

KÖZIGAZGATÁSI VIZSGA TANANYAGOK

# Közigazgatási szakvizsga



Harmadik kiadás, 2018.

Kül- és biztonságpolitikai  
ágazat



# KÖZIGAZGATÁSI SZAKVIZSGA

Kül- és biztonságpolitikai ágazat

Harmadik, hatályosított kiadás, 2018.

**Nemzeti Közsolgálati Egyetem, Budapest**

**Szerzők:**  
Csiki Tamás,  
Dr. Tálás Péter,  
Dr. Tóth Norbert

**A hatályosítást 2018-ban végezte:**  
Dr. Kladek András  
Dr. Szabó Máté Csaba

**Szakmailag lektorálták:**  
Dr. Bába Iván  
Prof. Dr. Gazdag Ferenc

**Harmadik, az Alaptörvény értékeivel kiegészített kiadás**

**Olvasószerkesztő:**  
Császár-Biró Anna

**A kézirat lezárásának dátuma:**  
2018. július 15.

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.

I. rész .....	8
A KÜL- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKA ÉS A KÜLÜGYI IGAZGATÁS RENDSZERE .....	8
1. Fejezet: A nemzetközi kapcsolatok alapfogalmai és nemzetközi jogi alapvetés .....	8
1.1. Nemzetközi rendszer, külpolitika, diplomácia, nemzetközi jog .....	8
1.2. A nemzetközi jog fogalma, tárgya, forrásai .....	11
1.3 A nemzetközi jog alapelvei .....	13
1.4. Az állam a nemzetközi jogban.....	15
1.4.1. Az állam, mint nemzetközi jogalany keletkezése.....	15
1.4.2. Államelismerés, kormányelismerés.....	16
1.5. A nemzetközi kapcsolatok alanyai.....	18
1.5.1. Az állam.....	18
1.5.2. A nemzetközi szervezet .....	19
1.5.3. Az egyén .....	21
1.6. A nemzetközi szerződés .....	21
1.6.1. A nemzetközi szerződések joga.....	21
1.6.2. A nemzetközi szerződések hazai előkészítése.....	23
1.6.3. A nemzetközi szerződések létrehozása.....	23
1.6.4. A nemzetközi szerződés hatálya.....	25
1.6.5. A nemzetközi szerződés érvénytelensége.....	26
1.7. A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának kérdései.....	28
1.7.1. Dualista és monista elméletek .....	28
1.7.2. Az uniós jog helye a magyar jogrendszerben.....	29
2. Fejezet: Az Európai Unió kül- és biztonságpolitikája és Magyarország.....	30
2.1. Magyarország helyzete az Európai Unióban .....	30
2.2. A közös európai kül- és biztonságpolitika fejlődése .....	31
2.3. Lisszaboni Szerződés és a közös kül- és biztonságpolitika.....	32
2.4. Az Európai Külügyi Szolgálat.....	35
3. Fejezet: A magyar külpolitika és a magyar külügyi igazgatás intézmény- és szabályrendszere.....	36
3.1. A külügyi igazgatás fogalma és sajátosságai.....	36
3.2. A külügyi igazgatás szervei.....	37
3.2.1. Az Országgyűlés.....	37
3.2.2. A köztársasági elnök.....	38
3.2.3. A Kormány és tagjai, különös tekintettel a külgazdasági- és külügyminiszter feladatára .....	39
3.2.4. A Külgazdasági és Külügyminisztérium .....	44
4. Fejezet: A magyar kül- és biztonságpolitika gyakorlati aspektusai .....	48
4.1. A magyar külpolitika és külügyi igazgatás működési rendje” .....	48

4.2. A külképviseletek .....	48
4.3 Konzuli képviseletek .....	56
4.3.1. A konzuli igazgatási feladatok .....	58
4.3.2. A rendészeti igazgatás keretében ellátandó feladatok .....	59
4.3.3. Az idegenrendészeti igazgatás keretében ellátandó feladatok.....	59
4.3.4. A schengeni rendészeti együttműködési rendszer .....	61
4.3.5. Anyakönyvi igazgatással összefüggő feladatok .....	62
4.3.6. Közigazgatási feladatok teljesítése, jogsegély közigazgatási ügyben .....	63
4.3.7. Okirat-kiállítás és tanúsítványkészítés, eljárás közjegyzői minőségben .....	64
4.3.8. Diplomáciai felülhitelesítés – az apostille .....	64
4.4. A diplomáciai védelem és a konzuli védelem .....	65
4.5. Diplomáciai és konzuli kiváltságok és mentességek .....	66
4.5.1. A diplomáciai képviseletek kiváltságai és mentességei .....	66
4.5.2. A képviselet személyzetének különböző jogállású tagjait megillető kiváltságok és mentességek .....	67
4.6. Diplomáciai protokoll.....	70
II. rész .....	73
BIZTONSÁG- ÉS VÉDELEMPOLITIKA .....	73
1. Fejezet: A biztonság- és védelempolitika alapjai .....	73
1.1. A biztonság- és védelempolitika tárgya és tényezői.....	73
1.2. A biztonságra negatívan ható tényezők .....	74
2. Fejezet: Magyarország biztonság- és védelempolitikája .....	77
2.1. Magyarország biztonságpolitikája .....	77
2.2. Magyarország védelempolitikája.....	78
3. Fejezet: A létfontosságú rendszerek és létesítmények (kritikus infrastruktúrák) védelme .....	78
4. Fejezet: A NATO biztonság- és védelempolitikája .....	80
4.1. A washingtoni szerződés .....	80
4.2. A NATO feladatrendszere .....	81
4.3. A NATO napjainkban.....	81
4.4. NATO Befogadó Nemzeti Támogatás .....	82
4.5. NATO Válságreakálási Rendszer .....	83
5. Fejezet: Az Erópai Unió biztonság- és védelempolitikája.....	84
5.1. Az európai biztonság- és védelempolitika fejlődése .....	84
5.2. A közös biztonság- és védelempolitika .....	85
5.2.1. A KBVP katonai aspektusa .....	86
5.2.2. A KBVP civil komponense .....	86
5.2.3. Válságkezelési feladatok .....	87

6. Fejezet: Az Országvédelem .....	87
6.1. Az országvédelem igazgatása, szervei és feladatai .....	88
6.2. Az országvédelem központi szervei, intézményei és feladataik.....	89
6.3. Az országvédelem területi és helyi szervei.....	91
6.4. A nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása .....	94
7. Fejezet: Különleges jogrend .....	95
7.1. Rendkívüli állapot.....	95
7.2. Szükségállapot .....	96
7.3. Megelőző védelmi helyzet.....	96
7.4. Terrorveszélyhelyzet .....	96
7.5. Váratlan támadás .....	97
7.6. Veszélyhelyzet.....	97
8. Fejezet: A honvédelmi kötelezettségek rendszere.....	98
8.1. A hadkötelezettség.....	98
8.2. A polgári védelmi kötelezettség .....	98
8.3. A honvédelmi munkakötelezettség.....	99
8.4. A gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség.....	99
9. Fejezet: Nemzetbiztonsági ismeretek .....	100
9.1. A nemzetbiztonsági tevékenység alapjai .....	100
9.2. A magyar nemzetbiztonsági szolgálatok jogállása, irányítása, működési alapjaik .....	101
9.3. A magyar nemzetbiztonsági szolgálatok és főbb feladataik.....	102
9.4. A magyar nemzetbiztonsági szolgálatok működésének elvei és gyakorlata .....	104
9.5. A nemzetbiztonsági szolgálatok által alkalmazható intézkedések .....	105
9.6. A titkos információgyűjtés .....	106
9.7. A nemzetbiztonsági védelem és ellenőrzés szabályai .....	107
9.8. A nemzetbiztonsági szolgálatok parlamenti ellenőrzése .....	108
10. Fejezet: A nemzeti minősített információk védelme .....	109
10.1. A minősített információk védelméért felelős nemzeti biztonsági szervek és személyek.....	110
10.2. Biztonsági alapelvek.....	111
10.3. A minősített információk védelmének elemei.....	111
10.3.1. A személyi biztonság.....	111
10.3.2. Fizikai biztonság.....	112
10.3.3. Adminisztratív biztonság (az információk biztonsága).....	113
10.3.4. Elektronikus információvédelem.....	114
Felhasznált és ajánlott irodalom .....	116
Jogszabályok jegyzéke .....	119

## TISZTELT VIZSGÁZÓ!

---

A Nemzeti Közszerológati Egyetem (a továbbiakban: NKE) jogszabályban rögzített feladata, hogy a közigazgatási szakvizsgához kapcsolódó ismeretanyagot időközönként hatályosítsa. A közigazgatási szakvizsgáról szóló 35/1998. (II.27.) Korm. rendelet 3.§ (3) bekezdése kimondja, hogy a követelményrendszeren alapuló tananyagot az NKE – különösen a jogszabályi változásokra tekintettel – rendszeresen, de legalább évente felülvizsgálja, és szükség esetén aktualizálja.

Eredményes felkészülést és sikeres vizsgát kívánunk!

Budapest, 2018. július 15.

Nemzeti Közszerológati Egyetem  
Vezető- és Továbbképzési Központ

# 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 jogalanyiség 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

Korunkban az államok egymás mellett élése feltételezi, hogy elemi érdekük belső fejlődésükhöz a leoptimalisabb 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 rendszer szereplői és 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, a nemzetek 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.



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.

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.



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 stb.) bemutatásával, vonzóvá tételével kíván egy másik államot saját érdekei mellett elkötelezni

Egy állam *külpolitikai eszközrendszere* az ország adottságaitól, erőforrásaitól, hatalmi képességeitől függően igen széles 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 *hatalomhoz*, 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, erőkihívítási képessége), gazdasági teljesítménye (részesedése a világgazdaságból, 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 szövetségesi 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 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.

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 segédeszközait.

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 viszonzóság elvét, mely nem tekinthető a nemzetközi jog forrásának. A viszonzóság 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.)

<b>Szokásjog</b>	<b>Nemzetközi szerződés</b>
íratlan jogforrás (elsődleges)	írott jogforrás (elsődleges)
rugalmas, könnyen módosítható	merev, nehezen fejleszhető
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 másodlagos 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*ek (a nemzetközi jog alapelvei), valamint a másodlagos jogforrásnak tekinthető nemzetközi szervezetek határozatai, az autonóm egyoldalú jogi aktusok és a *soft law*.

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 (ideértve a későbbiekben bemutatásra kerülő állam- és kormányelismerést), 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 az ajánlásokat, iránymutatásokat, állásfoglalásokat, melyekből a későbbiekben általánosan elfogadott és kikényszeríthető nemzetközi jogi norma keletkezhet, akár szokásjogi úton is.

<b>Jogforrási hierarchia a nemzetközi jogban</b>	
Ius cogens	Elsődleges, a Statútumban nem szerepel.
Nemzetközi szerződések és szokásjog	Elsődleges, egyenrangú jogforrások, a Statútumban szerepelnek.
Általános jogelvek, jogtudósok tanításai, bírói döntések, nemzetközi szervezetek határozatai, soft law, autonóm egyoldalú jogi aktusok	Másodlagos, 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 úgynevezett ius cogens csoportját alkotják. A ius cogens a nemzetközi jog feltétlen alkalmazást igénylő olyan szabálya, amelyet az államok nemzetközi közössége mint egész olyannak fogadott el, mint amelytől nem lehet eltérni, és amelyet csak a nemzetközi jog ugyanilyen későbbi szabályával lehet megváltoztatni.

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 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 azonban meghatározható a ius cogens köre. Mindezek alapján a nemzetközi jog alapelveinek az alábbi szabályok tekinthetőek:

- 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 csúcscsoport részét vevő harmincnégy állam- és kormányfő (harmincegy európai állam, USA, Kanada és az akkor még létező Szovjetunió képviselőiben) által ünnepélyesen aláírt *Párizsi Charta az Új Európáért* című megerősítette ezeket az elveket, hangsúlyozva, hogy az alapelvek egyenrangúak, és mindegyik elv értelmezésekor tekintettel kell lenni a többi ius cogensre is.

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 ius cogensi 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 sérthetlenségét és az államok területi

integritását. Az állami szuverenitás belső (államon belüli) oldala az államnak a saját területi főhatalmát jelenti: azt a képességét, 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. Egy adott korban a nemzetközi kapcsolatok alakítására meghatározó befolyásoló erővel rendelkező államokat szokás nagyhatalmaknak nevezni.

A határok sérthetlenségének elve nem azonos a határok örökérvényűségével: az elv kizárólag a határok erőszakos, egyoldalú megváltoztatásának tilalmát mondja ki. Nincs tehát annak akadály, hogy az államok békés úton módosítsák egymás közötti határaikat, akár nemzetközi szerződéssel, akár egy nemzetközi bíróság ítéletére bízva a döntést. Az államok területi integritása pedig anélkül is sérülhet, hogy az állam határai megváltoznának (például egy légitámadás 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 *ius cogens*nek 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 *ius*

cogenseit, hiszen egy új állam kikiáltásával bizonyosan megváltozik az elődállam területe, ráadásul az elszakadás csak a legkritább 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 montevideói 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 montevideói egyezmény 1. cikkén. A Bizottság végül megállapította, hogy a Palesztin Állam többé-kevésbé ugyan mind a négy ismérvnek megfelel, azonban a testület 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, jogalanyisággal rendelkezik. joghatása, hogy az elismerés következtében válik teljessé az új állam nemzetközi jogi cselekvőképessége, részt vehet nemzetközi szervezetben, nemzetközi szerződést köthet stb.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Hasonlóan nyilatkozott az 1991-ben a Jugoszlávia felbomlásával felmerülő vitás nemzetközi jogi kérdések rendezésére létrehozott, Robert Badinter korábbi francia alkotmánybírósi 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.



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 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” és az önrendelkezéshez való joggal ellentétes módon a „Dnyeszter-menti Köztársaság” 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.

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 jogalanyisággal rendelkezik, amely annyit tesz, hogy létrejött pillanatában nemzetközi jogi jogalannyá válik, szemben például a nemzetközi szervezetekkel, amelyek jogalanyiséga származékos, vagyis az alapítók kifejezett vagy hallgatóságos 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.

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 jogalanyiségét 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 államiság ismérveivel 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 állampolgáira 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 montevideói egyezmény 1. cikkében felsoroltaknak sem felel meg maradéktalanul.

 Érdekes, hogy az Európai Unió, amely ugyan nemzetközi szervezet, illetve ma már több is annál, de mégsem minősül államnak nemzetközi jogi értelemben. Kis túlzással felfogható olyan sajátos entitásként is, amely a konföderáció és a föderáció között valahol félúton helyezkedik el. Szövetségi állam például az Amerikai Egyesült Államok, Kanada, Mexikó, Brazília, Argentína, Venezuela, Nigéria, Etiópia, a Németországi Szövetségi Köztársaság, Svájc, Ausztria, Belgium, Bosznia-Hercegovina, az Oroszországi Föderáció, India, Irak, Ausztrália stb., míg államszövetség a Hollandia, Belgium és Luxemburg által 1958-ban létrehozott Benelux (Gazdasági) Unió. Megemlítené még, hogy több jelenleg létező szövetségi állam történelmi előzményei között konföderációkat is találunk, mint például az Egyesült Államok, Svájc, vagy Németország esetében.

### 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 (ENSZ, EU, NATO stb.).

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:

- Állandóan működő nemzetközi szerv, amely rendelkezik az ehhez szükséges szervezeti kerettel, 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 szerződéseket 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 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-családdhoz 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.

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

képviseltek 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 élelmezési 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 jogukat. 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.

 Az Emberi Jogok Európai Egyezménye értelmében – bizonyos feltételek fennállása esetében – az Emberi Jogok Európai Bíróságához panasszal fordulhatnak természetes személyek, nem kormányzati szervezetek vagy egyének csoportjai, ha azt állítják, hogy az állam megsértette jogukat. 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.

## 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 alanyával 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 fojtó, 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 uniós jogból eredő kötelezettségeknek.

### 1.6.3. A nemzetközi szerződések létrehozása

A nemzetközi szerződés létrehozása az erre felhatalmazott szerveknek 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 záróokmányok kézjegyekkel 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 aláírással, ad referendum aláírással (nem vállal kötöttséget és be kell számolnia arról a saját hazájában) 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 féllé 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. 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.

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 meghiúsítaná 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 2017. 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 a ius cogens-eket, azon belül is 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 légteret);
- 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.

#### *1.6.5. A nemzetközi szerződés érvénytelensége*

Egy nemzetközi szerződés érvénytelensége akkor állapítható meg, ha az 1969-es bécsi egyezményben taxatív felsorolt okok valamelyike áll fenn. Ezen okokat két érvénytelenségi kategóriába sorolhatjuk:

- a szerződés akkor semmis, ha azt (állam ellen vagy állam képviselője ellen alkalmazott) erőszak hatására kötötték, vagy a nemzetközi jog ius cogens szabályába ütközik;
- a szerződés megtámadható, ha annak megkötésékor tényre vagy helyzetre vonatkozó, lényeges és menthető tévedés, továbbá megfélemlítés, megvesztegetés vagy a belső jogszabályok megsértésének (például meghatalmazás túllépése) esete áll fenn.

A semmisségi ok fennállása esetén az érvénytelenség automatikusan áll be, erre a nemzetközi jog bármelyik alanya hivatkozhat. A megtámadható szerződés akkor lesz érvénytelen, ha a megtámadhatósági okra az arra jogosult (akinek az ok az érdekkörében felmerült) eredményesen hivatkozik.

Az érvénytelen szerződés nem vált ki joghatást, az érvénytelenség ex tunc (visszamenőleges) hatállyal áll be. Megtámadható szerződés esetében lehetséges, hogy az érvénytelenség nem a szerződés egésze, hanem csak egyes rendelkezései tekintetében kerül megállapításra (részleges érvénytelenség).

A nemzetközi szerződés megszűnése feloldja a feleket a szerződés további teljesítésének kötelezettsége alól, nem érinti azonban a részes felek azon jogait, kötelezettségeit vagy jogi helyzetét, amely(ek) a szerződés megszűnése előtt keletkeztek.

A nemzetközi szerződés jogszerű megszűnésének a lehetőségeit az említett bécsi egyezmény viszonylag részletesen szabályozza mind a felek közös akarata, mind a nemzetközi jog általános normái alapján.

A felek akaratából szűnik meg a nemzetközi szerződés, ha:

- Határozott időre szóló szerződések esetén lejár a szerződésben meghatározott határidő.
- Nem konkrét időponthoz, hanem valamely eseményhez kötődik a bontó feltétel mint megszűnési ok szerződésbe foglalása. Ilyen bontó feltétel, nevezetesen Magyarország európai uniós csatlakozása miatt szűnt meg a Magyarország és az Unió közötti jogi kapcsolatot a csatlakozás előtt rendező társulási megállapodás.
- A nemzetközi szerződés ugyancsak a felek akaratából szűnik meg felmondás esetén, ami a másik (többi) szerződő félhez címzett egyoldalú nyilatkozat, amely azonban azért sorolható ide, mert a felmondás feltételeit a közös akaratból kötött szerződés tartalmazza. Ha a szerződés nem tartalmaz külön rendelkezéseket, úgy a határozott idejű szerződések nem mondhatóak fel (hiszen a felek szándéka határozott időre irányult).
- A felek megszüntethetik a nemzetközi szerződést közös megegyezéssel is, mint történt az

1991-ben a Varsói Szerződéssel, a közép- és kelet-európai volt szocialista országok 1955-ben létrehozott védelmi szerződésével.

- Ugyancsak megszüntethető a nemzetközi szerződés egy azonos tárgyú új szerződés kötésével, melyhez valamennyi, az előző szerződésben részes fél csatlakozik. Erre az esetre hozható példaként a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet 1989-es egyezménye az őshonos és törzsi népekről, mely az ugyancsak a Szervezet keretében 1957-ben kötött, az őshonos és törzsi népességről szóló egyezményt váltotta fel.
- A felek akaratából történő szerződésmegszüntetés utolsó esete a desuetudo, amikor is egy nem-gyakorlás folytán a régi, idejétmúlt szerződések feledésbe mennek. A desuetudoról külön rendelkezés nem szól, azt csak a joggyakorlatból lehet kikövetkeztetni. Ilyen desuetudora hozható példaként a Magyarország és Afganisztán között 1982-ben határozott időre, húsz évre kötött barátsági és együttműködési szerződés, mely alapján 2001. szeptember 11-ét követően az Egyesült Államoknak Afganisztán elleni önvédelmi jogcímén történő fellépését követően Afganisztán kérhette volna Magyarország katonai segítségét – elviekben legalábbis, hiszen ténylegesen ilyen kérés Afganisztán részéről nem érkezett.

A nemzetközi jog általános szabályai alapján (tehát a felektől függetlenül) szűnik meg a nemzetközi szerződés:

- A teljesítéssel, ha a szerződés csak egyszeri vagy meghatározott számú kötelezettséget tartalmaz, így például egy területrészt átruházására vonatkozó szerződés.
- Ugyancsak megszűnési ok lehet a szerződés felbontása, melyre a vétlen fél akkor jogosult, ha a másik szerződő fél a szerződés lényeges elemét illetően súlyos kötelezettségzegést követ el. Felbontás esetén a kétoldalú szerződések megszűnnek, míg a többoldalú szerződések esetében csak a felbontás jogával élő fél vonatkozásában szűnik meg a szerződés, a többi állam vonatkozásában azonban az hatályban marad.
- A nemzetközi jog szabályai alapján szűnik meg a nemzetközi szerződés az államutódlás egyes eseteiben.
- Szerződés megszűnési ok a ténybeli vagy jogi lehetetlenülés is. Ténybeli lehetetlenülés esetén a szerződés végrehajtásához elengedhetetlen tárgy eltűnik vagy megsemmisül, például egy sziget elsüllyed. A jogi lehetetlenülés a jogszabályi környezet olyan módon történő megváltozását jelenti, hogy a szerződés immáron teljesíthetlenné válik. Jogi lehetetlenülésre lehet példa egy trónutódlási szerződés, ha időközben az államban kikiáltják a köztársaságot, de akkor is jogi lehetetlenülésről beszélünk, ha egy új, a nemzetközi szerződéssel ellentétes *ius cogens* norma jön létre.
- Megszűnhet a nemzetközi szerződés a körülmények lényeges megváltozása (*clausula rebus sic stantibus*) miatt is. Erre a körülményváltozásra az érintettek csak kivételesen hivatkozhatnak, ha a körülmények lényeges alapul szolgáltak a szerződés megkötéséhez, és a változás hatására gyökeresen átalakul a még teljesítendő kötelezettségek köre. Azonban még ezekben az esetekben sem lehet hivatkozni körülményváltozásra a határszerződések esetében, illetőleg nem hivatkozhat erre az a fél, aki a körülményváltozás előidézésében közrehatott.
- Bizonyos esetekben a háború is eredményezheti a nemzetközi szerződés megszűnését, amennyiben a szerződés a két hadban álló fél között jött létre, a határszerződés kivételével. A többoldalú szerződéseket a háborúban érintett felek között fel kell függeszteni, azaz az érintettek között a háború ideje alatt a szerződés teljesítése időlegesen szünetel. A fegyveres konfliktusok jogára vonatkozó hágai jog (a háborúban alkalmazandó hadviselési szabályok) és genfi jog (a háború áldozatainak védelmére vonatkozó előírások) pedig egyenesen háború idején alkalmazandóak.
- vannak végezetül olyan szerződések is, melyek úgynevezett objektív helyzeteket

szabályoznak, és így a háború ezekre nem hat ki. Ilyennek minősül a többoldalú szerződések közül például a Szezi-csatornára vagy a Panama-csatornára vonatkozó szerződés, a kétoldalú szerződések közül pedig a már említett határszerződés.

## **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 áttemelni (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 hatályosulnak Magyarországon, ha azok megfelelnek az Alaptörvény idézett bekezdéseibe foglalt célszerűség és arányosság követelményének.

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 huszonnyolc 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 versenyképesé 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 technológiaexportunk 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 velejárájaként Magyarország korábbi, politika-elfogadó státusza passzív, reagáló, taktikai kérdésekre koncentráló 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, az uniós elnökség 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 képviselése, 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.

## **2.2. A közös európai kül- és biztonságpolitika fejlődése**

*Az európai kül- és biztonságpolitika fejlődésének állomásai* több évtizedre nyúlnak 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 ismételtlen 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 csúcstalálkozásán 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 Helsink-i 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 a kormányköziségen túlmutató jelentős elmozdulással egyenértékű, de a közös kül- és biztonságpolitika területén továbbra is alapvetően a kormányközi egyeztetés dominált.

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 tervező-elemző 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 személyyé 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 Helsink-i 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 főképviseelője* 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 főképviseelő által benyújtott olyan javaslat alapján fogadja el, melynek benyújtására a főképviseelőt 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 főképviseelő 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 rendelkeznek 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 rendelkeznek 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. Ezekon 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 kérdéssel 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 főképviseelő” elnevezés alatt. Az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője, aki ellátja a Külügyek Tanácsának elnöki tisztségét, 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 főképviseelője, a külkapcsolatok egyéb területein pedig a Bizottság közös javaslatokat terjeszthet a Tanács elé. A közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó ügyekben az Uniót a főképviseelő képviseli. Az Unió nevében politikai párbeszédet folytat harmadik országokkal, és képviseli az Unió álláspontját a nemzetközi szervezetekben és nemzetközi konferenciákon.

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 megközelítéseket és szakpolitikai alternatívákat 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 főképviselőt, 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 főképviselő 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 főképviselőjét támogatja megbízatásának ellátása során. A pozíciót 2014 óta az olasz Federica Mogherini tölti be. 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. (Számuk 2018. augusztusában százhetven volt.) Az Európai Külügyi Szolgálatot egy a főképviselő 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 főképviselő 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 főképviselő 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 távolabba 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 és az etikett 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 határoz 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 (mérsékelt 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 illetékességű 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 a vezet és jelenleg három szervezeti egység tartozik ide, mégpedig a Protokoll

Iroda, az Európai Unió Iroda és a Nemzeti Integrációs Iroda. 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 követeket.

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 nagykövetek és követek 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 feladatainak segítése céljából saját munkaszervezete működik, az úgynevezett Köztársasági Elnöki Hivatal (KEH). A köztársasági elnök jogállásáról és javadalmazásáról szóló – részben sarkalatos – 2011. évi CX. törvény 1.§ (1) bekezdése értelmében a köztársasági elnök székhelye Budapest. Az említett törvény értelmében az elnök és a KEH a budai várban, a Miniszterelnökség II. világháború előtti épületében, a Sándor-palotában működik. Az önálló jogi személyiséggel rendelkező KEH alapítója a köztársasági elnök, illetékessége pedig országos és kizárólagos. A Köztársasági Elnöki Hivatal jelenleg az önálló szervezeti egységnek minősülő és egymással mellérendelt viszonyban álló igazgatóságokból épül fel, melyek a következők: Jogi és Alkotmányossági Igazgatóság, Társadalmi Kapcsolatok Igazgatósága, a Környezeti Fenntarthatóság Igazgatósága, a Sajtóigazgatóság, Gazdasági Igazgatóság, valamint a Külügyi Igazgatóság. Az Igazgatóságokat – a Jogi és Alkotmányossági Igazgatóság kivételével – igazgatók vezetik. A Külügyi Igazgatóság működik közre az elnök külügyi és diplomáciai jellegű tevékenységének előkészítésében, szervezésében és lebonyolításában. Ennek során kapcsolatot tart a Külgazdasági és Külügyminisztériummal és a diplomáciai testület tagjaival és elkészíti az elnök tárgyalásaihoz szükséges felkészítő- és háttéranyagokat. A Külügyi 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 és a külföldi államfők hivatalaival és azok munkatársaival. Magától értetődően a KEH Külügyi Igazgatósága 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 KEH a Külgazdasági- és Külügyminisztérium közreműködésével jár el. A gyakorlatban ezt a tevékenységet az Államfői Protokoll (vezetője az elnök protokollfőnöke) a KKM Protokoll Főosztályával (Állami Protokoll) együttműködve szervezi és bonyolítja. Hasonlóképpen jár el a KEH a köztársasági elnök házastársa protokolláris jellegű külügyi programjainak szervezésekor. Az államfőnek ehhez protokollkeret áll rendelkezésére, aminek felhasználását a Külügyi Igazgatóság a Külgazdasági és Külügyminisztériummal (KKM) kötött szerződésnek megfelelően figyelemmel kíséri.

### *3.2.3. A Kormány és tagjai, különös tekintettel a külgazdasági- és külügyminiszter feladatára*

A Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2018. évi V. törvény, amit általában minden parlamenti választást esetleg jelentősebb kormányátalakítást követően újraszabályoznak, alfabetikus sorrendben sorolja fel az egyes tárcákat és az 1. § (2) bekezdés g) pontjában említi a Külgazdasági- és Külügyminisztériumot. Ennél nagyobb a gyakorlati jelentősége a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) 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 kormánystruktúrában betöltött kiemelt jelentősége miatt – státútumnak, vagy státútum-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 négy nagy területért viseli felelősséget:

- a külgazdasági ügyekért;
- a külpolitikáért;
- polgári hírszerzési tevékenység irányításáért, illetve
- úrkutatásért.

A külgazdasági és külügyminiszter a külpolitikáért viselt felelősségében, többek között a következő területekért felel:

- Kül-, biztonság- és védelempolitika. Ennek keretében, egyebek mellett, a külügyminiszter javaslatot készít a kormány kül-, biztonság- és védelempolitikai tevékenységére és irányítja az ebből eredő kormányzati feladatok előkészítését, továbbá koordinálja és ellenőrzi annak végrehajtását. Tájékoztatja a Kormányt a nemzetközi és biztonságpolitikai helyzetről, valamint Magyarország nemzetközi kapcsolatainak alakulásáról. Ezenkívül 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, valamint ellátja az európai uniós bővítési folyamattal összefüggő feladatok kormányzati szintű koordinációját. Szintén a külügyminiszter feladata az EU bővítésével kapcsolatos magyar álláspont kidolgozása és képviselése és ő képviseli a Kormányt az EU Külügyek Tanácsában. Az EU mellett működő brüsszeli magyar állandó képviselő (EU ÁK) szakmai irányításáért a

Miniszterelnökséget vezető miniszter, míg funkcionális irányításáért a külgazdasági és külügyminiszter felelős.

- Az egységes kormányzati külpolitika koordinálása. Úgyszintén a külpolitikáért való felelőssége érdekében felel a külügyminiszter az egységes kormányzati külpolitika koordinálásáért. Ez a gyakorlatban az egységes magyar külképviseleti rendszer, a szakdiplomata hálózat, a kulturális és tudományos diplomáciai tevékenység – más érintett tárcákkal közösen történő – irányítását, a diplomáciai futárszolgálat működtetését, a nemzetközi politikai, biztonságpolitikai és kollektív védelmi, kulturális, tudományos, gazdasági és pénzügyi szervezetekben, illetve intézményekben való részvétel alapelveinek kidolgozását, azok megvalósulásának ellenőrzését, és a két- és többoldalú együttműködés kezdeményezését jelenti természetesen a Kormány feladatkörében érintett tagjával együttműködve.
- Magyarország képvisellete a külkapcsolatokban és nemzetközi szervezetekben. Ezzel kapcsolatban a külgazdasági és külügyminiszternek főként javaslattevési joga van, éspedig a külképviselet-vezetők kinevezésére és felmentésére (az EU ÁK kivételével), államok elismerésére, diplomáciai és konzuli kapcsolatok felvételére, felfüggesztésére, helyreállítására és megszüntetésére. A külgazdasági és külügyminiszter nevezi ki és menti fel a főkonzulokat, kinevezi a tiszteletbeli konzulokat illetve dönt a kinevezés visszavonásának tárgyában. Szintén ebben a körben van lehetősége a külgazdasági és külügyminiszternek a nemzetközi szervezetekben vagy diplomáciai konferenciákon képviselendő magyar álláspontra javaslatot tenni. Ugyancsak ehhez a ponthoz tartozik a miniszter joga a képviselletek személyzetének kinevezésére és visszahívására. A külgazdasági és külügyminiszter együttműködik a Magyarországon működő külföldi külképviselletekkel és állást foglal és eljár a diplomáciai, illetve nemzetközi jogon alapuló egyéb mentesség fennállásának kérdésében.
- Magyarország migrációs kihívással kapcsolatos nemzetközi álláspontjának koordinálása.
- A konzuli szolgálat irányítása. E tekintetben dönt a konzuli kölcsön visszafizetése alóli mentesítés kérdésében, 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, és felhatalmazást ad a konzuli tisztviselőknél egyes közjegyzői feladatok végzésére, továbbá gondoskodik a konzuli tisztviselők jegyzékének közzétételéről.
- A külföldre utazásról, valamint a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló jogszabályokban meghatározott egyes feladatok ellátása. Ebben a körben a külügyminiszternek különösen a diplomáciai és külügyi szolgálati útlevelek, valamint a képviselletek vízumkiadási tevékenysége kapcsán vannak feladatai.
- Nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárás koordinációja. A miniszter koordinálja a nemzetközi szerződéskötési eljárást, figyelemmel kíséri a nemzetközi szerződések végrehajtását és megteszi a szerződéskötési eljárás során szükséges diplomáciai lépéseket. Ezen kívül véleményezi a nemzetközi szerződésnek nem minősülő tárcamegállapodásokat, amelyek tervezetét a 2005. évi L. törvény értelmében még a megállapodás tárgyalásának megkezdése és aláírása előtt meg kell küldeni a külgazdasági és külügyminiszter részére. Ha a miniszter azt állapítja meg, hogy a tárcamegállapodás mégis nemzetközi szerződésnek minősül, a továbbiakban a nemzetközi szerződésekre vonatkozó eljárásnak megfelelően kell eljárni. Ugyancsak a külgazdasági és külügyminiszter állítja ki a nemzetközi szerződés létrehozásában eljáró személy meghatalmazását tanúsító okiratot, és a Kormány nevében ellátja a letéteményesi feladatokat. A külgazdasági és külügyminiszter állapítja meg a



nemzetközi szerződések hatálybalépésének, valamint megszűnésének időpontját, valamint működteti Magyarország szerződéstárát.

- A nemzetközi fejlesztési együttműködés, vagyis az európai területi együttműködési csoportosulás és a nemzetközi humanitárius segítségnyújtás koordinálása. A külgazdasági és külügyminiszter dolgozza ki Magyarország nemzetközi fejlesztési együttműködési (NEFE) politikáját és meghatározza a partnerországok körét. A nemzetközi fejlesztési együttműködésről törvény rendelkezik (2014. évi XC. törvény a nemzetközi fejlesztési együttműködésről és a nemzetközi humanitárius segítségnyújtásról, [NEFEtv.]) A NEFEtv. és a NEFE stratégia alapján Magyarország földrajzi prioritásai a fejlesztési tevékenység keretében Kelet-Európa, Nyugat-Balkán, Afrika, Közel-Kelet, Ázsia és Dél-kelet Ázsia a 2014 és 2020 közötti időszakban.
- A diplomáciai protokoll, valamint a külföldi állam- és kormányfők fogadása.
- Nemzetközi jogon alapuló viszonyosság megállapítása.
- Jogszabályok előkészítése speciális ügyekben és tárgykörökben miniszteri rendeletek kiadása; nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos jogszabályok előkészítése.
- A Kormány feladatkörében érintett tagjával együttműködve irányítja a kulturális és tudománydiplomáciai tevékenységet, e tekintetben népszerűsíti a magyar kultúra, oktatás és tudomány eredményeit, beleértve a határon túli magyar kultúrát, oktatást és tudományt, ezáltal közreműködik a Magyarország- és magyarsággép pozitív formálásában külföldön. Előmozdítja a magyarság kulturális értékeinek, hagyományainak és kapcsolatainak ápolását a külképviseletek és a külföldi magyar intézetek útján. Közreműködik a határon túli magyarok és az anyaország közötti kulturális, oktatási és tudományos kapcsolatok ápolásában, elősegíti magyar nemzeti identitásuk megőrzését, és elősegíti a magyar nyelv és a magyarság megismertetését a külföldi állampolgárok körében.
- Felelős a külügyi és külgazdasági területen foglalkoztatottaknak a minisztériumban és a külképviseleteken ellátandó munkakörök betöltéséhez és munkatevékenység végzéséhez szükséges szakmai felkészítő képzésével kapcsolatos feladatokért, és közreműködik a magyar külügyi képzési rendszernek, különösen a diplomata képzések rendszerének a megalapozásában.
- Felelős a külpolitikát érintő kutatási és elemző tevékenységért, ennek keretben biztosítja a külügyi és külgazdasági folyamatok és azok eredményeinek szélesebb nyilvánossággal való megismertetését.

A miniszternek a külgazdaságpolitika területén is vannak teendői:

- kialakítja a Kormány külgazdasági politikáját ennek keretében a külgazdasági és azokat érintő nemzetközi folyamatokat értékelő és elemző tevékenységet végez.
- 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.
- előkészíti és koordinálja a nagyvállalatokkal megkötött stratégiai együttműködési megállapodások végrehajtását;
- felel a multilaterális kereskedelempolitikáért, ennek keretében:
  - koordinálja az Európai Duna Stratégiával kapcsolatos kormányzati feladatokat és ellátja a Régiók Bizottsága tevékenységével kapcsolatos koordinációs feladatokat;
  - felel a külgazdasági és turisztikai diplomata hálózat irányításáért, kezdeményezi a szakdiplomata kinevezését és felmentését;

- irányítja a Kormány egyedi döntéseivel megítélhető regionális beruházási támogatások rendszerét;
- ellátja a beruházásvédelmi megállapodásokkal kapcsolatos feladatokat;
- közreműködik a digitális exportfejlesztés összehangolásában és támogatásában;
- közreműködik az ipari és innovációs területek fejlesztésének elősegítésében az állami szerepvállalás minél szélesebb körű előmozdítása érdekében;
- kialakítja a nemzetközi energetikai tárgyalásokon képviselendő álláspontot és képviseli azt a két- és többoldalú tárgyalásokon;
- ellátja a határ menti operatív programok tervezésével és megvalósításával összefüggő feladatokat;
- ellátja a regionális és határ menti gazdaságfejlesztési programok végrehajtásával összefüggő feladatokat.

2018-tól két újabb feladattal bővült a külgazdasági és külügyminiszter feladatköre:

A polgári hírszerzési tevékenység irányításáért való felelőssége keretében előkészíti a polgári hírszerzési tevékenység irányítására vonatkozó jogszabályokat.

Az úrkutatásért való felelőssége keretében ellátja az úrkutatási tárgyú nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos, továbbá az európai integrációból adódó úrkutatási és úrpolitikai program-előkészítési és harmonizációs feladatokat, felhatalmazás alapján képviseli a Kormányt a nemzetközi szervezetekben, kidolgozza az úrkutatás fő irányait és programjait.

A külgazdasági- és külügyminisztert a tárca SZMSZ-ében meghatározott államtitkár helyettesíti. Az államtitkár akadályoztatása vagy a köztársasági elnök intézkedésének kezdeményezésében és intézkedésének ellenjegyzésében a honvédelmi miniszter helyettesíti. Természetesen más tárcavezetőknek is vannak a külpolitikával összefüggő feladatai.

A Miniszterelnökséget vezető miniszter felel az európai uniós ügyek koordinációjáért és az európai uniós kapcsolatokért. Ennek keretében képviseli a Kormányt az EU Általános Ügyek Tanácsában (kivéve a KKM elsőségi 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. Az utóbbi tekintetében a legfontosabb teendője talán az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság (EKTB) működtetése.

Az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság egyfajta elődjének számító Európai Integrációval kapcsolatos kormányzati feladatok koordinálására létrehozott Tárcaközi Bizottságot még az Antall-kormány idején, 1992-ben hozták létre azzal a céllal, hogy Magyarország fel tudjon készülni a majdani Európai Közösségekbeli tagsággal együtt járó feladatok eredményes ellátására. Azzal párhuzamosan, ahogyan Magyarország haladt előre az európai integrációs folyamatban, a Tárcaközi Bizottság egyre több és sokrétűbb problémával kezdett el foglalkozni és ennek megfelelően munkája összetettebb lett, amit például a szerv elnöklésének szintjében történő változások is érzékletesen mutattak. Később módosult a struktúra és a mindenkorai külügyminiszter vette át a Tárcaközi Bizottság vezetését, magát a szervet pedig Európai Integrációs Tárcaközi Bizottsággá nevezték át és ez a szervezet Magyarország 2004. május 1-jei Európai Unió csatlakozásával változott csak meg ismételtelen. Ebben az esztendőben jött létre az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság, vagy köznapin nevének az EKTB, amelynek működésén 2006-ban és 2010-ben ismételtelen módosítottak.

Aktuálisan a 1742/2014. (XII. 15.) Korm. határozat az Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való kormányzati részvétel összehangolásáról és az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottságról illetve az annak alapján a Miniszterelnökséget vezető miniszter által

utasításban kiadott ügyrend rendezzi az ezzel kapcsolatos kérdéseket. A kormányhatározat értelmében az európai uniós tagságból fakadó feladatok előkészítésének, végrehajtása koordinálásának és ellenőrzésének, az ezekkel kapcsolatos döntésnek, illetve a tárgyalási álláspont kialakításának fórumai (szintjei) a következők:

- EKTB szakértői csoportjai,
- EKTB,
- KÁT (közigazgatási államtitkári értekezlet),
- a Miniszterelnökséget vezető miniszter által vezetett, európai uniós ügyekkel összefüggő tárcaközi értekezlet,
- Miniszterelnökséget vezető miniszter,
- Kormány.

Ezenkívül az EU ÁK is részt vesz a tárgyalási álláspont kialakításában és képviselésében. Az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság elnöke a Miniszterelnökség illetékes államtitkára (ebben a tekintetben a mindenkori MvM SZMSZ az irányadó, jelenleg az Európai uniós ügyekért felelős államtitkár látja el a feladatot) titkára pedig (aki egyben a testületben helyettesíti az elnököt) a Miniszterelnökség feladatkör szerint illetékes helyettes államtitkára. Az EKTB tagjai emellett az úgynevezett EKTB képviselők, akik a minisztériumok európai uniós tagsággal összefüggő kérdésekben feladat- és hatáskörrel rendelkező helyettes államtitkárai. 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 a Miniszterelnökséget vezető miniszter.

Az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottságnak vannak általános és különös feladatai. Általános feladata a kormányzati integrációs politika, valamint az európai uniós tagságból fakadó feladatok szakmai előkészítésének, 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 érdekeltsgű 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
  - elsőségi felelősség megállapítása minisztériumok közötti uniós ügyekkel kapcsolatos hatásköri összeütközések esetén,

- a felelős kijelölése az olyan ügyekben, amelyekben kommunikációs tervet kell készíteni, és
- szakértői alcsoporthoz létrehozásáról való döntés.

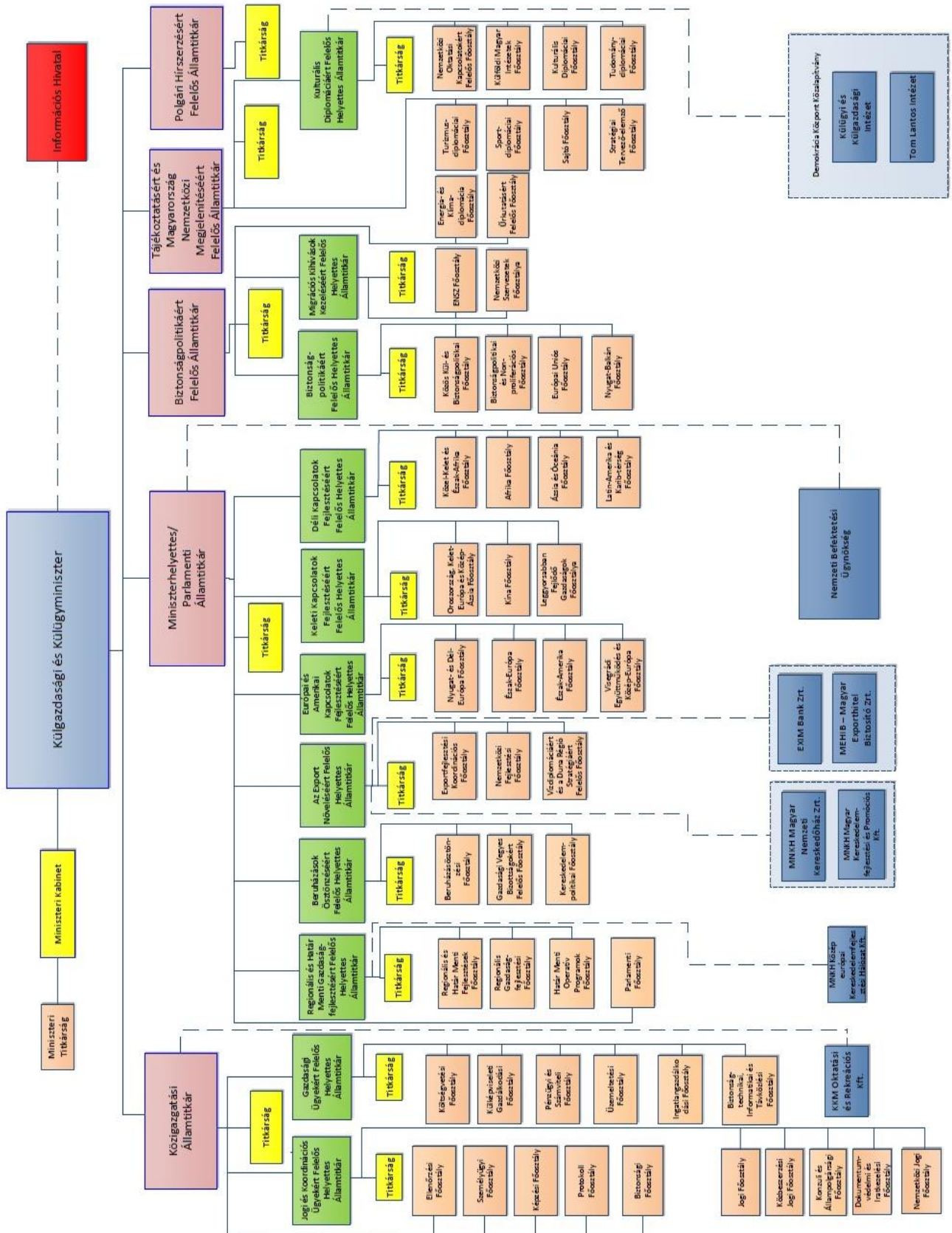
Az EKTB-ben való munkavégzésnek két szintje van, ezek közül a szakértői csoportokban folytatott tevékenységet az EKTB tisztán szakmai szintjének, míg az EKTB képviselői részvételével tartott heti rendszerességgel tartott üléseket a bizottság vegyes (szakmai-politikai) szintjének tekinthetjük. A szakmai munka érdemi része az – 1992 óta szinte folyamatosan növekvő számú és jelenleg – ötvenkettő szakértői csoportban zajlik, melyek vezetését a feladatkör szerint illetékességgel rendelkező minisztérium vagy központi államigazgatási szerv biztosítja.

A Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter ellátja a miniszterelnök és a Kormány körüli állami protokoll teendőket, felel a miniszterelnök külföldre történő kiutazásaival kapcsolatos feladatok ellátásáért. A szakminiszterek a saját szakterületükhöz igazodva vesznek részt a nemzetközi kapcsolatokban és az uniós együttműködésben.

### *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 17/2018. (VI. 11.) 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 2014-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.

3. ábra: A Külvgdasági és Kvlgyminiszterium szervezete 2018 jvlus havi állapot szerint



Az SZMSZ-nek megfelelően a Külgazdasági és Külügyminisztériumban (mint minden más minisztériumban) léteznek önálló- és nem önálló szervezeti egységek. Önálló szervezeti egységnek minősül a Miniszteri Kabinet és az állami vezetők titkársága (mint főosztályok) a területi főosztály, a szakmai főosztály, a funkcionális főosztály, valamint a külképviselet.

Nem önálló szervezeti egységnek az osztály és a külföldi magyar intézet minősülnek. 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, kormány-főtanácsadók, 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-, gazdaságdiplomáciaért felelős, biztonságpolitikai és nemzetközi együttműködésért felelős, valamint kulturális és tudománydiplomáciaért felelős államtitkár

működik, akiknek a tevékenységét a miniszter irányítja. A minisztert akadályoztatása esetén és annak utasításai szerint eljárva, a parlamenti államtitkár helyettesíti.

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 vesztet 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 megíúsulását az ügyiratot 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.

## 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 képviselete. 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 külképviseletekre 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 külképviseleteket (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 külképviseletekre és az ott dolgozóakra vonatkozó legfontosabb hazai szabályokat a külképviseletekről és a tartós külszolgálatról szóló 2016. évi LXXIII. törvény tartalmazza (Külszolgvtv.). A külképviselet 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 külképviselet 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 külképviselet ebből a szempontból kivételt jelent. Az általános szabály alól jelenleg egyetlen külképviseletünk, az EU ÁK a kivétel, amely nem a KKM, hanem a Miniszterelnökség hivatali szervezetéhez tartozik. Diplomáciai kapcsolat, illetve külképviselet létesítéséről és megszüntetéséről, továbbá diplomáciai kapcsolat megszakításáról a Kormány van 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 szerződéseknél, így köztük mindenképp 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 külképviselet a Külszolgvtv. értelmében diplomáciai képviseletként (bilat misszió), konzuli képviseletként, nemzetközi szervezet mellett működő állandó képviseletként (multilat misszió vagy ÁK), valamint kereskedelmi képviseletként működhet. A külképviselet 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 külképviselet 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 Külszolgvtv. 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 bilat misszió 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 viszonytal kapcsolatos elégedetlenségét, esetleg a kinevezett és új képviseletvezető 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

képviselővezető helyettese is egyben. Ettől a szabálytól el lehet térni, a külképviselet-vezető utasításában például másként is rendelkezhet. Az első beosztott a misszió külképviselet-vezető rangban követő beosztott diplomatája. Több azonos rangú diplomata esetén a miniszter jelöli ki az első beosztottat a misszióvezetővel előzetesen egyeztetve. Konzuli képviselő esetében hasonló helyzetekben az első beosztott konzul jár el főszabály szerint ideiglenes vezetőként. Az első beosztottra 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 képviselő 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 képviselő legalább két konzul – beleszámolva a vezető konzult is – vagy öt konzuli feladatokat ellátó munkavállaló tevékenykedjen. A KKM területi főosztályai gondoskodnak a nagykövetségek és első beosztottak beszámoltatásáról. A diplomáciai képviselő legfontosabb feladatai az 1961. évi bécsi egyezmény alapján:

- a képviselő (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 képviselő a fentiekhez hasonló és legfontosabb feladatait jól összefoglalja az államok egyetemes jellegű nemzetközi szervezetekkel való kapcsolataiban való képviselőtéről szóló 1975. évi bécsi egyezmény. Eszerint az állandó képviselő feladata:

- a képviselő (a küldő államnak a szervezetnél való képviselőtét biztosítani),
- a kapcsolattartás (a küldő állam és a szervezet között),
- a tárgyalás (a szervezettel és a szervezeten belül),
- a tájékozódás és tájékoztatás (tájékozódás 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).

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 képviselő-vezető kinevezéséhez a fogadó állam hozzájárul-e. Ezt az eljárást nevezik franciául *agréation*-nak és a fogadó állam előzetes beleegyezését pedig *agrément*-nek. Az *agréation* 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 kérdést 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 *agréation* történhet 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 misszió-vezető, 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 képviselő-vezető-jelölt *agrément*-jával és a magyar kijelölt képviselő-vezető 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 misszió-vezető 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 misszió-vezetőnek 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 képviselők leendő vezetőire vonatkozóan.

Az *agrément* megadását és a küldő állam államfője vagy külügyminisztere (a képviselő-vezető osztálya határozza meg) által kiállított megbízólevél átvételét követően utazhat el állomáshelyére a kinevezett képviselő-vezető, hogy megbízólevelét átadja a fogadó állam államfőjének vagy külügyminiszterének. A szabályszerűen kiállított megbízólevél átadását nevezzük akkreditációnak. A diplomáciai képviselő vezetője ezt követően kezdheti meg teljes jogkörű működését a fogadó államban. A diplomáciai képviselők vezetőit három osztályba soroljuk. Az első osztály a nagykövetek osztálya, amelybe értelemszerűen a nagykövetek, a Szentszék nagykövetségi rangú képviselői, vagyis a nunciások (akik az Apostoli Nunciaturát vezetik). A (Brit) Nemzetközösség tagállamai egymás közötti kapcsolatukban

nagyköveti rangú úgynevezett főbiztosokat (akik a Főbiztosságokat vezetik) küldenek. A soron következő osztály a követek osztálya. A követek osztályába a követek és a Szentszék internunciusai tartoznak. Megjegyzendő, hogy ma már csak nagyon ritkán küldenek az államok követi osztályba sorolt képviselővezetőt egymáshoz. A harmadik osztály az ügyvivők osztálya, amelybe az állandó és az ideiglenes ügyvivők tartoznak. Az ideiglenes ügyvivőről már volt szó (néhányan nem is sorolják az ügyvivők osztályába), míg az állandó ügyvivő a gyakorlatban ma már csak ritkán fordul elő. Az állandó ügyvivő akkreditációja a követek és a nagykövetek osztályába tartozó képviselővezető megbízólevelét a küldő állam külügyminisztere állítja ki és azt a fogadó állam külügyminiszterének adja át. Ezzel szemben a követek és a nagykövetek osztályaiba tartozó képviselővezető akkreditációja államfők között történik. Az ideiglenes ügyvivőt nem akkreditálják, hanem csak bejelentik (notifikálják).

**i** A magyar történelemtudomány képviselői majdnem egybehangozóan állítják, hogy a világ első állandó diplomáciai képviselőjét Luxemburgi Zsigmond magyar és német-római király hozta létre 1425-ben Milánóban, Filippo Maria Visconti herceg udvarában. Az első követ (orator) itáliai származású volt és Bartolomeo Moscanak hívták. Annyi bizonyos, hogy az állandó követség, mint intézmény kialakulása a XV. századhoz és Észak-Itáliához köthető, míg korábban csak ad hoc követek küldésére és fogadására volt példa.

Az első magyar női követ (aki lehet, hogy a világon is az első nő volt ebbéli minőségében) Bedy-Schwimmer Róza volt, akit 1918-ban Bernbe küldött a magyar kormány, bár vannak, akik szerint megbízólevelét a svájci (kollektív) államfő nem vette át, mivel az alpesi országban abban az időben a nők még nem rendelkeztek a politikai jogok teljességével.

Az első magyar állampolgárságú nuncius Kada Lajos (1924-2001) érsek volt, aki 1975-ben lett Costa-Rica-i nuncius (1980-tól Salvadorba is akkreditálva). Kada érsek 1991 és 1995 között németországi, majd 1995 és 2000 között spanyolországi nuncius volt. A következő (második) magyar állampolgárságú nuncius Pintér Gábor (1964-) érsek lett, aki 2016-tól vezeti a fehéroroszországi Apostoli Nunciaturát.

A különböző osztályokba tartozó képviselővezetők között – az államok szuverén egyenlőségének elve miatt – a rangsorlóságot és bizonyos szertartásrendi kérdéseket kivéve nem tehető különbség. A rangsorban azonban – amelynek főként protokolláris ügyekben van jelentősége – a nagyköveti osztályba tartozó képviselővezető 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 kivételként a Szentszék képviselője említhető, mégpedig főként katolikus országokban. Magyarul, minél régebben akkreditálták az adott képviselővezetőt 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 képviselővezetők 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 képviselővezető. 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 képviselővezető, 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 képviselővezető csak az egyik államban rendelkezik állandó székhellyel (úgynevezett rezidens képviselővezető), 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 képviselővezető állandó székhelyétől különböző államban képviselőt hozzon létre a küldő állam, ebben az esetben az ilyen képviselőt ideiglenes ügyvivő vezeti. Ugyancsak lehetséges az is, hogy a bilatális 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 képviselővezetőjeként egy másik államhoz, amennyiben ezt a fogadó állam nem ellenzi. A többes akkreditáció ez utóbbi esetére ugyanakkor nagyon kevés gyakorlati példa említhető, de például korábban felmerült, hogy a V4-tagállamok meghatározott országokban úgynevezett Visegrád Házakat, vagyis közös külképviseleteket hoznának létre.

**i** *Állomáshelynek* nevezzük azt a külföldi települést, ahol a külképviselet található. Diplomáciai képviselőket 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 képviselőt általában Tel-Avivban vagy vonzáskörzetében, míg a Palesztina mellett működőt Ramallahban tartja fent.

Az *igazgatási és műszaki (adminisztratív és technikai) személyzet* a képviselő 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 képviselő 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.

Tartósnak 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 Külszolgálat 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 szakdiplomátát 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 szakdiplomátára egyebekben a diplomátákra vonatkozó általános szabályokat kell alkalmazni.

### 4.3 Konzuli képviseltek



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

A konzuli képviseltekkel mint külképviseltekkel kapcsolatban az előző pontnál tett megállapításokat nem ismétljük meg. Az 1963. évi bécsi egyezmény szerint konzuli képviseltek a főkonzulátus, a konzulátus, az alkonzulátus és a konzuli ügynökség. Láttuk, hogy a magyar jog ennél szigorúbb, mivel magyar konzuli képviseltek csak főkonzul vezethet, amely ennél fogva csak mint főkonzulátus működhet. A konzul és az alkonzul pedig adományozható konzuli rangnak minősül. Diplomáciai képviseltek is elláthat konzuli feladatokat és a fogadó állam beleegyezésével és a Kormány döntése alapján diplomáciai képviseltek részeként alkonzulátus vagy konzuli iroda is működhet.

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

A hivatásos konzuli tisztviseltek olyan kormánytisztviseltek, akik diplomáciai és konzuli ranggal rendelkeznek, és konzuli feladatokat látnak el. Kivételesen konzuli tisztviseltek is megbízhatók diplomáciai feladatok ellátásával. Konzuli kerületnek nevezzük a fogadó államnak azt a területét, ahol a konzuli képviseltek konzuli feladatok végzésére jogosult. A konzuli kerület általában a fogadó állam egészére kiterjed akkor, ha a küldő államnak nincs külön konzuli képviselte az országban és a konzuli funkciókat így a diplomáciai képviseltek 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 érdekeltnek hozzájárulnak. A Külszolgvtv. értelmében a diplomáciai képviseltek vezetője összehangolja a fogadó államban működő konzuli és kereskedelmi képviselteknek a fogadó állammal fennálló politikai kapcsolatokra kiható tevékenységét. Ha ilyen esetekben a konzuli képviseltek vezetője a fogadó állammal fennálló politikai kapcsolatokat lényegesen érintő ügyben jár el, köteles előzetesen egyeztetni a diplomáciai képviseltek vezetőjével. A konzuli kerületen belül ugyanakkor a konzuli képviseltek 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 képviselet 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 képviselet tagjai a konzuli tisztviselők, a konzuli alkalmazottak és a kisegítő személyzet tagjai. A konzuli tisztviselőkről már volt szó, a konzuli alkalmazottak közé tartoznak a képviselet igazgatási és műszaki munkakörben foglalkoztatott munkavállalói, mint például a tolmácsok, fordítók, titkárok, titkárnők stb. A kisegítő személyzet körébe a képviseleten dolgozó portások, takarítók, gépkocsivezetők stb. tartoznak. A konzuli képviselet székhelyét, rangját és konzuli kerületét a küldő állam állapítja meg, mégpedig a fogadó állam hozzájárulásával. A konzuli képviselet 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 érdekelt 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 képviselete 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. 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 – így például a Kínai Népköztársaság – joga/gyakorlata 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 kölcsön összege és a magyar állampolgár vagy holtteste hazaszállításának megelőlegezett költsége. Magyarországon tevékenykedő tiszteletbeli konzul részére a KKM állítja ki az exequatort, aki úgynevezett tiszteletbeli konzuli igazolványra is jogosult. A tiszteletbeli konzulok a hivatásos konzuli tisztviselőkhöz 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.

#### *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 száznolcvan napon belül kilencven napot meg nem haladó belföldi 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 kísérőinek 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 képviseliteink vízumkiadási tevékenységéről. A nemzetközileg legáltalánosabban elfogadott álláspont szerint a vízum annak igazolása, hogy a beutazni kívánó külföldi az illetékes konzulnak úti okmányát bemutatva, 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 tranzit területén 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 Közöségi 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, családegyesítés, látogatás, gyógykezelés, kutatás, hivatalos célú tartózkodás és úgynevezett önkéntes tevékenység folytatása. Hatályos idegenrendészeti törvényünk tételesen előírja, hogy az említett jogcímű beutazások esetében a kérelmezőnek milyen igazoló okmányokat kell benyújtania.
- Szezonális munkavállalási vízum, mely egyszeri vagy többszöri beutazásra és százyolcvan 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 családjegyesítést, kivéve családi kapcsolatok erősítése céljából rendszeresen, száznyolcvan napon belül kilencven napot meghaladóan, folyamatosan kívánnak Magyarországra látogatni, illetve itt tartózkodni.

A magyar jogrendben és gyakorlatban a diplomáciai/konzuli képviselőkön 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*

Jelenleg az Európai Unió huszonnyolc tagállama közül huszonkettő ország tartozik a schengeni államok körébe. Bulgária, Ciprus, Horvátország és Románia nem része a schengeni övezetnek, az Egyesült Királyság és Írország pedig csak a rendőri együttműködésben vesz részt. A nem EU-tagállamok közül ugyanakkor Izland, Liechtenstein, Norvégia és Svájc a schengeni együttműködés teljes jogú tagjai.

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 kiegészítő 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 okirat 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 eltemetéshez 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 kéri 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 legkülönfélébb közigazgatási ügyekben. A teljesség igénye nélkül megemlítjük 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, mélynek 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 Kvt. 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 (ügynevezett 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 rábírnival a másik államot a jogsértés befejezésére és jóvátétel nyújtására. A diplomáciai védelem keretében az államok leggyakrabban a magyarázatkérés, 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 cselekvőképességében korlátozott magyar állampolgárok védelme;
- távollévő személyek képviselése;
- magyar természetes vagy jogi személy érdekét szolgáló okirat-kiállítás és tanúsítványkészítés;
- 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 európai 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 képvisellel, 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 képvisellete, 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 képvisellete, 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, tanivallomás-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 Szerződés; a konzuli kapcsolatokról szóló 1963. évi Bécsi Egyezmény; illetve egyes önálló konzuli képviselleteink 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 köztisztelket biztosító, zavartalan külállambeli munka- és életfeltételek elősegítését hivatottak szabályozni mind a képviselletek, mind az ott dolgozó személyzet vonatkozásában.

### 4.5.1. A diplomáciai képviselletek 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 hatósági közegei 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 nyugalmanak 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 képviselőkkel 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 képviselet által hivatalos ténykedésért beszedett díj és költség adó- és illetékmentes. A fentiekben túlmenően általában is igaz, hogy a fogadó állam a képviselet 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 képviselet vezetője hozzájárulást adott a fogadó állam hatóságai számára a konzuli képviselet helyiségeibe történő belépésre (tűzoltószabály), míg a diplomáciai képviselők sérthetetlensége abszolút;
- a konzuli képviselők helyiségei azonnali és teljes kártalanítás mellett kisajátíthatóak.

#### *4.5.2. A képviselet 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 sérthetetlenség és védelem illeti meg, mint a képviselet 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, hacsak a diplomáciai képviselő az ingatlan nem a küldő állam javára, a képviselet céljára tartja birtokában;
- az olyan hagyatéki eljárással kapcsolatos pert, amelyben a diplomáciai képviselő magánszemélyként 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 képviselet 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, jelzalog- és bélyegilletéket.

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 képviselet 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 vesztegzárta 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 képviselet 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 képviselet kiegészítő 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 képviselet 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 képviselet 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 sérthetlenségben, hacsak a fogadó állam nem biztosít számára ezen túlmenő kiváltságokat és mentességeket.

Harmadik államok nem akadályozhatják a képviselet igazgatási és műszaki vagy kiegészítő 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 sérthetlenséget és védelmet biztosítják, mint amelynek nyújtására a fogadó állam köteles.

A képviselet helyiségeit nem szabad olyan módon használni, amely összeférhetetlen a képviseletnek 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 képviselet 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 gratává 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 képviselet tagjait véglegesen vagy időlegesen visszahívták, a fogadó állam köteles – még fegyveres összeütközés esetén is – tiszteletben tartani és megvédeni a képviselet helyiségeit, annak vagyontárgyaival és irattárával együtt. Ilyen esetben a küldő állam a képviselet 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 Szerződés, 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 gyorsított 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 közösségenként 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 részterületként.

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 formáságokhoz 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 ajándékozásakor.

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

## 1. Fejezet: A biztonság- és védelempolitika alapjai



*Alapfogalmak: a biztonságpolitika szereplőinek köre, biztonság, objektív biztonság, szubjektív biztonság (percepció), a biztonságra negatívan ható tényezők osztályozása, eredet, méret, hatókör, intenzitás, kihívás, kockázat, fenyegetés, válság, konfliktus, háború, agresszió*

### 1.1. A biztonság- és védelempolitika tárgya és tényezői

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 biztonságpolitikai és védelmi szektornak.

A *biztonsági szektor* mindazon állami 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 nemzeti biztonságpolitikák legfontosabb szereplői a kormányok, a parlamentek, a szaktárcák és szakapparátus, az államapparátus és közigazgatás, a speciális szervezetek és biztonsági közösségeként maga társadalom is. A katonai kérdésekkel foglalkozó védelmi szektor a biztonsági szektor gyakran szinonimaként használt fogalma, amely szűkebb a biztonsági szektornál, s nem különül el attól élesen. Technikai értelemben a védelmi (katonai) kérdésekkel foglalkozó intézmények és szereplők alkotják.

A biztonság megteremtésében normál esetben mindig az állam a főszereplő, mivel 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 ugyanis össztársadalmi feladat és felelősség, melyet az állam csupán szervez és irányít. Ez utóbbi során az államnak biztosítania kell a fenyegetettség hiányát, a létfenyegetettségként percepiált veszélyek elhárításának (a védekezésnek) a képességét, továbbá a nemzeti biztonságpolitika megteremtésére irányuló állami politikát és tevékenységek sikeres megvalósulásának menedzselését. Vagy ennél is konkrétabban: az államnak szavatolnia kell a külső védelmet (a honvédelmet), a belső védelmet (a rendvédelmet), a katasztrófavédelmet, a gazdaságvédelmet és lakossági ellátási feladatokat.

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 és társadalmi 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 ország gazdaságának stabilitása, a lakosság prosperitása, a környezeti dimenzió az környezet fenntarthatósága, a társadalmi dimenzió az társadalmi csoportok és az egyén biztonsága.

A *biztonság* legáltalánosabban egyrészt a veszély és fenyegetés hiányát, valójában a veszély és a fenyegetés elhárításának képességét jelenti. Azaz 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 tartoznak. 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 percpionális kérdés, vagyis azt, hogy az egyén és közösség mit gondol a biztonságról, az *objektív biztonság* (biztonsági helyzet) és a *szubjektív biztonság* (biztonságérzet, *perpció*) együttesen határozza meg, s 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* pedig 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, amelyeknek az állam elsőbbséget tulajdonít más politikákkal szemben.

## 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-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. Fontos megjegyezni azonban, hogy a nemzetközi jog két egymásnak ellentmondó elvet tartalmaz: az egyik a szuverenitás tradicionális értelmezése (befelé korlátlan, külső vonatkozásban a többi hatalom szuverenitása által korlátozott), amelyből logikusan következik a belügyekbe való beavatkozás tilalma. A másik elv az emberi jogok érvényre juttatásának tézise, amely a második világháború után vált a nemzetközi jog területévé – előbb csak elvileg, később gyakorlatilag is. A kérdés tehát: mi történik, ha a nemzetközi közösség úgy ítéli meg, hogy egy szuverén állam képtelen szuverenitását érvényesíteni az ország teljes területén, vagy pedig úgy érvényesíti őket, hogy a szuverén hatalom a társadalom egy részét valamely módon diszkriminálja? Legitimálja-e ez a nemzetközi beavatkozást a diszkriminált csoport védelme érdekében, s ha igen, milyen esetekben?

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 szuverenitásелеmek 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, illetve 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 bekövetkeztekor sérülhetnek a közösségi/nemzeti érdekek, ezáltal veszteségek keletkezhetnek (például tömeges és 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, államszervezetek 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.

*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 rendelkezésre 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 akaratérvényesítés 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 béke kutató intézet és konfliktuskutató központ tanulmányozza, általában egyetemeken kutatói bázisára támaszkodva. E kutatásokban általános értékelési szempontként szoktak szerepelni az érintett feleket (állami és nem állami szereplők, államon belüli és államok közötti konfliktusok), a konfliktus intenzitását (alkalmazott harceszközök, a műveletekben részt vevő erők jellemzői, létszáma), és a halálos áldozatok számát.

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 (szíriai válság) is ismerünk úgynevezett helyettesekkel vívott (proxy-) háborúkat is, 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.

## 2. Fejezet: Magyarország biztonság- és védelempolitikája

A biztonság- és védelempolitika alapvető funkciója az állam értékeinek védelme, illetve érdekei érvényesítésének elősegítése. Az ország biztonságpolitikája a nemzeti biztonsági stratégiában, védelempolitikája pedig a katonai stratégiában fogalmazódik meg, és a nemzetközi környezet változásához igazodva időről időre megújul.

### 2.1. Magyarország biztonságpolitikája

A Nemzeti Biztonsági Stratégia alapját az Alaptörvény, a bel- és a külpolitika célkitűzései, a nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségek, a szövetségi rendszerek alapdokumentumaiból származó kötelezettségek, a válságkezelésre és konfliktus megelőzésre vonatkozó alapelvek képezik. Meghatározó szempont az ország geopolitikai és geostratégiai elhelyezkedése, a biztonsági környezet főbb jellemzői, a biztonságot potenciálisan fenyegető veszélyek, válságok, konfliktusok, valamint a rendelkezésére álló erők, eszközök, szervezetek rendszere.

Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája (2012) tartalmazza az állam alapvető értékeit és érdekeit; a biztonsági környezet aktuális értékelését, kihangsúlyozva az érzékelt fenyegetéseket, kockázatokat, kihívásokat; az ezekre történő reagálás feladatait, összhangban az állam céljaival; valamint a stratégiában foglaltak megvalósításához rendelkezésre álló eszközöket. A biztonság átfogó értelmezéséből eredően rendelkezik azoknak az ágazati stratégiáknak az elkészítéséről, amelyek a gyakorlatban megvalósítják az állam külső és belső biztonsága fenntartásának módozatait. Ezek többek között a katonai, nemzetbiztonsági, rendvédelmi, gazdasági-pénzügyi, energetikai, külkapcsolati, humán erőforrás-fejlesztési, szociálpolitikai, informatikai és információvédelmi, katasztrófavédelmi és környezetbiztonsági ágazati stratégiák.

A Nemzeti Biztonsági Stratégia szerint Magyarország a biztonságot átfogóan értelmezi, amely a hagyományos politikai és katonai tényezőkön túl jogi, gazdasági, pénzügyi és szociális, technológiai és információs, környezeti és közbiztonsági elemeket is magában foglal, továbbá feltételezi az emberi és kisebbségi jogok érvényesülését.

A biztonság oszthatatlan voltát kifejezi, hogy Magyarország biztonsága elválaszthatatlanul kötődik szűkebb és tágabb környezetének, szövetségeseinek biztonságához. Magyarország magáénak vallja a NATO és az Unió értékrendjét, biztonságpolitikájának alapvető keretét a NATO- és EU-tagság jelenti.

A hagyományos fenyegetések, az államok közötti nagyméretű katonai összecsapások veszélye és súlya csökkent, ugyanakkor a regionális konfliktusok, az instabil régiók, a gyenge vagy működésképtelen államok potenciális veszélyt jelentenek Magyarország biztonságára. A tömegpusztító fegyverek terjedése, a nemzetközi terrorizmus aláássa az államok és a nemzetközi rendszer működését és veszélyforrást jelentenek a kritikus infrastruktúrák (lásd a következő fejezetben) biztonságos működésére. Egyre összetettebb kihívás az informatikai és hírközlési hálózatok működési biztonságának megóvása. Magyarország importfüggősége miatt az energiabiztonság kulcsfontosságú, az energiahordozók alacsony forrás- és útvonal-diverzifikáltsága számos kockázatot rejt magában. Hagyományosan veszélyforrások a természeti és ipari katasztrófák, a szervezett bűnözés, a kábítószer-fogyasztás és-kereskedelem. Az illegális migráció komoly biztonsági kockázat, de a legális migrációhoz is kapcsolódhatnak biztonsági kockázatok.

Az ország biztonságának fenntartása során elsődlegesen politikai eszközökre támaszkodik, nagy súlyt helyez a diplomáciai, gazdasági és kulturális együttműködésre, ugyanakkor a fenyegetések átfogó kezelése összkormányzati megközelítést igényel, erősítve a honvédelmi,

rendvédelmi, igazságszolgáltatási és polgári válságkezelési intézmények együttműködését, az erőforrások koordinált és koncentrált alkalmazását.

## **2.2. Magyarország védelempolitikája**

A fentiekkel kapcsolatos célokat és feladatokat a Nemzeti Katonai Stratégia (2012) rögzíti, meghatározva a szövetségi rendszerbe betagozódott haderő szerepét, működési környezetét, feladatait, alkalmazásának, felépítésének elveit, a képességfejlesztés fő irányait és prioritásait, illetve az ezeket biztosító erőforrásokat.

Magyarország szuverenitása és területi integritása szavatolásának alapvető letéteményese a Magyar Honvédség, szerepe meghatározó Magyarország szabadságának, alkotmányos rendjének és biztonságának külső katonai veszélyekkel szembeni védelmében.

A Magyar Honvédségnek a feladatai végrehajtása érdekében egyaránt rendelkeznie kell korszerűen felszerelt és kiképzett állománnyal, továbbá rugalmas, hatékonyan alkalmazható, telepíthető és fenntartható képességekkel, amelyek lehetővé teszik az ország területének és szuverenitásának védelmét, továbbá a kollektív védelmi, válságkezelési, humanitárius, valamint bizalom- és biztonságerősítő feladatok teljesítését.

A Magyar Honvédség közreműködik a természeti és ipari katasztrófák elhárításában, következményeinek felszámolásában, a humanitárius válságok kezelésében, valamint szükség esetén részt vesz a polgári hatóságok támogatásában.

Magyarország számára nagy jelentőséggel bír a NATO és az EU közötti együttműködés erősítése, a felesleges párhuzamosságok kiküszöbölése, a védelmi képességek nemzetközi együttműködésben történő fejlesztése.

## **3. Fejezet: A létfontosságú rendszerek és létesítmények (kritikus infrastruktúrák) védelme**

Létfontosságú vagy kritikus infrastruktúrának azokat a rendszereket (eszközöket, létesítményeket, szolgáltatásokat) tekintjük, amelyeknek zavara, sérülése vagy megsemmisülése súlyos következményekkel jár az alapvető közszolgáltatások ellátása, az életfeltételek biztosítása, a gazdaság zavartalan működése és a környezet megóvása szempontjából. Ilyen az energiaellátás (áram, gáz, üzemanyag), a kommunális ellátás (ivóvíz-ellátás, szennyvíz elvezetése, szemétszállítás), a közlekedés, az infokommunikációs infrastruktúra vagy a pénzügyi ellátó rendszer.

Az infrastruktúrák védelmét a természeti katasztrófák és a terrorizmus tették a védelempolitika fontos területévé. Az Európai Bizottság 2004-ben közleményt fogadott el „A létfontosságú infrastruktúrák védelme a terrorizmus elleni küzdelemben” címmel. A tagállamokkal folytatott konzultációt követően a Bizottság Zöld könyvet (tartalmát tekintve szabályozási, eljárásrendi ajánlást) adott ki a létfontosságú infrastruktúrák védelmének európai programjáról. Az Európai Tanács 2008-ban továbblépett, irányelvben határozva meg az európai kritikus infrastruktúrák azonosításának és kijelölésének követendő eljárásrendjét. Az irányelv fő célkitűzéseit a megelőzés, a felkészülés és az ellenálló képesség kialakítása képezik, amelynek terhére, az állam szerepvállalása mellett, a kritikus infrastruktúrák tulajdonosainak is viselniük kell.

Hazánk az EU Irányelvvel összhangban kezdte meg a szabályozási tevékenységet. Kiadásra került az A Kritikus Infrastruktúra Védelem Nemzeti Programjáról szóló 2080/2008. (VI. 30.) Korm. határozat, amelynek mellékletét képező Zöld Könyv alapján megindulhatott a konzultáció a kritikus infrastruktúrák tulajdonosai és a hatóságok között. 2012-ben az

Országgyűlés törvényt fogadott el a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről, majd hatályba léptek a végrehajtást szabályozó kormányrendeletek. A jogszabályok a kritikus infrastruktúra megnevezés helyett, a létfontosságú rendszerek és létesítmények, illetve a létfontosságú rendszerem kifejezéseket használják.

Létfontosságú rendszerem. A jogszabályban meghatározott ágazatok valamelyikébe tartozó eszköz, létesítmény vagy rendszer olyan rendszereme, amely elengedhetetlen a létfontosságú társadalmi feladatok ellátásához – így különösen az egészségügyhöz, a lakosság személy- és vagyónbiztonságához, a gazdasági és szociális közszolgáltatások biztosításához –, és amelynek kiesése e feladatok folyamatos ellátásának hiánya miatt jelentős következményekkel járna.

A magyar szabályozás nemcsak a szándékos, ártó jellegű tevékenységek általi veszélyeztetettségre, hanem a technológiai veszélyekből, konstrukciós hibákból, balesetekből, helytelen emberi beavatkozásból és a természeti eredetű eseményekből származó helyzetekre is figyelemmel van (összveszély megközelítés).

A törvény mellékletében nyolc ágazatban (energia, közlekedés, agrárgazdaság, egészségügy, pénzügy, infokommunikációs technológiák, víz, jogrend-kormányzat, közbiztonság védelem) jelöl meg létfontosságú rendszerem-típusokat (alágazatokat). A létfontosságú rendszeremmé való kijelölést a rendszer üzemeltetője vagy a hatóság kezdeményezheti. A kijelölési eljárás során a hatóság a rendszerem ágazati, illetve horizontális kritériumoknak való megfelelését vizsgálja. Az ágazati kritériumok esetében a rendszerem működésének megzavarása vagy megsemmisítése által az ágazatban kiváltott kiesést és veszteséget vizsgálják. A horizontális kritériumok esetén a rendszerem kiesése által kiváltott hatást vizsgálják (például egészségre gyakorolt hatás, a gazdasági és társadalmi hatások, a természetre és az épített környezetre gyakorolt hatások stb.). E vizsgálatok eredményei alapján kerülhet a rendszerem létfontosságú rendszeremmé minősítésre. A kijelölési folyamatban a hatóságok részéről – tekintettel az érzékeny információkra – csak nemzetbiztonsági ellenőrzésen átesett munkatárs vehet részt.

Európai létfontosságú rendszeremmé az a létfontosságú rendszerem minősíthető, amelynek kiesése legalább két EU-tagállamot érintene. Európai létfontosságú rendszeremmé történő kijelölés hazai vagy más EU-tagállam kezdeményezésére történhet meg, s elfogadásához az ágazatért felelős miniszter mellett mindkét esetben szükséges a belügyminiszter egyetértése is. Európai létfontosságú rendszerem kijelölése esetén arról nemzetközi szerződés megkötése szükséges.

A kijelölést követően a létfontosságú rendszerem üzemeltetője üzemeltetői biztonsági tervet készít, amelyben megjelöli azt a szervezeti- és eszközrendszert, továbbá azokat az intézkedéseket, amelyek biztosítják a rendszerem védelmét. A rendszerem védelmének folyamatosságát és összhangját a biztonsági tervvel a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (OKF) ellenőrzi és kétévenként felülvizsgálja. Az üzemeltetőnek (büntetlen előéletű és a jogszabály által meghatározott képesítéssel rendelkező, és nemzetbiztonsági ellenőrzésen átesett) biztonsági összekötőt kell kijelölnie a hatóságokkal, szakhatóságokkal történő együttműködésre és kapcsolattartásra. Amennyiben az üzemeltetőnél a létfontosságú rendszeremet érintő rendkívüli esemény következik be, az arra való reagálás (mentés megszervezése, irányítása, lakosság tájékoztatása, károk felmérése, eredeti állapot lehetőség szerinti visszaállítása) az OKF koordinálásával történik.

## 4. Fejezet: A NATO biztonság- és védelempolitikája



*Alapfogalmak: transzatlanti kapcsolat, konzultáció, kollektív védelem, bővítés, konszenzus, válságkezelés, kooperatív biztonság, transzformáció, partnerkapcsolatok, befogadó nemzeti támogatás, NATO Válságreakálási Rendszer, Nemzeti Intézkedési Rendszer*

### 4.1. A washingtoni szerződés

A hidegháború bipoláris szembenállására adott válaszként létrejött Észak-Atlanti Szerződés Szervezete megalakulásakor tizenkettő, jelenleg huszonnyolc 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 (washingtoni szerződés) 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 fejlesztése; a kollektív együttműködés (interoperabilitás) képességének fejlesztése);
- 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 *konszenzussal*, 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 struktúrára alapszik, melynek legfontosabb elemei: a kollektív haderőtervezés és összehangolt képességfejlesztés, a közös finanszírozás, a közös műveleti tervezés, a



többszemplicitású kötelek, az integrált légvédelmi rendszer, a felszerelés, kiképzés és logisztika közös normái (ügynevezett STANAG-ek).<sup>2</sup>

## 4.2. A NATO feladatrendszere

A 2010-ben a lisszaboni NATO csúcstalálkozón elfogadott, aktuálisan érvényben lévő stratégiai koncepció (Aktív szerepvállalás, modern védelem) három alapfeladatot határoz meg a szövetség számára: a kollektív védelmet, a válságkezelést és a kooperatív biztonágot.

- Kollektív védelem: a NATO elkötelezett abban, hogy a tagállamok segítséget nyújtanak egymásnak egy esetleges támadással szemben a washingtoni szerződés 5. cikke alapján (lásd fent).
- Válságkezelés: a szövetség aktívan alkalmazza a rendelkezésére álló politikai és katonai eszközöket annak érdekében, hogy elősegítse a szövetség biztonágára hatással bíró válságok kezelését, még mielőtt azok konfliktussá eszkalálódnak, illetve hogy megfékezzék az éppen zajló konfliktusokat, amelyek hatással vannak a szövetség biztonágára; valamint hogy segítsék a stabilitás megszilárdulását a konfliktust követő helyzetekben, ahol ez hozzájárul az euro-atlanti biztonágához.
- Kooperatív biztonág: a NATO a számos országgal és nemzetközi szervezettel kialakított partnerkapcsolatain keresztül aktívan lép fel a nemzetközi biztonág erősítése érdekében hozzájárul a terrorizmus ellenes nemzetközi fellépéshez, fegyverzetellenőrzéshez, a tömegpusztító fegyverek és hordozóeszközeik terjedésének megakadályozásához és a leszereléshez.

A Stratégiai Koncepcióban rögzített három alapfeladat ugyan nem veszített relevanciájából, mégis a szövetség, a keleti és déli határain kialakult helyzet miatt, irányváltásra kényszerült. A 2014. március 18-án végrehajtott orosz intervenció, a Krím-félsziget orosz elcsatolása, az erőszak, instabilitás és a biztonághiány miatt a NATO félfordulatot tett a hidegháborús működési rend irányába, visszafogja műveleti aktivitását, és erősíti készenléti szintjét (a „műveleti NATO koncepció” átalakul a „Készenléti NATO” koncepció irányába).

## 4.3. A NATO napjainkban

Az ukrán válság szemléletváltást hozott az által, hogy az európai ember számára is elérhető közelségbe került és érezhetővé vált, hogy fejlett haditechnikai képességek nélkül a NATO tehetetlenné válik egy olyan Oroszországgal szemben, amely az elmúlt tíz évben megduplázta a katonai kiadásait.

A walesi csúcstalálkozón (2014. szeptember 4-5.) ezért döntés született a védelmi költségvetések emeléséről, amelynek megfelelően az európai NATO tagállamok katonai költségvetése rövid időn belül el fogja érni a GDP 2%-át.

A walesi csúcstalálkozón megegyezés született az Összekapcsolt Haderők Kezdeményezéséről, amely a műveleti felkészültség megőrzésére fekteti a hangsúlyt, fokozva a tagok interoperabilitását. A kezdeményezés a készenléti haderők fenntartását célozza, amelyek középpontjában a NATO reagáló erők (NRF) állnak. A NATO ennek keretében visszatér a régi, a hidegháború alatt megszokott, „nagygyakorlatos” időszakához, amelyet a reagáló erők éves vizsgafeladatára alapoznak. Előtérbe került az aszimmetrikus hadviseléshez nélkülözhetetlen különleges műveleti erők együttműködése, valamint a hírszerzés, megfigyelés és felderítés szövetségi szintű koordinációja.

Az ukrán válságra adott válaszlépésként a walesi csúcson elfogadták a Készenléti

---

<sup>2</sup> NATO Kézikönyv, 51. o.

Akciótervet (Readiness Action Plan), amely magában foglalja a megváltozott biztonsági helyzethez való adaptációhoz szükséges intézkedéseket, célja a Szövetség keleti szárnyának és infrastruktúrájának megerősítése. Észtországban, Lettországban, Litvániában, Romániában és Lengyelországban katonai bázisok jöttek létre, több száz fős többnemzetiségű személyzettel, amelyek képesek a gyorsreagálású erők fogadására. Ehhez kapcsolódik a Nagyon Magas Készenléti Összhaderőnemi Erő (Very High Readiness Joint Task Force) felállítása, amely megközelítőleg 4.000 fő, és 2-5 napon belül a világ bármely pontján képes elrettentő erőként fellépni.

A Keretnemzet Konceptió (Framework Nations Concept) is támogatást nyert a csúcstalálkozó során, amely szintén a képességek és erők közös fejlesztését tűzte ki célul, lényege az, hogy a nagyobb tagállamok a stratégiai képességeket, míg a kisebbek a különféle részképességeket biztosítják és az így kialakult fegyveres erőiket pedig együttesen használják.

#### **4.4. NATO Befogadó Nemzeti Támogatás**

Befogadó Nemzeti Támogatásnak (Host Nation Support, HNS) nevezzük az adott tagállam területén (fogadó nemzet), válság vagy konfliktus megoldása érdekében átvonuló, illetve ott települő (más ország területén feladatokat megoldó) NATO-erők számára nyújtott polgári és katonai támogatást. E támogatás biztosítása a szövetségi kötelezettségek részét képezi, a szövetségi művelet (beleértve a hadgyakorlatokat 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 fogadó 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 NATO Szabványosítási Egyezmény (Standardization Agreement, STANAG) eljárási keretei között megkötött szerződésekkel igénybe tudja venni (meg tudja vásárolni).

A Befogadó Nemzeti Támogatás (BNT) megtervezése a NATO-művelet tervezésének integráns része, a NATO-parancsnok jogköre kiterjed a befogadó nemzeti támogatás követelményrendszerének kidolgozására. A tervezés a tagállamok által a NATO tervező szervei számára hozzáférhetővé tett és rendszeresen frissített adatbázis, az úgynevezett Képességkatalógus alapján történik, amelyben szerepelnek a tagállamok felhasználható erőforrásai, szabad kapacitásai és képességei.

Az együttműködés a fogadó nemzet és a NATO parancsnokság által közösen kialakított Egyetértési Nyilatkozat (Memorandum of Understanding) alapján történik, amely rögzíti a szövetséges államok igényeit és a fogadó nemzet által biztosítandó támogatás elemeit és annak feltételeit. A NATO parancsnokság biztosítja a megfelelő információkat a küldő és a fogadó nemzet számára a tervezéshez, utóbbiak pedig tájékoztatják a NATO parancsnokságot az erők és eszközök igénybevételéről. A támogatás költségeinek térítése a fogadó 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 fogadó állam és a műveletet vezető NATO-parancsnokság megegyeznek.

A BNT tervezési alapjául szolgál a tagállamok által felfektetett, a NATO tervező szervek által hozzáférhető, és rendszeresen frissített adatbázis (Képesség katalógus) a nemzetek felhasználható erőforrásairól, szabad kapacitásairól és képességeiről.

A BNT magyarországi alkalmazásának szabályait kormányrendelet tartalmazza. E szerint befogadó nemzeti támogatás nyújtásáról a Kormány dönt, egyben meghatározza annak feladat-és szervezetrendszerét. A támogatás szervezéséért a honvédelmi miniszter felel, a szövetségi keretekben nyújtott támogatással kapcsolatos feladatokat az ország fegyveres védelme tervének részeként kell kidolgozni. A minisztériumok, valamint a területi és helyi védelmi igazgatási szervek az erre vonatkozó terveiket a védelmi igazgatás intézkedési tervrendszer részeként készítik el.

A BNT nyújtása elsősorban a piaci viszonyoknak megfelelően, a nemzetgazdaság lehetőségeinek figyelembe vételével, az állammal vagy a vállalkozásokkal kötött visszerhes szerződés útján történik. Amennyiben ez nem lehetséges, a szolgáltatást a honvédelmi kötelezettség részét képező gazdasági és anyagi szolgáltatás igénybevételével kell biztosítani.

#### **4.5. NATO Válságreagálási Rendszer**

A NATO Válságreagálási Rendszer (NATO Crisis Response System, NCRS) a NATO készségi és tervezési rendszere a különböző fokozatú válságkezelési – szükség esetén kollektív védelmi 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 – amelynek tartalma rendszeresen pontosításra, kiegészítésre kerül – tartalmazza a megelőzést szolgáló intézkedéseket, a válságreagálási műveletek előkészítését támogató intézkedéseket, illetve a terrorfenyegetés biztonsági riasztási fokozatait és az azzal összefüggő intézkedéseket.

A NATO Válságreagálási Rendszer válságreagálási 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 Válságreagálási 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.

Az integrált riasztási – döntéshozatali – intézkedési rendszert Magyarországon *Nemzeti Intézkedési Rendszernek* (NIR) nevezzük, amely tartalmazza az általános feladatokat, a válságkezelésben részt vevő szervek fő feladatait, továbbá az alapvető eljárási szabályokat.

A NIR működését a Honvédelmi Minisztérium koordinálja (a nemzeti felelős a honvédelmi miniszter). A NIR működésében a Honvédségen túl, ágazati felelősségüknek megfelelően részt vesznek a központi államigazgatási szervek (ágazati felelős szervek), a védelmi igazgatási, és a honvédelemben részt vevő szervek. A válságreagálási intézkedések a Nemzeti Intézkedések Gyűjteményében (zömében minősített információ formájában) szerepelnek, a megelőzést szolgáló intézkedésekkel és a terrorfenyegetettség biztonsági riasztási fokozataival összefüggő intézkedésekkel együtt.

## 5. Fejezet: Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikája

### 5.1. Az európai biztonság- és védelempolitika fejlődése

Az európai biztonság- és védelempolitika (EBVP), a közös kül- és biztonságpolitika 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”.

1992-ben a NYEU tagállamai külügy- és hadügyminisztereinek Bonn melletti találkozásán 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 ennek kapcsán nevezzük a mai napig petersbergi feladatoknak.)

Az 1997. júliusi madridi NATO-csúcson döntések születtek arról, hogy a NATO védelmi tervezési eljárásában figyelembe kell venni a WEU igényeit is, valamint meg kell határozni azon NATO erőket és eszközöket, amelyet a WEU igénybe vehet a műveleteihez. Ezek a döntések azt tették lehetővé, hogy amennyiben a WEU egy kialakult válsággal kapcsolatban az intervenció mellett döntött, de a NATO nem kívánt beavatkozni, akkor a WEU 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 előíranyozta, 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 döntést született a NYEU egyes funkcióinak a 2000. év végéig az EU által történő átvételéről.

Az EBVP feladatának 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, javaslatételre, 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 felkérjük a részvételre. Az EU és a NATO közötti együttműködés szempontjából mérföldkőnek számított az úgynevezett Berlin Plusz megállapodás, amelyet 2003. március 17-én írtak alá Brüsszelben. Az egyezmény az erőforrások szükségtelen megkettőzését igyekezett elkerülni oly módon, hogy az EU-nak hozzáférést biztosítottak a NATO műveleti képességeihez, az EU-műveletek esetén igénybe lehet venni a NATO Európai Főparancsnokságát, valamint átalakítják a NATO védelmi tervezési mechanizmusát, annak érdekében, hogy figyelembe vegyék az EU igényeit. Kidolgozták továbbá annak módozatait, hogy hogyan lehet a NATO-eszközök felhasználását ellenőrizni.

## **5.2. 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 jelentkeznek, hanem harmadik országokban. A közös védelem a tagállamok hagyományos értelemben vett katonai eszközökkel történő közös védelmét jelenti.

A kollektív védelem alapköve a NATO, de a kölcsönös segítségnyújtási klauzula (Mutual Assistance Clause) alapján az EU-tagállamok valamelyikének területe elleni fegyveres támadás esetén a többi tagállam minden rendelkezésére álló segítséget és támogatást köteles megadni számára. A kölcsönös védelmi záradék nem érinti a semleges tagállamok biztonság- és védelempolitikáját, és nem befolyásolja a NATO-n belül tett kötelezettségvállalásokat.

Amennyiben egy EU-tagállamot természeti vagy ember által okozott katasztrófa sújt, vagy terrortámadás ér, az Uniónak a szolidaritási klauzula alapján segítséget kell nyújtania számára. Ez esetben az Unió mozgósít minden szóba jöhető eszközt, beleértve a tagállamok által rendelkezésére bocsátott katonai erőforrásokat is.

A tagállamok a Lisszaboni Szerződésben állapodtak meg az Állandó Strukturált Együttműködés (Permanent Structured Cooperation, PESCO) létrehozásáról, amelyhez huszonöt ország (köztük Magyarország) csatlakozott, és amely 2017. december 11-én lépett életbe.

A PESCO 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. A Tanács a PESCO létrehozásáról szóló határozatában meghatározta azon közös kötelezettségvállalások jegyzékét, amelyek teljesítését a részt vevő tagállamok vállalták, beleértve a védelmi költségvetések reálértéken történő rendszeres növelését a közösen elfogadott célok elérése érdekében. A PESCO egyik fő célja, hogy összehangolja a tagországok katonai kapacitását és erőforrásait. A PESCO keretében 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 Lisszaboni Szerződés jogilag intézményesít az Európai Biztonsági Stratégiában már megjelenő új típusú petersbergi feladatokat, mint például közös leszerelési műveletek, katonai tanácsadási és segítségnyújtási feladatok, a konfliktusok lezárását követően a helyzet stabilizálására irányuló műveletek. A Lisszaboni Szerződés a válságkezelési műveletek terén lehetőséget biztosít arra, hogy a Tanács valamely misszió végrehajtásával a misszióban részt venni szándékozó, az annak ellátásához szükséges képességekkel rendelkező tagállamok egy csoportját bízta meg. Mindez elősegítheti a gyorsreagálású műveletek megvalósítását, ugyanakkor egy megerősített együttműködés kialakításának irányába mutat a KBVP műveleti területén is.

A válságkezelő műveleteket előkészítő azon tevékenységek finanszírozására, amelyek nem az Unió költségvetését terhelik, tagállami hozzájárulásból feltöltött indulási alap létrehozására kerülhet sor, amely a gyors reagálás képességét javíthatja.

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

#### *5.2.1. A KBVP katonai aspektusa*

Az 1999. decemberi helsinki EiT ülésen a tagállamok részletes tervet fektettek le a petersbergi feladatok ellátására alkalmas, gyorsreagálású katonai képességek felállítására vonatkozóan (European Rapid Reaction Force). 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.

#### *5.2.2. A KBVP civil komponense*

Az EU polgári válságkezelésének a következő céljai vannak: 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 következők:

- 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.

### 5.2.3. Válságkezelési feladatok

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, konfliktus-megelőzést és békefenntartást, a harcoló erők válságkezelésben kifejtett feladatait – beleértve a béketeremtést is – és a konfliktusok lezárását követően a helyzet stabilizálására irányuló műveleteket hajt végre.

## 6. Fejezet: Az Országvédelem



*Alapfogalmak: védelem, honvédelem, katasztrófavédelem, polgári védelem, védelmi igazgatás központi, területi és helyi szervei, Honvédelmi Tanács, Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság, Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport, fővárosi és megyei védelmi bizottságok, a (fő)polgármester feladatai, helyi védelmi bizottságok, országvédelemben közreműködő szervek*

Az országvédelem az ország függetlenségét, területi épségét, törvényes rendjét, a lakosság élet- és vagyónbiztonságát, a gazdaságot és a közjavakat fenyegető veszélyek elhárítására létrehozott garanciarendszer, amely átfogja, és szükség esetén aktivizálja, mozgósítja az ország védelmi szerveit és potenciálját: a honvédséget, a rendvédelmi szerveket, a jogszabállyal/hatósági döntéssel erre kijelölt polgári szerveket, a gazdaságot, a lakosságot, az államvezetést és a közigazgatást. Az országvédelem célja Magyarország függetlenségének, területi sérthetlenségének, lakosságának, anyagi javainak védelme, illetve az állami szervek és az állampolgárok felkészítése az országvédelemben való részvételre.

Az országvédelem kifejezést régebben a honvédelem szinonimájaként alkalmazták, és a külső fegyveres támadás elhárítását célozva alapvetően honvédség feladatoként kezelték. Napjainkra azonban – párhuzamosan a biztonság fogalmának változásával – a fogalom átalakult és kibővült a nem katonai típusú fenyegetések, elsősorban pedig a katasztrófák elleni védelem feladataival, beleértve ebbe a katasztrófák megelőzését, a bekövetkezett katasztrófák következményeinek kezelését, majd a helyreállítási tevékenységet. Vagyis az országvédelem egyszerre tartalmazza a honvédelem, a katasztrófavédelem és a polgári védelem garancia- és intézményrendszerét.

A *honvédelem* fogalmán az ország függetlenségének, területi épségének, nemzetközi szerződésekben rögzített határainak, lakosságának és anyagi javainak védelmét és az erre való felkészülést értjük. A fogalom tartalmazza a fegyveres, katonai védelmet és a polgári védelmet egyaránt. A *katasztrófavédelem* a katasztrófák elleni védekezésben azon tervezési, szervezési, működtetési, riasztási stb. tevékenységek összessége, amelyek a katasztrófa kialakulásának megelőzését, a közvetlen veszély elhárítását, az előidéző okok megszüntetését, a károsító hatás csökkentését, az élet- és anyagi javak védelmét, az alapvető életfeltételek biztosítását szolgálják. A *polgári védelem* olyan összetársadalmi feladat-, eszköz- és intézkedési rendszer, 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.

Az országvédelem össznemzeti felelősség és összetársadalmi összefogás mellett valósul meg. Vagyis az ezzel „hivatalból” foglalkozó honvédelmi, rendvédelmi és katasztrófavédelmi szerveken túl a törvényi szabályozás értelmében támaszkodik a nemzetgazdaság erőforrásaira, az államigazgatási és az önkormányzati szervek felkészültségére, s nem utolsósorban az euro-atlanti szövetségi rendszerből adódó segítségnyújtásra.

Az országvédelmi feladatok végrehajtásának jellemző színterei azok a rendkívüli helyzetek, amikor az állam életét, normál működését, az állampolgárok élet- és vagyónbiztonságát belső

vagy külső eredetű, természet vagy ember által okozott fenyegetés veszélyezteti, s ennek elhárítására – az Alaptörvény felhatalmazása alapján – a *különleges jogrend* eszközei vehetők igénybe. Ekkor alkalmazhatók az előre megtervezett, úgynevezett rendkívüli intézkedések, amelyekre az Alaptörvényben, illetve törvényekben pontosan meghatározott körülmények szerint kerülhet sor, s amely intézkedésekkel az adott helyzet vagy esemény kezelhető lesz. Békeidőben, illetve normál helyzetben az országvédelem döntően a veszélyek és fenyegetések elhárítására való felkészülést, az ezzel kapcsolatos feladatok végrehajtását jelenti.

## 6.1. Az országvédelem igazgatása, szervei és feladatai

Az országvédelmi feladatok a *védelmi igazgatás* keretei között valósulnak meg, amely alatt szervezetrendszer és tevékenységet értünk.

Védelmi igazgatás, mint szervezetrendszer alatt a védelmi igazgatási szerveket, vagyis a közigazgatás azon szereplőit értjük, amelyek irányítják az ország védelmi felkészítését, szervezik az országmozgósítás feladatait, és azokban az időszakokban, amikor bevezetésre kerül a különleges jogrend, megvalósítják a védelmi feladatok központi, területi és helyi végrehajtását.

A védelmi igazgatás, mint tevékenység, az erre létrehozott, valamint e feladatra jogszabályban kijelölt közigazgatási szervek azon tevékenysége, amely magában foglalja az Alaptörvényben szabályozott rendkívüli helyzetekre történő felkészülést, továbbá az említett helyzetek során a honvédelmi, katasztrófavédelmi, polgári védelmi, védelemgazdasági, lakosság-ellátási feladatok tervezésére, szervezésére, a feladatok végrehajtására irányuló tevékenységek összességét.



4. ábra: A védelmi igazgatás helye a közigazgatásban

A védelmi igazgatás célja az az ország védelmi képességeinek mozgósításában részt vevő szervek tevékenységének szervezése, összehangolása és irányítása az ország védelmi felkészítésében, illetve rendkívüli helyzetekben rájuk háruló feladatok hatékony és szakszerű végrehajtása érdekében.

Országvédelem és védelmi igazgatás két fontos jellegzetességét érdemes külön is kiemelni. Egyrészt, hogy az országvédelem, a védelmi igazgatás és a védelmi igazgatás szervei eltérően működnek normál békeidőben, illetve különleges, válsághelyzetekben. Másrészt, hogy az országvédelem feladatrendszerében az elmúlt időszakban hangsúlyeltolódás következett be. Az ország katonai fenyegetettsége (nem kis mértékben a szövetségi rendszerben elfoglalt



helyünknek köszönhetően) jelentősen csökkent. Ugyanakkor egyre gyakrabban és változatosabb formában következnek be nem katonai típusú válságok (például természeti, ipari stb. katasztrófák), jelennek meg nem katonai jellegű fenyegetések (például illegális migráció, terrorizmus stb.), amelyeknek a súlyossága, váratlansága is egyre fokozódik. Ez megköveteli a védelmi igazgatás nem katonai jellegű, civil szereplőinek, szervezeteinek, eljárásainak, kezelésmódjának megerősítését, mivel ezekre hárul a meghatározó szakmai döntések meghozatala és végrehajtása.

A védelmi igazgatás területi szervezetrendszerének megfelelően módosult, az az önkormányzati szervek helyett az államigazgatás szerveire támaszkodik, továbbá a munkájukat katonai és katasztrófavédelmi szakemberek, a polgármester tevékenységét közbiztonsági referens támogatja. Súlyosabb (veszélyhelyzet kihirdetését igénylő) katasztrófa bekövetkezése esetén a védekezést kormánybiztos irányítja.

Az országvédelem intézményrendszerén, vagyis az védelmi igazgatáson belül megkülönböztethetünk *központi szerveket és intézményeket, területi és helyi szerveket*, továbbá az országvédelemben *közreműködő szerveket*.

## **6.2. Az országvédelem központi szervei, intézményei és feladataik.**

Az országvédelem központi irányítási hatáskörei és feladatai normál helyzetben megoszlanak az Országgyűlés, a köztársasági elnök, valamint a Kormány és a kormánytagok között. Ez a hatalom-megosztás követi a békeidejű struktúrát, de az Alaptörvényben nevesített rendkívüli helyzetekben a hatáskör-elosztási szabályok változnak. Például hadiállapot vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye esetén, illetve a rendkívüli állapot kihirdetésekor a központi irányítási jogköröket az ilyen esetekben megalakuló Honvédelmi Tanács veszi át.

*Országgyűlés.* Miként a társadalom minden fontos kérdésében az Országgyűlésnek az országvédelem területén is kimutatható központi szerepe. Az Országgyűlés feladata Magyarország biztonság- és védelempolitikai alapelveinek megállapítása, a végrehajtás főbb irányainak és feltételeinek meghatározása. Megállapítja a Honvédség létszámát, főbb haditechnikai eszközeit. Dönt a Magyar Honvédség külföldi alkalmazásáról (kivéve az Európai Unió vagy a NATO döntésén alapuló alkalmazásról, amely a Kormány hatásköre), a honvédség országon belüli alkalmazásáról, a külföldi állomásozásáról, valamint a külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazásáról, magyarországi állomásozásáról. Gyakorolja a legkritikusabb helyzetekre vonatkozó hatásköröket., Folyamatosan figyelemmel kíséri a honvédség alapvető feladatainak megvalósítását, felkészültsége, felszereltsége színvonalát, a rendelkezésére bocsátott anyagi erőforrások felhasználását.

*Honvédelmi Tanács.* A magyar védelmi igazgatási rendszer legsajátságosabb, rendkívüli hatáskörrel felruházott szerve. A Honvédelmi Tanácsot az állam életében legkritikusabb időszakban, a közvetlen háborús veszély vagy a már kinyilvánított hadiállapot időszakában hozzák létre, az állami irányítás legfelső szerveként. Elnöke a köztársasági elnök, tagjai az Országgyűlés elnöke, az Országgyűlési képviselőcsoportok vezetői, a miniszterelnök, a miniszterek és – tanácskozási joggal – a Magyar Honvédség vezérkari főnöke. Megalakulását követően átveszi és gyakorolja az Országgyűlés által rá átruházott jogokat, a köztársasági elnök és a Kormány jogait.

A Honvédelmi Tanács dönt a Magyar Honvédség alkalmazásáról, a rendkívüli intézkedések bevezetéséről. Irányítja az ország fegyveres védelmében részt vevő szervek védelmi tevékenységét (fegyveres védelem), a közrend, a közbiztonság és a belső rend védelmét (rendvédelem), a védelmi igazgatás működését, a lakosság támadó, illetve tömegpusztító

fegyverek hatásai elleni védelmét (polgári védelem), az ország erőforrásainak védelmi célú felhasználását és a védelem anyagi szükségleteinek kielégítését (gazdaságvédelem).

A Honvédelmi Tanács rendeletet alkothat, egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. Rendeletei a rendkívüli állapot megszűnésével hatályukat veszítik, kivéve, ha az Országgyűlés a rendelet hatályát meghosszabbítja. Kivételes hatáskörének egyedüli korlátja az Alaptörvény, mert annak alkalmazása nem függeszthető fel. Nem korlátozható az Alkotmánybíróság működése, miként nem függeszthető fel Alaptörvény II. és III. cikkében, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok gyakorlása sem.

*Köztársasági elnök.* A köztársasági elnök a *honvédség főparancsnoka*, kinevezi és előlépteti a tábornokokat. A Honvédség működését érintő bármely ügyben tájékoztatást kérhet a Kormánytól.

Az Országgyűlés akadályoztatása esetén Köztársasági elnök *gyakorolja* a hadiállapot kinyilvánításának, a rendkívüli állapot, illetve a szükségállapot kihirdetésének, valamint a Honvédelmi Tanács létrehozásának jogát, egyben ő a Honvédelmi Tanács elnöke. Az Országgyűlés akkor van akadályoztatva, ha nem ülésezik, és összehívása az idő rövidsége, továbbá a hadiállapotot, a rendkívüli állapotot vagy a szükségállapotot kiváltó események miatt elháríthatatlan akadályba ütközik. Az akadályoztatás tényét, továbbá a hadiállapot kinyilvánításának, a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kihirdetésének indokoltságát az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök egybehangzóan állapítja meg.

*Kormány.* A Kormány az országvédelem rendszerének központi eleme, meghatározza és összehangolja a honvédelemben közreműködő szervek honvédelmi feladatait. Összehangolja a minisztériumok, a központi államigazgatási szervek, valamint a honvédelemben közreműködő egyéb szervek honvédelmi tevékenységét. Meghatározza a nemzetgazdaság felkészítésével kapcsolatos követelményeket, az ország védelmi célú tartalékait, hadiipari kapacitását, valamint az infrastruktúra honvédelmi célú felkészítésének és fejlesztésének állami feladatait. Szervezi a katasztrófák elleni védekezés irányítását és a végrehajtás összehangolását, a tervezés kormány szintű feladatainak végrehajtását, a katasztrófák következményeinek felszámolására való felkészülést, a megelőzést, a végrehajtást és a helyreállítás feladatainak tárcák közötti koordinációját. Dönt a gazdaság mozgósításáról, a Magyar Honvédség készenlétének fokozásáról. Évente beszámol a honvédelmi feladatok megvalósításáról, a Honvédség felkészítéséről, állapotáról és fejlesztéséről az Országgyűlésnek.

*Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság (KKB).* A KKB a Kormány javaslattevő, véleményező, tanácsadói tevékenységet végző szerve, összehangolja a központi államigazgatási szervek védekezéssel kapcsolatos szakmai tevékenységét. Több megyét érintő katasztrófa esetében a KKB összehangolja a védekezésben részt vevő területi szervezetek feladataira és az anyagi eszközök átcsoportosítására irányuló ágazati feladatokat. Kezdeményezi a Kormány döntését a veszélyhelyzet kihirdetésére, összehangolja a kárfelmérést, a helyreállítással kapcsolatos feladatok végrehajtását, javaslatot tesz a felmerült védekezési és helyreállítási pénzeszközök, valamint segélyek felhasználására.

A KKB elnöke a belügyminiszter, tagjai a miniszterek által kijelölt állami vezetők. Állandó meghívottként, tanácskozási joggal részt vesz a KKB munkájában az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (OKF) főigazgatója, a Honvéd Vezérkar főnöke és az országos rendőrfőkapitány. A KKB elnökének meghívására, tanácskozási joggal részt vesznek a KKB ülésén a katasztrófák elleni védekezésben, hatásuk csökkentésében, következményeik elhárításában feladattal bíró központi államigazgatási és rendvédelmi szervek (például vízügy, közlekedés, hírközlés stb.) vezetői. A KKB évente két rendes ülést tart, elnöke szükség esetén

összehívhatja a KKB rendkívüli ülését, de azt kezdeményezhetik nála a KKB tagjai is.

A KKB munkáját *Nemzeti Veszélyhelyzet-kezelési Központ (NVK)* támogatja, amely katasztrófa helyzetben folyamatos munkarendben működik. Az NVK a KKB operatív, szakmai javaslattevő, valamint a feladatok végrehajtásában részt vevő munkaszerve, az OKF, a minisztériumok és a katasztrófák elleni védekezésben részt vevő központi államigazgatási szervek állományából kijelölt/felkért szakemberekből áll. Az a minisztérium, amelynek felelősségi körébe tartozik az adott katasztrófatípus kezelése, *védekezési munkabizottságot* hoz létre, amely az NVK szervezeti elemeként működik.

*Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport (HIKOM)*. A HIKOM a KKB-hoz hasonló, a honvédelmi igazgatást támogató koordinatív szervezet. A HIKOM a Kormány javaslattevő, véleményező, tanácsadói szervezete, bár nem olyan magas szintű képvisellel, mint a KKB. A HIKOM vezetője a honvédelemért felelős miniszter által kijelölt személy, tagjai pedig a központi államigazgatási, rendvédelmi és egyéb, honvédelmi feladattal bíró szervek kijelölt szakértői. A HIKOM a honvédelmi típusú válság kialakulása, vagy annak bekövetkezése során a polgári–katonai–rendvédelmi együttműködés felsőszintű koordinációs szerve. Legfontosabb feladatai a Honvédelmi Tanács és a Kormány speciális működési feltételeinek biztosításával összefüggő feladatok tárcaközi egyeztetése, a honvédelmi igazgatási feladatokra vonatkozó javaslatok kidolgozása, szakmai és tárcaközi egyeztetése, felterjesztése.

### **6.3. Az országvédelem területi és helyi szervei.**

Rendkívüli időszakokban, amikor a helyzet megköveteli a különleges jogrendi időszak (lásd később: Különleges jogrend) bevezetését – az egységes államérdek elsődlegességére tekintettel –, a centralizált, közvetlen operatív utasítási rendszer működtetése kerül előtérbe. Ez a rendszer a védelmi igazgatás területi szervein keresztül működik, biztosítva a kormányzati követelmények érvényesülését, a megvalósításra kerülő feladatok koordinálását és a helyi tennivalók végrehajtását. A védelmi igazgatás területi szervezetrendszerében a *fővárosi és a megyei védelmi bizottságok* (együtt: védelmi bizottságok), helyi szinten – a járásokban és a főváros kerületeiben – a *helyi védelmi bizottságok* helyezkednek el. A települések védelmi igazgatási feladatait a *polgármester* látja el.

*A fővárosi és megyei védelmi bizottságok*. A Kormány irányítása alatt működő közigazgatási szervek, illetékességi területükön teljes hatáskörrel felruházva látják el az országvédelemmel, illetve az erre való felkészüléssel kapcsolatos feladatokat. Ezek lényege a helyi védelmi igazgatási szervek, valamint a védelemben részt vevő szervek felkészülésének tervezése és irányítása, illetve alkalmazásuk esetén a közös tevékenység összehangolása. A védelmi bizottság védelmi igazgatási feladatait a fővárosi, megyei kormányhivatal közreműködésével látja el, a bizottság munkáját titkárság támogatja a kormányhivatal törzshivatalában. A honvédelmi feladatok ellátása érdekében, a kormányhivatal kormánytisztviselője és munkavállalója a szükséges mértékben rendkívüli munkavégzésre kötelezhető.

A védelmi bizottság elnöke a kormány megbízott, elnökhelyettesei a honvédelmi feladatok tekintetében a Honvédség állományába tartozó tényleges állományú katona, a katasztrófák elleni védekezés tekintetében a fővárosi, megyei katasztrófavédelmi igazgatóság vezetője. A védelmi bizottság elnöke a honvédelmi igazgatási feladatok vonatkozásában hatósági jogkört gyakorol.

A védelmi bizottság tagjai:

- a megyei közgyűlés elnöke, a fővárosban a főpolgármester;
- a megyei jogú város polgármestere;
- a fővárosi, megyei kormányhivatal főigazgatója;
- a katonai igazgatás területi szervének vezetője/képviselője;
- a megyei, fővárosi rendőrfőkapitány;
- az egészségügyi államigazgatási szerv képviselője;
- a vízügyi igazgatási szerv képviselője;
- a védelmi bizottság titkára;
- állandó meghívottként, tanácskozási joggal az Országos Mentőszolgálat képviselője.

A védelmi bizottság irányítja és összehangolja a helyi védelmi bizottságok és a polgármesterek honvédelmi, katasztrófavédelmi tevékenységét. Ellátja a fegyveres összetűzések időszakában hatáskörébe tartozó polgári védelmi feladatokat. Szervezi a közigazgatási szervek, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek, valamint a társadalmi szervezetek együttműködését. Biztosítja a honvédelemben, katasztrófavédelemben érintett és hatáskörébe tartozó fővárosi, megyei és helyi szervezetek felkészítését, alkalmazhatóságát, részükre a felkészülés érdekében feladatot határoz meg. Gondoskodik a lakosság és a gazdálkodó szervezetek riasztásához, tájékoztatásához szükséges eszközök működtetéséről. Ellátja az árvízi védekezés területi koordinációját, valamint a területi nukleáris baleset-elhárítási feladatokat. Kijelöli a honvédelmi célból igénybevételre kerülő polgári ingatlanokat, megállapítja a területi gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségeket. Biztosítja a védelmi igazgatási szervek működésének feltételeit, irányítja a rendkívüli intézkedések végrehajtását.

*Helyi védelmi bizottságok.* Az országvédelem helyi feladatainak végrehajtását, a fővárosi, megyei védelmi bizottság irányítása alatt, a helyi védelmi bizottságok hangozzák össze a járásra, a fővárosban a kerületre kiterjedő hatáskörrel. A helyi védelmi bizottság testületi szerv, elnöke a járási (fővárosi kerületi) hivatal vezetője. Az elnök helyettese a katasztrófa elleni védekezés tekintetében a katasztrófavédelmi igazgatóság vezetője által kijelölt személy, a honvédelmi feladatok tekintetében a Honvédség állományából szükség esetén vezényelt tényleges állományú katona. A védelmi bizottság tagjai a rendvédelmi szervek és a központi államigazgatási szervek területi szerveinek a járás (fővárosi kerület) szerint illetékes vezetői, a fővárosi, megyei kormányhivatal képviselője, különleges jogrend bevezetése esetén a katonai igazgatási szerv képviselője.

A helyi védelmi bizottság illetékességi területén irányítja és összehangolja az országvédelem helyi igazgatási feladatainak előkészítését, illetve végrehajtását, biztosítja a honvédelmi kötelezettségek teljesítésének feltételeit, összehangolja a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségek teljesítését, közreműködik a helyi szervek honvédelmi feladatainak irányításában. Békeidőszakban és rendkívüli időszakokban (a veszélyhelyzet kivételével) szervezi és összehangolja a lakosság polgári védelmével és ellátásával kapcsolatos feladatokat.

*Polgármester és főpolgármester.* A település védelmi igazgatási feladatainak végrehajtásáért a polgármester/főpolgármester (együtt: polgármester) felelős. A polgármester illetékességi területén ellátja a védelmi felkészüléssel kapcsolatos feladatokat, irányítja és összehangolja azok végrehajtását.

A polgármester biztosítja a honvédelmi kötelezettségek teljesítésével összefüggő hatósági, közigazgatási feladatok végrehajtásának feltételeit. Összehangolja a honvédelemben közreműködő települési szervek tevékenységét, elrendeli a hatáskörébe utalt gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségeket, közreműködik a gazdaságfelkészítés és gazdaságmozgósítás helyi feladatainak szervezésében, irányítja a rendkívüli intézkedésekből

eredő feladatok végrehajtását. Rendkívüli időszakokban (a veszélyhelyzet kivételével) szervezi és összehangolja a hatáskörébe utalt, a fegyveres összeütközés időszakában végrehajtandó polgári védelmi feladatok végrehajtását.

A polgármester felelős a katasztrófák időszakára vonatkozó veszély-elhárítási tervek elkészítéséért, a védekezési feltételek biztosításáért, irányítja a katasztrófavédelmi felkészülést, irányítja a védekezést, gyakorolja az elsőfokú polgári védelmi hatósági jogkört. Felelős a polgári védelmi kötelezettségen alapuló 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 polgári védelmi kötelezettségen alapuló munkahelyi polgári védelmi szervezetek megalakítását. Biztosítja a lakosság riasztására szolgáló berendezések működtetését.

A polgármester – a veszélyhelyzet kivételével – a hivatásos katasztrófavédelmi szerv szakmai iránymutatása mellett irányítja a településen a helyi katasztrófavédelmi tevékenységet. Veszélyhelyzetben a polgármestertől a fenti tevékenység irányítását a helyszínrre vezényelt katasztrófavédelmi szakember veszi át. A polgármester védelmi igazgatási feladatait a jegyző és a polgármesteri hivatal közreműködésével látja el, munkáját közbiztonsági referens segíti. Az országvédelmi feladatok ellátása érdekében a polgármesteri hivatal minden munkavállalója rendkívüli túlmunkára kötelezhető.

*Országvédelemben közreműködő szervek.* Az országvédelemben az állami szervek három nagy csoportja működik közre: a *Magyar Honvédség*, a *rendvédelmi szervek* és a *kijelölt polgári szervek*.

*Magyar Honvédség (MH).* Az országvédelem katonai feladatainak végrehajtója a Magyar Honvédség, amely az ország egyedüli fegyveres ereje. A MH alapvető kötelessége az ország függetlenségének, területének, légtérének, lakosságának és anyagi javainak külső támadással szembeni fegyveres védelme, valamint a szövetségi és nemzetközi szerződésből eredő egyéb katonai kötelezettségek – különösen a kollektív védelmi, békefenntartó és humanitárius feladatok – teljesítése. Ezekben a fő feladatokon túl az MH közreműködik az arra kijelölt és felkészített erőkkel a nemzetközi terrorizmus elleni harc katonai feladatainak ellátásában. Végzi a honvédelem szempontjából fokozott védelmet igénylő létesítmények őrzését és védelmét. Szükségállapot idején részt vesz az erőszakos cselekmények elhárításában, közreműködik a katasztrófavédelmi feladatok megoldásában.

Az MH személyi állománya békeidőszakban kizárólag önkéntesekből áll: tényleges szolgálatot teljesítő katonákból, kormánytisztviselőkből, közalkalmazottakból és munkavállalókból. A tényleges állomány kiegészítésére békeidőszakban, és a különleges jogrend bevezetését követően is önkéntes tartalékosok kerülhetnek behívásra a szükséges ideig és létszámban. Az önkéntes tartalékosok civil munkájuk mellett vesznek részt a meghatározott katonai kiképzéseken, és az MH rendelkezésére állnak valós feladatok végrehajtására. Az önkéntes tartalékosok ily módon hidegkapacitást képeznek, amelynek életre keltésével (behívással) a haderő időlegesen fellépő többlet létszámigénye (például katasztrófa helyzetben vagy az alakulat mozgósítása esetén) viszonylag rövid időn belül kielégíthető. A MH a hadiszervezethez szükséges létszámát a rendkívüli állapot kihirdetésekor – és amennyiben az Országgyűlés úgy határoz, megelőző védelmi helyzetben – hadkötelesek behívásával és kiképzésével éri el.

*Rendvédelmi szervek.* A rendvédelmi szervek alapvető feladataik ellátása mellett, a jogszabályban meghatározott hatáskörükben, illetékességi területükön közreműködnek egyes országvédelmi feladatok ellátásában, támogatják az MH-t az egyes védelmi feladatok végrehajtásában, részt vesznek a polgári védelmi feladatok ellátásában, közreműködnek a

rendkívüli intézkedések végrehajtásában, együttműködnek a helyi védelmi igazgatás szerveivel a honvédelmi feladatok végrehajtásában.

Az országvédelmi feladatrendszer végrehajtásában kiemelkedő jelentősége van a katasztrófavédelem szervezeteinek, közülük is elsősorban a *hivatásos katasztrófavédelmi szervezetek*. A hivatásos katasztrófavédelmi szerv államigazgatási feladatot is ellátó rendvédelmi szerv. A katasztrófavédelem országos illetékességű központi szerve a *BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság* (OKF), területi szervei a fővárosban és a megyeszékhelyeken működő katasztrófavédelmi igazgatóságok, helyi szervei a városokban működő katasztrófavédelmi kirendeltségek.

*Kijelölt polgári szervezetek.* Az országvédelem rendszerében jelentős feladatokat oldanak meg az arra kijelölt polgári szervezetek. Ilyenek elsősorban a központi államigazgatási szervezetek, az önkormányzatok irányítása alatt álló szervezetek, az igazságügyi szervezetek, az egészségügyi szolgáltató és gyógyszerellátást végző szervezetek, az oktatási, kulturális, tudományos intézmények, a közszolgálati médiaszolgáltatók, a közlekedési, hírközlési, informatikai, valamint más, a jogszabályokban meghatározott szervezetek. A közreműködésre kijelölt polgári szervezetek felkészülnek a jogszabályban meghatározott honvédelmi feladataik teljesítésére, ellátják polgári védelmi feladataikat, biztosítják honvédelmi célú működésük feltételeit, gondoskodnak a lakosság védelméről, ellátásáról és a nélkülözhetetlen közüzemi szolgáltatások fenntartásáról, közreműködnek a lakosság honvédelmi célú tájékoztatásában, szükség esetén riasztásában, teljesítik gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségeiket, és közreműködnek a rendkívüli intézkedések végrehajtásában.

#### 6.4. A nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása



*Alapfogalmak: gazdaságfelkészítés, gazdaságmozgósítás, kritikus infrastruktúra, létfontosságú rendszerelem kijelölése, ágazati kritérium, horizontális kritérium*

A nemzetgazdaság védelmi felkészítésének fogalma alatt az a tevékenységet értjük, amelynek során a védelmi igazgatás szervei felkészülnek, illetve felkészítik a gazdaságot az erőforrások védelmi célra történő összpontosítására, más szóval a gazdaság mozgósítására.

A *gazdaságfelkészítés* a védelem- és a gazdaságpolitika részét képező tervszerű, folyamatos, békeidőben folytatott tervezési, szolgáltatási és szabályozási tevékenység, amelynek során a feladatok végrehajtásába bevont központi államigazgatási szervezetek és a szolgáltatók felkészítik a nemzetgazdaságot a szükség esetén elrendelhető gazdaságmozgósítás feladataira, az erőforrások védelmi célú felszabadítására. A *gazdaságmozgósítás* pedig kormánydöntéssel elrendelhető intézkedések rendszere, amely lehetővé teszi a nemzetgazdasági erőforrásoknak rendkívüli helyzetben való szabályozott és hatékony igénybevételét.

A gazdaságfelkészítés célja gazdasági és anyagi szolgáltatások előkészítése a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervezetek rendkívüli időszakai működéséhez, a szövetségi kötelezettség alapján kollektív védelmi feladatot Magyarország területén végrehajtó szövetséges fegyveres erők ellátásához, a lakosság alapvető közszükségleti cikkekkel, köz- és egészségügyi szolgáltatásokkal történő ellátásához, az ország közigazgatási rendszerének zavartalan működéséhez, valamint a társadalom és a nemzetgazdaság működőképességének fenntartásához. A gazdaságfelkészítést a gazdaságért felelős minisztérium koordinálja, tervezését, szervezését a védelmi igazgatási szervezetek végzik, a követő tervezés módszerére alapozva.

A gazdaságmozgósítást tervező szervezetek figyelemmel kísérik a gazdaság működését, lehetőségeit, kapacitásait, amelyhez az információkat a gazdaságért felelős minisztérium által működtetett monitoring rendszer biztosítja. A különleges jogrend időszakára vonatkozóan

igényeket megfogalmazó szervek, az úgynevezett követelménytámasztó szervek (ágazati minisztériumok, megyei védelmi bizottságok stb.) szükségletének ismeretében a tervező szervek megtervezik az igények kielégítését. A külgazdasáért felelős minisztérium megtervezi az importigények kielégítését, a pénzügyekért felelős minisztérium pedig a rendkívüli időszaki költségvetést.

Néhány termék esetében szükség lehet termelő kapacitások előkészítésére és készenlétben tartására, amelyre külön szerződést kötnek, ez az úgynevezett rögzített ipari kapacitás. Meghatározott termékekből a Kormány döntése szerinti mennyiségben és összetételben védelmi célú tartalékokat képeznek (anyagok, alkatrészek, félkész és késztermékek, tárgyi eszközök, valamint a speciális célú termékek).

A gazdaság mozgósítása a rendkívüli helyzet bekövetkezésekor (gazdaságmozgósítási helyzet) a Kormány döntésével elrendelt intézkedések alapján kezdődik, illetve meggy végbe, amelynek során a nemzetgazdasági erőforrásokat az adott helyzet hatékony kezelése érdekében veszik igénybe.

## 7. Fejezet: Különleges jogrend



*Alapfogalmak: rendkívüli állapot, szükségállapot, megelőző védelmi helyzet, terrorveszélyhelyzet, váratlan támadás, veszélyhelyzet*

Az állam békeidőszaki működését megzavaró, azt veszélyeztető rendkívüli helyzetek megoldása érdekében az Alaptörvényben meghatározott módon különleges jogrend – korábbi kifejezéssel: minősített időszak – vezethető be. A különleges jogrenden alapuló hatalomgyakorlás az állam normál, békeidőszaki működésétől való időleges és részleges eltérést jelent, ami a kormányzati és egyéb államigazgatási szervek struktúrájának, működésének és hatáskörének átrendeződésével, egyes állampolgári jogok korlátozásával, a gazdasági folyamatokba való szükséges mértékű állami beavatkozással jár. A különleges jogrend gyűjtőfogalom, amelybe a rendkívüli állapot, a szükségállapot, a megelőző védelmi helyzet, a terrorveszélyhelyzet, a váratlan támadás és a veszélyhelyzet tartozik.

### 7.1. Rendkívüli állapot

Az Alaptörvény 48. cikk (1) bekezdés a) pont szerint az Országgyűlés hadiállapot vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély) esetén kihirdeti a rendkívüli állapotot, és Honvédelmi Tanácsot hoz létre.

Rendkívüli állapot kihirdetésére és az ezzel járó intézkedések bevezetésére az ország függetlenségét vagy területi épségét közvetlenül veszélyeztető külső hatalom (államszervezet) erőszakos fellépése esetén kerülhet sor. A *háborús veszély* olyan nemzetközi helyzet, amikor Magyarország szuverenitását, függetlenségét, területi integritását vagy törvényes rendjét idegen hatalom (hatalmak) fegyveres támadása közvetlenül veszélyezteti. A *hadiállapot* olyan nemzetközi helyzet, amely az egyik állam egy másik állam ellen indított fegyveres támadása vagy a fegyveres támadást megelőző jognyilatkozat megtétele esetén következik be.

A rendkívüli állapot kihirdetésére a képviselők kétharmadának szavazatával az Országgyűlés, akadályoztatása esetén a köztársasági elnök jogosult. A rendkívüli állapot háborús veszélyeztetettségi időszakában sor kerül a védelmi igazgatás intézményrendszerének aktivizálására, a nemzetgazdaság mozgósítására, a kidolgozott intézkedési tervek aktivizálására, az ország területének védelmi célú előkészítésére, a Honvédségnek az ország fegyveres védelmi terve szerinti mozgósítására, a Honvédelmi Tanács és munkaapparátusának aktivizálására, működőképességének elérésére.

## 7.2. Szükségállapot

Az Alaptörvény 48. cikk (1) bekezdés b) pont szerint az Országgyűlés (akadályoztatása esetén a köztársasági elnök) *a törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyónbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekmények* esetén szükségállapotot hirdet ki. A szükségállapot kihirdetésére tehát a legális hatalom megdöntésére irányuló belső fegyveres cselekmények, erőszakos, az állampolgárok élet- és vagyónbiztonságát tömeges méretekben veszélyeztető események bekövetkezése esetén kerülhet sor, ahhoz az Országgyűlés kétharmados többségű döntésére van szükség.

A köztársasági elnök szükségállapot bevezetésekor egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket is hozhat, de ezekről tájékoztatnia kell az Országgyűlés elnökét. Szükségállapot idején az Országgyűlés, akadályoztatása esetén a honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága folyamatosan ülésezik. A Honvédség a kihirdetett szükségállapot esetén akkor alkalmazható, amennyiben a bekövetkezett erőszakos cselekmények kezelésére a rendőrség erőinek alkalmazása nem elégséges.

## 7.3. Megelőző védelmi helyzet

Az Alaptörvény 51. cikk (1) bekezdése szerint az Országgyűlés (a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatával) külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében meghatározott időre kihirdeti a megelőző védelmi helyzetet, ezzel egyidejűleg felhatalmazza a Kormányt sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetésére. Az Országgyűlés a döntés meghozatalakor szabadon határozza meg a különleges jogrend időtartamát, amely meghosszabbítható. A Kormánynak legfeljebb hatvan napig tartó hatállyal lehetősége van a közigazgatás, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek magasabb szintű működésre való felkészítésére a működésüket szabályzó törvényektől eltérő módon is. Akár a hadkötelezettség újbóli bevezetésére is sor kerülhet, amennyiben az Országgyűlés erről határoz. A bevezetett intézkedésekről, amelyek a megelőző védelmi helyzet megszűnésével hatályukat veszítik, a Kormány folyamatosan tájékoztatja a köztársasági elnököt és az Országgyűlés illetékes bizottságait.

## 7.4. Terrorveszélyhelyzet

Az Alaptörvény 51/A. cikk (1) bekezdése alapján a Országgyűlés a Kormány kezdeményezésére terrortámadás jelentős és közvetlen veszélye vagy terrortámadás esetén (a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazata mellett) meghatározott időre kihirdeti a terrorveszélyhelyzetet, ezzel egyidejűleg felhatalmazza a Kormányt sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetésére. A Kormánynak a terrorveszélyhelyzet kihirdetését követően legfeljebb tizenöt napig tartó hatállyal lehetősége van a közigazgatás, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok működését szabályozó törvényektől eltérő intézkedések bevezetésére (például törvény felfüggesztés, rendkívüli intézkedések). Ezekről a rendelkezésekről a Kormánynak folyamatosan tájékoztatnia kell a köztársasági elnököt és az Országgyűlés illetékes bizottságait. A Magyar Honvédséget a terrorveszélyhelyzet idején akkor lehet felhasználni, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő.



## 7.5. Váratlan támadás

Az Alaptörvény 52. cikk (1) bekezdése alapján a Kormány külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, Magyarország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő készségi erőivel való oltalmazására, a törvényes rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében, szükség esetén a köztársasági elnök által jóváhagyott fegyveres védelmi terv szerint, a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig a támadással arányos és arra felkészített erőkkel azonnal intézkedni köteles. Ez a különleges jogrend nem külső hatalom, hanem fegyveres csoportok váratlan támadása esetére hatalmazza fel a válság kezelésére alkalmas intézkedések meghozatalára a Kormányt, amíg az események eszkalálódása folytán döntés nem születik magasabb fokozatú különleges jogrend bevezetéséről. A Kormány váratlan támadás esetén a Hvt-ben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be, egyes törvények felfüggeszthet, eltérhet azoktól, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A Kormány rendeletei a váratlan támadás megszűnésével hatályukat veszítik. Korlátozott a Kormánynak a Honvédség alkalmazására való jogosultsága, mert csak a védelmi tervben szereplő, a támadás elhárítására felkészített erőket alkalmazhat, és csakis a külső támadással arányos mértékben. A Kormány intézkedéseiről tájékoztatni köteles az Országgyűlést és a köztársasági elnököt.

## 7.6. Veszélyhelyzet

Az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdés alapján a Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdet ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be. A veszélyhelyzetet kiváltó eseményeket a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (Kattv.) pontosítja. Ez ad felsorolást arról, hogy mit érthetünk ilyen hatással bíró elemi csapások, természeti eredetű veszélyek (árvíz, belvíz, hóesés, hófúvás, szélsőséges időjárás, földtani veszélyek), ipari szerencsétlenség, civilizációs veszélyek (szabadba kerülő veszélyes anyag, radioaktív kiszóródás, sugárterhelés) és egyéb veszélyek (járványok, légszennyezés, kritikus infrastruktúra működési zavarai) alatt.

A Kormány veszélyhelyzetben rendeletet alkothat, amellyel – a Kattv. szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A rendelet tizenöt napig marad hatályban, azt a Kormány az Országgyűlés felhatalmazása alapján meghosszabbíthatja. A Kormány rendelete egyébként a veszélyhelyzet megszűnésével hatályát veszíti. Komolyabb, például több megyére kiterjedő katasztrófa-helyzet bekövetkezésekor a katasztrófa elleni védekezésért felelős miniszter a védekezés koordinációjáért felelős miniszteri biztost nevezhet ki, akinek mandátuma legfeljebb a veszélyhelyzet fennállásáig tart.

Veszélyhelyzet esetén a Kormány a rendkívüli intézkedések széles skáláját vezetheti be. Elrendelhető a járművek forgalmának korlátozása vagy megtiltása, a lakosság nyilvános helyen való tartózkodásának korlátozása, az ország meghatározott területének elhagyása (kitelepítés), fontos vagyontárgyak elszállítása (kiürítés), javító kapacitások, állomások, kikötők, repülőterek, raktárak igénybevétele. Elrendelhető az ideiglenes polgári védelmi szolgálat ellátása, az élet- és vagyonmentés érdekében a mentésre alkalmas járművek, munkagépek, ingatlanok igénybevétele, amennyiben az a veszély megelőzése vagy elhárítása érdekében feltétlenül szükséges.

## **8. Fejezet: A honvédelmi kötelezettségek rendszere**

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

### **8.1. A hadkötelezettség**

Az Alaptörvény XXXI. cikke alapján a nagykorú magyar állampolgárságú férfiak alkotmányos kötelessége a meghatározott különleges jogrendi időszakokban (rendkívüli állapotban automatikusan, megelőző védelmi helyzetben az OGY döntése alapján) a katonai szolgálati kötelezettség teljesítése. A hadköteles kor a 18. életév betöltésekor kezdődik, és a 40. 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 szolgálati kötelezettség keretében a hadköteles fegyveres, vagy ha az lelkiismereti meggyőződésével összeegyeztethetetlen, fegyveres tevékenységet nem igénylő beosztásban, úgynevezett fegyver nélküli katonai szolgálatot teljesít. A katonai szolgálat időtartama megelőző védelmi helyzetben tizenkét hónap, rendkívüli állapot időszakában ennél hosszabb lehet.

Katonai szolgálatra nem hívható be, aki annak ellátására egészségi vagy pszichikai okból alkalmatlan, akinek három kiskorú gyermeke van vagy családfenntartó, továbbá az, aki meghagyásban részesül. Meghagyásban, vagyis a katonai szolgálati kötelezettség alóli felmentésben, a honvédelmi feladatokban érintett szervezeteknél a működésükhöz szükséges kulcsbeosztású hadköteles férfi munkatársak részesülhetnek rendkívüli állapot, illetve megelőző védelmi helyzet kihirdetésekor. Az érintett szervezeteket jogszabály, illetve a fővárosi, megyei védelmi bizottság határozza meg, a védelmi feladataiknak megfelelően.

A katonai szolgálati kötelezettség járulékos kötelezettsége az adatszolgáltatási, a bejelentési és a megjelenési kötelezettség. Ennek értelmében a hadkötelezettség bevezetése után a hadköteles korban lévők kötelesek bejelenteni a katonai szolgálat teljesítésével kapcsolatos adataikat, majd alávetni magukat a katonai szolgálatra való alkalmasságuk megállapításával kapcsolatos katonaeorvosi vizsgálatnak.

### **8.2. A polgári védelmi kötelezettség**

A polgári védelmi kötelezettség célja a lakosság és az érintett szervek felkészítése a fegyveres összeütközés és a katasztrófák által okozott károk megelőzésére, felszámolására és hatásuk csökkentésére, illetve a következmények felszámolásával összefüggő mentési, mentesítési feladatok végrehajtása. A polgári védelmi kötelezettség valamennyi nagykorú magyar állampolgárra vonatkozik, az öregségi nyugdíjkorhatár eléréséig. A kötelezettséget a lakóhely szerint illetékes polgármester rendeli el határozatban. A polgári védelmi kötelezettség – a honvédelmi kötelezettséghez hasonlóan – az adatszolgáltatási, a bejelentési, a megjelenési kötelezettséget és a polgári védelmi szolgálatot foglalja magában.

Mentesül 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 szervezet munkatársainak. A polgári védelmi kötelezettségét munkaköre ellátásával, közmegebízatása 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 hivatásos állományú tagja, illetve e szervek alkalmazottja.

A polgári védelmi *kiképzés, gyakorlat* időtartama évente nem haladhatja meg kiképzés céljából a negyven, gyakorlat esetében a hetvenkét órát. Katasztrófa megelőzése érdekében, illetve veszélyhelyzetben az ideiglenes polgári védelmi szolgálat időtartama alkalmanként legfeljebb tizenöt napig terjedhet, rendkívüli állapot és szükségállapot esetén azonban nincs időbeli korlátja.

### **8.3. A honvédelmi munkakötelezettség**

A honvédelmi munkakötelezettség az országvédelem gazdasági alapjainak biztosításával összefüggő személyes honvédelmi kötelezettség, célja az ország működőképességének fenntartása és helyreállítása. Részletes szabályait békeidőszakban előkészítik, bevezetésük rendkívüli állapotban történik.

A honvédelmi munkakötelezettség férfiak részére 18–65, nők részére 18–55 éves korig rendelhető el képességeiknek, egészségi állapotuknak megfelelő fizikai vagy szellemi munka teljesítésére. A kötelezett a honvédelmi munkakötelezettséget a számára kijelölt munkahelyen teljesíti. A honvédelmi munkára kötelezés jellemzően a védelembe bevont 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 honvédelmi munkakötelezettség alól a terhes nő, az anya a gyermek három éves koráig, a családfenntartó, akit fontos közérdekből a kötelezettség alól külön eljárásban mentesítenek. A honvédelmi munkakötelezettség nem terjed ki a Honvédség tényleges állományú tagjaira, kormánytisztviselőire és közalkalmazottaira, valamint a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjaira, kormánytisztviselőire, köztisztviselőire és közalkalmazottaira.

### **8.4. A gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség**

Az ország területén lakóhellyel rendelkező természetes személy állampolgárságára való tekintet nélkül, továbbá a jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek *vagyoni szolgáltatásként* gazdasági és anyagi szolgáltatásra kötelezhetőek, *ha a honvédelem vagy a katasztrófavédelem érdeke más módon nem elégíthető ki.* A szolgáltatási kötelezettséggel elsősorban a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működéséhez, az ország kormányzati és közigazgatási rendszerének zavartalan működéséhez, a nemzetgazdaság működőképességéhez, a polgári védelmi feladatok ellátásához, az időszakos egészségügyi feladatok ellátásához, a védekezéshez szükséges feltételek megteremtéséhez, valamint az ország területén feladatot végrehajtó szövetséges fegyveres erők ellátásához szükséges anyagi javakat és szolgáltatásokat kell biztosítani.

Békeidőszakban a szolgáltatásra kötelezettek részére adatbejelentés, a javak igénybevételre alkalmas állapotban tartása, tartalékok és készletek képzése, előkészületi tevékenység, valamint a Honvédség, a rendvédelmi szervek és a védelmi igazgatás működéséhez, gyakorlataihoz, kiegészítéséhez szükséges ingatlanok és ingó dolgok ideiglenes igénybevétele rendelhető el. A szolgáltatások igénybevételét az ország egész területére vagy több megyére kiterjedően a kormány vagy a felhatalmazott miniszter, illetékességi területén a megyei, fővárosi védelmi bizottság elnöke, valamint a polgármester, a Honvédség és a rendvédelmi szervek részére szükséges technikai eszközök esetében a katonai igazgatási szerv vezetője rendelheti el. Az igénybevétel elrendelése során figyelemmel kell lenni a közellátási szempontokra, továbbá a

kötelezett méltányos érdekeire.

Mentesülnek a szolgáltatási kötelezettség alól a védelmi igazgatásban résztvevő szervek, valamint feladataik ellátásához szükséges mértékben az egyházak, az országgyűlési képvisellel rendelkező pártok, továbbá munkavállalói és munkaadói érdekképviseleti szervezetek országos szövetségei, a közforgalmú személyszállító, továbbá árufuvarozó szervezetek. A szolgáltatás teljesítése miatt felmerült vagyoni hátrányért kártalanítás jár, amelynek összegszerű megállapítására a szolgáltatást elrendelő igénybevételi hatóság jogosult.

## **9. Fejezet: Nemzetbiztonsági ismeretek**

### **9.1. 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 elhárítás az idegen titkosszolgálati törekvésekkel szembeni ellenintézkedések mellett nagy súlyt helyez az állam stabilitását veszélyeztető bűncselekmények felderítésére is.

A 21. század elején az információk keletkezése, áramlása, feldolgozása és elavulása terén robbanásszerű fejlődés következett be. 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.

## 9.2. A magyar nemzetbiztonsági szolgálatok jogállása, irányítása, működési alapjaik



*Alapfogalmak: a nemzetbiztonsági szolgálatok szabályozása, a nemzetbiztonsági szolgálatok irányítása, a nemzetbiztonsági szolgálatok személyi állománya, a nemzetbiztonsági szolgálatok feladattípusai, hírszerzés, kémelhárítás, alkotmányvédelem, gazdaságbiztonsági feladatok, kábítószer és fegyverkereskedelem elleni küzdelem, nemzetbiztonsági védelem és ellenőrzés, információszerzés technikai biztosítása*

Magyarországon a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbtv.) öt szervezetet sorol a nemzetbiztonsági szolgálatok körébe. A polgári hírszerzésért felelős Információs Hivatalt (IH), a polgári elhárításért felelős Alkotmányvédelmi Hivatalt (AH), a katonai hírszerzésért és elhárításért felelős Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatot (KNBSZ), a titkos adatgyűjtésre jogosult szervezetek számára operatív-technikai háttérrel biztosító Nemzetbiztonsági Szakszolgálatot (NBSZ), illetve a Magyarország biztonsági és bűnügyi helyzetét vizsgáló Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központot (TIBEK). 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 korlátozhatja, amennyiben az az ország nemzetbiztonságának megóvása, szuverenitásának érvényesítése céljából szükségszerű és indokolt.

A nemzetbiztonsági szolgálatok országos hatáskörű, önálló gazdálkodást folytató, a *Kormány irányítása alatt álló költségvetési szervek*. A nemzetbiztonsági szolgálatok kormányzati irányítását a Kormány három miniszter útján látja el. Az AH-t, az NBSZ-t és a TIBEK-et a belügyminiszter, az IH-t a külgazdasági és külügyminiszter, a KNBSZ-t a honvédelmi miniszter irányítja. Lehetőségük van arra, hogy irányítási jogkörükben a nemzetbiztonsági szolgálatoknak feladatot határozzanak meg, illetve egyedi ügyekben is (a főigazgatók útján) adjanak utasítást. 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 belügyminiszter a honvédelmi miniszterrel és a külgazdasági és külügyminiszterrel 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, továbbá az alaptevékenységhez

kapcsolódó járulékos feladatokat végző *közalkalmazotti állomány* tartozik. Tevékenységük jellegéből adódóan a munkatársak fontos és bizalmas munkakört betöltő személynek minősülnek. Így vállalniuk kell, hogy a hivatásos szolgálati, a kormánytisztviselői, illetve a közalkalmazotti jogviszony létesítésekor az alkalmasság különös feltételeinek meglétét (például rendezett életvitel, emberi kapcsolatok, kockázati tényezők hiánya) a szolgálatok ellenőrzik.

A nemzetbiztonsági szolgálatok pártpolitikai érdekektől mentes, elfogulatlan és részrehajlás nélküli működésének egyik biztosítója azon szabály, hogy a hivatásos állományú munkatárs politikai párt tagja nem lehet, s politikai tevékenységet nem folytathat. A hivatásos állomány tagja egyéb társadalmi szervezet működésében a belépési szándék előzetes bejelentése után vehet részt. A részvétel korlátját jelenti, hogy a társadalmi szervezet működése a nemzetbiztonsági szolgálat személyi állományával szemben támasztott fokozott követelményekkel ne legyen összeférhetetlen, ezért a hozzájárulás megtagadható.

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.

### **9.3. 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.

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.

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 nemzetbiztonsági szervek részére,
- a biztonsági okmányok védelmével összefüggő hatósági felügyelet ellátása.

A NBSZ-hez információ- és adatgyűjtésért fordulhat az Alkotmányvédelmi Hivatal, az Információs Hivatal, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, a Nemzeti Védelmi Szolgálat, a Rendőrség, a Terrorelhárítási Központ és az Ügyészség.

A fenti szervezetek a titkos adatgyűjtés jogszerűségéért felelnek, az NSZB pedig a végrehajtás szakszerűségéért.

A *Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ* (TIBEK) polgári, elemzésre, értékelésre és koordinációra szakosodott, tevékenységében döntően Magyarországra fókuszáló nemzetbiztonsági szolgálat, amelynek fő tevékenységi területei:

- az ország biztonsági, nemzetbiztonsági, terrorfenyegetettségi és bűnügyi helyzetének vizsgálata, valamennyi rendelkezésre álló adat felhasználásával;
- közvetlen terrorveszély esetén, illetve fokozott kockázatot jelentő biztonsági kérdésekben koordinációs tevékenység a titkosszolgálatok, rendvédelmi szervek, a külső és belső biztonsággal, valamint a terrorizmussal foglalkozó országos hatáskörű szervek között;
- kormányzati elemző, értékelő, döntéstámogató és koordinációs tevékenység az összes szervezet információira támaszkodva.

A TIBEK nem folytat sem műveleti tevékenységet, sem titkos információgyűjtést, viszont elemző, értékelő, döntéselőkészítés-támogató feladatainak teljesítése érdekében valamennyi együttműködő szervezet adataihoz hozzáférhet, kezelheti, és konkrét nemzetbiztonsági feladat elvégzése érdekében azokat korlátlanul összekapcsolhatja.

## 9.4. A magyar nemzetbiztonsági szolgálatok működésének elvei és gyakorlata



*Alapfogalmak: törvényi meghatározottság, egyéni felelősség, hierarchizáltság, együttműködésre való kötelezettség*

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 jogon 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 előljárója 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 a Nemzetbiztonsági Bizottság elnökének és a miniszternek. Ha a 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 – nemzetbiztonsági szempontból különleges fontosságú – 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 (s el kell végeznie ez irányú munkáját is). 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 Köztársasági Elnök Hivatalánál és az Országgyűlés Hivatalánál.

A szolgálatok alapfeladata a kormányzati döntések előkészítéséhez szükséges információk megszerzése, feldolgozása. A szolgálatok ez irányú tevékenységének a közvetlen kormányzati igényekhez kell kötődnie.



## 9.5. 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. Az ennek során tett intézkedés az érintett személy valamely jogának korlátozását eredményezheti. Az állampolgári jogok korlátozására vonatkozóan is garanciális szabály a törvényhez kötöttség elve. Az Nbtv. kimondja, hogy alapvető állampolgári jogok, így különösen a személyes szabadsághoz, a magánlakás, magántitok és levéltitok sérthetlenségéhez és a személyes adatok védelméhez, valamint a birtokvédelemhez fűződő jogok kizárólag a törvényben foglaltak alapján korlátozhatók.

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 lőfegyverhasználatot meg kell előznie a jogellenes tevékenység abbahagyására irányuló felszólításnak, figyelmeztetésnek, hogy lőfegyverhasználat következik, majd végül figyelmeztető lövésnek. A lőfegyverhasználatot 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 lőfegyverhasználat esetén általános jelentési kötelezettséget ír elő a szolgálati előljáró felé.

A nemzetbiztonsági szolgálatok tagja által fogadosított kényszerítő intézkedések ellen az érintett panasszal élhet. A panaszt az intézkedést fogadosító nemzetbiztonsági szolgálat vezetőjéhez kell benyújtani, akinek e tárgyban hozott döntése a miniszternél megtámadható.

## 9.6. A titkos információgyűjtés



*Alapfogalmak: a külső engedélyhez nem kötött információgyűjtés, külső engedélyhez kötött információgyűjtés, nemzetbiztonsági védelem és ellenőrzés*

A nemzetbiztonsági szolgálatok működésének egyik alapvető jellemzője a titkos információgyűjtés, melyet csak akkor képesek végrehajtani, ha számukra a titkos információgyűjtéshez szükséges jogokat törvény biztosítja, és ha az ilyen tevékenységhez szükséges eszközök rendelkezésükre állnak. 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 szerezhetőek 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 információgyűjtéshez* 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);
- munkatársa, az együttműködő vagy a nemzetbiztonsági jelleg leplezésére fedőokmányt készíthet és használhat fel;
- fedőintézményt hozhat létre és tarthat fenn;
- az érintett személyt, illetve az érintett személlyel kapcsolatos helyiségeket, épületet, terepet, útvonalat, járművet, eseményt 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 információgyűjtéshez* 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 észleltek rögzítése;
- lakásban törtétek lehallgatása 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 Budapest Környéki Törvényszék elnöke által e feladatra kijelölt bíró engedélyezi. Az egyéb, az általános jellegű információgyűjtés során alkalmazott tevékenységet az igazságügyért felelős miniszter engedélyezi. 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.

## **9.7. 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) 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 megismerésére vonatkozó felhasználói engedélyük kiadása előtt, valamint e munkakörük betöltése alatt legalább öt évenként. 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, felügyelő szerve 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.

Az érintett személy a biztonsági szakvéleményben foglaltakat, a bűncselekményre utaló adatokat kivéve, megismerheti, az általa valótlannak tartott megállapításokkal kapcsolatban panasszal élhet a miniszternél. Az érintett személyiségi jogai, valamint az ellenőrzés során keletkezett adatok minősített adatot képeznek.

## **9.8. A nemzetbiztonsági szolgálatok parlamenti ellenőrzése**

A nemzetbiztonsági szolgálatok parlamenti ellenőrzése a szolgálatok törvényes és rendeltetésszerű működésének alapvető *garanciális eleme*. Ennek során érvényesül a titkosszolgálatok felett a hatékony törvényi ellenőrzés, a nemzetbiztonsági bizottság tagjai folyamatosan tájékoztatást kapnak a nemzetbiztonságát érintő kérdésekről, illetve a szolgálatok tevékenységéről. A parlamenti ellenőrzés különös jelentősége a kétirányú garanciarendszer oldaláról ragadható meg. Az ellenőrzés egyrészt óvja a társadalmat a szolgálatok esetleges túlkapasaitól, másrészt erősítheti a szolgálatok önvédelmét is a jogellenes befolyástól.

Az államigazgatás egyéb területeit ellenőrző országgyűlési bizottságokhoz képest a nemzetbiztonsági bizottság által gyakorolt törvényes ellenőrzés különös jelentőségét az adja meg, hogy az érintett szolgálatokra az államigazgatási szervekre általánosan vonatkozó külső ellenőrzési, felügyeleti jogok és lehetőségek nem, vagy csak korlátozott mértékben alkalmazhatók. Ezért az Nbtv. a nemzetbiztonsági bizottság törvényes ellenőrzési munkájának maradéktalan ellátásához minden szükséges jogot biztosítani kíván.

A bizottság a felügyelő minisztertől/államtitkártól és a főigazgatóktól rendszeresen tájékoztatást kap a szolgálatok általános tevékenységéről. Ugyanakkor a törvény a bizottság számára meghatároz általános, a hatékony ellenőrzést biztosító jogosítványokat, mint például a minisztertől tájékoztatás kérésének lehetőségét, a nemzetbiztonsági szolgálatok főigazgatói tisztségére jelölt személyek meghallgatását, valamint a nemzetbiztonsági szolgálatok költségvetése részletes tervezetének, továbbá a költségvetés felhasználásáról szóló részletes összefoglaló jelentésnek a véleményezését. Az általános tájékoztatás fontos területe, hogy az igazságügyért felelős miniszter az általa engedélyezett titkos információgyűjtés jellemzőiről, ügýítýpusairól köteles tájékoztatást adni a nemzetbiztonsági bizottságnak. A főigazgatók a kivételes engedélyezés általános jellemzőiről külön is beszámoltathatók. (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 szerezhethet 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 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.

Az Nbtv. a nemzetbiztonsági tevékenység védelme érdekében megerősíti, hogy a nemzetbiztonsági bizottság tagjait – megbízatásuk megszűntét követően is – titoktartási kötelezettség terheli. A bizottság parlamenti ellenőrzési (felügyeleti) eljárása nem érint más bírósági vagy egyéb (hatósági) eljárást, annak megindítását és eredményét nem befolyásolja. A bizottság ellenőrző tevékenysége során felhasznált információk védelmének szükségessége indokolja azt a szabályt, amely szerint a bizottság tagjai megbízatásuk alatt nemzetbiztonsági védelemben részesülnek.

## 10. Fejezet: A nemzeti minősített információk védelme



*Alapfogalmak: minősített információ, információvédelem biztonsági alapelvei (szükségszerűség és arányosság, szükséges ismeret, bizalmasság, sérthetetlenség, rendelkezésre állás), információvédelem elemei (fizikai biztonság, elektronikai biztonság, személyi biztonság, adminisztratív biztonság), jogi adminisztratív védelem, törvény minősítéssel védhető közérdek, minősítő, minősítési eljárás, minősített adattal való visszaélés, minősített adat biztonságának megsértése*

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 hozzáférhetlenné 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.

## **10.1. A minősített információk védelméért 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 Belügyminisztérium főosztályi besorolású hivatali egysége, feladata a minősített adat védelmének hatósági felügyelete, a minősített adatok kezelésének hatósági engedélyezése és felügyelete, valamint a nemzeti iparbiztonsági hatósági feladatok ellátása. Az NBF emellett ellenőrzi a minősítők minősítési gyakorlatát, kivizsgálja a minősített adatok biztonsága megsértéséve 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) 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.

## 10.2. Biztonsági alapelvek

A biztonsági rendszer elemeit úgy kell felépíteni, hogy azok összességén való áthatolás költsége, az energiaráfordítás nagysága meghaladja a megszerzhető 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.
- *Sérthetlenség 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.

## 10.3. 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 informatikai biztonság.

### 10.3.1. A személyi biztonság

Csak olyan személy kaphat engedélyt a minősített információkhoz való hozzáférésre, aki nem elfogadhatatlan veszélyforrás 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, a titokbirtokos által kiállított felhasználói engedélyben meghatározott jogosultságokkal.

Az első lépés a nemzetbiztonsági ellenőrzés végrehajtása, az előző fejezetben írtaknak megfelelően.

A nemzetbiztonsági ellenőrzés elvégzéséről kiállított szakvélemény alapján a vizsgált személyről a biztonsági vezető a megismerhető titok minősítésének megfelelő személyi biztonsági tanúsítványt állít ki. Ezt követően az illető oktatására kerül sor a biztonsági eljárásokról, majd írásban nyilatkozatot tesz a titoktartási kötelezettségek vállalásáról.

Ez még mindig nem elegendő a minősített információ megismeréséhez, birtokban tartásához.

Ehhez a titokbirtokos (a biztonsági vezető, vagy az adott szervezet vezetője) által kiállított felhasználói engedély szükséges, amelyen feltüntetésre kerül, hogy az illető mire kapott felhatalmazást: csupán megismerheti az információt, vagy birtokában is tarthatja azt, minősített adatot feldolgozhat, minősített iratot készíthet stb.

A hozzáférési (felhasználói) engedély visszavonásig, vagy egy korlátozott időtartamra, esetleg egy konkrét ügyre vonatkozóan adja meg a hozzáférés lehetőségét. A biztonsági vezető feladata, hogy fentieket figyelemmel kísérje, és amennyiben már nem indokolt, visszavonja a személyi biztonsági tanúsítványt.

### 10.3.2. 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 őrk 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 őrk 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 mélységi 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 őrseget reagáló idejével összhangban megfelelő késleltetést biztosítanak annak érdekében, hogy az őrseget 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 megóvni, mint azokat az információkat, amelyeket őriznek.

A biztonsági tárolók számkombinációit azoknak a személyeknek kell észben tartaniuk, akiknek azt ismernie szükséges. A beállításokat meg kell változtatni az első használatba vételkor, a személyzet változása esetén, veszélyeztetés vagy annak gyanúja esetén, de legalább fél évente egy alkalommal.

### *10.3.3. 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 sokszorosíthatja 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 jelteni 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!”).

#### 10.3.4. Elektronikus információvédelem

Minősített adat csak olyan, az NBF rendszerengedélyével rendelkező rendszeren kezelhető, amelyen biztosított a minősített adat és az elektronikus rendszer bizalmassága, sérthetlensége 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 sértetlenség 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.

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 minősítésű 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 sértetlenség és a rendelkezésre állás követelményét a rejtjelezés eszközeivel kell biztosítani. Ehhez a rejtjelező és kapcsolódó eszközöket az NBF-el jóvá kell hagyni.

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.

## FELHASZNÁLT ÉS AJÁNLOTT IRODALOM

---

- BLAHÓ András – PRANDLER Árpád: *Nemzetközi szervezetek és intézmények*. Aula Kiadó, Budapest, 2011.
- BLUTMAN László: Milyen mértékben nemzetközi jog az Európai Unió joga a magyar alkotmányos gyakorlatban? In: KOVÁCS, Péter (Ed.): *International Law – a quiet strength/ Le droit international, une force tranquille*. (Miscellanea in memoriam Géza Herczegh) Budapest: Pázmány Press, 2011. 286.
- BRUHÁCS János: *A magyar jogrendszer és a nemzetközi jog viszonya az új Alaptörvényben*. In: KUBOVICSNÉ BORBÉLY Anett – TÉGLÁSI András – VIRÁNYI András (szerk.): *Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt. Tanulmánykötet: az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága által, 2011. április 8-án azonos címmel megrendezett tudományos konferencián elhangzott előadások alapján*. Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága, Budapest, 2011.
- BRUHÁCS János: *Nemzetközi jog I. Általános rész*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2008.
- BRUHÁCS János: *Nemzetközi jog II. Különös rész*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2010.
- ERMACORA, Felix: *Confederations and Other Unions of States*. In: DOLZER, Rudolf et al. (Eds.) *Encyclopedia of Public International Law*. Vol. 10. North-Holland Amsterdam-New York-Oxford-Tokyo, 1987.
- GAZDAG Ferenc (szerk.): *A magyar külpolitika 1989-2014*. Nemzeti Közszerzői Egyetem, Nemzetközi Intézet, Budapest, 2014. 17-18.
- GAZDAG Ferenc (szerk.): *Biztonsági tanulmányok – Biztonságpolitika*, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Budapest, 2011.
- GAZDAG Ferenc: *A biztonsági tanulmányok alapjai*. Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó, Budapest, 2013.
- HARGITAI, József: *A diplomáciai és konzuli kapcsolatok joga*. Aula Kiadó, Budapest, 2005.
- JELLINEK, Georg: *Allgemeine Staatslehre*. Dritte Auflage. Verlag von O. Häring, Berlin, 1914. 394-434.
- JORDAAN, Eduard: *The Concept of the Middle Power in International Relations: Distinguishing Between Emerging and Traditional Middle Powers*, *Politikon* 30:2, November 2003, pp. 165-181.
- KISS J. László: *Változó utak a külpolitika elméletében és elemzésében*. Osiris Kiadó, Budapest, 2009. 452.
- MOLNÁR Tamás: *Két kevésbé ismert nemzetközi jogforrás helye a belső jogban: a nemzetközi bíróságok döntései, valamint az egyoldalú állami aktusok esete a magyar jogrendszerrel*. *Közjogi Szemle*, 2012/3.
- NYE, Joseph S. Jr.: *Get Smart. Combining Hard and Soft Power*. *Foreign Affairs*, 2009. July/August.
- NYE, Joseph S.: *Redefining the National Interest*. *Foreign Affairs*, July/August 1999.

- PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 52.
- REITER, Erich – GARTNER, Heinz (szerk.): *Small States and Alliances*. Springer, 2003.
- SULYOK Gábor: *A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alaptörvényi szabályozása*. Jog – Állam – Politika, 2012/1. 17.
- SZENES Zoltán: A védelempolitika fogalma, tartalma és határai. *Nemzet és Biztonság*, 2008/2. 27-34.
- WESSEL, Ramses A.: *Reconsidering the Relationship between International and EU law: Towards a Content-Based Approach?* In: *International Law as Law of the European Union*. Eds. Enzo CANNIZZARO – Paolo PALCHETTI, – Ramses A. WESSEL, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2012. 9.
- Aktív szerepvállalás, modern védelem*. NATO, Lisszabon, 2010. 11. 19.
- BALOGH András: *The Hungarian National Minorities in Hungarian Foreign Policy*. In: *Society and Economy in Central and Eastern Europe*. 1998/1. pp. 142–155.; KISS J. László: *Szomszédságpolitika és a magyar külpolitika perspektívái*. TLI Tanulmányok. Budapest: TLI Külpolitikai Tanulmányok Központja, 2003.
- BOGNÁR Károly: *Biztonságpolitikai dilemmák*. In *Társadalmi Szemle*. 48. évfolyam, 1993/8-9. pp. 137–143.
- CSIKI Tamás: Az Európai Tanács közös biztonság- és védelempolitikai csúcstalálkozójának háttere és eredményének értékelése. *SVKK Elemzések* 2014/2.
- GAZDAG Ferenc: *Magyar biztonságpolitika 1990-2000*. In: *Új Honvédségi Szemle* 55. évfolyam, 2001/12. pp. 15-41.
- KISS J. László: *Ungarn und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik* In: Hans-Georg Erhart, (Szerk.): *Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Positionen, Perceptionen, Probleme, Perspektiven*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2002 pp. 128–141.
- MOLNÁR Ferenc: *Napjaink domináns katonai konfliktusa és az adaptív haderő*. In: *Nemzet és Biztonság*, IV. évfolyam, 2011/1. pp. 48-57.
- MÓRO CZ Lajos – BOGNÁR Károly: *A kis országok védelmének dilemmái*. In: *Új Honvédségi Szemle*. 45. évfolyam, 1991/5. pp. 17-26.
- NÉMETH Bence: *A közép-európai játszma*. In: *Társadalom és honvédelem* Vol. XI. 2007/1. pp. 169-182.; TÁLAS Péter: *Security Policies in Central-Eastern European Countries after the Change of Regime: an Attempt of Conceptualization*. In: GÖNCZI Sándor, HORVÁTH István (Szerk.): *Katonai kutatás és fejlesztés, regionális együttműködés*. Budapest: HM Technológiai Intézet, 2005, pp. 73-84.
- RADVÁNYI Lajos: *A magyar lakosság biztonságfelfogása és értékpreferenciái, 1999-2008*. In: *Nemzet és biztonság*, II. évfolyam, 2009/2. pp. 9-22.
- REMEK Éva: *Az atlantizmus és a magyar külpolitika*. In: *Új Honvédségi Szemle*, 58. évfolyam, 2004/4. pp. 36-48.
- RICHARDSON Bill: *A New Realism. A Realistic and Principled Foreign Policy*. *Foreign Affairs*, 2008. január/február.
- STRANGE, Susan: *States and Markets*. Pinter, London, 1994.

- SZENES Zoltán (Szerk.): *Hungary's five years in NATO*. Budapest: Zrínyi Kiadó, 2004.
- TÁLAS Péter: *Eastern-Central Europe in the Grip of Integrations*. In: *Nemzet és biztonság* Vol. II. Special Issue Winter 2009, pp. 18-27.
- TÁLAS Péter: *Széljegyzet a biztonság szubjektív percepciójának veszélyeiről II*. In: *Nemzet és biztonság* Vol. II. 2009/5. pp. 29-38.
- TÁLAS Péter: *Tatárszentgyörgy után... Széljegyzet a biztonság szubjektív percepciójának veszélyeiről*. In: *Nemzet és biztonság* Vol. II. 2009/2. pp. 3-8.
- HALÁSZ Iván – TÓTH Norbert: *Fejezetek a külügyi igazgatás múltjából és jelenéből*. R. Art. Kiadó, Budapest, 2012.
- KOBOLKA István (szerk.): *Nemzetbiztonsági alapismeretek*. Nemzeti Közszerződési és Tankönyvkiadó, Nemzeti Közszerződési Egyetem, Budapest, 2013.
- BODA József: „SZIGORÚAN TITKOS!”? *Nemzetbiztonsági almanach. A felderítés és hírszerzés, valamint a titkos információgyűjtés elméleti és gyakorlati kérdései*. Zrínyi Kiadó, 2016.
- DENZA, Eileen: *Diplomatic Law. Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*. Fourth Edition. Oxford University Press, Oxford, 2016.
- FRENCH, Mary Mel: *United States Protocol. The Guide to Official Diplomatic Etiquette*. Rowman and Littlefield Publishers, Inc. New York, 2010.
- GYARMATI Ildikó: *Protokollkalauz*. Atheneum, Budapest, 2007.
- HARGITAI József: *A diplomáciai és konzuli kapcsolatok joga*. Aula Kiadó, Budapest, 2005.
- HARGITAI József: *Nemzetközi jog a gyakorlatban*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft, Budapest, 2008.
- KOBOLKA István (szerk.): *Nemzetbiztonsági alapismeretek*. Nemzeti Közszerződési és Tankönyvkiadó, Nemzeti Közszerződési Egyetem, Budapest, 2013.
- MELISSEN, Jan – FERNÁNDEZ, Ana Mar (Eds.): *Consular Affairs and Diplomacy*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2011.
- SEN, Biswanath: *A Diplomat's Handbook of International Law and Practice*. Martinus Nijhoff, The Hague, 1965.
- Sir ROBERTS, Ivor (Ed.): *Satow's Diplomatic Practice*. Sixth Edition. Oxford University Press. Oxford, 2009.
- TOKODI Anikó: *Protokoll és rendezvényszervezés*. BGKV-FA-29-01/08. Budapest, 2008.
- USTOR Endre: *A diplomáciai kapcsolatok joga*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1965.
- Horváth István – Back András – Mihajlov Dobromir – Précsényi Árpád – Kladek András – Kuti Ferenc – Gazdag Ferenc – Tálas Péter: *Közigazgatási szakvizsga. Kül- és biztonságpolitikai ágazat jegyzet*. Nemzeti Közszerződési Egyetem, 2015.

# JOGSZABÁLYOK JEGYZÉKE

---

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.).

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.

1998. évi LXXXV. törvény a Nemzeti Biztonsági Felügyeletről.

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

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

2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről.

2012. évi CLXVI. törvény a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről.

2014. évi XC. törvény a nemzetközi fejlesztési együttműködésről és a nemzetközi humanitárius segítségnyújtásról.

2016. évi LXXIII. törvény a külképviseletekről és a tartós külszolgálatról.

131/2003. (VIII. 22.) Korm. rendelet a nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása feladatai végrehajtásának szabályozásáról.

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.

60/2013. (X. 11.) Korm. rendelet az energetikai létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről.

65/2013. (III. 8.) Korm. rendelet a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvény végrehajtásáról

360/2013. (X. 11.) Korm. rendelet az energetikai létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről.

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.

94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről.

1249/2010. (XI. 19.) Korm. határozat az európai kritikus infrastruktúrák azonosításáról és kijelöléséről, valamint védelmük javítása szükségességének értékeléséről szóló, 2008. december 8-i 2008/114/EK tanácsi irányelvnek való megfelelés érdekében végrehajtandó kormányzati feladatokról.

1742/2014. (XII. 15.) Korm. határozat az Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való kormányzati részvétel összehangolásáról és az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottságról.

8/2015. (IV. 10.) MvM utasítás az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság ügyrendjéről.

1243/2018. (V. 22.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat módosításáról és a Nemzetbiztonsági Kabinettről szóló 1308/2011. (IX. 6.) Korm. határozat hatályon kívül helyezéséről.

17/2018. (VI. 11.) KKM utasítás a Külgazdasági és Külügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról.

94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről.

2018. évi V. törvény Magyarország minisztériumainak felsorolásáról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról.



A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadványa.



Kiadó: Nemzeti Közszolgálati Egyetem; Államtudományi és Közigazgatási Kar  
[www.uni-nke.hu](http://www.uni-nke.hu)

Felelős Kiadó: Prof. Dr. Kis Norbert Dékán  
Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

Kiadói szerkesztő: Császár-Biró Anna

Tördelőszerkesztő: Strángli Szandra

978-615-5870-67-5 (PDF)