikai és katonai aspektusai szemszögéből a visegrádi országokkal, Európa meghatározó államaival, az USA-val, a posztszovjet térséggel, Oroszországgal és Kínával, hangsúlyozva az érték- és érdekalapú, kiegyensúlyozott együttműködés, politikai párbeszéd és kockázat-csökkentő, bizalmat erősítő intézkedések fontos szerepét.

A VII. fejezet a *kiemelt biztonsági kockázatok*at veszi sorra. Ennek elemei a stratégia eddigi fejezeteiben már szóba kerültek, a fejezetben a nemzeti érdekeinkre gyakorolt hatásuk miatt legfontosabbnak, leghangsúlyosabbnak tekintett kockázatok találjuk meg. A sorban első az illegális migránsok tömeges érkezése, a váratlan támadás (beleértve a NATO 5. cikkely szerinti eseteket), a kibertámadások a kormányzati informatikai rendszerek, az E-közigazgatás, a közműszolgáltatók, a stratégiai vállalatok, a létfontosságú infrastruktúra egyéb elemei ellen, a terrorcselekmények, a súlyos és tartós instabilitás, illetve „bukott állam” létrejötte hazánk közvetlen szomszédságában vagy régióinkban. A bűnszervezetek, szervezett bűnözői csoportok magyarországi térnyerése és befolyásának erősödése, a tömegpusztító fegyverek, illetve nukleáris, radiológiai, biológiai, vagy vegyi szennyezőanyagok alkalmazásával végrehajtott támadás vagy terrorcselekmény, regionális kihatású ipari balesetek, ipari vagy természeti katasztrófák, és nem utolsósorban a lakosság tömeges és súlyos megbetegedésének kockázatát hordozó járványos betegség kialakulása és gyors terjedése.

A VIII. fejezet Magyarország biztonsággal összefüggő *stratégiai céljait* összegzi.

A *biztonság szavatolása* érdekében elsődleges cél a nemzeti intézkedések hatékonyságának és rugalmasságának, valamint a nemzeti együttműködés szilárdságának erősítése. A biztonság elsődleges alapja a szilárd társadalmi, gazdasági és pénzügyi szerkezet, valamint a megelőző és védelmi intézkedések fenntartható és rugalmas rendszere, a haderő és a rendvédelmi szervek célirányos fejlesztése. A nem túl távoli jövőben ki kell alakítani azokat a nemzeti ellenálló, elrettentési, védelmi, válságkezelési és koordinációs képességeket, amelyek a változékony nemzetközi környezetben előfeltételei a stabilitásnak és a biztonságnak.

Biztosítani kell a határon túli magyarság alapvető jogainak védelmét, ezért a szomszédos országok biztonsága elválaszthatatlan Magyarország biztonságától, és ez fordítva is igaz.

A hatékony és exportképes nemzeti védelmi ipar fejlesztése fontos sarokköve a biztonság szavatolásának, a honvédség haderő-fejlesztési programjával összhangban.

Magyarország fő célja a hatékony többnemzeti, a kétoldalú vagy regionális biztonsági és védelmi együttműködési keretek kialakítása. A biztonsági problémák jelentős része megköveteli a nemzetközi – regionális, európai, transzatlanti vagy akár globális – együttműködést.

A természeti katasztrófák megelőzésének és a fenntartható fejlődésnek az egyik kritikus feltétele az éghajlatváltozás hatásainak mérséklése, a környezettudatosság népszerűsítése.

A IX., *Átfogó feladatok és eszközök* című fejezet a stratégia legmarkánsabb fejezete, azokat a feladatokat és eszközöket foglalja össze 45 pontban, amelyeket a fenti stratégia célok elérése, a

nemzeti ellenállóképesség, az ország és a magyar állampolgárok védelmének, biztonságának szavatolása érdekében a Kormány szükségesnek lát.

Magyarország stratégiai célkitűzése, hogy 2030-ra kialakítsa azokat a nemzeti ellenálló, elrettentési, védelmi, válságkezelési és koordinációs képességeket, amelyek a változékony nemzetközi környezetben előfeltételei a nemzet fejlődéséhez szükséges stabilitásnak és biztonságának.

Fontos helyet kap a védelmi képességek erősítése, a fegyveres és a rendvédelmi szervek és a polgári hatóságok tevékenységének összehangolása, a védelmi relációjú szövetségesi együttműködés, a közös európai menekültügyi rendszer átalakítása, a terrorizmus, illetve a szervezett bűnözés, továbbá szélsőséges ideológiákat követő csoportok elleni küzdelem. Fontos szerep jut az energiabiztonság növelésének, a kibertérben jelentkező kihívások, kockázatok és fenyegetések kezelésének, az összehangolt felderítés, hírszerzés, elhárítás, információfűzések tevékenységnek. Nem kevésbé fontos a környezeti biztonság megteremtése, a klímaváltozás elleni védekezés, az élelmiszerbiztonság, a létfontosságú infrastruktúra hatékony védelme, a katasztrófakockázat átfogó csökkentése.

A X., Záró rendelkezések fejezet meghatározza az állami szervek feladatait, amelyek a szakági szabályozók, szakstratégiák megalkotása, különös tekintettel a nemzeti katonai, a rendészeti, a nemzetbiztonsági, a terrorelhárítási, a katasztrófavédelmi, a kiberbiztonsági és a migrációs területekre.

2.1.2. Magyarország nemzeti katonai stratégiája

A Nemzeti Biztonsági Stratégiában meghatározott védelmi célokat és feladatokat a Nemzeti Katonai Stratégia (2021) rögzíti, célja, hogy a biztonság katonai dimenziójában elemezve a külső és belső környezetet, kijelölje a stratégiai szintű célkitűzéseket, irányokat, eszközöket és forrásokat, a haderő alkalmazásának és fenntartásának fő elveit, fejlesztésének irányait.

A változékony és nehezen kiszámítható biztonsági környezetben előrejelzés nélkül alakulhatnak ki válságok közvetlenül Magyarország határain, közvetett térségében vagy stratégiai távolságokban. Mindez szükségessé teszi a hiteles katonai erő fenntartását. Magyarország 2030-ra olyan Magyar Honvédséget épít, amely a NATO tagjaként képes garantálni az ország biztonságát, elrettenteni az esetleges agressziót, támogatni az összkormányzati védekezést a fenyegetésekkel és kihívásokkal szemben, továbbá képes ellátni a szövetségi tagságából származó feladatait.

A nem fegyverrel elkövetett, halálos áldozatot közvetlenül nem követelő, de hatalmas anyagi károkat és káoszt előidézni képes újfajta, aszimmetrikus kihívások miatt bővült a háború és a támadás fogalmainak jelentése. Ilyen fenyegetést jelent elsősorban a kiberhadviselés, amely anyagi kár okozásában és a közrend megzavarásában potenciálját tekintve egyre kevésbé marad el a hagyományos fegyverektől.

Veszélyforrást jelent a tömegpusztító fegyverekhez való illetéktelen hozzáférés, a radikális ideológiák és a terrorizmus terjedése, továbbá az illegális, tömeges mértékű migráció. Egyre súlyosabb problémát jelent az energiabiztonság kérdése, növekszik az importfüggés és a szállítási útvonalak sebezhetősége. A kibertérben végrehajtott támadások is komoly veszélyt jelenthetnek egy ország működésében.

Magyarország biztonságának és stabilitásának sarokköve a szilárd transzatlanti kapcsolat és az európai integráció. A költséghatékonyság szem előtt tartásával ki kell használni a védelmi képességek nemzetközi együttműködésben történő fejlesztésében és megosztásában rejlő lehetőségeket.

A kihívások sikeres kezelése érdekében a haderő legfontosabb tulajdonságainak a gyorsreagálásnak, a rugalmasságnak, a túlélőképességnek és az interoperabilitásnak kell lennie. Mind a kollektív védelmi kötelezettségek, mind pedig a nemzetközi műveleti szerepvállalások sikeres végrehajtása

érdekében erősíteni kell a Magyar Honvédség alkalmazhatóságát, telepíthetőségét és fenntarthatóságát a műveletek teljes spektrumában.

Az ország védelme összetett, egymással szorosan összefüggő biztonsági elemekből épül fel: a katonai mellett gazdasági, politikai, társadalmi, környezeti, kiber- és információs dimenziók alkotják. Így a Nemzeti Katonai Stratégia hatálya a védelmi ágazat mindazon tevékenységeire és szervezeteire kiterjed, amelyek részt vesznek az ország védelmében, illetve a szövetségesi kötelezettségvállalásainkhoz kapcsolódó képességek biztosításában.

2.1.3. Integrált Védelmi és Biztonsági Iránymutatás

Az Integrált Védelmi és Biztonsági Iránymutatás egy hosszútávú tervezési dokumentum, amely meghatározza:

- mindazon képességfejlesztési célokat, amelyeket Magyarország védelmi és biztonsági érdekeinek érvényesítése érdekében el kell érni a tervidőszakban;
- Magyarország védelmének megerősítését és biztonságának fenntartását támogató mindazon beavatkozási irányokat, kockázatokat és a végrehajtáshoz elengedhetetlen eszközöket, amelyeket figyelembe kell venni az ágazati védelmi és biztonsági tervezésnél;
- Magyarország védelmi és biztonsági céljai eléréséhez szükséges feladat végrehajtási fázisában együttműködő szerveket, szervezeteket és a feladat végrehajtásához szükséges koordináció kapcsán felmerülő illeszkedési pontokat, valamint
- az azon ágazathoz kapcsolódó feladatokat, amelynek végrehajtásával az ország eléri a védelem és biztonság megerősítése terén tervezett célokat.

2.1.4. Összehangolt Védelmi Terv

Az Ország Összehangolt Védelmi Tervének összeállítását a Kormány határozatban rendeli el, a tervrendszer felsőbb szintjén elhelyezkedő tervdokumentumok változása, vagy a Védelmi Tanács döntése esetén.

Az Ország Összehangolt Védelmi Tervét a Védelmi Igazgatási Hivatal állítja össze, és a Védelmi Tanács javaslata alapján a Kormány hagyja jóvá.

3. FEJEZET: A NEMZETI ELLENÁLLÓ KÉPESSÉG

Az új típusú fenyegetések rendkívül széles skálán mozognak, és nem szüntethetők meg teljes egészükben, hiszen lehetetlen minden fenyegetésre felkészülni, és bekövetkezésük esetén azokat hatástalanítani. A posztmodern társadalmak fokozottan sebezhetőek a hibrid jellegű támadásokkal szemben, a modern technológia pedig lehetővé teszi a támadó fél akcióinak az eddiginél nagyságrendileg hatékonyabb szinkronizációját. Váratlan, negatív hatású, addig nem tapasztalt események, válsághelyzetek és fenyegetések bármikor bekövetkezhetnek, ezért is szükséges növelni az ellenálló képességet annak érdekében, hogy az ország képessé váljon bármilyen fenyegetés negatív hatásainak csökkentésére, és arra, hogy gyorsan felépüljön egy-egy krízisből.

Egy ország ellenálló képessége számos pilléren nyugszik, ezek mindegyike egyfajta támaszként szolgál baj esetén, ötvözésük pedig lehetővé teszi, hogy az ország egésze képes legyen az adott válsághelyzet leküzdésére. Az ellenálló képességnek az ország valamennyi alrendszerére ki kell terjednie, ami egyfajta holisztikus szemléletet követel.

Az ellenálló képesség (reziliencia) a Krím-félsziget 2014-es orosz megszállása kapcsán, a hibrid hadviseléshez kötődő fogalomként került be a köztudatba. Az orosz agresszió viszont igazolta, hogy az ellenálló képesség ugyanolyan hatékony ellenszere lehet a hagyományos fegyveres támadásnak is, mint a hibrid jellegű fenyegetéseknek.

Magyarországon a nemzeti ellenálló képesség megjelent a Nemzeti Biztonsági Stratégiában, majd a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényben.

A törvény 5. § 7. pontja szerint: „*Nemzeti ellenállóképesség: [...] a nemzetet alkotó lakosság, gazdaság és állam képessége arra, hogy külső vagy belső, a közrendet és közbiztonságot, valamint az állam honvédelmi és nemzetbiztonsági érdekeit, továbbá stabilitását sértő vagy veszélyeztető törekvések, támadások, természeti vagy ipari katasztrófák, járványok hatékony előrejelzését, megelőzését, a kockázatok lehető legkisebbre csökkentését, illetve bekövetkezésük esetén azok kezelését és azt követően a mielőbbi és hatékony helyreállítást a polgári és katonai felkészültségen keresztül – a biztonságtudatosság fejlesztésével, a felkészültség fokozásával és a szükséges védelmi intézkedések foganatba vételével – megfelelően biztosítsa*”

A nemzeti ellenálló képesség a fenti megfogalmazásból is láthatóan a lakosság, a gazdaság és az államszervezet képessége arra, hogy a közrendet és a közbiztonságot, a honvédelmi és nemzetbiztonsági érdekeinket sértő vagy veszélyeztető törekvések, támadások, katasztrófák, járványok előrejelzését, megelőzését, bekövetkezésük esetén pedig azok kezelését, a biztonságtudatosság fejlesztésével, a felkészültség fokozásával és a szükséges védelmi intézkedésekkel megoldja.

A törvény szerint a nemzeti ellenálló képesség területei:

- az állami működés, a kormányzás és az alapvető fontosságú kormányzati szolgáltatások folytonosságának biztosítása,
- rugalmas, és a kihívásokhoz alkalmazkodó energetikai rendszer kialakítása,
- az ellenőrizetlen, tömeges személymozgások hatékony kezelésére való képesség,
- a társadalom alapvető szükségletei ellátásában nélkülözhetetlen létfontosságú rendszerek üzemfolytonos működésének biztosítása,
- a tömeges mértékű személyi sérüléssel fenyegető események kezelésére való képesség,
- a rugalmas és a kihívásokhoz alkalmazkodó infokommunikációs, illetve közlekedési rendszer működtetése,
- a védelmi és biztonsági feladatokban részt vevő szervek magas fokú szakmai felkészültsége, elhivatottsága.

A nemzeti ellenállóképesség feladatainak ellátása a Kormány kötelezettsége, amelynek összehangolását a Védelmi Igazgatási Hivatal látja el.

A nemzeti ellenálló képesség fejlesztésével összefüggő állami és nem állami kérdések megvitatása, valamint az ezekkel összefüggő javaslatok megfogalmazása érdekében – a miniszterelnök vezetésével – Nemzeti Védelmi és Biztonsági Fórum működik, amelynek szervezéséért a Védelmi Igazgatási Hivatal felelős.

4. FEJEZET: A KRITIKUS SZERVEZETEK ELLENÁLLÓ KÉPESSÉGE



Alapfogalmak: kritikus szervezet, kritikus infrastruktúra, alapvető szolgáltatás, kijelölési eljárás, ágazati kritérium, horizontális kritérium, kritikus szervezet ellenálló képességért felelős vezető

A biztonsági unió kiépítésére irányuló uniós törekvések részeként a Bizottság 2022-ben elfogadta a kritikus fontosságú szervezetek rezilienciájának növeléséről szóló 2022/2557/EU irányelvet (Critical Entities Resilience Directive, CER-irányelv). Az irányelv célja az infrastruktúrák és ágazatok közötti növekvő kölcsönös függőségek, valamint a dinamikus fenyegetettségi környezet – beleértve a hibrid és terrorista fenyegetéseket is – kezelése. Az irányelv tizenegy ágazatra kiterjedően fogadta el azon alapvető szolgáltatások listáját, amelyek esetében meg kell erősíteni az ezeket a szolgáltatásokat nyújtó szervezetek működésének biztonságát a legalapvetőbb társadalmi szükségletek kielégítése érdekében. Ezek az energiaellátás, a közlekedés, a bankszektor, a pénzügyi piaci infrastruktúra, az egészségügy, az ivóvíz, a szennyvíz, a digitális infrastruktúra, a közigazgatás, a világűr, valamint az élelmiszertermelés és -elosztás fenntarthatósága.

Az irányelv azt várja el a fenti ágazatokba tartozó kritikus szervezetektől, hogy képesek legyenek megelőzni az alapvető szolgáltatások nyújtásában zavarokat előidéző eseményeket. Bekövetkezésük esetén azokkal szemben védekezzenek, ellenálljanak, hatásukat enyhítsék, tompítsák, és képesek legyenek a működésük helyreállítására.

Az irányelv magyarországi alkalmazására született meg és lépett hatályba 2024. december 30-án a kritikus szervezetek ellenálló képességéről szóló 2024. évi LXXXIV. törvény (Kszetv.), amely az átmenetre néhány hónapot hagyva felváltja a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvényt (Lrtv.). A törvény végrehajtásáról megjelent a 474/2024. (XII. 31.) Korm. rendelet, azonban a tananyag szerkesztésének lezárásáig még nem ismert valamennyi részletszabály, nem készült el valamennyi tervezési dokumentum, és a kijelölési eljárások is csak később kezdődnek meg, de az alapok az oktatáshoz szükséges mértékben már láthatóak.

4.1. A KRITIKUS SZERVEZETEK ÉS KRITIKUS INFRASTRUKTÚRÁK KIJELÖLÉSE

A *kritikus szervezet* a meghatározott ágazatokban működő, olyan *alapvető szolgáltatást* nyújtó szervezet, amely a *kijelölő hatóság* megállapítása szerint elengedhetetlen Magyarország társadalmi, gazdasági stabilitásához és a biztonság, a környezet, a közegészségügy, a védelmi képességek és a nemzeti ellenálló képességi rendszer fenntartásához.

A szabályrendszer alkalmazására kijelölt ágazatokat, alágazatokat és alapvető szolgáltatásokat a törvény melléklete sorolja fel (ezek az agrárgazdaság, az egészségügy, az energia, az infokommunikációs technológiák, a közigazgatás, a közlekedés, a pénzügy, a víz). A *kritikus infrastruktúra* pedig olyan eszköz, létesítmény, építmény, berendezés, hálózat, rendszer vagy ezek része, amely az *alapvető szolgáltatás nyújtásához szükséges*.

Az *általános kijelölő hatóság* az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, az energetikai ágazatnak külön kijelölő hatósága van, a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal, a honvédelmi szervezetek esetében pedig a Honvédelmi Minisztérium.

A kijelölő hatóságok az alapvető szolgáltatások, a lehetséges kritikus szervezetek és kritikus infrastruktúrák ellenálló képességi helyzetét monitorozva és értékelve indítanak *kijelölési eljárást*, amelynek során előzetes adatszolgáltatásra hívják fel a *lehetséges kritikus szervezetet*, és megkeresik az ágazati szakhatóságokat is a rendelkezésükre álló adatok és hatósági döntések megküldése érdekében.

A kijelölési eljárás során a hatóságok vizsgálják az eljárás alá vont szervezet, infrastruktúra esetében a *horizontális kritériumok*, valamint az *ágazati kritériumok* fennállását, és amennyiben úgy ítélik meg, hogy ezek megvannak, megindítják a kijelölési eljárást.

A kijelölő hatóság az eljárása során a törvényben meghatározott horizontális kritériumokat vizsgálja. Ilyen *horizontális kritérium* például az, hogy a szervezet alapvető szolgáltatásában bekövetkezett rendkívüli esemény előidézhethet-e jelentős rendszerszintű kockázatot, különösen azokban az ágazatokban, ahol az ellátási lánc sérülhet? Az alapvető szolgáltatásban bekövetkezett rendkívüli esemény jelentős hatással lehet-e a közrendre, a közbiztonságra, a közegészségügyre vagy katasztrófavédelmi, lakosságvédelmi, nemzetbiztonsági, terrorelhárítási szempontokra, függőségekre? A közműszolgáltató szervezet alapvető szolgáltatását más kritikus szervezet a saját alapvető szolgáltatása vonatkozásában kritikusként jelöli-e meg, vagy a szervezet Magyarországon egyedülként nyújtja az adott alapvető szolgáltatást stb.?

Az *ágazati kritériumokat* a törvény végrehajtásáról szóló kormányrendelet ágazatonként tételesen meghatározza (17 oldalas felsorolás). A kijelölő hatóság az ágazati kritériumok fennállását szükség esetén az ágazati szakhatóság bevonásával vizsgálja, illetve állapítja meg.

A kijelölő hatóság *kritikus infrastruktúraként* jelöli ki azt az infrastruktúrát, amely a kritikus szervezet által nyújtott alapvető szolgáltatáshoz szükséges, Magyarország területén helyezkedik el, és megfelel *legalább egy horizontális vagy egy ágazati kritériumnak*. Kritikus infrastruktúra több ágazatban vagy alágazatban nem jelölhető ki, a besorolás és a kijelölés a *jellegadó alapvető szolgáltatás* szerint történik.

Amennyiben az *alapvető szolgáltatást nyújtó szervezet* megfelel *legalább kettő horizontális vagy egy ágazati kritériumnak*, a kijelölő hatóság *kritikus szervezatként* jelöli.

A kijelölő hatóság a kijelölő határozatban

- kijelöli az alapvető szolgáltatást nyújtó kritikus infrastruktúrát;
- megállapítja a kritikus szervezet által nyújtott alapvető szolgáltatást;
- *ellenállóképességi szintbe sorolja* a kritikus szervezetet, kritikus infrastruktúrát;
- meghatározza az *ellenálló képességi terv* kidolgozásának határidejét, és
- a kritikus szervezet részére előír az ellenálló képességével összefüggő, annak egyedi sajátosságaihoz, környezetéhez és a rendkívüli események által előidézhető hatáshoz igazodó *feltételeket, intézkedéseket*.

A kijelölő hatóság a kijelölés véglegessé válásától számítva legkésőbb négyévente a kijelölés fenntartására vagy a kijelölés visszavonására irányuló eljárást folytat le.

Azt a kritikus szervezetet, amely hat vagy több tagállamban, vagy tagállam számára nyújt alapvető szolgáltatásokat, az Európai Bizottság a belügyminiszter javaslatára – szükség esetén európai tanácsadó misszió alkalmazásával – *Európai kritikus szervezetté* nyilváníthatja.

4.2. A KIJELÖLT KRITIKUS SZERVEZET FELADATAI

A kritikus szervezet az azonosítást követő 9 hónapon belül felméri, azonosítja, értékeli mindazokat a *kockázatokat*, amelyek a biztonságos és üzemfolytonos működésre, az alapvető szolgáltatások nyújtásának folytonosságára hatással lehetnek, illetve amelyek rendkívüli esemény kialakulásához vezethetnek, és erről *ellenállóképességi mátrixot* készít. A kockázatértékelést négyévente megismétli.

Az ellenállóképességi mátrix általános és ágazatspecifikus felépítésénél figyelembe kell venni a főbb kockázatokat (meteorológiai, geológiai, humán, technikai, technológiai, tűzeseti, informatikai, veszélyes anyagokkal és technológiákkal kapcsolatos, valamint ágazatspecifikus).

A kritikus szervezet a meghatározott határidőre *ellenállóképességi tervet* dolgoz ki, amelynek tartalma:

- a kritikus szervezet, a kritikus infrastruktúra és az alapvető szolgáltatás jellemzése;
- annak a szabály-, szervezeti- és eszközrendszernek a leírása, amely biztosítja a szolgáltatás folyamatos nyújtásának védelmét, és az üzemfolytonosságot;
- azokat az intézkedéseket, amelyek kialakítása és működtetése biztosítja az alapvető szolgáltatás folyamatosságát és a működés helyreállítását.

Az ellenállóképességi tervet és annak mellékletét képező ellenálló képességi mátrixot a kritikus szervezet megküldi elfogadásra az általános kijelölő hatóság részére.

A kritikus szervezet az azonosítást követő 10 hónapon belül *technikai, biztonsági és szervezeti intézkedéseket* hoz az ellenálló képességének fokozására és az alapvető szolgáltatás, az ellátási lánc folyamatosságának biztosítására.

A kritikus szervezet *kritikus szervezet ellenálló képességért felelős vezető* beosztást hoz létre, és abba a képesítési követelményeknek megfelelő vezetőt nevez ki. Az önálló beosztás létrehozása szolgáltatás igénybevételével kiváltható.

A kritikus szervezet köteles alávetni magát a kormányrendeletben kijelölt ellenőrző hatóság rendszeres, időszakos, valamint soron kívül komplex *hatósági ellenőrzésének*. Az ellenőrzésekre az ágazati szakhatóságok bevonásával kerül sor.

A kritikus szervezet az ellenállóképességi tervben foglaltak megfelelőségének és az egyedi ellenálló képességek vizsgálatának érdekében

- ellenálló képességi gyakorlatot tart;
- komplex ellenálló képességi gyakorlatot tart, valamint
- a kijelölő hatóság felkérésére stressz-teszten vesz részt.

4.3. A RENDKÍVÜLI ESEMÉNY BEJELENTÉSE

A bekövetkezett esemény *rendkívüli eseménynek* minősül, amennyiben az alábbi küszöbértékek közül legalább egy teljesül:

- az esemény elhárításához rendvédelmi vagy honvédelmi szervek bevonása szükséges;
- az illetékes hatóság a kritikus szervezetnél, kritikus infrastruktúrájánál egészségügyi zárlatot rendel el;
- a humánerőforrás olyan mértékű kritikus hiánya, ami a tevékenység leállításához, szüneteltetéséhez vezethet;

- az esemény a kritikus szervezet, kritikus infrastruktúra rendeltetésszerű működését, üzemfolytonosságát veszélyezteti, akadályozza.

A kritikus szervezet a rendkívüli eseményt soron kívül, de az ellenálló képességi szintnek megfelelő differenciáltsággal, az alábbiak szerint köteles bejelenteni:

- az 1-es ellenálló képességi szintbe sorolt kritikus szervezet munkaidőben legkésőbb az észlelést követő 4 órán belül, munkaidőn túl a következő munkanapon 12 óráig,
- a 2-es és 3-as ellenálló képességi szintbe sorolt kritikus szervezet legkésőbb az észlelést követő 4 órán belül.

A rendkívüli eseményről szóló bejelentésnek minden olyan rendelkezésre álló információt tartalmaznia kell, amelyből egyértelműen megállapítható az esemény jellege, oka és lehetséges következményei, különös figyelemmel a határon átvelő hatású eseményekre.

A bevezetőben jeleztük, hogy az új rendszerre történő áttérés egy elhúzódó folyamat lesz. Felvetődik a kérdés, hogy mi lesz az eddig kijelölt létfontosságú rendszerelemek védelmével?

A kijelölő hatóságok a kijelölési eljárásokat 2025. április 30-ig indítják meg, amelynek során döntést hoznak arról is, hogy az eddig kijelölt létfontosságú rendszerelemek kijelölése megszűnik-e. A megszüntető határozat kiadásáig az addig létfontosságúnak kijelölt rendszer elem üzemeltetője kritikus szervezetnek minősül és folytatja az infrastruktúra védelmére irányuló feladatait.

4.4. AZ ORSZÁG VÉDELME ÉS BIZTONSÁGA SZEMPONTJÁBÓL JELENTŐS SZERVEZETEK, INFRASTRUKTÚRÁK

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvénynek (Vbötv.) a Kszetv. életbe lépésével párhuzamos módosítása bevezetett egy új fogalmat, az *ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős szervezet és jelentős infrastruktúra* fogalmát.

A Vbötv. mellékletében megjelölt alapvető szolgáltatást (pl. állami egészségügyi tartalék szolgáltatás és gazdálkodás, polgári robbanóanyag-gyártás, kereskedelem, honvédelmi szempontból fontos létesítmény, infrastruktúra, eszköz, informatikai rendszer üzemeltetése, szolgáltatás biztosítása) nyújtó szervezet, infrastruktúra az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős szervezetként, az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős infrastruktúraként jelölhető ki.

Az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős szervezet, infrastruktúra kijelölésére, adatszolgáltatására, nyilvántartására, hatósági felügyeletére, támogatására, ellenálló képességének fejlesztésére vonatkozó kötelezettségeire a Kszetv-ben foglaltak vonatkoznak úgy, hogy

- az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős szervezetre a kritikus szervezetre,
- az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős infrastruktúrára a kritikus infrastruktúrára,
- az ellenálló képességért felelős vezetőre a kritikus szervezet ellenálló képességéért felelős vezetőre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

Az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős, honvédelmi ágazaton belüli szervezetek, infrastruktúrák kijelölésére a Honvédelmi Minisztérium rendelkezik hatáskörrel. A Honvédelmi Minisztérium jár el a Vbötv. mellékletében megjelölt ágazatokba (pl. egészségügy, közlekedés, IKT stb.) tartozó szervezetek honvédelmi érdekből, honvédelmi szempontok alapján történő kijelölésre vonatkozóan is. A Honvédelmi Minisztérium a döntését honvédelmi érdekre tekintettel, gyorsított eljárásban is meghozhatja.

A Honvédelmi Minisztérium legalább egy honvédelmi szempont teljesülése esetén az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős honvédelmi kijelölésű infrastruktúraként jelöli ki azt a magyarországi infrastruktúrát, amely az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős honvédelmi kijelölésű szervezet által nyújtott alapvető szolgáltatáshoz szükséges.

A rendkívüli eseményt az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős honvédelmi kijelölésű szervezet és infrastruktúra esetén a Honvédelmi Minisztérium kijelölt ügyeleti szolgálata részére kell bejelenteni.

5. FEJEZET: A NATO BIZTONSÁG- ÉS VÉDELEMPOLITIKÁJA



Alapfogalmak: transzatlanti kapcsolat, kollektív védelem, bővítés, konszenzus, válságkezelés, kooperatív biztonság, transzformáció, készenléti NATO, befogadó nemzeti támogatás, befogadó nemzet, küldő nemzet, Képesség katalógus, Egyetértési nyilatkozat, NATO Válságreakálási Rendszer, Nemzeti Intézkedési Rendszer

5.1. A WASHINGTONI SZERZŐDÉS

A hidegháború bipoláris szembenállására adott válaszként létrejött Észak-atlanti Szerződés Szervezete megalakulásakor tizenkettő, jelenleg harminckettő európai és észak-amerikai országot tömörítő politikai és katonai szervezet. A NATO alapvető célja, hogy politikai és katonai eszközökkel megvédje összes tagállamának szabadságát és biztonságát, összhangban az Észak-atlanti Szerződéssel és az ENSZ Alapokmányának elveivel. A szövetség azt a *transzatlanti kapcsolatot* testesíti meg, amelyen keresztül Észak-Amerika biztonsága szorosan kapcsolódik Európa biztonságához; annak gyakorlati kifejeződése, hogy a tagországok kollektív erőfeszítéssel támogatják közös érdekeiket.

A washingtoni szerződés értelmében a NATO a stabil euro-atlanti biztonsági környezet alapjaként szolgál, a szövetség tagjai számára kölcsönös védelmet, valamint elrettentést biztosít bármely tagállam elleni katonai agresszióval való fenyegetéssel szemben. Alapvető működési elve, a közös elkötelezettség és a szuverén államok közötti kölcsönös együttműködés a tagországok biztonságának oszthatatlanságán nyugszik. A szövetségen belüli szolidaritás és kohézió biztosítja, hogy egyetlen tagállam sem kényszerül egyedül, pusztán saját nemzeti erőfeszítéseire támaszkodva szembenézni lényeges biztonsági kihívásokkal.

A washingtoni szerződés legfontosabb tartalmi elemei:

- 3. cikk: a tagállamok folyamatosan fenntartják és fejlesztik egyéni és kollektív védelmi képességüket a nemzeti haderő fejlesztésével; a kollektív együttműködés (interoperabilitás) képességének fejlesztésével;
- 4. cikk: amikor a tagállamok bármelyike úgy értékeli, hogy egyikük biztonságát külső veszély fenyegeti, közösen tanácskoznak az esetlegesen szükséges szövetségi válaszról (konzultáció);
- 5. cikk: bármely tagállam ellen intézett fegyveres támadást a szövetségesek valamennyiük ellen irányuló támadásnak tekintenek, és az ENSZ Alapokmány 51. cikke által elismert egyéni vagy kollektív védelem jogát gyakorolva együttesen lépnek fel a megtámadott tagállam védelmében (kollektív védelem);
- 10. cikk: a tagállamok egyhangú megegyezéssel csatlakozásra hívhatnak meg minden más európai államot, amely képes arra, hogy hozzájáruljon az észak-atlanti térség biztonságához (bővítés).

A kollektív cselekvésről a NATO legfőbb politikai döntéshozó szerve, az Észak-atlanti Tanács *kon-szenzussal*, azaz minden tagállam egyetértésével dönt, melynek katonai vonatkozásait a Katonai Bizottság és a NATO szövetséges parancsnokságai alá rendelt katonai szervezetek hajtják végre. Az elmúlt évtizedekben kialakított civil és katonai struktúrák lehetővé teszik, hogy a tagországok élvezzék a kollektív intézkedés és kollektív védelem politikai, katonai és erőforrásbeli előnyeit. E szervezetek és a NATO működésének egésze integrált struktúrán alapszik, melynek legfontosabb elemei: a kollektív haderőtervezés és összehangolt képességfejlesztés, a közös finanszírozás, a közös műveleti tervezés, a többnemzetiségű kötelékek, az integrált légvédelmi rendszer, a felszerelés, kiképzés és logisztika közös normái. A NATO Egységesítési Egyezményeiben (STANAG) rögzített, és minden tagállam által ratifikált eljárások biztosítják a többnemzeti haderők működési hatékonyságát.

5.2. A NATO FELADATRENDSZERE

A NATO állam- és kormányfőinek 2022. június 28-30-án, Madridban tartott csúcstalálkozóján új Stratégiai Koncepciót fogadtak el, amely a megváltozott körülmények között is megőrzi a Szövetség három alappilléreinek tekinthető feladatokat: a kollektív védelmet, a válságkezelést és a kooperatív biztonságot.

- Kollektív védelem mindennemű fenyegetéssel szemben, és minden egyes irányból, amely az elrettentésen és védelmen alapul.
- Válságmegelőzés és -kezelés: a szövetség aktívan alkalmazza a rendelkezésére álló politikai és katonai eszközöket annak érdekében, hogy elősegítse a szövetség biztonságára hatással bíró válságok kezelését, még mielőtt azok konfliktussá eszkalálódnak, illetve hogy megfékezzék az éppen zajló konfliktusokat, amelyek hatással vannak a szövetség biztonságára; valamint hogy segítsék a stabilitás megszilárdulását a konfliktust követő helyzetekben, ahol ez hozzájárul az euro-atlanti biztonsághoz.
- Kooperatív biztonság: a NATO a számos országgal és nemzetközi szervezettel kialakított partnerkapcsolatain keresztül aktívan lép fel a nemzetközi biztonság erősítése érdekében hozzájárul a terrorizmus ellenes nemzetközi fellépéshez, a kiberfenyegetések elleni védelemhez, a hibrid fenyegetések elleni fellépéshez, az energiabiztonság növeléséhez és az éghajlatváltozás elleni küzdelemhez.

Ez a hármas feladatrendszer megnevezésében nem tér el a 2010-ben, Lisszabonban elfogadott Stratégiai Koncepcióban meghatározott feladatoktól, azonban a részletekben már felismerhetők eltolódások: a kollektív védelem Madrid után *védelmi és elrettentési* feladatokat takar.

Érzelhető a koncepcionális váltás, amely a megtagadásalapú elrettentésből és az ezt alátámasztó *előretolt védelemből* áll. A NATO-tagállamok területének védelmét megerősítik annyira, hogy egy hagyományos erővel végrehajtott támadás ne nyerhessen olyan gyorsan teret, hogy megkészen a szövetséges támogatás beérkezése. A megtagadáson alapuló elrettentés olyan erős területvédelmi képességek kiépítésére épül, amelyek kétségessé tennék egy támadás esetleges sikerét, miközben biztosan nagy veszteségeket okoznának a támadónak.

Az előretolt védelem az eddigi előretolt megerősített jelenlét magasabb szintre emelését jelenti, azzal az érdemi különbséggel, hogy támadás esetén az előbbinek inkább politikai hatása volt, utóbbi pedig a befogadó ország területének védelmébe is érdemben bekapcsolódik. Ezt erősítik az előre (a keleti tagállamok területére) telepített haditechnikai és hadianyag-készletek, valamint logisztikai

tartalékok, amelyek rövid időn belül bevetésre kész állapotba hozhatók és csak a kezelőszemélyzet beérkezésére várnak.

A *válságkezelés* válságmegelőzéssé és válságkezeléssé szélesedett. A NATO fokozza az erőfeszítéseket a válságok és konfliktusok előrejelzése és megelőzése területén. A szövetségesek közös érdeke a konfliktusok együttes kezelése a NATO keretében. A NATO több erőforrást fordít a válságreakálásra, a válságokra való felkészülésre és a válságkezelés rendszeres gyakorlására.

A *kooperatív biztonság* az alapértékeink és stratégiai érdekeink kifejezésre juttatása az euroatlanti béke és stabilitás iránt. A kölcsönös tiszteleten és előnyökön alapuló politikai párbeszéd és gyakorlati együttműködés hozzájárul a NATO környezetének stabilitásához, növeli biztonságát és támogatja a NATO alapvető feladatait. A NATO Oroszországgal kapcsolatban nem számolta fel a párbeszéd intézményes kereteit, még ha az érdemi normalizálódás csak stratégiai időtávban jelenhet meg.

5.3. A NATO BEFOGADÓ NEMZETI TÁMOGATÁS

NATO Befogadó Nemzeti Támogatásnak nevezzük az adott tagállam területén (befogadó nemzet), válság vagy konfliktus megoldása érdekében átvonuló, illetve ott települő (más ország területén feladatokat megoldó) NATO-erők számára nyújtott polgári és katonai támogatást. A *Befogadó Nemzeti Támogatás* biztosítása a szövetségesi kötelezettségek részét képezi, a szövetségi művelet (beleértve a gyakorlatokat is) fontos eleme, kulcsfontosságú tényező a művelet teljesítőképessége és az erőforrások költséghatékony felhasználása szempontjából. Civil szemszögből egyszerűen arról van szó, hogy a NATO kontingensnek nem kell azokat a helyben beszerezhető eszközöket, anyagokat magával szállítania, amelyeket a befogadó nemzet képes biztosítani számára, beleértve természetesen azokat a szolgáltatásokat is, amelyek a menet, a település, illetve a működés során szükségesek (például hírközlési, informatikai, javító, karbantartó szolgáltatások). Az adott NATO-műveletben részes tagállam (küldő nemzet) fegyveres erőinek ellátásában támaszkodhat a fogadó nemzet meglévő erőforrásaira, azokat a STANAG eljárási keretei között megkötött szerződésekkel igénybe tudja venni (meg tudja vásárolni).

A Befogadó Nemzeti Támogatás (BNT) alapjául a tagállamok által felfektetett, a NATO tervező szervek által hozzáférhető, és rendszeresen frissített adatbázis, a *Képesség katalógus* szolgál, amely tartalmazza a nemzetek e célból felhasználható erőforrásait, szabad kapacitásait és képességeit.

Adott NATO-művelet tervezésének integráns része a BNT megtervezése. A NATO-parancsnok jogköre kiterjed a befogadó nemzeti támogatás követelmény rendszerének kidolgozására.

A BNT tervezésének alapja a befogadó nemzet és a NATO-parancsnokság által közösen kialakított Egyetértési nyilatkozat, amely rögzíti a szövetséges államok igényeit és a fogadó nemzet által biztosítandó támogatás elemeit és annak feltételeit. A műveletben részt vevő tagállamok csatlakozási jegyzékkel vagy szándéknyilatkozattal ismerik el az *Egyetértési nyilatkozat* rendelkezéseit. A NATO-parancsnokság biztosítja a megfelelő információkat a küldő és a befogadó nemzet számára a tervezéshez (igényjegyzék, szükségleti jegyzék), utóbbiak pedig tájékoztatják a NATO-parancsnokságot az erők és eszközök igénybevételéről.

A támogatás költségeinek térítése a befogadó nemzet, a küldő nemzetek és a NATO-szervek közötti megállapodás tárgyát képezi. A BNT költségei nemzeti alapból, megosztott többnemzeti alapból, illetve NATO-forrásból finanszírozhatók, erre nézvést a küldő államok, a befogadó állam és a műveletet vezető NATO-parancsnokság megegyeznek.

A NATO-művelet végrehajtásával kapcsolatban a befogadó nemzet területére ideiglenes behozatali vám eljárás alá vont, vagy onnan exportált felszerelés, ellátmány, termékek mentesek az összes vám, adó és díj alól. A NATO, illetve a műveletben részes tagállamok gépjárművei önbiztosítottak, vagyis kereskedelmi biztosítás nélkül üzemeltethetők, és ennek megfelelően a NATO és a küldő nemzetek károkozás esetén közvetlenül kártérítési felelősséget viselnek.

A BNT magyarországi feladatainak tervezési alapjait, irányvonalait és eljárásait törvény és kormányrendelet tartalmazza, a működtetésével kapcsolatos állami feladatok ellátására való felkészülést, valamint azok végrehajtását a Védelmi Igazgatási Hivatal koordinálja. A képességekatalógus összeállításáról és naprakészen tartásáról a honvédelmi miniszter gondoskodik.

A végrehajtás alapjait a NATO-parancsnokságok és a Kormány között létesült Megállapodás rögzíti. A védelmi és biztonsági igazgatási szervek az erre vonatkozó terveiket az intézkedési tervrendszerük részeként készítik el.

A BNT nyújtásáról a Kormány dönt, az elsősorban a piaci viszonyoknak megfelelően, a nemzetgazdaság lehetőségeinek figyelembe vételével, az állammal vagy a vállalkozásokkal kötött visszatérő szerződések útján történik. Amennyiben ez nem lehetséges, a szolgáltatást a védelmi és biztonsági kötelezettség részét képező gazdasági és anyagi szolgáltatás igénybe vételével kell biztosítani.

5.4. NATO VÁLSÁGREAGÁLÁSI RENDSZER

A NATO Válságreagálási Rendszer a NATO készségi és tervezési rendszere a válságkezelési – szükség esetén kollektív védelmi, valamint terrorizmus elleni feladatok – előkészítése terén.

Az egyes válságreagálási intézkedéseket, illetve az azokhoz kapcsolódó szövetségi szintű, a riasztási fokozatokra vonatkozó rendszabályokat az úgynevezett *Válságreagálási Kézikönyv* foglalja össze.

A Kézikönyv az alábbiakat tartalmazza:

- megelőzést szolgáló intézkedéseket, amelyek a válság kialakulásának, vagy a már kialakulófélben lévő krízis eszkalálódásának megelőzésére szolgálnak, kifejezetten puha eszközökkel (diplomáciai, gazdasági, katonapolitikai, fegyverzetellenőrzési), valamint a média alkalmazásával,
- válságreagálási műveletek előkészítését támogató intézkedéseket (előre kidolgozott és egyeztetett rendszabályok, amelyek a már bizonyos fókig eszkalálódott, akut fázisban lévő válság kezelésének eszközei),
- meglepés-elhárítás intézkedéscsomagot, amely elsősorban az azonnal fogantatandó intézkedésekre fókuszál (váratlanul bekövetkező légitámadások, hagyományos és nem hagyományos robbanófejjel felszerelt ballisztikus rakétatámadások, terrortámadások és kibertámadások esetén),
- agresszió-elhárítás intézkedéscsomagot a valamely NATO-tagországot, vagy a szövetséges erőket, eszközöket, infrastruktúrát ért fegyveres támadás (V. Cikkely szerinti műveletek) esetén bevezethető intézkedések,
- terrorfenyegetés riasztási fokozatokat a várható terrortámadások megelőzése, illetve a már bekövetkezett támadások következményeinek enyhítése, újabb támadások megakadályozása érdekében.

A NATO Válságreakálási Rendszer válságreakálási intézkedései bevezetésre kerülhetnek szövetségi szintű, vagy tagállami kezdeményezésre. Az intézkedések bevezethetők nemzetközi vagy nemzeti gyakorlatok, gyakorlások, felkészítések során is, de mód van arra is, hogy amennyiben a helyzet megkívánja, a tagállam önállóan vezessen be nemzeti intézkedést.

A tagállamok a NATO Válságreakálási Rendszerrel összhangban, nemzeti sajátosságaiknak megfelelően alakítják ki saját intézkedési rendszerüket, amelyben a NATO által vezérelten bevezethető intézkedéseket kiegészíthetik az általuk szükségesnek tartott további rendszabályokkal, intézkedésekkel. Ez így integrált rendszert alkot, amely alkalmas az adott válsággal kapcsolatban a NATO döntéshozatali rendszerében meghozott döntéseknek megfelelő intézkedések átvételére és bevezetésére, illetve nemzeti döntés alapján azoknak szükség szerinti, saját intézkedésekkel történő kiegészítésére.

Magyarország válságkezelési döntéshozatali és végrehajtási rendszere magában foglalja a NATO válságreakálási intézkedési rendszerének elemeit, amely így a NATO Válságreakálási Rendszerrel összhangban álló *Nemzeti Intézkedési Rendszerként* (NIR) funkcionál.

A NIR működtetésében ágazati felelősségüknek megfelelően részt vesznek a központi államigazgatási szervek, a védelmi és biztonsági igazgatási szervek, továbbá a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő szervezetek. A válságreakálási intézkedések a Nemzeti Intézkedések Gyűjteményében szerepelnek, a megelőzést szolgáló intézkedésekkel és a terrorfenyegetettség biztonsági riasztási fokozataival összefüggő intézkedésekkel együtt. A NATO Válságreakálási Rendszerben meghatározott intézkedéstől függetlenül alkalmazható nemzeti válságkezelési intézkedéseket önálló fejezet tartalmazza.

A NIR működtetésével kapcsolatos állami feladatok ellátására való felkészülést, valamint azok végrehajtását a Védelmi Igazgatási Hivatal koordinálja.

6. FEJEZET: AZ EURÓPAI UNIÓ BIZTONSÁG- ÉS VÉDELEMPOLITIKÁJA



Alapfogalmak: közös biztonság- és védelempolitika, petersbergi feladatok, Berlin Plusz, katonai, civil és válságkezelési komponens, Koordinált Éves Védelmi Szemle, Állandó Strukturált Együttműködés, Katonai Tervezési és Végrehajtási Szolgálat, Európai Védelmi Alap

6.1. AZ EURÓPAI BIZTONSÁG- ÉS VÉDELEMPOLITIKA FEJLŐDÉSE

Az európai biztonság- és védelempolitika kialakulásában, illetve fejlődésében kiemelkedő szerepet játszott a Nyugat-európai Unió (NYEU). A NYEU (illetve elődszervezete, a Nyugati Unió Védelmi Szervezete) a II. világháborút követő időszakban alakult meg, kezdetben öt Nyugat-európai állam közös védelmének szolgálatára. A NATO megalakulásával a NYEU katonai jelentősége csökkent (1966-ig a NYEU valamennyi tagállama egyben a NATO tagja is volt).

A közösségi védelempolitika kialakításának, a tagállamok biztonságpolitikai együttműködésének igénye a 80-as évektől kezdődően (1984-es római nyilatkozat) feléledt, majd a 90-es évek változó biztonsági környezetében ez még tovább fokozódott, az addig konzultációs fórumként működő NYEU mozgástere, cselekvési szabadsága megnőtt, fokozatosan az EU közös védelemért felelős szervezetévé vált.

Ezt tükrözi a NYEU tagállamainak 1991. december 10-i nyilatkozata, melynek preambuluma szerint a NYEU tagállamai megállapodnak „...a NYEU szerepének erősítéséről, hosszabb távon egy közös védelmi politikáról az Európai Unióban, ami idővel a NATO-éval összeegyeztethető közös védelemhez vezet.”

A NYEU az 1992. február 7-én elfogadott Maastrichti szerződés értelmében a védelempolitika kidolgozójává és végrehajtójává vált.

A maastrichti szerződéstől kezdve a NYEU három funkciót gyakorolt:

- a kollektív védelmet,
- a konzultációt a közös védelmi politikáról és a biztonsági érdekek definíciójáról, valamint
- az autonóm műveleti képességek fejlesztését az európai diplomáciai lépések támogatására.

A NYEU a NATO európai pilléréként és az Európai Unió védelempolitikájának alakítójaként egyfajta kettős szerepbe került, amelyet 1992-ben a petersbergi nyilatkozatban elfogadott új feladatkörök tettek igazán speciálissá.

1992-ben a NYEU tagállamai külügy- és hadügyminisztereinek Bonn melletti találkozóján született döntés a szervezet további céljait illetően. Ezek a találkozóknak otthont adó szálloda neve után *petersbergi feladatokként* vonultak be a köztudatba.

Az itt elfogadott határozatok egyértelműen elkülönítették a kollektív védelmi és a válságkezelési, megelőzési, béketeremtő és humanitárius funkciókat és kötelezettségeket az európai védelmi együttműködés folyamatában. Ezzel megerősítést nyert, hogy a kollektív védelemmel összefüggő kérdések a NATO felelősségi körébe tartoznak, amelyhez a NYEU saját eszközeivel és tagállamai szövetségesi kötelezettségei alapján is hozzájárul. Az európai kontinens válságkezelési és megelőzési, béketeremtő és humanitárius jellegű feladatainak ellátásában azonban a NYEU saját hatáskörben is tevékenykedhet. (A válságkezelési, békétámogatási feladatokat a mai napig petersbergi feladatoknak nevezzük.)

Az európai biztonság- és védelempolitika (EBVP), a Közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) szerves része, kiindulópontját a Maastrichti Szerződés (1993. november 1.) jelentette, amely az intézményesített közös kül- és biztonságpolitika útnak indítása mellett kilátásba helyezte a közös védelem irányába mutató európai védelmi együttműködés lehetőségét.

A szerződés J. 4. cikkének (1) bekezdése értelmében „[a] közös kül- és biztonságpolitika magában foglalja az Unió biztonságát érintő valamennyi kérdést, beleértve végső soron egy közös védelmi politika kialakítását, amely idővel közös védelemhez vezethet”.

Az 1997. júliusi madridi NATO-csúcson döntések születtek arról, hogy a NATO védelmi tervezési eljárásában figyelembe kell venni a NYEU igényeit is, valamint meg kell határozni azon NATO erőket és eszközöket, amelyeket a NYEU igénybe vehet a műveleteihez. Ezek a döntések azt tették lehetővé, hogy amennyiben a NYEU egy kialakult válsággal kapcsolatban az intervenció mellett döntött, de a NATO nem kívánt beavatkozni, akkor a NYEU a NATO-képességek igénybe vételét kérhette a saját irányítású műveleteinek végrehajtásához.

Az *amszterdami szerződés* (1999. május 1.) előrebocsátotta a petersbergi feladatokon alapuló közös védelmi politika kialakításának lehetőségét, de igazi változást a St. Malo-i francia-brit tárgyalásokon (1998. december 3-4). született közös nyilatkozat hozta, amely előírta, hogy:

- meg kell teremteni annak a feltételeit, hogy az Európai Unió önállóan léphessen fel a nemzetközi szinten, ehhez megfelelően hiteles katonai erőre, illetve az ennek alkalmazásához szükséges hatékony döntéshozatali mechanizmusra van szükség;
- az európaiak az Európai Unió intézményi keretein belül fognak tevékenykedni;
- Európának megerősített fegyveres erőkre van szüksége, amelyek gyorsan válaszolhatnak az új kockázati tényezőkre, és amelyeket erős és versenyképes európai védelmi ipar és technológia támogat.

A *St. Malo-i nyilatkozatot* az 1999. júniusi kölni EU-csúcson elfogadott dokumentum követte (ez a nyilatkozat használta először a közös európai biztonság- és védelempolitika kifejezést), amelyben döntés született a NYEU egyes funkcióinak a 2000. év végéig az EU által történő átvételéről is. Ezt követően a NYEU a megszűnéséig (2010) már csak biztonságpolitikai konzultációs fórumként működött.

Az EBVP feladatainak formális kijelölésére, a szükséges katonai képességek nagyságrendjének meghatározására és az intézményi háttér megalapozására az *1999. decemberi helsinki EU csúcson* került sor. Az EBVP-vonatkozású döntések előkészítésére, a helyzetelemzésre, javaslatlételre, illetve a műveletek operatív irányítására a Tanács új politikai és katonai szervek (Politikai és Biztonsági Bizottság, Katonai Bizottság, Katonai Törzs) létrehozásáról rendelkezett, amelyek 2000 márciusától ideiglenes, majd 2001-től állandó szervezetként végezték a munkájukat.

Meghatározásra kerültek azok a struktúrák, amelyek biztosítják a nem EU-tag európai NATO-tagállamok részvételét az EU műveleteiben. Ez alapján, ha egy EU által elhatározott válságkezelési művelet NATO-eszközöket vesz igénybe, a nem EU-tag NATO-tagállamokat és az EU-tagjelölt országokat minden esetben felkéri a részvételre.

Az EU és a NATO közötti együttműködés szempontjából mérföldkőnek számított az úgynevezett *Berlin Plusz* megállapodás, amelyet 2003-ban írtak alá Brüsszelben. Az egyezmény az erőforrások szükségtelen megkettőzését igyekezett elkerülni oly módon, hogy az EU-nak hozzáférést biztosított a NATO műveleti képességeihez. Az EU-műveletek esetén igénybe lehet venni a NATO Európai Főparancsnokságának kapacitásait, valamint átalakították a NATO védelmi tervezési mechanizmusát annak érdekében, hogy figyelembe vehessék az EU igényeit. Kidolgozták továbbá annak módjait, hogy hogyan lehet a NATO-eszközök felhasználását ellenőrizni.

6.2. A KÖZÖS BIZTONSÁG- ÉS VÉDELEMPOLITIKA

Közös biztonság- és védelempolitikáról (KBVP) a *lisszaboni szerződés* elfogadása óta beszélhetünk. A KBVP általánosságban úgy jellemezhető, mint a KKBP operatív része, kiterjed az EU biztonságát érintő valamennyi kérdésre, beleértve a védelmi politika fokozatos kialakítását, és végső soron a közös védelmet is. A védelmi politika alapvetően az új biztonsági kihívásokkal szembeni megelőző fellépésekkel kapcsolatos eszközöket foglalja magában, amelyek döntően nem az EU területén jelentkezők, hanem harmadik országokban. A közös védelem a tagállamok hagyományos értelemben vett katonai eszközökkel történő közös védelmét jelenti.

A KBVP három összetevője a katonai, a civil és a válságkezelési komponens.

6.2.1. A KBVP katonai komponense

Az 1999. decemberi helsinki EiT ülésen a tagállamok részletes tervet fektettek le a petersbergi feladatok ellátására alkalmas, gyorsreagálású katonai képességek felállítására vonatkozóan. Ennek alapján a tagállamok vállalták, hogy képesek lesznek teljes hadtest szintű (ötven-hatvanezer főből álló) erő telepítésére hatvan napon belül, oly módon, hogy az rendelkezzen az önálló művelethez szükséges valamennyi képességgel, és hogy a művelet legalább egy évig fenntartható legyen.

A katonai komponens további fontos eleme tizenhárom harccsoport kialakítása volt, amelyek gyorsan telepíthető kisebb alakulatok. A harccsoportos műveletek esetében a Tanács határozatától számított legkésőbb tíz napon belül meg kell történnie a telepítésnek. A katonai aspektus fontos

eleme még az EU keretein kívül létrejött, az uniós országok szárazföldi, tengeri vagy rendfenntartó alakulataiból összeállítható erők, amelyek vonatkozásában az új alapszerződési rendelkezések megnyitják az utat ahhoz, hogy ezeket az EU keretei közé illesszék.

Az akkori elképzelések szerint az ilyen európai erők volumene idővel el kellett volna, hogy érje az 50-60 ezer főt, de ez sohasem történt meg. Hasonlóképpen, csak a tervezőasztal mellett – meg a vonatkozó politikai döntések szintjén – születtek 2004-től határozatok olyan 1500 fős harccsoporthozásáról, amelyek elvben 15 napon belül bevethetők, és legalább egy hónapon át műveleti végrehajtásban tarthatók. A gyakorlatban azonban – politikai egyeztetési és finanszírozási gondok miatt – ezeket sem használták soha.

A szándék maga amúgy kezdettől fogva abból táplálkozott, hogy az elmúlt két évtizedben mind több uniós fővárosban egyre határozottabb igény mutatkozott arra, hogy az EU is rendelkezzen közös célok érdekében, közös döntés alapján mozgósítható érdemi katonai erővel, ezek mozgatására és irányítására képes szervezeti struktúrával, hírszerzési kapacitással és eszközállománnyal.

Ennek a képességhiánynak a megszüntetése a *Stratégiai iránytű* nevű intézkedéscsomaggal (lásd később, az 5.2.4. alfejezetben) belátható közelségbe került.

6.2.2. A KBVP civil komponense

Az EU polgári válságkezelésének a következő céljai vannak: a válságok kitörésének és eszkalációjának megelőzése; az átmeneti időszakokban a béke és biztonság konszolidálása; valamint a petersbergi feladatok keretében megvalósuló válságkezelés katonai és polgári aspektusainak összehangolása. A polgári válságkezelési missziók számára a prioritások

- a rendőri missziók, beleértve a helyi rendőrség támogatására irányuló műveletet;
- a jogállamiság megerősítését célzó missziók (bírák, ügyészek képzése béketámogató műveletekben való részvételre);
- a polgári közigazgatás megerősítése;
- polgári védelem a válságkezelési műveletek keretében.

6.2.3. Válságkezelési komponens

A válságkezelési feladatok során az EU polgári és katonai eszközöket vehet igénybe, valamint közös leszerelési műveleteket, humanitárius és mentési feladatokat, katonai tanácsadói és segítségnyújtási feladatokat, konfliktusmegelőzést, békefenntartást és béketeremtést – és a konfliktusok lezárását követően a helyzet stabilizálására irányuló műveleteket hajt végre.

6.2.4. A közös védelmi és biztonsági kihívások kezelése

Az Európai Tanács által 2016-ban elfogadott Közös jövőkép, közös cselekvés: erősebb Európa. Az *EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiája* című kül- és biztonságpolitikai stratégia a korábbihoz képest nagyobb hangsúlyt fektet az EU saját biztonságára, a védelmi képességek és a védelmi együttműködés erősítésére. Az Európai Tanács ezt követően jóváhagyott egy biztonságra és védelemre vonatkozó, a Stratégiára alapozó *Végrehajtási tervet*, amely meghatározza az uniós biztonság- és védelempolitika alakításának lépéseit.

A végrehajtási terv középpontjában az alábbi három stratégiai prioritás áll:

- válaszadás a külső konfliktusokra és válságokra,
- a partnerek kapacitásainak kiépítése,
- az EU és az uniós polgárok védelme.

Az e célok megvalósítására irányuló konkrét intézkedések az alábbiakra terjednek ki:

- koordinált éves védelmi szemle bevezetése a tagállamok közötti védelmi együttműködés szorosabbra fűzése érdekében,
- állandó strukturált együttműködés kialakítása a védelmi együttműködés erősítése érdekében azon tagállamok között, amelyek készek előbbre lépni ezen együttműködésben,
- Katonai Tervezési és Végrehajtási Szolgálat létrehozása a válságkezelési struktúrák javítása céljából,
- az EU gyorsreagálási eszközeinek – köztük az uniós harccsoportoknak és a polgári képességeknek – a megerősítése.

2020-ban indult egy új kezdeményezés azzal a céllal, hogy 2030-ra az EU, növelve autonóm védelmi képességeit, az európai biztonság erősebb és cselekvőképesebb szereplőjévé váljon, legyen képes megvédeni, és megőrizni értékeit és érdekeit. Az intézkedéscsomag két éves munka után került a döntéshozók elé 2021 őszén, majd Oroszország Ukrajna elleni inváziójának bekövetkezése folytán átformálva került elfogadásra az uniós állam- és kormányfők 2022. március 24-25-i csúcstalálkozóján.

A Stratégiai iránytűnek nevezett hosszú távú intézkedéscsomag az Unió biztonság- és védelempolitikájának 2030-ig történő megerősítésére tartalmaz intézkedéseket arra nézve, hogy a tagországoknak hogyan célszerű válaszolniuk a jelenlegi és a várható kihívásokra és fenyegetésekre.

Négy elemre: a beruházásra, a cselekvésre, a védelemre és a partnerségre épül.

A *Stratégiai iránytű* értékeli az EU biztonsági környezetét és az előtte álló veszélyeket és kihívásokat. Konkrét javaslatokat tesz pontos végrehajtási ütemtervvvel arra, hogyan javítsa az EU cselekvőképességét válsághelyzetekben.

Annak érdekében, hogy az EU egy válság kitörésekor gyorsan és határozottan tudjon fellépni – lehetőség szerint a partnereivel együtt, de szükség esetén egyedül is –, többek között lehetővé teszi akár ötezer fős, gyorsan bevethető uniós erő létrehozását, fokozza a katonai mobilitást, a képességet a hibrid és kiberfenyegetések észlelésére és az ellenük történő fellépésre, és megerősíti a stratégia együttműködést a NATO-val. Megerősíti a hírszerzési elemzési kapacitást, az uniós hibrid eszköztárát, kibervédelmi felkészültségét.

A tagállamok növelik a védelmi kiadásait, megerősítik az európai technológiai és ipari bázist, a védelmi célú technológiai innovációba irányuló beruházásokat. A tagállamok a védelmi kiadásuk jelentős növelése mellett törekednek a katonai és polgári képességek közötti különbségek csökkentésére, az uniós védelmet szolgáló technológiai innováció fellendítésére és az európai védelmi technológiai és ipari bázis megerősítésére.

Fentiek alapján az Unió közös biztonsági és védelmi eszköztára a következő elemeket tartalmazza.

A *Koordinált Éves Védelmi Szemlék* nagyobb átláthatóságot és politikai ismertséget biztosítanak az európai szinten rendelkezésre álló védelmi képességek tekintetében, uniós szinten áttekinthetőbbé teszik a védelmi kiadásokat, a nemzeti szintű beruházásokat és a kutatási tevékenységeket.

Az *Állandó Strukturált Együttműködés* megteremti a lehetőséget arra, hogy az arra hajlandó és képes tagállamok közösen fejlesszék védelmi képességeiket, közös projektekbe ruházzanak be, valamint javítsák fegyveres erőik műveleti készenlétét és hozzájárulását. Az Állandó Strukturált Együttműködés egyik fő célja, hogy összehangolja a tagországok katonai kapacitását

és erőforrásait. A tagországok közös célokat, projekteket határoznak meg – mint például új katonai eszközök fejlesztése, vagy a logisztika összehangolása –, majd ezek megvalósítására nemzeti terveket dolgoznak ki.

Az Állandó Strukturált Együttműködéshez történő csatlakozást a Tanács engedélyezi, abban a tagállamok önkéntes alapon vesznek részt, de ha úgy döntenek, hogy bekapcsolódnak, akkor vállalásokat kell tenniük az együttműködés előmozdítására, és ha ezeket nem tartják be, akkor felfüggeszthetik a tagságukat. A részt vevő tagállamok hozzájárulásait az Európai Védelmi Ügynökség rendszeresen értékeli.

A *Katonai Tervezési és Végrehajtási Szolgálat* az EU Katonai Törzsén belül létrehozott hadászati szintű irányító szerv, amelynek létrehozásával az Unió gyorsabban, hatékonyabban és koherensebb módon reagálhat a nem végrehajtási jellegű katonai missziók tervezése és végrehajtása során.

Az *Európai Védelmi Alap* koordinálja, kiegészíti és kibővíti a védelmi kutatásra, a prototípusok kifejlesztésére, valamint a védelmi felszerelések és technológia beszerzésére irányuló nemzeti beruházásokat.

Az Európai Védelmi Alap költségvetésének egyharmada az együttműködésen alapuló védelmi kutatásra, kétharmada pedig a nemzeti hozzájárulásokat kiegészítő, együttműködésen alapuló képességfejlesztési projektek finanszírozására áll rendelkezésre.

Az Alap előmozdítja az együttműködést a kutatás és fejlesztés, valamint az interoperábilis védelmi technológiák és berendezések területén tevékenykedő uniós vállalatok és kutatási szereplők között, méretüktől és földrajzi elhelyezkedésüktől függetlenül.

Az Alap az európai védelmi képességre és ipari környezetre kifejtett hatás fokozása érdekében a kutatás és fejlesztés teljes ciklusán keresztül támogatja a versenyképes és együttműködésen alapuló projekteket.

Az *Európai Békekeret* egy költségvetésen kívüli pénzügyi eszköz, a közös kül- és biztonságpolitika keretébe sorolt katonai, védelmi vonatkozású, unión kívüli tevékenység anyagi alapjául. Költségvetése 2027-ig (folyó árakon) közel 8 milliárd euro, amelyet a bruttó nemzeti jövedelem elosztási kulcs alapján befizetett tagállami hozzájárulásokból finanszíroznak.

A Békekeret célja, hogy az EU-t fokozottan képessé tegye a konfliktusok megelőzésére, a béke megteremtésére és a nemzetközi biztonság megerősítésére azáltal, hogy lehetővé teszi katonai vagy védelmi vonatkozású operatív intézkedések finanszírozását. Általa az Unió már közvetlenül is támogathatja a partnerországokat, többek között fegyverrel, műveleti helyszínen nyújtott infrastruktúrával, információszerzéssel.

A többéves pénzügyi keret kiszámítható finanszírozást biztosít, és nemcsak gyors válságreakciót és sürgős segítségnyújtást tesz lehetővé, hanem hosszabb távú kapacitásépítési támogatást is.

Az EU a Békekeretből támogatja az ukrán fegyveres erőket és Ukrajna polgári lakosságának védelmét az orosz-ukrán háborúban. Az Unió a segítség és a támogatás számos formáját alkalmazza a menekültek befogadási eljárásától a befogadó uniós országok támogatásáig, a gazdasági, pénzügyi támogatáson keresztül a humanitárius segítségnyújtásig, az ukrán hadsereg részére felszerelések és készletek finanszírozásán keresztül a katonai kiképzési misszióig (EUMAM Ukrajna).

7. FEJEZET: A VÉDELEM ÉS BIZTONSÁG RENDSZERE MAGYARORSZÁGON

Az Alaptörvény kilencedik módosításával és a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbö.), továbbá a kapcsolódó jogszabályok elfogadásával 2022. november 1-ével kezdetét vette egy védelmi és biztonsági reform, amely a különleges jogrendi működés és az összkormányzati válságkezelés rendszerét alapjaiban írta újra annak érdekében, hogy lehetőséget biztosítson a gyorsan és váratlanul változó biztonsági környezetben a kormányzati szinten kezelendő válsághelyzet, és a különleges jogrend időszakában szükséges gyors döntéshozatal, operatív irányítás közvetlen támogatására.

Ennek a szándéknak megfelelően három különleges jogrendi helyzetre – a hadiállapotra, a szükségállapotra és a veszélyhelyzetre – redukálódtak a különleges jogrendi esetkörök, és bevezetésre került egy új jogintézmény, az összehangolt védelmi tevékenység.

Az *összehangolt védelmi tevékenység* az ország védelmét és biztonságát szolgáló erők közös, összehangolt igénybevételével, idővesztés nélkül kezelhetővé teszi a kormányzati beavatkozást igénylő válsághelyzeteket. Az összehangolt védelmi tevékenység bevezetése lehetőséget biztosít a válság kezelése érdekében a Kormány irányítása alá tartozó erőforrások normál időszaktól eltérő igénybevételére és egyes korlátozó intézkedések bevezetésére.

A védelmi és biztonsági igazgatás kormányzati irányítására egy új központi szerv, a Védelmi Igazgatási Hivatal jött létre, erős igazgatási-koordinációs jogkörökkel.

A védelmi és biztonsági irányítás területi és helyi szerveinek struktúrája megmaradt, de ezek bázisán a honvédelmi és rendvédelmi szervek, az államigazgatási, a közigazgatási szervek, és a gazdaság meghatározó szervezeteinek együttműködésén alapuló, átfogó személetű, központilag összehangolt rendszer jött létre.

A honvédelem visszatért az eredeti funkciójához, a haza fegyveres védelméhez, és a polgári védelem is visszakapta eredeti szerepét: mind a katonai, mind pedig katasztrófa típusú válság esetén a lakosság életének és anyagi javainak megóvása, mentése. A nemzetgazdaság védelmi felkészítéséhez a védelemgazdasági tervek rendszere jött létre, és hangsúlyosabbá vált a védelmi és biztonsági célú tartalékolás, mind az állami, mind pedig a gazdasági szereplők esetében.

7.1. VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI ALAPFOGALMAK



Alapfogalmak: a védelem és biztonság rendszere, védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolása, védelmi és biztonsági igazgatás, védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve, nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítése, felelős tervező szervek, követelménytámasztó szervek, gazdaságmozgósítás

A *védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolása* Magyarország és a magyar nemzet védelmét, biztonságának fenntartását, fejlesztését, érdekeinek érvényesítését, az ezt szolgáló képességek összehangolt és hatékony irányítását és működtetését szolgálja. Biztosítja a kihívások és fenyegetések kezelhetőségét, a természeti eseményekkel, illetve az emberi cselekményeken alapuló fenyegető, ártó, befolyásoló, támadó magatartásokkal szembeni összehangolt felkészülés és védekezés feltételeit. Erősíti a válságkezelés és a különleges jogrend idejével összefüggő feladatok átfogó megközelítését.

A védelem és biztonság fenntartása és fejlesztése

- a honvédelem rendszerén és a Magyar Honvédségen,
- a rendvédelmen és a rendvédelmi szerveken, valamint
- a nemzetbiztonsági szolgálatokon, és
- a közigazgatási szervek fentiekkel való együttműködésén alapul.

A fent írt szervek és szervezetek a feladataik megvalósítása során a nemzetgazdaság erőforrásaira, az állampolgárok elhivatottságára és kötelezettségeik teljesítésére, a lakosság és az anyagi javak megóvását szolgáló polgári védelemre, a civil szervezetek szerepvállalására, valamint a NATO- és EU-együttműködésre támaszkodnak.

A *honvédelem* fogalmán az ország függetlenségének, területi épségének, nemzetközi szerződésekben rögzített határainak, lakosságának és anyagi javainak védelmét és az erre való felkészülést értjük.

A *rendvédelem* fogalma alatt az ország belső rendjének védelmét, a közbiztonság fenntartását, és a közrendre, köznyugalomra veszélyes cselekmények megakadályozását értjük. Rendvédelmi szerv a rendőrség, a nemzetbiztonsági szolgálatok, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, a büntetés-végrehajtási szervezet, valamint a hivatásos katasztrófavédelmi szerv.

Védelmi és biztonsági esemény:

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

A *katasztrófavédelem* fogalmán a katasztrófák elleni védekezésben azon tervezési, szervezési, működtetési, riasztási stb. tevékenységek összességét értjük, amelyek a katasztrófa kialakulásának megelőzését, a közvetlen veszély elhárítását, az előidéző okok megszüntetését, a károsító hatások csökkentését, az élet- és az anyagi javak védelmét, az alapvető életfeltételek biztosítását szolgálják. A katasztrófavédelem része a *polgári védelem*, amelynek célja katasztrófa, illetve fegyveres összeütközés esetén a lakosság életének megóvása, az életben maradás feltételeinek biztosítása, valamint a lakosság felkészítése azok hatásainak leküzdése és a túlélés feltételeinek megteremtése érdekében.

Védelmi és biztonsági szervezetek alatt a Honvédséget, a rendvédelmi szerveket, valamint az Országgyűlési Őrséget értjük.

7.2. A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI IGAZGATÁS

A *védelmi és biztonsági igazgatás* összetett, a teljes államszervezetet átható feladat- és szervezetrendszer, amely a Kormány irányítása mellett, a Magyarországot és annak lakosságát veszélyeztető fenyegetésekkel és támadásokkal szembeni fellépésre létrehozott, illetve jogszabályban ilyen feladatra kijelölt állami szervek központilag összehangolt tervező, végrehajtó és rendelkező tevékenysége.

A védelmi és biztonsági igazgatás átfogja az ország és a nemzet védelmében, és biztonságának fenntartásában érintett szervek és szervezetek tevékenységét, továbbá az összehangolt védelmi tevékenységre, illetve a különleges jogrendi működésre való felkészülés irányítását, koordinálását, valamint ellenőrzését.

A védelmi és biztonsági igazgatás intézményrendszerén belül megkülönböztethetünk *központi szerveket és intézményeket, területi és helyi szerveket*, továbbá a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában *közreműködő szerveket*.

7.3. A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI IGAZGATÁS KÖZPONTI SZERVEI, INTÉZMÉNYEI ÉS FELADATAIK

A védelmi és biztonsági igazgatás központi irányítási hatáskörei és feladatai megoszlanak az Országgyűlés, a köztársasági elnök, valamint a Kormány és a kormánytagok között.

Országgyűlés. Az Országgyűlés feladata Magyarország biztonság- és védelempolitikai alapelveinek megállapítása, a végrehajtás főbb irányainak és feltételeinek meghatározása. Ide tartozik természetesen a védelem és biztonság rendszerére vonatkozó jogalkotási és költségvetés-alkotási tevékenység is.

Köztársasági elnök: a köztársasági elnök irányítási szerepköre szűkült, a honvédség főparancsnoka, kinevezi és elölépteti a tábornokokat. Az ország védelmével és biztonságával összefüggő bármely ügyben tájékoztatást kérhet a Kormánytól. Az Országgyűlés akadályoztatása esetén gyakorolja a hadiállapot vagy a szükségállapot kihirdetésének jogát.

Kormány: a Kormány a védelmi és biztonsági igazgatás központi, legmeghatározóbb eleme, irányítja annak szervezetrendszerét, meghatározza feladataikat. A Kormány az összehangolt védelmi tevékenységre való felkészülés keretében összehangolja a minisztériumok, a központi államigazgatási szervek, valamint a védelem és biztonság rendszerében közreműködő szervek védelmi-biztonsági célú tevékenységét. Meghatározza a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítésével kapcsolatos követelményeket, és dönt a gazdaság mozgósításáról. Meghatározza a nemzeti ellenállóképesség fejlesztésének programját, és irányítja annak összehangolt végrehajtását. Gondoskodik a szövetségi kötelezettségek és a nemzetközi együttműködés keretében vállalt feladatok összehangolt teljesítéséről és az erre való felkészülésről. Dönt az összehangolt védelmi tevékenységről és az azzal összefüggő intézkedésekről.

Miniszter: a miniszter a Kormány által, a védelmi és biztonsági célú felkészülés és feladatellátás összehangolása keretében meghatározottak szerint, irányítja az ágazatban irányítása vagy felügyelete alá tartozó szervek és szakágazatok védelmi és biztonsági célú felkészítéssel és feladatellátással kapcsolatos tevékenységét, meghatározza annak szakmai követelményeit.

A védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve

A védelmi és biztonsági igazgatási rendszer legfelső szintjén a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve, a *Védelmi Igazgatási Hivatal* áll, tevékenységének centrumában a koordinációval. A Hivatal koordinálja a védelmi és biztonsági tervezés feladatait, az összehangolt védelmi tevékenységre történő összkormányzati felkészülést, a nemzeti ellenálló képesség előmozdításával és fejlesztésével összefüggő feladatokat és a különleges jogrendi felkészülés ágazati feladatainak ellátását, valamint a Kormány válsághelyzeti és különleges jogrendi működéséhez szükséges speciális feltételek kialakítását.

A Védelmi Igazgatási Hivatal a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter irányítása alá tartozó központi hivatal.

A Védelmi Igazgatási Hivatal *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.

Védelmi Tanács

A Védelmi Tanács a Kormány ügydöntő jogkörrel rendelkező szerve, különösen a Kormány vagy a miniszterelnök által meghatározott alábbi felelősségi körökben:

- a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok és a polgári hírszerzési tevékenység irányítása,
- a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolása,
- a védelmi és biztonsági feladatokhoz kapcsolódó védelmi fejlesztések és beszerzések,
- a közbiztonság, a bűncselekmények megelőzése, az élet- és vagyonbiztonság védelme,
- a büntetés-végrehajtás, a határrendészet, az idegenrendészet és a menekültügy,
- a honvédelem,
- a katasztrófák elleni védekezés,
- a kábítószer-fogyasztás megelőzése és a kábítószerügyi koordinációs feladatok,
- a közlekedés-rendészet,
- a közterület-felügyelet szabályozása,
- a külföldre utazás szabályozása és a külföldiek társadalmi beilleszkedésének elősegítése,
- a minősített adatok védelmének szakmai felügyelete,
- az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonsága,
- a rendészet, a szabálysértési szabályozás és
- a terrorizmus elleni küzdelem.

A Védelmi Tanács elnöke a miniszterelnök. Titkára a nemzetbiztonsági főtanácsadó, aki a miniszterelnök távollétében vezeti a Védelmi Tanács ülést.

A Védelmi Tanács tagja

- a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter,
- a belügyminiszter,
- a honvédelmi miniszter,
- a külgazdasági és külügyminiszter,
- a miniszterelnök által kijelölt tagként a nemzetbiztonsági főtanácsadó, és
- állandó meghívottként a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára.

A Védelmi Tanács szükség szerint, de legalább havonta ülésezik, ülést a Védelmi Tanács titkára hívja össze. Rendkívüli ülés összehívását bármely tag kezdeményezheti.

7.4. A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI IGAZGATÁS TERÜLETI ÉS HELYI SZERVEI

A védelmi és biztonsági igazgatás területi és helyi szervei biztosítják a kormányzati követelmények érvényesülését, a megvalósításra kerülő feladatok koordinálását és a helyi tennivalók végrehajtását. A védelmi és biztonsági igazgatás területi szervei a fővárosi és a vármegyei védelmi bizottságok (együtt: területi védelmi bizottságok). Helyi szervei – a járásokban és a főváros kerületeiben – a helyi védelmi bizottságok. A települések védelmi és biztonsági igazgatási feladatait a polgármester látja el.

7.4.1. A területi védelmi bizottságok

A területi védelmi bizottságok irányítását a Kormány, az ágazati felkészülési és védekezési feladatok irányítása tekintetében az ágazati irányító szerv, minden más tevékenység esetében a Védelmi Igazgatási Hivatal útján látja el. A területi védelmi bizottságok illetékességi területükön teljes hatáskörrel felruházva látják el a védelmi és biztonsági tevékenységekkel kapcsolatos feladatokat. Ezek lényege a helyi védelmi és biztonsági igazgatási szervek, valamint a védelmi és biztonsági feladatokban részt vevő szervek felkészülésének tervezése és irányítása, illetve alkalmazásuk esetén a közös tevékenység összehangolása.

A területi védelmi bizottság védelmi és biztonsági igazgatási feladatait a fővárosi, vármegyei kormányhivatal közreműködésével látja el, a bizottság munkáját titkárság támogatja.

A területi védelmi bizottság testületként működik, elnöke a főispán, általános elnökhelyettese a fővárosi, vármegyei kormányhivatal főigazgatója. Szakmai elnökhelyettesei a katasztrófák elleni védekezés tekintetében a fővárosi, vármegyei katasztrófavédelmi igazgatóság vezetője, a honvédelmi feladatok tekintetében a honvédelmi miniszter által kijelölt tényleges állományú, tiszti rendfokozatú katona.

A területi védelmi bizottság további tagjai:

- a vármegyei közgyűlés elnöke, a fővárosban a főpolgármester;
- a vármegyei jogú város polgármestere;
- a főváros, vármegye területén működő rendvédelmi szervek vezetői;
- a katonai igazgatás területi szervének vezetője/képviselője;
- az árvízi védekezésért felelős szerv képviselője;
- az egészségügyi államigazgatási szerv képviselője, valamint
- a védelmi bizottság titkára.

A védelmi bizottság elnöke a védelmi és biztonsági igazgatási feladatok vonatkozásában hatósági jogkört gyakorol. Amennyiben a bizottság a döntéshozatalban akadályoztatva van, jogköreit halaszthatatlan esetben a bizottság elnöke egy személyben gyakorolja.

A védelmi bizottság munkaszervezete a titkárság, amely a kormányhivatal szervezeti egysége. Az összehangolt védelmi tevékenységgel összefüggésben, valamint különleges jogrend idején bevezetett intézkedések végrehajtásából eredő feladatok ellátása érdekében, a fővárosi, vármegyei kormányhivatal valamennyi kormánytisztviselője és munkavállalója rendkívüli munkavégzésre kötelezhető.

A védelmi bizottság illetékességi területén ellátja a válsághelyzetekre és a különleges jogrendre történő felkészülés, továbbá a védelmi és biztonsági események kezelésében, valamint a különleges jogrendi feladatokban történő közreműködés alábbi feladatait:

- Irányítja, illetve összehangolja a helyi védelmi bizottságok és polgármesterek védelmi és biztonsági feladatainak végrehajtását.
- Szervezi a védelmi és biztonsági igazgatási szervek együttműködését, biztosítja felkészítésüket, részükre erre vonatkozóan feladatot határoz meg.
- Gondoskodik a lakosság és a gazdálkodó szervezetek riasztásához, tájékoztatásához szükséges eszközök működtetéséről.
- Megállapítja a területi gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségeket. Elrendeli a védelmi és biztonsági célból igénybevételre kerülő ingó, ingatlan szolgáltatások igénybevételét.
- Biztosítja a védelmi és biztonsági igazgatási szervek működésének feltételeit, irányítja a rendkívüli intézkedések végrehajtását.
- Halasztást nem tűrő esetben elrendeli a polgári védelmi szervezetek alkalmazását, és az élet és az anyagi javak védelméhez szükséges mértékben a veszélyeztetett területekről az állampolgárok kimenekítését.

7.4.2. Helyi védelmi bizottságok

A védelmi és biztonsági tevékenység helyi feladatait, a fővárosi, vármegyei védelmi bizottság irányítása alatt, a helyi védelmi bizottságok hangolják össze a járásra, a fővárosban a kerületre kiterjedő hatáskörrel. A helyi védelmi bizottságok összetétele és feladatai, a hatáskörgyakorlás módja rendkívül hasonló a területi szinthez, illetékességük a járásokhoz, a fővárosban a fővárosi kerületekhez igazodik.

A helyi védelmi bizottság elnöke a járási (fővárosi kerületi) hivatal vezetője. Az elnök szakmai helyettese a katasztrófák elleni védekezés tekintetében a területi katasztrófavédelmi szerv vezetője által kijelölt személy, a honvédelmi feladatok tekintetében a Honvédség állományából vezényelt katona.

A védelmi bizottság tagja a járás területén működő/illetékes

- rendvédelmi szerv vezetője,
- a fővárosi, vármegyei kormányhivatal képviselője,
- a katonai igazgatási szerv képviselője,
- a védelmi és igazgatási szervek területi szerveinek vezetői,
- az árvízi védekezésért felelős szervezet vezetője, és
- a helyi védelmi bizottság titkára.

A helyi védelmi bizottság elnöke a válságkezelés, valamint a különleges jogrend idején bevezetett intézkedések végrehajtásából eredő feladatokat a járási hivatal közreműködésével látja el. A védelmi és biztonsági feladatok ellátása érdekében, a szükséges mértékben, a fővárosi kerületi, járási hivatal kormánytisztviselője és munkavállalója rendkívüli munkavégzésre kötelezhető.

A helyi védelmi bizottság illetékességi területén irányítja és összehangolja a védelmi és biztonsági igazgatási feladatok előkészítését, illetve végrehajtását, összehangolja a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségek teljesítését. A védekezés irányítása során utasítja a védekezésben részt vevő szervezetek vezetőit a hatáskörükbe tartozó intézkedések megtételére. Szervezi és összehangolja a lakosság polgári védelmével és ellátásával kapcsolatos feladatokat.

7.4.3. Polgármester és főpolgármester

A település védelmi és biztonsági igazgatási feladatainak végrehajtásáért a polgármester/főpolgármester (együtt: polgármester) felelős.

A polgármester illetékességi területén ellátja a védelmi és biztonsági tevékenységekkel kapcsolatos, jogszabályban meghatározott, illetve a helyi védelmi bizottság által számára megállapított, települési szintű feladatokat. Kijelöli a védekezéssel összefüggő feladatokban közreműködő referenseket, irányítja a védekezésre való felkészülést, összehangolja a védelemben közreműködő települési szervek tevékenységét és a rendkívüli intézkedésekből eredő feladatok végrehajtását.

A polgármester felelős a katasztrófák időszakára vonatkozó veszélyelhárítási tervek elkészítéséért, a települési polgári védelmi szervezet megalakításáért. Kijelöli a polgári védelmi kötelezettségre az állampolgárokat, felkészíti, illetve polgári védelmi szolgálatra kötelezi őket. A gazdálkodó szervezetek részére elrendeli a munkahelyi polgári védelmi szervezetek megalakítását. Biztosítja a lakosság riasztására szolgáló berendezések működtetését.

Hatáskörrel rendelkező szerv kérésére irányítja a települési szintű védelmi és biztonsági tevékenységet. Halasztást nem tűrő esetben elrendeli az élet, és az anyagi javak védelméhez szükséges intézkedéseket, elrendeli a települési polgári védelmi szervezetek alkalmazását. Elrendeli a hatáskörébe utalt gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségek teljesítését.

A polgármester védelmi és biztonsági igazgatási feladatait a jegyző és a polgármesteri hivatal közreműködésével látja el, a védelmi és biztonsági igazgatási feladatok ellátása érdekében a polgármesteri hivatal minden munkavállalója rendkívüli túlmunkára kötelezhető.

7.5. A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI FELADATOK ELLÁTÁSÁBAN RÉSZT VEVŐ TOVÁBBI SZERVEZETEK

A védelmi és biztonsági feladatok ellátásban részt vesznek:

- a kormányzati igazgatási szervek,
- a helyi önkormányzatok és az irányításuk alatt álló szervek,
- a bírósági és az ügyészi szervezet,
- az egészségügyi szolgáltatók és gyógyszerellátást végző szervek,
- az oktatási, kulturális, tudományos intézmények,
- a nemzeti hírügynökség, a Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap,
- a közlekedési, szállítási, elektronikus hírközlési, informatikai szervek és a posta szervei,
- a Magyar Nemzeti Bank,
- a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság,
- a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal,
- a közellátást, illetve a közüzemi szolgáltatást végző szervek,
- a fentiekén túl a kritikus szervezetek, az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős szervezetek, továbbá
- minden olyan szerv, amely jogszabály alapján védelmi és biztonsági feladat ellátására vagy védelmi és biztonsági kötelezettség teljesítésében való közreműködésre köteles.

A fenti szervek a jogszabályban meghatározott feladataik végrehajtása keretében, működési területükön felkészülnek a jogszabályban meghatározott védelmi és biztonsági feladataik teljesítésére. *Védelmi és biztonsági igazgatási tisztviselőt* jelölnek ki, biztosítják a védelmi és biztonsági

célú működésük feltételeit. Intézkedési tervet készítenek a Kormány, a Védelmi Tanács, az ágazati miniszter, a területi védelmi bizottság, a helyi védelmi bizottság és a polgármester rendelkezése szerint. Ellátják a védelmi és biztonsági feladataikat, a nélkülözhetetlen közüzemi szolgáltatásait, továbbá a polgári védelmi feladataikat.

8. A NEMZETGAZDASÁG VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI CÉLÚ FELKÉSZÍTÉSE ÉS MOZGÓSÍTÁSA

A nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítése és mozgósítása az ország védelmével és biztonságával kapcsolatos anyagi és szolgáltatási feltételek biztosítását jelenti, amennyiben azok más módon nem vagy nem elegendő mennyiségben állnak rendelkezésre.

A nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítésével biztosítható

- a lakosság ellátásának fenntarthatósága;
- a védelmi és biztonsági intézkedésekhez szükséges, más úton nem biztosítható ingó és ingatlan javak rendelkezésre állása;
- a gazdaság működőképességének fenntarthatósága;
- a védelmi és biztonsági események gazdasági hatásainak mérséklése és a károk enyhítése.

A nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítése alatt azt a tevékenységet értjük, amelynek során a védelmi és biztonsági igazgatás szervei felkészülnek, illetve felkészítik a gazdaságot az erőforrások védelmi és biztonsági célra történő összpontosítására. Békeidőszaki tervezési, beruházási, készletezési, tartalékolási, kapacitásfenntartási, adatgyűjtési és adatszolgáltatási feladatokat foglal magába. A gazdaság mozgósítása pedig a Kormány erre vonatkozó döntése esetén a védelemgazdasági tervek alapján, az előkészített gazdaságmozgósítási szerződések életbe léptetésével az anyagi javak és szolgáltatások igénybevétele.

A nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítésével és mozgósításával összefüggő feladatok teljesítését a Kormány – a belgazdaságért felelős miniszter koordinációjával – irányítja.

8.1. A NEMZETGAZDASÁG VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI CÉLÚ FELKÉSZÍTÉSE

A nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítése egyfajta békeidőszaki tervezési tevékenység, amelynek során az erre kijelölt szervek terveket és intézkedéseket készítenek elő annak érdekében, hogy jogszabályban meghatározott védelmi és biztonsági esemény bekövetkezésekor (lásd lejjebb), az adott esemény kezelését végző szervek részére az ekkor megoldandó (a békeidőszaki alapeladatokon felüli) feladataik elvégzéséhez, a békeszükséglethez vagy átlagos békefelhasználáshoz képest fellépő többleterőforrás-igény (szolgáltatások és anyagi eszközök) rendelkezésre álljanak.

A nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítésének szereplői

- *a tervező szervek:* a belgazdaságért felelős minisztérium (központi tervező szerv), az ágazati minisztérium és az ágazati miniszter irányítása vagy felügyelete alá tartozó központi kormányzati igazgatási szervek (ágazati tervező szervek), a területi védelmi bizottság és az

ágazati tervező szerv területi szerve (területi tervező szerv), a helyi védelmi bizottság és a polgármester (helyi tervező szerv);

- *a felelős teljesítő szervek:* az ágazati ellátási felelősséggel rendelkező minisztérium, a területi védelmi bizottság, a Központi Statisztikai Hivatal, valamint a védelmi és biztonsági feladat ellátásában részt vevő többi szervezet,
- *a követelménytámasztó szervek:* azok, akik a gazdaság mozgósítására vonatkozó igényeket és követelményeiket meghatározzák. Ezek a kormányzati igazgatási szervek, az Országos Bírósági Hivatal, valamint a területi védelmi bizottságok.
- *az igénybevevő szervek,* akiknek a működése érdekében a védelmi és biztonsági célú felkészülés folyik (ők határozzák meg, hogy a gazdaságmozgósítási időszakban mire van szükségük),
- azok a gazdasági szervezetek (*szolgáltatók*), akik a követelménytámasztó szervek által meghatározott követelményeknek megfelelő szolgáltatásokkal és anyagi javakkal rendelkeznek.

8.2. A GAZDASÁG MOZGÓSÍTÁSÁRA OKOT ADÓ KÖRÜLMÉNYEK

A gazdaság mozgósítására a Kormány döntése alapján, az összehangolt védelmi tevékenység bevezetésére okot adó védelmi és biztonsági esemény (lásd 103. oldalon) bekövetkezésekor (gazdaságmozgósítási helyzet) kerülhet sor.

A gazdaság mozgósítására az összehangolt védelmi tevékenységen kívül természetesen a különleges jogrendi időszakok (hadiállapot, szükségállapot, veszélyhelyzet) bármelyikének bekövetkezése esetén megtörténik a gazdaság mozgósítása.

8.3. A NEMZETGAZDASÁG VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI CÉLÚ FELKÉSZÍTÉSÉNEK TERVEZÉSE

A nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítésének és mozgósításának irányait és összehangolt követelményeit a Védelemgazdasági Alapterv határozza meg, amelyet a belgazdaságért felelős miniszter a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő szervek közreműködésével és adatszolgáltatása alapján állít össze, és a Kormány hagy jóvá. A védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő szervek a Védelemgazdasági Alapterv figyelembe vételével védelemgazdasági tervet készítenek.

A tervezés folyamata magában foglalja

- a tervező szerv hatáskörébe tartozó követelménytámasztó szervek (igénybevevők) gazdaságmozgósítási helyzetben szükséges többleterőforrás-igényének felmérését és összesítését,
- a gazdaságmozgósítási többleterőforrás-igény biztosításához szükséges ágazati és import igény, illetve az import kiváltása lehetőségének felmérését,
- a lakosság gazdaságmozgósítási helyzetben való ellátása szükségletének tervezését,
- a gazdaságfelkészítés költségvetési tervezését, a gazdaságmozgósítási helyzetben felmerülő igény kielégítéséhez a pénzügyi fedezet/ költségvetési átcsoportosítás tervezését,
- a gazdaságbiztonsági tartalék összetételének, forrásának és minőségmegóvó cseréjének tervezését, valamint a statisztikai tényadatok gyűjtését a nemzetgazdaság békeidőszaki folyamatairól.

Mentes a szolgáltatás alól:

- az Országgyűlés, az Alkotmánybíróság, a Sándor-palota, az Állami Számvevőszék, az Alapvető Jogok Biztosának munkaszervezete, a minisztériumok, az Országos Bírósági Hivatal, a Kúria, a Legfőbb Ügyészség, az Országgyűlés Hivatala, a Magyar Nemzeti Bank és alapítványai, az autonóm államigazgatási szervek, továbbá az önálló szabályozó szervek;
- a honvédelmi, valamint a védelmi és biztonsági szervezetek;
- a közigazgatási, bírósági és ügyészségi szervek alaprendeltetésük, valamint védelmi és biztonsági feladataik ellátásához szükséges mértékben;
- a vallási közösségek azon dolgok és jogok tekintetében, amelyek közvetlenül a hitéleti feladatokat szolgálják;
- az országgyűlési képvisellel rendelkező pártok, az országgyűlési képviselői tevékenységhez szükséges mértékben;
- az országos munkavállalói és munkaadói érdekképviselők, illetve érdekképviselői szövetségei azon dolgok és jogok tekintetében, amelyek érdekképviselői feladataik ellátásához nélkülözhetetlenek;
- azok az országos közutak kezelését ellátó, illetve közforgalmú személyszállító, áru fuvarozó szervezetek, továbbá a léginavigációs szolgáltatást ellátó szervezet, amelyeket e tevékenység végzésére hoztak létre, vagy amelyek e tevékenységet szerződés, illetve jogszabályi kijelölés alapján végzik, a létfontosságú szolgáltatásuk fenntartásához szükséges mértékben;
- a közszolgáltató vagy közüzemi tevékenységet (áram-, víz-, gáz-, távhőszolgáltatást, víziközmű-szolgáltatást, kommunálhulladék-kezelést) végző természetes és jogi személyek, és ezek üzemvitelét biztosító üzemek, a rendeltetésszerű feladataik teljesítéséhez nélkülözhetetlen mértékben;
- a kritikus szervezetek és a kritikus szervezetek által nyújtott alapvető szolgáltatáshoz nélkülözhetetlen szolgáltatásokat teljesítő szervezetek, valamint az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős szervezetek és az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős szervezetek által nyújtott alapvető szolgáltatáshoz nélkülözhetetlen szolgáltatásokat teljesítő szervezetek, az alapvető szolgáltatáshoz szükséges eszközök és erőforrások erejéig.

A követelménytámasztó szerv meghatározza a teljesítendő követelményeket, és kijelöli a felelős teljesítő szervet. A felelős teljesítő szerv (megrendelő) a tervezés folyamatában megkeresi a követelménytámasztó szerv által meghatározott követelmények szerinti termék előállítására, szolgáltatás nyújtására alkalmas gazdasági szereplőt, és ha szükségesnek látja, a kapacitás lekötése érdekében annak gazdaságmozgósítási helyzetben történő előállítására, átadására, szolgáltatására előszerződést köt. A szolgáltató a feladatának végrehajtásához szükséges erőforrásigény kielégítésére védelemgazdasági tervet készít.

8.4. A NEMZETGAZDASÁG MOZGÓSÍTÁSA

A Kormány hadiállapot vagy szükségállapot kihirdetésének kezdeményezését követően, valamint különleges jogrendben, vagy összehangolt védelmi tevékenység elrendelése esetén dönt a gazdaság mozgósításáról (gazdaságmozgósítási helyzet).

Gazdaságmozgósítás elrendelését követően a felelős teljesítő szerv – mint megrendelő – elkészíti a szolgáltatóval a végleges igényspecifikációt, és megkötö a gazdaságmozgósítási feladat teljesítésére a gazdaságmozgósítási szerződést. A szolgáltató pedig az általa elkészített védelemgazdasági terv, valamint a gazdaságmozgósítási szerződés szerint látja el feladatát.

A Kormány összehangolt védelmi tevékenység elrendelését követően rendeletével gazdálkodó szervezetet állami felügyelet alá vonhat, köztulajdonban álló gazdasági társaság számára a tevékenységi körébe tartozó szolgáltatások nyújtására szerződéskötési kötelezettséget írhat elő, valamint dönthet a tulajdonukban álló ingó és ingatlan vagyontárgyak ideiglenes igénybeviteléről.

Igénybe vevő szervként a Kormány rendeletében azon szerv jelölhető ki, amely a válsághelyzet kezeléséhez szükséges intézkedést saját erőforrásai terhére csak aránytalanul nagy ráfordítással vagy késedelmesen tudná végrehajtani.

Az ideiglenes igénybevitel az összehangolt védelmi tevékenység idejére, de legfeljebb három hónap időtartamra rendelkezhető el. A nyújtott szolgáltatás teljesítésével összefüggésben felmerült vagyoni hátrányért a gazdasági társaságot kártalanítás illeti meg.

8.5. VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI CÉLÚ TARTALÉKOLÁS

A nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítésének részeként állami célú tartalékok képezhetők, valamint a nemzetgazdaság szereplői számára tartalékolási kötelezettség írható elő.

Azon termékek vonatkozásában, amelyek esetében szükség van *termelőkapacitások előkészítésére és készenlétben tartására*, a kormány döntésének megfelelően, az illetékes minisztérium, a költségvetési keret terhére, kapacitásfenntartási rendelkezésre állási szerződést köt, ez az úgynevezett rögzített ipari kapacitás.

A gazdaságmozgósítási igények biztonságos kielégítése érdekében meghatározott termékekből a Kormány *állami célú tartalékokat* képez, illetve gazdasági szervezetek számára tartalékolási kötelezettséget ír elő.

A nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú állami tartalékát különösen a következő termékek, eszközök alkotják:

- ipari alapanyagok, késztermékek,
- haditechnikai, hadfelszerelési és kettős rendeltetésű eszközök,
- közlekedési eszközök,
- elektronikus hírközlési és informatikai eszközök,
- mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek, ideértve a lakosság ivóvízellátásához szükséges eszközöket és készleteket is,
- egészségügyi és gyógyszeripari termékek, gyógyászati eszközök,
- energetikai eszközök és készletek, elektronikus hírközlő hálózati kapacitások,
- vízügyi és árvízvédelmi termékek,
- pénzeszközök, valamint
- fentiekén kívüli kritikus szervezetek, az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős szervezetek által nyújtott, alapvető szolgáltatásokhoz szükséges eszközök.

Az állami célú tartalékok tekintetében a korlátozott felhasználhatóságú készleteket az elavulást, illetve a felhasználhatósági időtartam lejáratát megelőzően – a Kormány rendeletében meghatározottak szerint – más állami célra kell felhasználni a tartalékkészletek egyidejű pótlása mellett.

A gazdasági szereplők számára előírt tartalékolási kötelezettség teljesítéséhez az állam elsősorban pénzbeli támogatást biztosít. Nem követelhető meg az előírt tartalékolási kötelezettség teljesítése abban az esetben, ha a teljesítés a kötelezett számára aránytalan terhet jelentene, vagy veszélyeztetné a saját fenntartható működéséhez fűződő jogos érdekét.

A tartalékolási kötelezettség olyan termékkörre terjedhet ki, amely sajátos jellege miatt állami tartalékolás vagy gazdasági és anyagi szolgáltatás keretében nem vagy csak aránytalanul nagy ráfordítással biztosítható.

9. FEJEZET: AZ ÖSSZEHANGOLT VÉDELMI TEVÉKENYSÉG

A Kormány súlyos vagy elhúzódó védelmi és biztonsági esemény esetén rendeletben dönthet az összehangolt védelmi tevékenység elrendeléséről, ha annak kezelése több védelmi és biztonsági szervezet, illetve közigazgatási szerv hatáskörét együttesen érinti, valamint az összehangolt védelmi tevékenység esetére meghatározott vagy a NATO Válságreakálási Rendszerében meghatározott intézkedések alkalmazását teszi szükségessé.

Az összehangolt védelmi tevékenység elrendeléséről, annak okairól és a tervezett főbb intézkedésekről a Kormány tájékoztatja a köztársasági elnököt és az Országgyűlés illetékes bizottságát.

A Kormány rendeletben az összehangolt védelmi tevékenység elrendelése esetén elrendelheti egyes útvonalakon a közlekedés időszakos korlátozását, az államhatár rendjének fokozott ellenőrzését, az ott történő átlépés fokozott ellenőrzését, illetve időszakos korlátozását, az ország egyes területeit érintő személyforgalom és szállítási tevékenység, valamint egyes intézmények, létesítmények, rendezvények látogatásának és szervezésének korlátozását, kijelölt közterületek és intézmények biztonságának fokozását szolgáló megközelítés-korlátozási, ellenőrzési és védelmi rendszabályok alkalmazását.

A Kormány rendeletével, az összehangolt védelmi tevékenységet megalapozó esemény kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával közvetlenül összefüggő egyéb intézkedéseket vezethet be.

A Kormány elrendelheti a Honvédség közreműködését a kapcsolódó rendőrségi feladatok ellátásában, törvényben meghatározott részletes szabályok szerint.

Kiberbiztonsági válsághelyzet-kezelés során a Kormány elrendelheti az elektronikus hírközlési szolgáltatások szüneteltetését, korlátozását és ellenőrzését, az azokhoz való hozzáférés lehetetlenné tételét, továbbá az elektronikus informatikai hálózatok és eszközök, valamint az elektronikus hírközlő berendezések térítésmentes igénybevételét, használatra való átengedését, használatának mellőzését, valamint hozzáférhetetlenné tételét.

A Kormány a fenti intézkedéseket a körülményekhez igazodva, az ország meghatározott földrajzi területére, meghatározott időre, de legfeljebb három hónapra vezetheti be. A bevezetett intézkedések hatályát a Kormány szükség szerint, három hónappal meghosszabbíthatja, egyúttal tájékoztatva annak okairól a köztársasági elnököt és az Országgyűlés illetékes bizottságát.

Garanciális elem, hogy a Kormány intézkedései célhoz kötöttek, alapjogot nem korlátozhatnak és csak az eredményes fellépéshez elengedhetetlen mértékben alkalmazhatók.

10. FEJEZET: A KÜLÖNLEGES JOGREND



Alapfogalmak: hadiállapot, szükségállapot, veszélyhelyzet

Az állam békeidőszaki működését megzavaró, azt veszélyeztető rendkívüli helyzetek megoldása érdekében az Alaptörvényben meghatározott módon különleges jogrend vezethető be. A különleges jogrenden alapuló hatalomgyakorlás az állam normál, békeidőszaki működésétől való időleges és részleges eltérést jelent, ami a kormányzati és az államigazgatási, államhatalmi szervek működésének átrendeződésével, egyes állampolgári jogok korlátozásával, a gazdasági folyamatokba való szükséges mértékű állami beavatkozással jár. Különleges jogrend időszakában sem függeszthető fel azonban az Alaptörvény alkalmazása, és nem korlátozható az Alkotmánybíróság működése

sem, miként nem függeszthető fel az Alaptörvény II. és III. cikkében, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok gyakorlása sem.

A különleges jogrendbe a hadiállapot, a szükségállapot és a veszélyhelyzet tartozik.

A Kormány a hadiállapot vagy a szükségállapot kihirdetésének kezdeményezésére, illetve a veszélyhelyzet kihirdetésére irányuló kormányülés megkezdése előtt elrendelheti a védelmi és biztonsági szervezetek, a védelmi és biztonsági igazgatás, továbbá a jogszabályban különleges jogrendi feladatok ellátására kijelölt kormányzati igazgatási szervek fokozott készenlétét, illetve intézkedhet az ehhez szükséges mértékben a rendkívüli munkavégzés azonnali elrendelésére.

10.1. A HADIÁLLAPOT

Az Alaptörvény alapján az Országgyűlés a 49. cikk (1) bekezdése szerint háborús helyzet kinyilvánítása vagy háborús veszély, külső fegyveres támadás, hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű cselekmény, valamint ezek közvetlen veszélye, vagy kollektív védelemre irányuló szövetségesi kötelezettség teljesítése esetén *hadiállapotot* hirdethet ki.

A *háborús veszély* olyan nemzetközi helyzet, amikor Magyarország szuverenitását, függetlenségét, területi integritását vagy törvényes rendjét idegen hatalom (hatalmak) fegyveres támadása közvetlenül veszélyezteti. A *háborús helyzet* vagy *hadiállapot* akkor áll elő, amikor Magyarország ellen egy másik állam indít fegyveres támadást vagy tesz erre vonatkozó jognyilatkozatot. A *külső fegyveres támadás* nem egy másik állam, hanem fegyveres csoport/csoportok támadására, a *hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű cselekmény* pedig a kibertérből érkező, a fegyveres támadáshoz hasonló mértékű kár okozására alkalmas, nagyobb hatású támadásra utal.

A hadiállapot kihirdetésére a képviselők kétharmadának szavazatával az Országgyűlés, akadályoztatása esetén a köztársasági elnök jogosult.

Az Országgyűlés akkor van akadályoztatva, ha nem ülésezik, és összehívása az idő rövidsége, továbbá a hadiállapotot kiváltó események miatt elháríthatatlan akadályba ütközik. Az akadályoztatás tényét, továbbá a hadiállapot kinyilvánításának indokoltságát az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök egybehangzóan állapítja meg.

Hadiállapot idején a Kormány gyakorolja az Országgyűlés által átruházott jogokat, valamint dönt a Magyar Honvédség külföldi vagy magyarországi alkalmazásáról, külföldi állomásozásáról, valamint a külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazásáról és magyarországi állomásozásáról.

A hadiállapot kihirdetésének Kormány általi kezdeményezését követően a Kormány rendeletet alkothat, amellyel egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

10.2. A SZÜKSÉGÁLLAPOT

Az Alaptörvény alapján az Országgyűlés az 50. cikk (1) bekezdése szerint az alkotmányos rend megdöntésére, felforgatására vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló cselekmény, vagy az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető súlyos, jogellenes cselekmény esetén szükségállapotot hirdethet ki.

A szükségállapot kihirdetéséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A szükségállapot harminc napra hirdethető ki, amely – amennyiben az arra okot adó

körülmény továbbra is fennáll – az Országgyűlés kétharmados szavazatarányú döntése esetén 30 nappal meghosszabbítható.

A köztársasági elnök jogosult a szükségállapot kihirdetésére és meghosszabbítására, ha az Országgyűlés e döntések meghozatalában akadályoztatva van.

Szükségállapot kihirdetésének Kormány általi kezdeményezését követően a Kormány rendeletet alkothat, amellyel egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

10.3. A VESZÉLYHELYZET

Az Alaptörvény alapján a Kormány az 51. cikk (1) bekezdése szerint szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény – különösen elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség – bekövetkezése esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdethet ki.

A veszélyhelyzet harminc napra hirdethető ki. A Kormány a veszélyhelyzetet az Országgyűlés felhatalmazása alapján meghosszabbíthatja, ha a veszélyhelyzet kihirdetésére okot adó körülmény továbbra is fennáll.

A Kormány veszélyhelyzetben az állampolgárok élet-, egészség-, személyi, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

A Kormány a hadiállapot vagy a szükségállapot kihirdetésének kezdeményezésére, illetve a veszélyhelyzet kihirdetésére irányuló kormányülés megkezdése előtt elrendelheti a védelmi és biztonsági szervezetek, a védelmi és biztonsági igazgatás, továbbá a jogszabályban különleges jogrendi feladatok ellátására kijelölt kormányzati igazgatási szervek fokozott készenlétét, illetve intézkedhet az ehhez szükséges mértékben a rendkívüli munkavégzés azonnali elrendelésére.

10.4. A HONVÉDELMI VÁLSÁGHELYZET

A fentiekben tárgyalt különleges jogrendi helyzeteken kívül, a Honvédség és a rendvédelmi szervek védelmi felkészülésének elrendeléséhez a Kormány rendelkezésére áll a Honvédelmi válsághelyzet kihirdetése. Nem különleges jogrendi helyzetről van tehát szó, a kihirdetés tényállása sem az Alaptörvényben, hanem törvényben van rögzítve, és az eszközrendszere is sokkal szűkebb.

A Kormány a honvédelmi miniszter javaslatára, a Magyarországgal szomszédos államban kialakult, katonai kezelést is igénylő, és Magyarország biztonságát közvetlenül veszélyeztető válság magyarországi hatásaira tekintettel, külső fegyveres támadás vagy hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű, részben vagy egészben katonai jellegű cselekménnyel való fenyegetés esetén, vagy szövetségesi katonai kötelezettségek teljesítésére való felkészülés érdekében honvédelmi válsághelyzetet hirdethet ki.

A honvédelmi válsághelyzet kihirdetéséről és annak okairól a Kormány haladéktalanul köteles tájékoztatni a köztársasági elnököt, valamint az Országgyűlés Honvédelmi Bizottságát. A honvédelmi válsághelyzet legfeljebb hat hónapra hirdethető ki, és amennyiben az elrendelés feltételei még fennállnak, a Kormány rendeletével meghosszabbítható. A meghosszabbítást megelőzően

a Kormány beszámol az Országgyűlés Honvédelemi Bizottságának a honvédelmi válsághelyzet keretében megtett intézkedésekről, valamint a meghosszabbítás indokairól. Ha az Országgyűlés Honvédelemi Bizottsága a beszámolót nem fogadja el, a Kormány a honvédelmi válsághelyzetet nem hosszabbíthatja meg.

A honvédelmi válsághelyzet a különleges jogrend bevezetéséig tartható fenn.

Honvédelmi válsághelyzet idején a Kormány elrendelheti

- a honvédség készenlétének fokozását,
- a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, és a honvédségi szervezetek felderítő, elhárító, valamint kibertér műveleti erői tevékenységének fokozását a fenyegetettség Magyarországra történő áttérjedésének, illetve magyarországi felerősödésének megakadályozása érdekében,
- a honvédelem szempontjából fontos termékek, energiahordozók, fogyasztási cikkek készletezését,
- a közigazgatás, a honvédelmi igazgatás, a Honvédség, a honvédelemben közreműködő szervek működése szempontjából fontos beosztások, munkakörök - egyszerűsített eljárásban történő - feltöltését, továbbá túlmunka végzését,
- a súlyos, erőszakos cselekmények megelőzése vagy elhárítása érdekében a Honvédség és a rendőrség felkészített erőinek összehangolt fellépését egyes közintézmények és közforgalmú helyek megközelíthetőségének korlátozásával vagy kizárásával.

11. FEJEZET: A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI KÖTELEZETTSÉGEK RENDSZERE



Alapfogalmak: hadkötelezettség, polgári védelmi kötelezettség, honvédelmi munkakötelezettség, gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség

A védelmi és biztonsági kötelezettségek rendszerébe öt, egymással összefüggésben álló részkötelezettség tartozik, a hadkötelezettség, a polgári védelmi kötelezettség, a honvédelmi munkakötelezettség, a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség, valamint a védelmi és biztonsági célú bejelentési kötelezettség.

11.1. A HADKÖTELEZETTSÉG

Az Alaptörvény XXXI. cikke alapján a *hadkötelezettség* a nagykorú magyar állampolgárságú férfiakra terjed ki, hadiállapot kihirdetésekor, illetve a hadiállapot kihirdetésének kezdeményezését követően. A hadköteles kor a 18. életév betöltésekor kezdődik, és az 50. életév betöltése évének december 31. napjáig tart, kivéve a kiképzett tartalékosnak minősülőket (volt szerződéses, hivatásos, illetve az önkéntes tartalékos katonák), akik számára a hadkötelezettség a hivatásos katonai szolgálat felső korhatárának betöltéséig tart.

A *katonai szolgálati kötelezettség* keretében a hadköteles fegyveres, vagy ha az a lelkiismereti meggyőződésével összeegyeztethetetlen, fegyveres tevékenységet nem igénylő beosztásban, úgynevezett fegyver nélküli katonai szolgálatot teljesít.

A hadkötelesekre a katonai szolgálati kötelezettségen túl, *járulékos kötelezettségként*, adat- szolgálati, bejelentési, valamint megjelenési kötelezettség is vonatkozik, amelyre nem csak a

hadiállapot kihirdetése esetén kerülhet sor, hanem a fent ismertetett honvédelmi válsághelyzetben is. Ekkor a hadköteles korban lévők kötelesek bejelenteni a katonai szolgálat teljesítésével kapcsolatos adataikat, majd alávetni magukat a katonai szolgálatra való alkalmasságuk megállapításával kapcsolatos katonaeorvosi vizsgálatnak.

A katonai szolgálatra történő behívás alól számos okból mentesülhetnek az állampolgárok (aki egészségi vagy pszichikai okból alkalmatlan, akinek három vagy több kiskorú gyermeke van vagy családfenntartó, aki a Honvédség, a rendvédelmi és a nemzetbiztonsági szervek hivatásos, szerződéses és rendvédelmi igazgatási állományába tartozik stb.). Külön kategóriát képeznek az úgynevezett meghagyásban részesülők. Meghagyásban, vagyis a katonai szolgálati kötelezettség alóli felmentésben, a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában érintett szervezeteknél, a működésükhöz szükséges kulcsbeosztású hadköteles férfi munkatársak részesülhetnek, hadiállapot kihirdetésekor. A meghagyással érintett szervezeteket jogszabály, illetve a területi védelmi bizottság határozza meg, a védelmi feladataiknak megfelelően.

11.2. A POLGÁRI VÉDELMI KÖTELEZETTSÉG

A polgári védelmi kötelezettség fegyveres összeütközések és katasztrófa időszakában az emberi élet védelme, az emberi létfenntartáshoz szükséges anyagi javak védelme, a vagyonbiztonság megóvásának jogszabályban meghatározottak szerinti előmozdítása, továbbá humanitárius feladatok ellátása érdekében elrendelhető személyes kötelezettség.

A polgári védelmi kötelezettség egyrészt a lakosság és az érintett szervek felkészítését szolgálja a fegyveres összeütközés, illetve a katasztrófák által okozott károk megelőzésére, felszámolására és hatásuk csökkentésére, másrészt pedig katasztrófa bekövetkezésekor a következmények felszámolásával összefüggő mentési, mentesítési feladatok végrehajtását.

A település veszélyelhárítási terve alapján a polgármester a védekezéshez települési/kerületi és munkahelyi polgári védelmi szervezeteket alakít ki, megalakításukra kijelöli az arra alkalmas gazdasági szervezeteket. Polgári védelmi kötelezettség teljesítésére a kötelezett lakóhelye szerinti polgármester, hatósági határozatot hoz.

A polgári védelmi kötelezettség valamennyi nagykorú magyar állampolgárra vonatkozik, az öregségi nyugdíjkorhatár eléréséig, és az adatszolgáltatási, a bejelentési, a megjelenési kötelezettséget és a polgári védelmi szolgálatot foglalja magában.

Polgári védelmi kiképzésre és gyakorlatra a polgármester határozattal kötelezi az állampolgárt, annak időtartama évente nem haladhatja meg kiképzés céljából a negyven, gyakorlat esetében a hetvenkét órát. A polgármester a kiképzésen vagy gyakorlaton való részvétel alól indokolt esetben kérelemre halasztást, illetve felmentést adhat.

Az ideiglenes polgári védelmi szolgálat azonnali teljesítésének elrendelésére a Kormány, a belügyminiszter, a területi védelmi bizottság elnöke, a főpolgármester, valamint a polgármester jogosult, azt a Kormány rendeletben, a belügyminiszter, a területi védelmi bizottság elnöke, valamint a főpolgármester vagy a polgármester határozatban rendeli el. Katasztrófa megelőzése vagy elhárítása érdekében a polgári védelmi szolgálat időtartama alkalmanként legfeljebb tizenöt napig terjedhet, különleges jogrend idején azonban nincs időbeli korlát. A polgármester a szolgáltatási kötelezettség alól – a szolgálat időpontját legkésőbb három nappal benyújtott kérelemre – indokolt esetben.

A jogszabály számos mentességet sorol fel. Mentessül a polgári védelmi kötelezettség alól a terhes nő, a három gyermekes szülő és a családfenntartó, valamint a rokkant, vagy egészségi állapota folytán a szolgálatra alkalmatlan személy. Nem kell polgári védelmi szolgálatot teljesítenie a közfeladatot

és közüzemi feladatot ellátó védelmi szervezetek munkatársainak. A polgári védelmi kötelezettséget munkaköre ellátásával, közmegbízatása gyakorlásával teljesíti az országgyűlési képviselő, az európai parlamenti képviselő, az állami vezető, a vezetői megbízású, valamint a katasztrófavédelmi feladatot ellátó kormánytisztviselő, köztisztviselő és közalkalmazott. Ebbe a kategóriába tartozik a jegyző, a bíró, az ügyész, a közjegyző, a bírósági végrehajtó, a Magyar Honvédség tényleges és tartalékos állományú, a rendvédelmi szervek, továbbá a nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint az Országgyűlési Őrség hivatásos állományú tagja, illetve e szervek alkalmazottja.

11.3. A HONVÉDELMI MUNKAKÖTELEZETTSÉG

A honvédelmi munkakötelezettség *a védelem és biztonság gazdasági alapjainak biztosításával* összefüggő személyes honvédelmi kötelezettség, célja az ország működőképességének fenntartásához és helyreállításához szükséges munkaerő biztosítása. Részletes szabályait békeidőszakban előkészítik, bevezetésük hadiállapotban történik.

A honvédelmi munkakötelezettség a magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar állampolgárok számára rendelhető el, a kötelezett képességeinek, egészségi állapotának megfelelő fizikai vagy szellemi munka teljesítésére. A kötelezett a honvédelmi munkakötelezettséget a számára kijelölt munkahelyen teljesíti. A honvédelmi munkára kötelezés jellemzően a védelmi és biztonsági feladatokban részt vevő szerveknél, a hadiipari termelést folytató gazdálkodó szerveknél, illetve a gazdasági, anyagi szolgáltatásra kötelezett szerveknél merülhet fel. A honvédelmi munkára kötelezettet lehetőség szerint a saját munkáltatójánál, a saját munkakörében kell foglalkoztatni.

Mentes a kötelezettség teljesítése alól, aki munkaképtelen, a várandós nő, az anya a gyermek három éves koráig, a családfenntartó, és akit fontos közérdekből a kötelezettség alól külön eljárásban mentesítenek. A honvédelmi munkakötelezettség nem terjed ki a Honvédség tényleges állományú tagjaira, kormánytisztviselőire, kormányzati ügykezelőire, és honvédelmi alkalmazottjaira, a rendvédelmi szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjaira, kormánytisztviselőire, köztisztviselőire és rendvédelmi igazgatási alkalmazottjaira, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományú tagjaira, valamint az Országgyűlési Őrség hivatásos állományú tagjaira, köztisztviselőire és munkavállalóira. Mentos továbbá a kötelezettség alól a szakirányú felsőfokú végzettséggel rendelkező, hivatását gyakorló pap, lelkész, rabbi.

11.4. A GAZDASÁGI ÉS ANYAGI SZOLGÁLTATÁSI KÖTELEZETTSÉG

A gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség célja az ország védelmével és biztonságával összefüggő feladatok ellátásához szükséges anyagi és szolgáltatási feltételek nem állami forrásokból történő biztosítása, amennyiben az más módon nem oldható meg.

A szolgáltatások igénybevételét az ország egész területére vagy több vármegyére kiterjedően a kormány vagy a felhatalmazott miniszter, illetékességi területén a területi védelmi bizottság elnöke, valamint a polgármester, a védelmi és biztonsági igazgatási feladatokat ellátó ágazati igazgatási szerv vezetője, hadiállapotban pedig a katonai szervezet parancsnoka (összefoglaló kifejezéssel: igénybevételi hatóságok) rendelheti el. A Védelmi Igazgatási Hivatal összehangolja a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségre való felkészüléssel kapcsolatos tevékenységek megvalósítását, ellenőrzi a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség teljesítésével összefüggő esemény, feladat állapotát.

Az igénybevételi hatóságok az állami, illetve jogszabályban meghatározottak alapján hozzáférhető nem állami adatbázisok, önkéntes adatszolgáltatás, a szolgáltatásra történő előzetes kijelölés, illetve kötelező adatszolgáltatás útján nyilvántartást vezetnek a jogszabályban meghatározott ingatlanokról, szolgáltatásokról, technikai eszközökről. A nyilvántartás létrehozása érdekében a szolgáltatásra kijelölt részére határozattal elrendelik a kijelölt ingatlanok, továbbá ingó dolgok adatainak bejelentését, továbbá változás bekövetkezése esetén annak bejelentését is.

Honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében mindenki gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítésére kötelezhető, vagyis a kötelezettség minden magyar állampolgárra és minden Magyarországon működő gazdasági szervezetre kiterjed.

A gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség kiterjed

- meghatározott gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítésére vagy a szolgáltatás igénybevételének tűrésére;
- valamely tevékenységtől való tartózkodásra;
- az igénybevételhez szükséges előkészületi tevékenységre, valamint
- az igénybevétel tervezéséhez szükséges adatok közlésére.

Gazdasági és anyagi szolgáltatásra kötelezéssel biztosítható

- a védelmi és biztonsági szervezetek működéséhez szükséges anyagi javak és szolgáltatások rendelkezésre állása;
- a kormányzati és a közigazgatási rendszer zavartalan működése;
- a nemzetgazdaság működőképessége, szükség esetén a működőképesség helyreállítása;
- a polgári védelmi feladatok ellátása;
- a lakosság alapvető életfeltételeihez szükséges szolgáltatások biztosítása;
- az egészségügyi válsághelyzeti feladatok ellátása, valamint
- a szövetségi kötelezettség alapján feladatot végrehajtó szövetséges fegyveres erők ellátása.

Az igénybe vevő az ingatlan, szolgáltatás vagy technikai eszköz igénybevételének biztosítása érdekében a tulajdonossal vagy a szolgáltatóval előzetesen szerződést köthet.

A szolgáltatás teljesítése miatt felmerült vagyoni hátrányért kártalanítás jár, amelynek megállapítására a szolgáltatást elrendelő igénybevételi hatóság jogosult.

Mentesülnek a szolgáltatási kötelezettség alól a védelmi és biztonsági tevékenységek ellátásában közreműködő szervek, valamint feladataik ellátásához szükséges mértékben az egyházak, az országgyűlési képvisellel rendelkező pártok, továbbá munkavállalói és munkaadói érdekképviselői szervezetek országos szövetségei, a közforgalmú személyszállító, továbbá áru fuvarozó szervezetek, a létfontosságú közlekedés és szállítás fenntartásához szükséges mértékben. A lakosság létfenntartása szempontjából nélkülözhetetlen egyéb termelési és szolgáltatási tevékenységet végzők kérelemre mentesíthetők a szolgáltatás alól.

11.5. A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI CÉLÚ BEJELENTÉSI KÖTELEZETTSÉG

Aki a közrend, közbiztonság súlyos és erőszakos megzavarására alkalmas cselekményt, katasztrófát észlel vagy ezek közvetlen veszélyéről tudomást szerez, haladéktalanul köteles azt bejelenteni.

A bejelentési kötelezettség összehangolt védelmi tevékenység fennállása idején, hadiállapot és szükségállapot kihirdetésének kezdeményezését követően, továbbá különleges jogrend idején kiterjed az ország honvédelmi érdekeit súlyosan sértő vagy veszélyeztető cselekmények, az államhatár rendjét súlyosan sértő cselekmények, az élet- és vagyonbiztonságot jelentős mértékben veszélyeztető kritikus infrastruktúra, az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős infrastruktúra rendkívüli eseménye, illetve károsítása vagy fentiek közvetlen veszélyének bejelentésére is.

A bejelentést a készenléti segélyszolgálat, a rendőrség, a honvédelmi szervezet, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, a területi kormányzati igazgatási szerv, az önkormányzati tűzoltóság, a polgármesteri (közös önkormányzati) hivatal felé kell teljesíteni. Az értesített szerv a bejelentésről haladéktalanul értesíti a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervet, valamint országos jelentőségű esemény esetén a kormányügyeleti rendszer működtetéséért felelős szervet.

12. FEJEZET: NEMZETBIZTONSÁGI ISMERETEK



Alapfogalmak: hírszerzés, kémelhárítás, alkotmányvédelem, nemzetbiztonsági szolgálatok, nemzetbiztonsági védelem és ellenőrzés, titkos információgyűjtés

A nemzetbiztonság az ország szuverenitása, politikai, gazdasági és honvédelmi érdekeinek biztonságát jelenti, amelynek védelméről a kormányzat nemzetbiztonsági szolgálatok (titkosszolgálatok) működtetésével gondoskodik.

A nemzetbiztonsági szolgálatok működtetésének alapvető céljai egyrészt híreket, információkat szerezni a lehetséges veszélyforrásokról (szervezetekről, hadseregekről, országokról stb.), másrészt megakadályozni, hogy illetéktelenek fontos információkhoz jussanak. A titkosszolgálatok alapfunktóiójaként tehát a hírszerzés és az elhárítás jelölhető meg.

Az információk keletkezése, áramlása, feldolgozása és elavulása tekintetében napjainkra robbanásszerű fejlődés következett be, ami még inkább aláhúzza a hírszerzés alapvető funkciójának lényegét: kellő időben, pontos és megbízható, értékelt információkhoz juttatni az ország legfelsőbb politikai vezetését.

A hírszerzés megszervezése és hatékony működtetése mellett a nemzet biztonsága szempontjából ugyanolyan jelentőséggel bír az idegen hatalmak által végzett hírszerzés elleni védelem, vagyis az elhárítás. Az elhárítás azt a célt szolgálja, hogy az állam külső és belső biztonsága szempontjából fontos adatok, információk ne jussanak illetéktelenek tudomására, ne veszélyeztessék az ország szuverenitását, alkotmányos rendjét, fontos gazdasági és honvédelmi érdekeinek érvényesítését.

Az elhárítás az idegen titkosszolgálati törekvésekkel szembeni ellenintézkedések mellett nagy súlyt helyez az állam stabilitását veszélyeztető bűncselekmények felderítésére.

12.1. A NEMZETBIZTONSÁGI TEVÉKENYSÉG ALAPJAI

A *hírszerzés* egy olyan komplex tevékenységi rendszer, amely információkkal támogatja a kormányzat működését az ország védelme és érdekeinek érvényesítése céljából, amelyhez a szükséges információkat nyílt és titkos módszerek alkalmazásával szerzi meg, rendszerezi és értékeli, valamint továbbítja az állami vezetés számára. A hírszerzés tehát egy folyamat, az állami döntéshozók számára biztosított termék, valamint egy szervezet is, amely magát a tevékenységet folytatja.

Az *elhárítás* az állam gazdasági-politikai befolyástól mentes, szuverén működését alapjaiban érintő, azokat veszélyeztető, emberi eredetű, leplezett törekvések azonosítására, megismerésére (felderítésére), az állami vezetők azokról való tájékoztatására, továbbá az azonosított ellenérdekelt törekvések megszüntetésére (elhárítására) irányuló tudatos és jogszerű tevékenység. Az elhárítást az arra szakosodott állami szervezet (azaz az elhárító szolgálat) elsősorban a titkos információgyűjtés eszközeinek és módszereinek jogszerű alkalmazásával végzi, s ehhez a lakosság segítségét is igénybe veszi.

Az információszerzés napjainkban a fejlett államok részéről túlnyomórészt technikai eszközökkel történik. A technikai fejlődés hihetetlen mértékű bővülése sem tette azonban feleslegessé a személyek (ügynökök) által végzett információszerzést, közkeletű mai kifejezéssel élve a humán hírszerzést. Az ember szerepe a hírszerző tevékenységben továbbra is meghatározó, mivel a technikai eszközök még ma sem alkalmasak arra, hogy pontos információkat juttassanak el egy állam, egy hadsereg vagy egy szervezet politikai, gazdasági, katonai szándékaival, terveivel kapcsolatban.

Az elhárítási tevékenységen belül három hagyományosan elkülönült terület különböztethető meg: a haderővel kapcsolatos leplezett törekvések felderítése és megszüntetése (katonai elhárítás), a közrend és közbiztonság fenntartását biztosító elhárítás (bűnügyi elhárítás), illetve a tágabb értelemben vett állambiztonság, az államszervezet egészének alkotmányos működése érdekében végzett elhárítás (kémelhárítás, alkotmányvédelem), amely azonban általában egyidejűleg védelmi és támadólagos elhárítási tevékenységet is jelenthet.

A nemzetbiztonsági feladatok közé tartozik a központi államhatalmi és kormányzati tevékenység szempontjából fontos szervek (intézmények) és létesítmények védelme – az ellenük irányuló esetleges nyílt erőszak elhárítása mellett – a leplezett, titkos törekvések ellen. A nemzetbiztonsági szolgálatok ellátják a hatáskörükbe tartozó személyek nemzetbiztonsági védelmét és ellenőrzését is.

12.2. A MAGYAR NEMZETBIZTONSÁGI SZOLGÁLATOK JOGÁLLÁSA, IRÁNYÍTÁSA, MŰKÖDÉSI ALAPJAIK

Magyarországon a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbtv.) öt szervezetet sorol a nemzetbiztonsági szolgálatok körébe. A polgári hírszerzésért felelős Információs Hivatal (IH), a polgári elhárításért felelős Alkotmányvédelmi Hivatal (AH), a katonai hírszerzésért és elhárításért felelős Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat (KNBSZ), a titkos adatgyűjtésre jogosult szervezetek számára operatív-technikai háttérrel biztosító Nemzetbiztonsági Szakszolgálat (NBSZ), illetve a Magyarország biztonsági és bűnügyi helyzetét vizsgáló Nemzeti Információs Központ (NIK). E törvény rendelkezik a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatairól, jogállásukról, irányításukról és vezetésükről, ellenőrzésükről, állományukról, működési elveikről, az általuk alkalmazható intézkedésekről, speciális tevékenységük szabályairól és együttműködésükről.

Az Nbtv. két meghatározó alapelv érvényesítésével szabályozza a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységét. Az első ezek közül arra kötelezi az államot, hogy az ország szuverenitása, politikai, gazdasági és honvédelmi érdekeinek megóvása céljából nemzetbiztonsági szolgálatokat hozzon létre és működtessen. A másik, hogy az alapvetően titkos és sajátos eszközöket felhasználó nemzetbiztonsági tevékenység megfelelő jogi szabályozáson alapuljon annak érdekében, hogy semmilyen körülmények között ne jelenthessen veszélyforrást a demokratikus jogrendre, ezen belül az állampolgári jogokat csak akkor és olyan mértékben korlátozhassa, amennyiben az az ország nemzetbiztonságának megóvása, szuverenitásának érvényesítése céljából szükséges és indokolt.

A nemzetbiztonsági szolgálatok országos hatáskörű, önálló gazdálkodást folytató, a *Kormány irányítása alatt álló költségvetési szervek*. A nemzetbiztonsági szolgálatok kormányzati irányítását a Kormány *miniszterek* útján látja el. Az IH-t, AH-t, az NBSZ-t és a NIK-et a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter, a KNBSZ-t a honvédelmi miniszter irányítja. A miniszter irányítási jogkörében a nemzetbiztonsági szolgálatoknak kormányzati döntésen alapuló feladatok végrehajtására feladatot határoz meg, félévente írásban meghatározza a főigazgatók számára a szolgálatok időszerű feladatait, írásban utasítást ad a főigazgatónak a Kormány tagjaitól érkezett információs igények teljesítésére. A miniszterek nem adhatnak viszont konkrét utasítást a hatósági jogkörben eljáró nemzetbiztonsági szolgálatok egyedi döntésének tartalmára vonatkozóan.

A nemzetbiztonsági szolgálatokat *főigazgatók* vezetik, akiket az irányító miniszter előterjesztése alapján a miniszterelnök nevez ki és ment fel. A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat főigazgatójának kinevezésére és felmentésére vonatkozó előterjesztést a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter a honvédelmi miniszterrel és a belügyminiszterrel egyetértésben teszi meg. Az irányító miniszter munkáltatói jogkört gyakorol – a kinevezés és felmentés kivételével – a főigazgatók felett, kinevezi és felmenti a főigazgató-helyetteseket. A főigazgatók a nemzetbiztonsági szolgálatokat a kormányzati döntések keretei között és a miniszter irányítása mellett önálló felelősséggel vezetik.

A nemzetbiztonsági szolgálatok *személyi állománya* két csoportra tagolható. Az első csoportot az alapfeladatok ellátásában döntő szerepet játszó *kormánytisztviselők* és *hivatásos szolgálati viszonyban* álló munkatársak alkotják.

A személyi állomány másik csoportjába a nemzetbiztonsági szolgálatok működési feltételeit biztosító *rendvédelmi igazgatási alkalmazotti állomány* tartozik.

A Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat személyi állományába a Magyar Honvédség állományába tartozó hivatásos katonák, honvédelmi alkalmazottak és munkavállalók, valamint önkéntes tartalékos katonák tartoznak.

Tevékenységük jellegéből adódóan a nemzetbiztonsági szolgálatok munkatársai fontos és bizalmas munkakört betöltő személynek minősülnek. Így vállalniuk kell a hivatásos vagy önkéntes tartalékos szolgálati, a kormánytisztviselői, illetve a rendvédelmi igazgatási és a honvédelmi közalkalmazotti jogviszony létesítéséhez a biztonsági ellenőrzést, valamint azt, hogy az alkalmasság különös feltételeinek meglétét (például a rendezett életvitelt, az emberi kapcsolatokat, a kockázati tényezők hiányát) a szolgálatok ellenőrzik.

A Nemzeti Információs Központba a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományába tartozó személyek vezényelhetők, a rendvédelmi igazgatási alkalmazottak kirendelhetők, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal állományából vezényelhetők vagy kirendelhetők.

A nemzetbiztonsági szolgálatok pártpolitikai érdekektől mentes, elfogulatlan és részrehajlás nélküli működésének egyik biztosítéka azon szabály, hogy a hivatásos állományú munkatárs politikai párt tagja nem lehet, s politikai tevékenységet nem folytathat. A hivatásos állomány tagja munkavégzéssel járó egyéb jogviszonyt a főigazgató előzetes engedélyével létesíthet, társadalmi szervezet működésében a belépési szándék előzetes bejelentése után vehet részt. (A főigazgató a belépést megtilthatja, ha az a hivatással vagy a szolgálati beosztással nem egyeztethető össze, illetőleg a szolgálat érdekeit sérti vagy veszélyezteti.) A hivatásos állomány tagja nem folytathat olyan tevékenységet, amely a szolgálati jogviszonyhoz méltatlan, vagy a szolgálati feladatok pártatlan, befolyástól mentes ellátását veszélyeztetné.

A személyi állomány tagjával szemben támasztott követelmény a szolgálatokkal és azok tevékenységével összefüggésben tudomására jutott minősített adatok tekintetében a szigorú *titoktartási kötelezettség*, amely az alkalmazásának megszűnése után is fennáll. A titoktartási kötelezettség alól kizárólag a miniszter vagy a főigazgató adhat felmentést.

A nemzetbiztonsági szolgálatok az okmányvédelem kivételével hatósági jogkört nem gyakorolhatnak. Az okmányvédelemmel kapcsolatos garanciális szabály, hogy a hatósági tevékenységhez kötődő adatokat elkülönítetten kell kezelni.

12.3. A MAGYAR NEMZETBIZTONSÁGI SZOLGÁLATOK ÉS FŐBB FELADATAIK

Az Információs Hivatal polgári, külföldre irányuló hírszerzésre szakosodott nemzetbiztonsági szolgálat, amelynek fő tevékenységi területe

- a kül- és biztonságpolitikai környezet kockázati tényezőinek előrejelzése;
- a külföldi titkosszolgálatok elleni küzdelem;
- a transznacionális fenyegetésekkel (a terrorizmussal, a nemzetközi szervezett bűnözéssel, az illegális migrációval, a tömegpusztító fegyverek elterjedésével, a nemzetközileg ellenőrzött termékek illegális elterjedésével) kapcsolatos információgyűjtés és értékelés;
- a magyar gazdasági és pénzügyi biztonságot, az energiabiztonságot és az ökológiai biztonságot veszélyeztető külföldi állami és nem állami szándékok és cselekmények felderítése.

A Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat katonai, hírszerzésre és elhárításra, védelemre és ellenőrzésre szakosodott, külföldön és belföldön is tevékenységet végző nemzetbiztonsági szolgálat, amelynek fő tevékenységi területe:

- a biztonságpolitika katonai elemeire, a katonapolitikára, a hadiparra és a katonai potenciálra vonatkozó információk gyűjtése és értékelése;
- az ország mindenkori biztonsági helyzetének értékelése, a katonai fenyegetések előrejelzése;
- a térségünkben formálódó válságok előrejelzése, a már kialakult válságkörzetek eseményeinek figyelemmel kísérése,
- a honvédelmi érdekek nemzetbiztonsági jellegű védelmének ellátása és a Honvédség kibervédelmének és műveleteinek támogatása.

Az Alkotmányvédelmi Hivatal polgári, döntően belföldön tevékenykedő, felderítésre és elhárításra szakosodott nemzetbiztonsági szolgálat, amelynek fő tevékenységi területe:

- az ellenérdekelt külföldi titkosszolgálatok Magyarország függetlenségének, politikai, gazdasági, védelmi vagy más fontos érdekeit sértő és veszélyeztető törekvéseinek, tevékenységének felderítése és elhárítása (kémelhárítás);
- az ország törvényes rendjét megzavarni, törvénytelen eszközökkel megváltoztatni szándékozó törekvések felderítése és elhárítása; az államellenes és politikai bűncselekmények felderítése;
- az ország gazdasági, tudományos-technikai, pénzügyi biztonságát veszélyeztető törekvések felderítése és elhárítása; valamint a szervezett bűnözés és jogellenes kábítószer- és fegyverkereskedelem felderítése és elhárítása;
- az illegális migrációval összefüggő kihívások, veszélyek és fenyegetések felderítése és elhárítása.

Az Alkotmányvédelmi Hivatal feladata még a megbízhatósági vizsgálat, amelynek célja – a valószínűségben is előforduló vagy feltételezhető élethelyzetek létrehozásával – annak megállapítása, hogy a vizsgált személy eleget tesz-e az előírt munkaköri kötelezettségének.

A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat a titkos adatgyűjtés technikai feladatait végrehajtó polgári nemzetbiztonsági szolgálat, amelynek főbb tevékenységi területe

- az adatszerzésre jogosult szervezet írásbeli megrendelésére titkos információgyűjtés, adatszerzés végzése;
- a titkos információgyűjtéshez, adatszerzéshez szükséges technikai eszközök és anyagok biztosítása más, azok alkalmazására feljogosított szervek igényei alapján;
- a minősített adat védelmével kapcsolatos hatósági feladatok, valamint a telephelyi iparbiztonsági hatósági feladatok ellátása;
- a biztonsági okmányok védelmével összefüggő hatósági felügyelet ellátása;
- elektronikus információbiztonsági feladatok ellátása;
- a nemzeti kiberbiztonsági hatóság és a nemzeti kiberbiztonsági incidenskezelő központ feladatainak ellátása.

A NBSZ-hez információ- és adatgyűjtésért a titkos információgyűjtés folytatására, valamint a leplezett eszközök alkalmazására feljogosított szervek fordulhatnak.

A fenti szervezetek a titkos adatgyűjtés jogszerűségéért felelnek, az NBSZ pedig a végrehajtás szakszerűségéért.

A Nemzeti Információs Központ (NIK) polgári, elemzésre, értékelésre és koordinációra szakosodott, tevékenységében döntően Magyarországra fókuszáló nemzetbiztonsági szolgálat.

A NIK vizsgálja Magyarország biztonsági és bűnügyi helyzetét, folyamatosan figyelemmel kíséri és elemzi az ország biztonságára, nemzetbiztonsági, bűnügyi és terrorhelyzetére vonatkozó információkat, amelyek keretében

- elemzi-értékeli az együttműködő szervek által átadott adatokat, és ennek alapján eseti és időszakos hírigényeket fogalmaz meg, javaslatot tesz az irányító miniszterek részére az időszzerű feladatok meghatározására;
- kormányzati tájékoztató és döntéstámogató, valamint biztonságpolitikai és bűnügyi stratégiai elemző tevékenységet folytat, és ehhez az együttműködő szervek számára információs igényeket határoz meg;
- feltárja az együttműködő szervek, valamint az együttműködő szervek és az ügyészség által párhuzamosan folytatott eljárásokat, és ezekről tájékoztatja az érintett ügyészséget, illetve együttműködő szervet;
- amennyiben olyan információt szerez, amely megalapozza az együttműködő szerv, valamint az ügyészség eljárását, intézkedését, úgy erre vonatkozó kezdeményezéssel él, vagy javaslatot tesz;
- a bünszervezetek és terrorszervezetek, valamint a szervezett bűnözői és terrorista csoportok tevékenységének elemzésével segítséget nyújt az ellenük való fellépéshez;
- a Magyarország biztonsági, nemzetbiztonsági, terrorveszélyeztetettségi és bűnügyi helyzetéről, az ezeket érintő tendenciákról, új jelenségekről elemzéseket, tájékoztatókat, tanulmányokat készít, javaslatot tesz a terrorfenyegetettség szintjének meghatározására;
- a nemzeti szuverenitás védelméről szóló törvény szerinti feladatok ellátásának elősegítése céljából a Szuverenitásvédelmi Hivatal részére tájékoztató tevékenységet folytat;
- információs támogatást nyújt a Kormány, valamint a Nemzetbiztonsági Tanács számára,
- összehangolt védelmi tevékenység, valamint különleges jogrend kihirdetését megalapozó helyzet vagy esemény kezelésével összefüggésben, a kiemelt kockázatot jelentő biztonsági fenyegetések vonatkozásában kockázatelemzést végez és szakmai koordinációs tevékenységet lát el.

A NIK nem folytat sem műveleti tevékenységet, sem titkos információgyűjtést (nyílt és feldolgozást végző szolgáltató és támogató szervet működtet, valamint adatbázist kezel). Elemző, értékelő, döntéselőkészítés-támogató feladatainak teljesítése érdekében valamennyi együttműködő szervezet adataihoz hozzáférhet, és kezelheti azokat.

A Kormány tagjai feladatkörükben írásban kérhetik a Nemzeti Információs Központot irányító minisztertől információs igények megjelölését a nemzetbiztonsági szolgálatok részére. A kérést indokolni kell és jelezni, hogy az információt más forrásból nem lehet beszerezni.

12.4. A MAGYAR NEMZETBIZTONSÁGI SZOLGÁLATOK MŰKÖDÉSÉNEK ELVEI ÉS GYAKORLATA

Az ország szuverenitásának érvényesítése és törvényes rendjének védelme olyan kiemelt fontosságú állami érdek, amelyek érvényesítéséhez a nemzetbiztonsági szolgálatoknak megfelelő akciószabadságot kell kapniuk, azonban *a szolgálatok nem jognak kívüli szervezetek, az állampolgárok alapvető személyiségi jogait csak a törvényben meghatározott feladatok ellátására, az ahhoz szükséges mértékben és módon, vagyis arányosan korlátozhatják.* A szolgálatoknak igazodniuk kell az ország külső és belső biztonsági helyzetéhez, fenyegetettségéhez, a reális kihívásokhoz és társadalmi szükségletekhez.

A nemzetbiztonsági szolgálatok működési elvei között a *törvényi meghatározottság, az egyéni felelősség, a hierarchizáltság, az együttműködésre való kötelezettség elve, valamint a titkos adatgyűjtés és az adatkezelés törvényességét biztosító elvek* a legfontosabbak.

A nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományának tagja – miközben köteles eljárójára utasításait teljesíteni, és Magyarország nemzetbiztonsági érdekeit minden törvényes eszközzel, akár élete kockáztatásával is érvényesíteni és megvédeni –, ugyanakkor köteles feladatait szigorúan a törvényes előírásoknak megfelelően ellátni. Amennyiben a munkatárs az utasítás teljesítésével bűncselekményt követne el, annak végrehajtását köteles megtagadni, e tényről pedig a főigazgatónak jelentést tenni. A főigazgató a jelentést továbbítja az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága elnökének és a miniszternek. Ha a hivatásos állományú munkatárs jogellenes tevékenységre kap utasítást, köteles e tényre felhívni az utasítást adó figyelmét, az utasítás végrehajtását – kivéve, ha azzal bűncselekményt valósítana meg – azonban nem tagadhatja meg. Ha a hivatásos munkatárs bármely módon a szolgálat jogellenes működését észleli, észrevételéről jelentést tehet a miniszternek. A miniszter a szükséges vizsgálatok elvégzését követően köteles tájékoztatást adni az esetről az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága elnökének.

A nemzetbiztonsági szolgálatok feladataik ellátása során *együttműködnek* egymással, egyéb állami szervekkel, jogi személyekkel, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekkel, valamint állampolgárokkal és azok közösségeivel. A szolgálatok irányában együttműködési és adatszolgáltatási kötelezettség terheli az állami szerveket.

Ha a nemzetbiztonsági feladat ellátásához szükséges, a szolgálatok jogosultak a törvényben meghatározott állami szervnél, tartós állami tulajdonban lévő gazdálkodó szervezetnél, de egyéb szervezeteknél is munkatársuk számára fedett munkaviszony létesítését kezdeményezni. A foglalkoztatásról megállapodást kell kötni az érintett szervezettel, a kijelölt személynek meg kell felelnie az alkalmazási feltételeknek. Garanciális szabály, hogy a szolgálatok nem kezdeményezhetnek munkaviszonyt bíróságnál, ügyészségnél, az Alkotmánybíróságnál, az Állami Számvevőszéknél, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságnál, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalánál, a Sándor Palotánál és az Országgyűlés Hivatalánál.

A nemzetbiztonság szempontjából különleges fontosságú állami szervek és a tartós állami tulajdonban lévő gazdálkodó szervezetek, a központi energiaellátó és hírközlési rendszereket üzemeltető, a nemzetközileg ellenőrzött termékeket és technológiákat előállító és felhasználó, valamint a hadiipari kutatással foglalkozó üzemek és intézmények kötelesek a nemzetbiztonsági szolgálat (alkalmazási feltételeknek egyébként megfelelő) munkatársával fedett munkaviszonyt (hivatásos szolgálati, közszolgálati, kormányzati szolgálati, adó- és vámhatósági szolgálati, közalkalmazotti jogviszonyt, rendvédelmi igazgatási jogviszonyt, honvédelmi alkalmazotti jogviszonyt) létesíteni.

A szolgálatok alapfeladata a kormányzati döntések előkészítéséhez szükséges információk megszerzése, feldolgozása. A szolgálatok ez irányú tevékenységének a közvetlen kormányzati igényekhez kell kötődnie.

12.5. A NEMZETBIZTONSÁGI SZOLGÁLATOK ÁLTAL ALKALMAZHATÓ INTÉZKEDÉSEK

A nemzetbiztonsági szolgálatok a büntetőeljárás törvényben meghatározott nyomozóhatósági jogkört nem gyakorolhatják, ez azonban nem érinti, illetve nem zárja ki a Nbtv.-ben meghatározott felderítő tevékenységet. Ennek során a törvény által meghatározott módon és feltételek között alkalmazhatják a *testi kényszerítést* és *szolgálati fegyverük használatát*.

A nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységének fő jellemzője a konspirált módon végzett információgyűjtés. A szolgálatok a feladataik ellátása során a személyes szabadsághoz, a magánlakás, a magántitok és a levéltitok sérthetetlenségéhez, a személyes adatok védelméhez, a közérdekű adatok nyilvánosságához, valamint a birtokvédelemhez fűződő jogokat az Nbtv.-ben foglaltak szerint korlátozhatják.

A jogkorlátozással kapcsolatban az eljáró nemzetbiztonsági szolgálat mérlegelési lehetősége széles körű, de mindenképpen meg kell felelnie a szükségesség és arányosság elvének. Vagyis a nemzetbiztonsági szolgálatoknak a tevékenységük során a rendelkezésre álló lehetőségek (eszközök, módszerek) közül azt kell választaniuk, amely a cél eléréséhez szükséges, és egyben a legkisebb jogkorlátozással jár együtt.

Ha a nemzetbiztonsági szolgálat hivatásos állományú munkatársa a szolgálat feladatkörébe tartozó bűncselekmény tettesét elfogja, az elkövetőt köteles előállítani. Az elfogás és előállítás esetén az ellenszegülés megtörésére, illetve a cselekvés beszüntetésére testi kényszerítés alkalmazhat. A nemzetbiztonsági szolgálat hatáskörébe utalt bűncselekmény elkövetésén tetten ért személy előállítása során bilincset használhat az önkárosítás, további ellenszegülés, illetve szökés és támadás megakadályozására, megelőző védelmi jellegű kényszerítő eszközként.

A törvény azt is biztosítja, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai szolgálati lőfegyvert viseljenek. A lőfegyverhasználat a legsúlyosabb kényszerítő eszköz, ezért a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagját a lőfegyver-használati jog csak szolgálata jogszerű teljesítése során illeti meg. A hivatásos állomány tagjának nincs intézkedési kötelezettsége (nem fedheti fel magát), ezért a fenti feltétel hiányában lőfegyverhasználat csak jogos védelmi helyzetben és végszükség esetén, súlyos bűncselekmények elhárítására és védelmi (őrzési) feladatok ellátásakor, valamint az alább felsorolt esetekben megengedett:

- az élet elleni vagy a testi épséget súlyosan veszélyeztető támadás, illetve az ezekkel történő közvetlen fenyegetés elhárítására;

- az alkotmányos rend erőszakos megváltoztatása, a rombolás, a kémkedés, a népirtás, a közveszélyokozás, a terrorcselekmény, a légi jármű hatalomba kerítése bűncselekmények elkövetésének megakadályozására vagy megszakítására;
- a nemzetbiztonsági feladattal összefüggő „Szigorúan titkos!” minősítési szintű minősített adat jogosulatlan megszerzése és az erre irányuló kísérlet esetén;
- a nemzetbiztonsági szolgálat objektumát ért vagy azt közvetlenül fenyegető támadás elhárítására.

A löfegyverhasználatot meg kell előznie a jogellenes tevékenység abbahagyására irányuló felszólításnak, figyelmeztetésnek, hogy löfegyverhasználat következik, majd végül figyelmeztető lövésnek. A löfegyverhasználatot megelőző intézkedések mellőzhetők, ha a megelőző intézkedésekre nincs idő, és a késedelem a hivatásos állomány tagját vagy más személy életét, testi épségét közvetlenül veszélyezteti. A törvény a löfegyverhasználat esetén általános jelentési kötelezettséget ír elő a szolgálati előjáró felé.

A nemzetbiztonsági szolgálatok tagja által fogatosított kényszerítő intézkedések ellen az érintett panasszal élhet. A panaszt az intézkedést fogatosító nemzetbiztonsági szolgálat vezetőjéhez kell benyújtani, akinek e tárgyban hozott döntése a miniszternél megtámadható.

12.6. A TITKOS INFORMÁCIÓGYŰJTÉS

A nemzetbiztonsági szolgálatok (a NIK kivételével) a feladataik végrehajtása érdekében titkos információgyűjtést folytathatnak. (A NIK kizárólag belső biztonsági és bűnmegelőzési célú, valamint életvitel-ellenőrzést folytathat, a saját állománya vonatkozásában.) Tekintettel arra, hogy a titkos információgyűjtés alapvető jogokat korlátozhat, a tevékenység csak megfelelő keretek között és hatékony garanciák mellett folytatható. E tekintetben alapelv, hogy a szolgálatok csak akkor alkalmazhatnak titkos információgyűjtő eszközöket és módszereket, ha az adatok más módon nem szerezhetők be.

A titkos információgyűjtésnek két típusa van: *a külső engedélyhez nem kötött információgyűjtés*, illetve *a külső engedélyhez kötött információgyűjtés*.

A *külső engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtés*hez olyan eszközök és módszerek tartoznak, amelyek kisebb súlyú és nem tömeges beavatkozást eredményeznek az érintett magánszférájába, ezért elégséges garanciát jelent, ha konkrét alkalmazásukra a nemzetbiztonsági szolgálatok belső szabályozásában meghatározott vezető ad engedélyt. Az engedélynek azonban kifejezettnak és írásosan dokumentálnak kell lennie.

A *külső engedélyhez nem kötött* titkos információgyűjtés keretében a nemzetbiztonsági szolgálat:

- felvilágosítást kérhet;
- titkos kapcsolatot létesíthet magánszeméllyel;
- megállapodás kötését és a nyomozás megtagadását vagy megszüntetését kezdeményezhetik bűncselekmény elkövetőjével információért cserébe (ha az együttműködéssel elérhető nemzetbiztonsági érdek meghaladja az állam büntetőjogi igényét, s ha a bűn nem elévülhetetlen). Ez a jogosultság a NIK-et és az NBSZ-t nem illeti meg;
- munkatársa, az együttműködő vagy a nemzetbiztonsági jelleg leplezésére fedőokmányt készíthet és használhat fel;
- fedőintézményt hozhat létre és tarthat fenn;

- az érintett személyt nyilvános vagy a közönség részére nyitva álló helyen, nyilvános eseményen megfigyelheti, az észlelteket technikai eszközzel rögzítheti;
- a külső engedélyhez kötötteken kívüli beszélgetéseket lehallgathat és rögzíthet;
- hírközlési rendszerekből és adattároló eszközökből információkat gyűjthet (például telefonkísérő adatokat).

A *külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtés*hez olyan eszközök és módszerek tartoznak, amelyek minden esetben alapvető jogokat korlátoznak, és intenzív beavatkozást jelentenek a magánszférába. Ezért engedélyezésük bíró vagy az igazságügyért felelős miniszter kizárólagos hatáskörbe tartozik. A külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtés eszközei és módszerei a következők:

- lakás titokban történő átkutatása, az észlelteket rögzítése;
- lakásban történtek megfigyelése technikai eszközzel, és ennek rögzítése;
- postai vagy zárt személyes küldemény felbontása, azok tartalmának rögzítése;
- elektronikus eszközökön folytatott kommunikáció (például telefon, SMS) tartalmának megismerése és rögzítése;
- számítástechnikai eszközön vagy rendszeren tárolt vagy továbbított adatok megismerése és rögzítése.

A titkos információgyűjtést a Fővárosi Törvényszék elnöke által e feladatra kijelölt bíró vagy az igazságügyért felelős miniszter engedélyezi. Az Nbtv. pontosan elhatárolja, hogy melyik ügykör tartozik a bíró hatáskörébe, és melyik esetében engedélyezheti a miniszter a titkos információgyűjtést. A miniszter engedélyezési eljárása felett a Nemzetbiztonsági Bizottság ellenőrzést gyakorol.

Az előterjesztést elbíráló miniszter/bíró a titkos információgyűjtés alkalmazása tárgyában a benyújtástól számított hetvenkét órán belül határozatot hoz. A titkos információgyűjtés esetenként kilencven napig engedélyezhető, ez az időtartam a feltételek újbóli vizsgálata, illetve megléte esetén legfeljebb kilencven nappal meghosszabbítható.

Ha az engedélyezési eljárás miatti késedelem sértené a nemzetbiztonsági érdeket, a főigazgató az engedélyezésre irányuló előterjesztés egyidejű benyújtása mellett, a miniszter/bíró döntéséig kivételesen engedélyezheti a külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtés folytatását. Garanciális rendelkezés, hogy a főigazgatói engedély alapján rögzített információk közül meg kell semmisíteni azokat, amelyek a miniszter/bíró által utólag jóvá nem hagyott kivételes eljárás során keletkeztek.

A külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtésre vonatkozóan a törvény előírja, hogy meg kell szüntetni alkalmazását, ha az engedélyben meghatározott célt elérte, további alkalmazásától eredmény nem várható, vagy határideje meghosszabbítás nélkül lejárt, illetve a kivételes engedélyezést a miniszter/bíró nem hagyta jóvá.

12.7. A NEMZETBIZTONSÁGI VÉDELEM ÉS ELLENŐRZÉS SZABÁLYAI

A szolgálatok által végzett nemzetbiztonsági védelem célja nem az állandó fizikai védelem, hanem egy általános szűrő-kutató jellegű felderítő tevékenység. Kiemelt jelentőségű nemzetbiztonsági érdek ugyanis, hogy az állami élet és a közigazgatás szempontjából fontos személyek (a védendő, a fontos és bizalmas munkakört betöltő, valamint a minősített adat megismerésére felhatalmazott személyek, továbbá a kritikus szervezet, kritikus infrastruktúra azonosítási eljárásában az

üzemeltető által igénybe vett, közreműködő személyek) tevékenysége ellen irányuló jogellenes törekvéseket a nemzetbiztonsági szolgálatok felderítsék. A nemzetbiztonsági szolgálatok feladatai közül a biztonsági védelem és az ellenőrzés a legrészletesebben szabályozott. A védelem ellátása során a szolgálatok azokat a jelzéseket, információkat kutatják és dolgozzák fel, amelyek a védendő személyek környezetében történő ellenséges szándékú beépülésre, befolyásolásra (támadásra) utalnak. A védendő személyeket érintően titkosszolgálati eszköz csak írásos beleegyezésükkel alkalmazható.

A nemzetközi gyakorlattal és a hazai elvárásokkal egyaránt összhangban mondja ki az Nbtv., hogy a *fontos és bizalmas munkakört betöltő személyeket* – a nemzetbiztonsági érdekek érvényre juttatása, így különösen e személyek befolyásolhatóságának, zsarolhatóságának, az adott munkakör betöltéséhez szükséges biztonsági feltételek ellenőrzése céljából – a nemzetbiztonsági szolgálatok biztonsági ellenőrzésnek vethetik alá. A biztonsági ellenőrzés célja azon kockázati tényezők felderítése, amelyek ellenséges szándékú kihasználásával a nemzet biztonsága szempontjából jelentős tevékenységek, illetve az ilyen tevékenységeket folytató személyek támadhatóvá, jogellenes céllal befolyásolhatóvá válhatnak.

Biztonsági ellenőrzés alá esnek a *nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső jogviszonyt betöltő személyek* (minisztériumok és az általuk irányított, felügyelt szervek egyes vezetői, munkatársai), továbbá a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény alapján *minősített adatot felhasználó személyek*.

Nemzetbiztonsági ellenőrzést kell elrendelni az említett személyek előzetes írásbeli beleegyezésével jogviszonyba történő kinevezésük, megbízásuk, a minősített adat megismerése előtt, valamint e munkakörük betöltése alatt legalább ötévenként. Az ellenőrzéshez történő hozzájárulás megtagadása kizáró ok.

Az ellenőrzés alá vont személy a biztonsági ellenőrzés kezdetekor egy meglehetősen részletes kérdőívet tölt ki. Az ellenőrzés során keletkezett adatokat a nemzetbiztonsági szolgálatok értékelik, majd biztonsági szakvéleményt készítenek, amely tartalmazza az esetleg felmerült kockázati tényezőt/tényezőket. Amennyiben a biztonsági feltételek teljesülnek, a nemzetbiztonsági szolgálat hozzájárul az ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony létesítéséhez, ellenkező esetben ezt megtagadja. Ez utóbbi esetben a jogviszony csak abban az esetben hozható létre, illetve tartható fenn, ha azt a jogviszony létesítésére jogosult személy vagy testület irányító vagy felügyelő szerv vagy személy jóváhagyja. Ez esetben azonban értesíteni kell a vizsgálatot lefolytató nemzetbiztonsági szolgálatot. Amennyiben NATO- vagy EU-információk megismerése érdekében történt személyi biztonsági ellenőrzés során tárnak fel az illetékes nemzetbiztonsági szolgálatok kockázati tényezőt, az érintettet mérlegelés nélkül ki kell zárni a minősített szövetségi információk megismeréséből.

A nemzetbiztonsági szolgálat felülvizsgálati eljárást folytathat le, amennyiben

- a jogviszonyban álló személy jogviszonyának tartalma, így a munkakör ellátásával kapcsolatos feladatok, jogok és kötelezettségek, a munkavégzési körülmények jellege lényegesen megváltozik, vagy
- a megváltozott munkakör befolyástól mentes ellátásához fokozott nemzetbiztonsági érdek függ, továbbá
- amennyiben a megváltozott tartalmú munkakört betöltő személy fokozottabban ki van téve a befolyásolási törekvéseknek, vagy
- a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszonyban álló személy által bejelentett változások azt indokolják, vagy az illető személy a nemzetbiztonsági ellenőrzéssel kapcsolatos változásbejelentési kötelezettsége teljesítését elmulasztotta, vagy

- az ellenőrzött személy esetében egyéb (pl. ismeretlen eredetű vagyongyarapodás, az igazolható jövedelemből nem fedezhető életvitel, bűnözői körökkel, ellenérdekelt titkosszolgálat-hoz kötődő személlyel való kapcsolattartása) gyanú merül fel.

Az eljárás, a szakvélemény kiállítása, illetve az érintett jogviszonyával kapcsolatos következményei nagyban megegyeznek a nemzetbiztonsági ellenőrzés szabályaival.

Az érintett személy a biztonsági szakvéleményben foglaltakat, a bűncselekményre utaló adatokat kivéve, megismerheti, az általa valótlannak tartott megállapításokkal kapcsolatban panasszal élhet a nemzetbiztonsági ellenőrzést végző nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója útján a miniszternél (a felülvizsgálati eljárás esetében az alapvető jogok biztosánál is).

12.8. A NEMZETBIZTONSÁGI SZOLGÁLATOK PARLAMENTI ELLENŐRZÉSE

A nemzetbiztonsági szolgálatok parlamenti ellenőrzése a szolgálatok törvényes és rendeltetésszerű működésének alapvető *garanciális eleme*. A parlamenti ellenőrzés különös jelentősége a kétirányú garanciarendszer oldaláról ragadható meg. Az ellenőrzés egyrészt óvja a társadalmat a szolgálatok esetleges túlkapásaitól, másrészt erősítheti a szolgálatok önvédelmét is a jogellenes befolyástól.

Garanciális elem, hogy a Nemzetbiztonsági Bizottság, a Honvédelmi Bizottság és a Külügyi Bizottság tagjai nemzetbiztonsági ellenőrzés alá esnek. A Nemzetbiztonsági Bizottság elnöke csak ellenzéki képviselő lehet. A bizottságok tagjait titoktartási kötelezettség terheli, amely a megbízásuk megszűntét követően is fennmarad.

A Bizottság a felügyelő minisztertől/államtitkártól és a főigazgatóktól rendszeresen (de legalább évente kétszer) tájékoztatást kap a szolgálatok általános tevékenységéről. Ugyanakkor a törvény a bizottság számára meghatároz általános, a hatékony ellenőrzést biztosító jogosítványokat, mint például a minisztertől a tájékoztatás kérése, a nemzetbiztonsági szolgálatok főigazgatói tisztségére jelölt személyek meghallgatása, valamint a nemzetbiztonsági szolgálatok költségvetése részletes tervezetének, továbbá a költségvetés felhasználásáról szóló részletes összefoglaló jelentésnek a véleményezése. Az általános tájékoztatás fontos területe, hogy az igazságügyért felelős miniszter az általa engedélyezett titkos információgyűjtés jellemzőiről, ügýtípusairól köteles tájékoztatást adni a nemzetbiztonsági bizottságnak. A Bizottság tájékoztatást kérhet a miniszterelnöki kabinettirodát vezető minisztertől, a honvédelmi minisztertől és a főigazgatóktól a kivételes engedélyezési eljárásról. (A hatalmi ágak elkülönülése folytán az engedélyező bírót nem számoltathatja be az Országgyűlés.)

A szolgálatok működésére vonatkozó általános tájékoztatáson túlmenően a bizottság megkapja a nemzet biztonsága szempontjából fontos értékelő jelentéseket, betekinthez a nem konkrét ügyekre vonatkozó tájékoztató jelentésekbe, és tájékoztatást kap a szolgálatokkal kapcsolatos kormányhatározatokról.

A szolgálatok működésével összefüggő szabálytalanságokról a bizottság tudomást szerezhet többek között saját általános tájékozódása során, állampolgári panasz alapján, utasítás-megtagadás jelentése esetén, valamint a szolgálatok munkatársa által tett bejelentés során. Ennek megfelelően, ha a bizottság a szolgálatok jogellenes vagy nem rendeltetésszerű tevékenységét feltételezi, vizsgálat lefolytatására kérheti fel az irányító minisztert, de jogszabályellenes működés észlelése esetén saját maga is folytathat ténymegállapító vizsgálatot. A megállapítások alapján a bizottság felhívhatja az irányító minisztert a szükséges intézkedések megtételére, kezdeményezheti a felelősség megvizsgálását.

Az irányító miniszter köteles tájékoztatást adni a bizottság elnökének, ha a nemzetbiztonsági szolgálatok országgyűlési képviselő vagy nemzetiségi szószóló vagy vele közös háztartásban lévő hozzátartozója tekintetében információgyűjtő tevékenységet folytatnak. Az ellenőrzési jogkörök gyakorlása (ténymegállapító vizsgálat, iratbetekintés, meghallgatás és beszámoltatás) során azonban a bizottság nem juthat olyan információk birtokába, amelyek adott esetben a szolgálatokkal együttműködő személy (forrás), illetve az alkalmazott módszer védelméhez fűződő kiemelt súlyú nemzetbiztonsági érdeket veszélyeztetné.

Tekintettel arra, hogy a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat a honvédelmi miniszter irányítása alatt áll – a honvédelemmel kapcsolatos állásfoglalásai kialakításához – a honvédelemért felelős bizottság is jogosult tájékoztatást kérni.

A Honvédelmi Bizottság tagjai nemzetbiztonsági ellenőrzés alá esnek. A Bizottság tagjait titoktartási kötelezettség terheli, amely a megbízatásuk megszűntét követően is fennmarad. A Bizottság tagjai megbízatásuk alatt nemzetbiztonsági védelemben részesülnek.

13. FEJEZET: A NEMZETI MINŐSÍTETT INFORMÁCIÓK VÉDELME



Alapfogalmak: minősített információ, minősítési eljárás, minősítéssel védhető közérdek, minősítési jelölés, biztonsági vezető, nyilvántartó, kezelő pont, titkos ügykezelő, rendszeradminisztrátor, rendszerbiztonsági felügyelő, adminisztratív zóna, szükséges ismeret, bizalmasság, sérthetetlenség, rendelkezésre állás, fizikai biztonság, elektronikai biztonság, személyi biztonság, adminisztratív biztonság, elektronikus információvédelem, informatikai biztonsági védelem, összeköttetés biztonsági védelme, jelkibocsátási biztonság

Nemzeti minősített információnak nevezzük azon adatokat, amelyekről egy úgynevezett *minősítési eljárással* megállapították, hogy illetéktelen személy számára hozzáférhetővé tételével a közérdek sérülhet, ezért védeni, és megismerhetőségét korlátozni kell.

A jogszabály alapján minősítéssel védhető közérdek Magyarország:

- szuverenitása, területi integritása,
- alkotmányos rendje,
- honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési és bűnmegelőzési tevékenysége,
- igazságszolgáltatási, központi pénzügyi, gazdasági tevékenysége,
- külügyi vagy nemzetközi kapcsolatai,
- állami szerveinek illetéktelen külső befolyástól mentes, zavartalan működésének biztosítása.

Az adathordozókon *minősítési jelöléseket* kell alkalmazni, melyek jelzik, hogy mekkora kár (veszteség) érheti az ország biztonságát az információ nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése, módosítása vagy felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé, valamint az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele esetén.

Amennyiben a fenti cselekmény a minősítéssel védhető közérdeket:

- rendkívül súlyosan károsítja akkor „Szigorúan titkos!”,
- ha súlyosan károsítja, akkor „Titkos!”,
- károsítja, akkor „Bizalmas!”,
- hátrányosan érinti, akkor „Korlátozott terjesztésű!” minősítési szintű.

A minősítési szint, az érvényességi idő, a minősítő neve és beosztása az adathordozó első oldalának felső részén, vagy ha ezt az adathordozó jellege kizárja (például elektronikus információ esetén) külön kísérlapon feltüntetésre kerül. Több lapból álló adathordozó esetén a minősítési szintnek minden egyes minősített adatot tartalmazó oldalon, annak felső és alsó részének közepén is szerepel. Ebből következően az információ akkor számít minősített adatnak, ha a minősítési jelölések valamelyike a meghatározott formai követelmények szerint azon fel van tüntetve.

13.1. A MINŐSÍTETT INFORMÁCIÓK VÉDELMEÉRT FELELŐS NEMZETI BIZTONSÁGI SZERVEK ÉS SZEMÉLYEK

A minősített információkra vonatkozó biztonsági rendszer kialakításáért, illetve fenntartásáért a Nemzeti Biztonsági Felügyelet (NBF) a felelős.

Az NBF a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat keretében működő, önálló feladattal és hatósági jogkörrel rendelkező szerv, feladata a minősített adat védelmének hatósági felügyelete, a minősített adatok kezelésének hatósági engedélyezése és felügyelete, a telephelyi iparbiztonsági hatósági feladatok, továbbá a NATO és az EU minősített adatai tekintetében a nemzeti biztonsági hatósági feladatok ellátása. Az NBF ellenőrzi a minősítők minősítési gyakorlatát, kivizsgálja a minősített adatok biztonsága megsértésével kapcsolatos ügyeket, engedélyezi a minősített adatok kezelésére szolgáló elektronikus rendszerek használatba vételét és ellátja a rejtjeltevékenység hatósági engedélyezését és felügyeletét.

Azoknál a (döntően államigazgatási, illetve honvédelmi, rendvédelmi, nemzetbiztonsági) szerveknél, ahol minősített információkat kezelnek, az adatok minősítéséhez illeszkedő besorolású *nyilvántartók* működnek. Amennyiben a szervezetnél több telephelyen kezelnek minősített információt, ott a nyilvántartó „alárendeltségében” *kezelő pontot* kell létrehozni.

A nyilvántartóba (és a kezelő pontba, pontokba) a szerv vezetője *titkos ügykezelőt* (titkos ügykezelőket), a szervezet minősített információinak védelmére, felügyeletére és ellenőrzésére pedig – az NBF egyetértésével – *biztonsági vezetőt* nevez ki. A biztonsági vezető utasítási joggal gyakorolja az őt erre a feladatra kinevező vezető minősített adat védelmére vonatkozó jogosítványait. Ellátja a személyi, fizikai és adminisztratív biztonságra vonatkozó szabályok alkalmazásának helyi felügyeletét.

Azoknál a szervezeteknél, ahol elektronikus minősített információkat kezelnek, ott fentiekén túl *rendszeradminisztrátort* és *rendszerbiztonsági felügyelőt* is kineveznek.

A rendszeradminisztrátor a rendszerbiztonsági felügyelő irányítása mellett a rendszer üzemeltetéséért, karbantartásáért, a rendszerbiztonsági felügyelő pedig a rendszer személyi, fizikai, adminisztratív, valamint rendszerbiztonsági feltételeinek érvényesüléséért felel.

13.2. BIZTONSÁGI ALAPELVEK

A biztonsági rendszer elemeit úgy kell felépíteni, hogy azok összességén való áthatolás költsége, az energiaráfordítás nagysága meghaladja a megszerezhető információ értékét. A védelem akkor kielégítő, ha teljes körű és zárt, azaz a rendszer összes elemére kiterjed.

A védelemnek folyamatosnak kell lennie (nem függhet időtartamtól, változó körülményektől és viszonyoktól), és a következő főbb alapelveknek kell megfelelnie.

- *Szükségesség és arányosság elve*: közérdekű adat nyilvánosságához fűződő jogot korlátozni csak a törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén, a védelemhez szükséges minősítési szinttel és a feltétlenül szükséges ideig lehet.
- *Szükséges ismeret elve*: minősített adatot csak az ismerhet meg, akinek állami vagy közfeladata ellátásához az feltétlenül szükséges.
- *Bizalmasság elve*: minősített adat illetéktelen számára nem válhat hozzáférhetővé vagy megismerhetővé.
- *Sérthetetlenség elve*: a minősített adatot kizárólag az arra jogosult személy módosíthatja vagy semmisítheti meg.
- *Rendelkezésre állás elve*: annak biztosítása, hogy a minősített adat az arra jogosult személy számára elérhető és felhasználható legyen.

13.3. A MINŐSÍTETT INFORMÁCIÓK VÉDELMÉNEK ELEMEI

A minősített információk védelmét a több, egymással összefüggő elemből építkező biztonsági rendszer valósítja meg, a védett információkkal kapcsolatos biztonsági követelmények, valamint az információkat fenyegető veszélyek figyelembe vételével. A védelmi elemek a személyi biztonság, a fizikai biztonság, az adminisztratív biztonság és az elektronikus biztonság.

„Bizalmas!” vagy annál magasabb minősítési szintű minősített adat felhasználására és tárolására *adatkezelési engedély* birtokában kerülhet sor. Az adatkezelési engedély megkérése előtt ki kell alakítani a minősített adat kezelésének személyi, fizikai és adminisztratív biztonsági feltételeit. A biztonsági rendszer megfelelőségét az NBF egy helyszíni vizsgálattal ellenőrzi, amely alapján dönt az adatkezelési engedély kiadásáról. A minősített adatot kezelő szerv az adatkezelési engedélyben meghatározott minősítési szintig kezelhet minősített adatot.

Amennyiben az adatkezelési engedéllyel rendelkező szervezet minősített adatot elektronikus rendszeren is kíván kezelni, a rendszer üzemeltetésére, az előírt feltételek meglétéről az NBF által lefolytatott ellenőrzési eljárást követően kiadott rendszerengedély birtokában kerülhet sor.

13.3.1. A személyi biztonság

Csak olyan személy kaphat engedélyt a minősített információkhoz való hozzáférésre, aki nem jelent elfogadhatatlan veszélyforrást annak biztonságára. Minősített adathoz ennek megfelelően kockázati tényezőt nem tartalmazó szakvéleménnyel végződő nemzetbiztonsági ellenőrzést követően, személyi biztonsági tanúsítvánnyal és titoktartási nyilatkozattal rendelkező, *jogosult felhasználó* férhet hozzá.

Az első lépés a nemzetbiztonsági ellenőrzés végrehajtása.

A nemzetbiztonsági ellenőrzés elvégzéséről kiállított, kockázati tényezőt nem tartalmazó (5 évig érvényes) *szakvélemény* kézhez vételét követően az illető oktatására kerül sor a biztonsági eljárásokról, majd írásban nyilatkozatot tesz a titoktartási kötelezettségek vállalásáról.

13.3.2. Fizikai biztonság

Minden olyan helyiséget, épületet, építményt, ahol minősített adatot kezelnek, fizikai biztonsági intézkedésekkel kell védeni az arra nem jogosult személyeknek a minősített adathoz történő hozzáférése ellen (például rácsok, kódzárak, beléptető rendszerek, magas biztonsági minősítésű ajtók és tárolók, riasztók, behatolás-jelzők, biztonsági örök stb.).

A fizikai biztonság azon intézkedések összességét jelenti, amelyek célja, hogy megakadályozzák, vagy aránytalanul nagy áldozatra és idővesztésre kényszerítsék a biztonsági területre behatolni szándékozót, akadályozzák és felfedjék a személyzet nem lojális cselekményeit.

Ide tartozik az épületek biztonsága, a különböző rácsok, kódzárak, beléptető rendszerek, a speciális, magas biztonsági minősítésű ajtók és tárolók, a riasztók, behatolás-jelzők, a kiképzett biztonsági örök és még számtalan eszköz és módszer.

A fizikai biztonsági programok aktív és passzív biztonsági intézkedéseket egyaránt tartalmaznak, melyek által olyan szintű védelem jön létre, amely megfelel a védett információkat fenyegető veszélynek, a biztonsági minősítésnek, valamint az információk minőségének és mennyiségének.

A fizikai biztonsági programok a *mélyléségi védelem* elvére épülnek. A külső szinten, a biztonsági terület határán elhelyezkedő fizikai biztonsági intézkedések jelzik és lehatárolják a védett területet. A következő szinten elhelyezkedő intézkedések segítségével felderítik a jogosulatlan behatolásokat vagy azok kísérletét, továbbá riasztják az őrseget. A legbelső szinten elhelyezkedő intézkedések az őrsege reagáló idejével összhangban megfelelő késleltetést biztosítanak annak érdekében, hogy az őrsege feltartóztathassa a behatolókat.

Azokat a helyszíneket, ahol bizalmas, illetve magasabb minősítésű információt dolgoznak fel vagy tárolnak, I. osztályú vagy II. osztályú biztonsági területté kell minősíteni.

Az *I. osztályú biztonsági terület* olyan terület, ahol a minősített információk feldolgozása vagy tárolása olyan módon történik, hogy a területre való belépés, a gyakorlati szempontokat figyelembe véve, a minősített információkhoz való hozzáférést is jelenti egyben. Ilyen lehet például egy hadműveleti terem egy katonai parancsnokságon, ahol a műveleti terveknek, térképeknek a falon történő kifüggesztése lehetővé teszi az oda belépő számára az információ (akár akaratlan) megszerzését. Ilyen területre kizárólag az ott kezelt minősített információk szintjével megegyező vagy magasabb fokozatú biztonsági tanúsítvánnyal rendelkező személyek léphetnek be.

A *II. osztályú biztonsági terület* olyan terület, ahol a minősített információk feldolgozásának vagy tárolásának módja folytán a területre történő belépés nem jár az információhoz való hozzáféréssel, a jogosulatlan hozzáférést a kísérő meg tudja akadályozni. Ilyen lehet például egy irattár, ahol a minősített iratok páncélszekrényekben vannak tárolva, elzárva az oda belépő és megfelelő biztonsági tanúsítvánnyal nem rendelkező személyek elől. Ide kísérettel és állandó felügyelettel beléphet akár biztonsági tanúsítvánnyal nem rendelkező személy is.

Az I. vagy a II. osztályú biztonsági területekre történő belépést beléptető, vagy személyfelismerő rendszerrel kell ellenőrizni.

Adminisztratív zóna: biztonsági területek körül vagy az odavezető területeken kialakított olyan zóna, amelynek határain megvalósul a személyek és a gépjárművek ellenőrzése és regisztrálása. Az adminisztratív zónán belül a „Bizalmas!” vagy magasabb minősítési jelölésű papíralapú információkat munkaidőben fel lehet dolgozni (természetesen biztosítva azt, hogy az annak megismerésére fel nem jogosított személy ne jusson hozzá az információhoz). Munkaidőn túl az ilyen dokumentum csak I. vagy II. osztályú biztonsági területen tárolható.

A *biztonsági elemek* kialakítása a biztonsági terület fokozatához (I. vagy II. osztályú), és az ott tárolt minősített információk szintjéhez igazodik. Az egyes biztonsági elemeknek (a fal vastagsága, a rács sűrűsége, az ajtó áttörésgátlási ideje stb.) pontszámuk van, az alkalmazott biztonsági elemeket egy meglehetősen bonyolult eljárással, a védett információk szintjéhez, valamint egymáshoz igazodóan, egy minimum pontszám mátrix alapján határozzák meg és alakítják ki.

Számos további biztonsági elem védi a minősített információkat. Ilyen például az a szabály, amelynek megfelelően a biztonsági tárolók kulcsait nem szabad kivinni az irodaépületekből. A tartalék kulcsokat és minden egyes számkombinációt írott formában rögzítve lezárt, átlátszatlan borítékban (minden egyes számkombinációt külön borítékban) kell tárolni vészhelyzet esetére. A használatban lévő és a tartalék kulcsokat külön biztonsági tárolóban kell őrizni. A kulcsokat, kombinációkat legalább ugyanazzal a szintű biztonsági védelemmel kell megővni, mint azokat az információkat, amelyeket őriznek.

A biztonsági területen használt számkombinációkat azoknak a személyeknek kell észben tartaniuk, akiknek azt ismerniük szükséges. A beállításokat meg kell változtatni a berendezés használatba vételekor, javítás után, a személyzet változása esetén, a számkombináció felfedése vagy annak gyanúja esetén, de legkésőbb 12 havonta.

13.3.3. Adminisztratív biztonság (az információk biztonsága)

Adminisztratív biztonsági intézkedésekkel gondoskodni kell a minősített adatok nyomon követhetőségéről, bizalmasságáról, sérthetetlenségéről és rendelkezésre állásáról. Ennek érdekében szabályozzák a minősített adatok minősítésének jelölését, ellenőrzését és kezelését, sokszorosítását, fordítását, kivonatolását, fizikai úton történő terjesztését, továbbítását, átvételét és nyilvántartásba vételét, selejtezését és megsemmisítését.

Az adminisztratív biztonság általános *védelmi intézkedések és eljárásrend* alkalmazását jelenti, a minősített információk nyomon követhetősége, elvesztésük vagy sérülésük megelőzése, illetve felderítése érdekében. A tankönyv terjedelmi korlátai miatt itt csak a felhasználó számára elengedhetetlen ismeretekre szorítkozunk.

Az adminisztratív biztonság elemei az információ:

- minősítése és jelölése,
- ellenőrzése és kezelése,
- sokszorosítása, fordítása, valamint kivonatolása,
- fizikai úton történő terjesztése, illetve továbbítása,
- átvétele és nyilvántartásba vétele,
- selejtezése és megsemmisítése,
- a biztonsági intézkedések megsértése, megszegése, kompromittálódása esetén annak soron kívüli jelentése.

A „Titkos!”, illetve alacsonyabb minősítésű dokumentumokat a címzett szükség esetén sokszorozhatja és lefordíthatja, az ismerete szükséges alapelv szigorú betartása és az eredeti dokumentumra előírt biztonsági intézkedések alkalmazása mellett. Az eredeti dokumentumon fel kell tüntetni a készített másolatok és/vagy fordítások számát, valamint annak elosztását. A „Szigorúan titkos!” minősítésű dokumentumokról általában tilos másolatot készíteni, rendkívül indokolt esetben a minősítőtől kell rá engedélyt kérni. A fordítás tényét jelenteni kell a kibocsátónak.

Ha szükséges, hogy a minősített dokumentum kibocsátója az abban foglalt információk további terjesztését korlátozza, erre vonatkozóan feltüntethet különleges korlátozásokat (például: „Jelen dokumentum sokszorosítása tilos!”).

13.3.4. Elektronikus biztonság

Minősített adat csak olyan, az NBF rendszerengedélyével rendelkező rendszeren kezelhető, amelyen biztosított a minősített adat és az elektronikus rendszer bizalmassága, sérthetatlensége és rendelkezésre állása.

Az *elektronikus információvédelem* (INFOSEC) a biztonsági intézkedések alkalmazását jelenti a kommunikációs, informatikai vagy más elektronikus rendszerben feldolgozott, tárolt, illetve továbbított információk (együtt: minősített elektronikus információk) védelme, a titoksértés megakadályozása, valamint felfedése érdekében.

Az INFOSEC tartalmazza mind a számítógépes biztonsági védelmet, mind az összeköttetés, a kisugárzás és a rejtjelezés biztonsági védelmét, továbbá lefedi a rendszerek integritásával és elérhetőségével kapcsolatos biztonsági vonatkozásokat is.

Biztonsági célkitűzések:

- a bizalmasság megőrzése, amelynek lényege: illetéktelen számára az információ nem válhat megismerhetővé,
- a sérthetatlenség megőrzése, amelynek lényege: az információt kizárólag az arra jogosult módosíthatja, törölheti,
- a rendelkezésre állás megőrzése, amelynek lényege: az információnak az arra jogosultak részére elérhetőnek kell lennie.

Az *informatikai biztonsági védelem* (COMPUSEC), olyan hardverek és szoftverek használatát jelentik, amelyek elősegítik, biztosítják az informatikai rendszer védelmét, és megelőzik, megnehezítik a jogosulatlan hozzáféréseket, valamint annak lehetőségét, hogy manipulációkat, módosításokat, illetéktelen információtörléseket hajtsanak végre a rendszereken, illetve ezek bekövetkezése esetén regisztrálja azokat. A vírusok és más rosszindulatú szoftverek azonosítására és eltávolítására az NBF által jóváhagyott vírusvédelmi szoftvert kell alkalmazni, és az operációs rendszert az eseménykezelő központ által kiadott riasztást követően azonnal, de legalább havonta frissíteni kell.

Az *összeköttetés biztonsági védelme* (COMSEC), olyan biztonsági tevékenység, amely kizárja, hogy illetéktelen személyek vagy automatikus rendszerek a minősített adatok birtokába jussanak. Ennek egyik eleme, hogy a minősített információt kezelő eszközök tárolására ugyanazok a fizikai biztonsági szabályok vonatkoznak, mint a papíralapú információkra, vagyis az elektronikai eszközt kizárólag biztonsági területen lehet működtetni.

A minősített információkat kezelő számítógépek adattároló eszközeit megfelelő módon kell azonosítani, tárolni és védelmezni úgy, hogy az megfeleljen a rajtuk tárolt legmagasabb minőségű információval kapcsolatos követelményeknek. Az adattároló eszközökön tárolt minősített információk törlése csak az NBF által meghatározott eljárásrend szerint lehetséges.

Ha minősített információkat elektronikus úton továbbítanak, a bizalmasság, a sérthetatlenség és a rendelkezésre állás követelményét a rejtjelezés eszközeivel kell biztosítani. Ehhez a rejtjelező és kapcsolódó eszközöket az NBF-el jóvá kell hagyatni.

A *jelkibocsátási biztonság* olyan biztonsági intézkedéseket jelent, melyek védelmet nyújtanak a minősített információk nem szándékos elektromágneses jelkibocsátás révén bekövetkező kompromittálódása ellen.

Az elektronikai berendezések, így a számítógép is kibocsát rezgéseket (a monitor, a hangkártya, a hangszórók, a videokártya, a monitor kábel, a merevlemez, a tápegység mind sugároz jeleket), amelyeket elfogva és különböző eljárásoknak alávetve, az adatok távolról is kinyerhetőek. Ez ellen a különböző TEMPEST megoldásokkal lehet védekezni. (A TEMPEST nem mozaikszó, hanem egy, a hatvanas években folytatott NSA vizsgálat fedőneve volt, mely során különböző elektronikus adatfeldolgozó egységek kisugárzását vizsgálták.)

A *TEMPEST* ma már különböző rendszabályok összességét jelenti (az áramellátásban a rádiófrekvenciás szűrők alkalmazása, elektromágneses árnyékolástechnikai megoldások, csökkentett kisugárzású hardver eszközök, elektronikus zavaró háttérzaj létrehozása stb.).

Az ellenőrzött zóna határának távolsága, a közbenső szerkezeti anyagok elsődleges hatással bírnak a csillapítás mértékére, így a kisugárzott jelek vételi lehetőségének csökkenésére. Általában kijelenthetjük, hogy egy bizonyos távolság felett a kommersz eszközök jelei sem rekonstruálhatóak, ezért a legolcsóbb megoldás a minősített elektronikus adatkezelő rendszer megfelelő elhelyezésével biztosítani olyan távolságot, hogy ne hagyja el a védett épületet a kisugárzás. Ha ez nem lehetséges, akkor TEMPEST szabványnak megfelelő számítógép és perifériák alkalmazása szükséges.

JOGSZABÁLYOK JEGYZÉKE

- Magyarország Alaptörvénye.
- 1973. évi 7. törvényerejű rendelet a diplomáciai vagy egyéb mentesség esetében szükséges eljárásról.
- 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről.
- 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról.
- 1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról.
- 2001. évi XLVI. törvény a konzuli védelemről.
- 2005. évi L. törvény a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról.
- 2009. évi CLV. törvény a minősített adat védelméről.
- 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról.
- 2011. évi CX. törvény a köztársasági elnök jogállásáról és javadalmazásáról.
- 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról.
- 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról.
- 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről.
- 2014. évi XC. törvény a nemzetközi fejlesztési együttműködésről és a nemzetközi humanitárius segítségnyújtásról.
- 2016. évi LXXIII. törvény a külképviseletekről és a tartós külszolgálatról.
- 2016. évi CLI. törvény a Magyarország Kormánya és a Szövetséges Transzformációs Főparancsnok Parancsnoksága, valamint a Szövetséges Erők Európai Legfelsőbb Parancsnoksága között a NATO műveletek, gyakorlatok, és hasonló katonai tevékenységek végrehajtása során befogadó nemzeti támogatás biztosításáról szóló Megállapodás kihirdetéséről
- 2018. évi LXXVII. törvény egyes törvények külügyi igazgatási tárgyú módosításáról
- 2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról
- 2019. évi XXXV. törvény Az idegenrendészeti szervvel összefüggő egyes törvények módosításáról
- 2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról
- 2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről
- 2021. évi CXXI. törvény egyes belügyi tárgyú törvényeknek az Alaptörvény kilencedik módosításával, valamint a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvénnyel összefüggő módosításáról
- 2022. évi II. törvény Magyarország minisztériumainak felsorolásáról
- 2024. évi LXIX. törvény Magyarország kiberbiztonságáról
- 2024. évi LXXXIV. törvény a kritikus szervezetek ellenálló képességéről
- 113/2007. (V. 24.) Korm. rendelet a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény végrehajtásáról.
- 90/2010. (III. 26.) Korm. rendelet a Nemzeti Biztonsági Felügyelet működésének, valamint a minősített adat kezelésének rendjéről.

- 92/2010. (III. 31.) Korm. rendelet az iparbiztonsági ellenőrzés és a telephely-biztonsági tanúsítvány kiadásának részletes szabályairól.
- 161/2010. (V. 6.) Korm. rendelet a minősített adat elektronikus biztonságának, valamint a rejtjeltevékenység engedélyezésének és hatósági felügyeletének részletes szabályairól.
- 295/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet a terrorizmust elhárító szerv kijelöléséről és feladatai ellátásának részletes szabályairól.
- 418/2016. (XII. 14.) Korm. rendelet a nemzetbiztonsági ellenőrzés és a felülvizsgálati eljárás során a biztonsági kérdőív kitöltésének eljárási szabályairól, valamint a nemzetbiztonsági ellenőrzéssel összefüggésben a lényeges adatokban bekövetkezett változás bejelentésének rendjéről.
- 182/2022. (V. 24.) Korm.rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről
- 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
- 400/2022. (X. 21.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági célú tervezés szabályairól
- 402/2022. (X. 24.) Korm. rendelet a polgári védelmi kötelezettségről
- 425/2022. (X. 28.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet során kiadott kormányrendeletek hatálybalépéséről és veszélyhelyzeti intézkedésekről
- 427/2022. (X. 28.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági igazgatás területi és helyi szabályairól
- 428/2022. (X. 28.) Korm. rendelet a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség szabályairól
- 462/2022. (XI. 15.) Korm. rendelet a befogadó nemzeti támogatás részletes kormányzati feladatairól
- 614/2022. (XII. 29.) Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról
- 79/2023. (III. 13.) Korm. rendelet a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítésének, mozgósításának, valamint a tartalékolás végrehajtásának szabályozásáról
- 418/2024. (XII. 23.) Korm. rendelet Magyarország kiberbiztonságáról szóló törvény végrehajtásáról
- 474/2024. (XII. 31.) Korm. rendelet a kritikus szervezetek ellenálló képességéről szóló törvény végrehajtásáról
- 475/2024. (XII. 31.) Korm. rendelet az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős szervezetek ellenálló képességéről
- 1741/2020. (XI. 11.) Korm. határozat az Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való kormányzati részvétel összehangolásáról és az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottságról.
- 1/2018. (I. 3.) MvM utasítás Magyarország Európai Unió melletti Állandó Képviseletének Szervezeti és Működési Szabályzatáról
- 8/2015. (IV. 10.) MvM utasítás az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság ügyrendjéről.
- 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról
- 1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról.
- 9/2019. (VIII. 1.) IM utasítás az Igazságügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról
- 1393/2021. (VI. 24.) Korm.határozat Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról

- 1352/2022. (VII. 28.) Korm.határozat a Kormány ügyrendjéről
- 1/2022. (V. 10.) KE utasítása a Köztársasági Elnöki Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatáról
- 8/2022. (VI. 28.) KKM utasítás a Külgazdasági és Külügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról
- 4/2022. (VI. 11.) IM utasítás az Igazságügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról

A Nemzeti Közszerolálati Egyetem kiadványa



Kiadó:

Nemzeti Közszerolálati Egyetem;
Közigazgatási Továbbképzési Intézet
www.uni-nke.hu

Felelős kiadó:

Dr. Deli Gergely rektor
Címe: 1082 Budapest, Üllői út 82.

Kiadói szerkesztő:

Császár-Biró Anna

Tördelőszerkesztő:

Vöröss Ferenc

ISBN 978-963-498-678-2 (PDF)