

Nemzeti
Köszolgálati Egyetem

KÖZIGAZGATÁSI SZAKVIZSGA

Kül- és biztonságpolitikai ágazat

Jegyzet



NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM

Kül- és biztonságpolitikai ágazat

A tananyagot megalapozó tanulmány megalkotásában közreműködött:

Külügyi igazgatás:

DR. HORVÁTH ISTVÁN, DR. BACK ANDRÁS, DR. MIHAJLOV DOBROMIR,
DR. PRÉCSÉNYI ÁRPÁD

Biztonságpolitikai ágazat:

DR. KLADEK ANDRÁS, DR. KUTI FERENC

A tananyag hatályosításában közreműködött:

Külügyi igazgatás:

DR. MIHAJLOV DOBROMIR, DR. SZEMESI SÁNDOR, DR. BACK ANDRÁS, DR. TÁLAS PÉTER,
DR. GAZDAG FERENC

Biztonságpolitikai ágazat:

DR. KLADEK ANDRÁS, DR. KUTI FERENC, DR. TÁLAS PÉTER, DR. GAZDAG FERENC

Budapest, 2015.

javított kiadás

Tananyag lezárása:

I. fejezet: Külpolitikai ágazat 2015. augusztus 15.

II. fejezet: Biztonság- és védelempolitika 2015. augusztus 15.

ISBN 978-615-5344-00-8

Kiadja:

NKE Szolgáltató Nonprofit Kft.
Hegyesi József ügyvezető igazgató

© Nemzeti Közsolgálati Egyetem

Kiadja: Nemzeti Közsolgálati Egyetem

www.uni-nke.hu

Budapest, 2015

A kiadásért felel:

Prof. Dr. Patyi András

Layout, tördelés:

Tordas és Társa Kft.

TARTALOMJEGYZÉK

I. KÜLPOLITIKAI ÁGAZAT	7
<hr/>	
1. A MAGYAR KÜL- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKA ALAPJAI, CÉLJAI, AZ EURÓPAI UNIÓ KÖZÖS KÜL- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKÁJA ÉS MAGYARORSZÁG	9
<hr/>	
1.1. A magyar kül- és biztonságpolitika meghatározó tényezői, dimenziói	9
1.1.1. A nemzetközi környezet alakulása, külpolitikánk ágazati és térségi prioritásai	11
1.1.2. Magyarország cselekvési területei	17
1.1.3. A külkapcsolatok eszközrendszere	19
1.2. Az Európai Unió kül- és biztonságpolitikájának előzményei	19
1.2.1. A kül- és biztonságpolitika kezdetei	19
1.2.2. A közös kül- és biztonságpolitika a Maastrichti Szerződésben	20
1.2.3. Az Amszterdami Szerződés újításai a közös kül- és biztonságpolitika terén	21
1.3. A Lisszaboni Szerződés és a közös kül- és biztonságpolitika	22
1.3.1. Alapelvek és célkitűzések	22
1.3.2. Általános eljárási szabályok	23
1.3.3. A tagállamok és az EU-s intézmények hatáskörei és feladatai	24
1.4. Magyarország és az Unió kül- és biztonságpolitikája	25
2. A NEMZETKÖZI KAPCSOLATOK ALAPFOGALMAI	29
<hr/>	
2.1. Külpolitika, diplomácia, nemzetközi jog	29
2.2. A nemzetközi jog fogalma, tárgya, forrásai	30
2.2.1. A nemzetközi jog alapelvei	32
2.2.2. A ius cogens a magyar Alaptörvényben	35
2.2.3. Az állam, mint nemzetközi jogalany keletkezése	37
2.2.4. Államelismerés, kormányelismerés	38
2.2.5. Hivatalos kapcsolatok más államokkal: a diplomáciai és konzuli kapcsolatok létesítése	40
2.2.6. A nemzetközi kapcsolatok alanyai	41
2.2.7. A kormányközi nemzetközi szervezetek és konferenciák	43
2.3. A nemzetközi szerződés	46
2.3.1. A nemzetközi szerződés fogalma és fajtái	46
2.3.2. A nemzetközi szerződéssel kapcsolatos eljárás	48
2.3.3. A nemzetközi szerződéshez fűzött fenntartás, a szerződés beiktatása és hatályba lépése	52
2.3.4. A nemzetközi szerződés hatálya	53
2.3.5. A nemzetközi szerződés érvénytelensége	54
2.3.6. A nemzetközi szerződés megszűnése	55
2.3.7. A nemzetközi szerződés helye a magyar jogrendszerben	56
2.4. Az uniós jog helye a magyar jogrendszerben	57

3. A NEMZETKÖZI KAPCSOLATOK ALAKÍTÁSÁBAN RÉSZTVEVŐ ÁLLAMI SZERVEK FELADATAI MAGYARORSZÁGON	61
3.1. A külügyi hatalom fogalma és jellemzői	61
3.2. A külügyi közigazgatás fogalma és sajátosságai	62
3.3. Az Országgyűlés (parlament) és bizottságai jogköre, feladatai	63
3.4. A köztársasági elnök jogköre és feladatai	66
3.5. A Kormány és tagjainak feladat- és hatásköre a külkapcsolatok terén, különös tekintettel a külgazdasági és külügyminiszter feladat- és hatáskörére	67
3.6. Az Európai Külügyi Szolgálat	70
3.7. Az Alkotmánybíróság hatásköre a nemzetközi szerződések vizsgálata terén	71
3.7.1. A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának kérdései	71
3.7.2. Belső jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata	72
3.7.3. Nemzetközi szerződés Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes és utólagos vizsgálata	73
3.8. Az Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való magyar részvétel, illetve az ehhez kapcsolódó kormányzati koordináció szervezete és mechanizmusa	74
4. A KÜLÜGYI IGAZGATÁS SZERVEI ÉS MŰKÖDÉSE	77
4.1. A Külgazdasági és Külügyminisztérium szervezete és működése	77
4.2. A külképviseletek	82
4.3. A diplomáciai képviseletek jogállása, személyzete, működése és feladatköre	83
4.4. A konzuli képviseletek jogállása, személyzete, működése és feladatköre	84
4.5. A tiszteletbeli konzuli intézmény	86
4.6. A konzuli igazgatási feladatok saját hatáskörben	87
4.6.1. A konzuli igazgatás fogalomköre	87
4.6.2. A rendészeti igazgatás keretében ellátandó feladatok	88
4.6.3. Az idegenrendészeti igazgatás keretében ellátandó feladatok	89
4.6.4. Csatlakozásunk a schengeni rendészeti együttműködési rendszerhez	92
4.6.5. A harmadik országbeli állampolgárok ellátása úti okmánnyal	93
4.6.6. Anyakönyvi igazgatással összefüggő feladatok	94
4.6.7. Külföldön tartózkodó magyar hajókkal és repülőgépekkel kapcsolatos konzuli feladatok	95
4.6.8. Közigazgatási feladatok teljesítése, jogsegély közigazgatási ügyben	96
4.6.9. Okirat-kiállítás és tanúsítványkészítés, eljárás közjegyzői minőségben	96
4.6.10. Diplomáciai felülhitelesítés	97
4.7. A diplomáciai védelem és a konzuli védelem	97
4.8. A diplomáciai és konzuli képviseletek kiváltságai és mentességei	99
4.8.1. A diplomáciai képviseletek kiváltságai és mentességei	100

4.8.2. A képviselőtestület személyzetének különböző jogállású tagjait megillető kiváltságok és mentességek	101
4.9. A diplomáciai protokoll	106
4.9.1. A diplomáciai protokoll alapjai	106
4.9.2. A külpolitikai látogatásokra vonatkozó hazai szabályozás	107
AJÁNLOTT IRODALOM ÉS JOGSZABÁLYOK JEGYZÉKE	109
<hr/>	
II. BIZTONSÁG- ÉS VÉDELEMPOLITIKA	113
<hr/>	
1. BIZTONSÁG- ÉS VÉDELEMPOLITIKA	115
<hr/>	
1.1. Magyarország biztonság- és védelempolitikája	115
1.1.1. A biztonság- és védelempolitika alapjai	115
1.1.2. A NATO biztonság- és védelempolitikája	120
1.1.3. Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikája	124
1.1.4. Magyarország biztonság- és védelempolitikája	127
1.2. Az országvédelem	132
1.2.1. Az országvédelem igazgatása	133
1.2.2. Az országvédelem központi szervei és védelmi feladataik	134
1.2.3. Az országvédelem igazgatásának területi és helyi szervei, valamint védelmi feladataik	138
1.2.4. Az országvédelemben közreműködő szervek	141
1.3. A különleges jogrend	143
1.3.1. Rendkívüli állapot	144
1.3.2. Szükségállapot	145
1.3.3. Megelőző védelmi helyzet	145
1.3.4. Veszélyhelyzet	147
1.4. A honvédelmi kötelezettségek rendszere	148
1.4.1. A hadkötelezettség	149
1.4.2. A polgári védelmi kötelezettség	150
1.4.3. A honvédelmi munkakötelezettség	151
1.4.4. A gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség	152
1.5. A nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása	153
1.6. A létfontosságú rendszerek és létesítmények (kritikus infrastruktúrák) védelme	154
2. MAGYARORSZÁG NEMZETBIZTONSÁGI SZOLGÁLATAI, FELADATAIK, MŰKÖDÉSÜK SZABÁLYAI	159
<hr/>	
2.1. A nemzetbiztonsági tevékenység társadalmi elvárásai, törvényességi alapjai	160
2.2. A nemzetbiztonsági szolgálatok szervezete és jogállása	161
2.3. A nemzetbiztonsági szolgálatok feladatai	162
2.4. A nemzetbiztonsági szolgálatok irányítása és vezetése	164

2.5. A nemzetbiztonsági szolgálatok személyi állománya	165
2.6. A nemzetbiztonsági szolgálatok működési alapelvei	166
2.7. A nemzetbiztonsági szolgálatok által alkalmazható intézkedések	167
2.8. A nemzetbiztonsági szolgálatok adatkezelése	169
2.9. Titkos információgyűjtés	170
2.9.1. Külső engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtés	170
2.9.2. Külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtés	172
2.9.3. A nemzetbiztonsági védelem és ellenőrzés szabályai	173
2.10. A nemzetbiztonsági szolgálatok parlamenti ellenőrzése	175
3. A NATO–EU MINŐSÍTETT INFORMÁCIÓK VÉDELME	177
<hr/>	
3.1. A minősített információk védelméért felelős nemzeti biztonsági szervezetek	177
3.2. Biztonsági alapelvek	178
3.3. A minősített információk védelmének elemei	179
3.3.1. A személyi biztonság	179
3.3.2. Fizikai biztonság	180
3.3.3. Adminisztratív biztonság (az információk biztonsága)	183
3.3.4. Elektronikus információvédelem	186
AJÁNLOTT IRODALOM ÉS JOGSZABÁLYOK JEGYZÉKE	189
<hr/>	

I. RÉSZ:
KÜLPOLITIKAI ÁGAZAT

1.

A MAGYAR KÜL- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKA ALAPJAI, CÉLJAI, AZ EURÓPAI UNIÓ KÖZÖS KÜL- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKÁJA ÉS MAGYARORSZÁG

A rendszerváltást követően Magyarország előbb a NATO (1999), majd az Európai Unió (2004) teljes jogú tagjává vált. Magyarország kül- és biztonságpolitikájának legfontosabb, az említett két nemzetközi szervezet értékeivel és érdekeivel összhangban levő célkitűzéseit Magyarország nemzeti biztonsági stratégiája, nemzeti katonai stratégiája és a 2011. december 19-én bemutatott, „Magyar külpolitika az uniós elnökség után” címet viselő stratégiai dokumentum tartalmazza. Jelen fejezetben elsődlegesen a külkapcsolatok stratégiai céljait és eszközeit tekintjük át, bemutatva azt a nemzetközi környezetet, melyben a magyar kül- és biztonságpolitikának érvényesülnie kell. Ugyancsak ismertetjük az Európai Unió kül- és biztonságpolitikáját, valamint ennek a NATO-hoz való kapcsolódási pontjait.

1.1. A MAGYAR KÜL- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKA MEGHATÁROZÓ TÉNYEZŐI, DIMENZIÓI

A rendszerváltás óta eltelt két évtized alatt jelentősen megváltozott Magyarország, valamint szűkebb és tágabb környezetének helyzete. Hazánk 1999-ben a NATO, majd 2004-ben az Európai Unió tagjává vált, miáltal egy olyan érték- és érdekközösség részese lett, ami hosszú távra megteremtheti biztonságunkat, lehetőséget biztosít az ország modernizációjához és felzárkózásához. A változások szükségessé tették a korábban megfogalmazott hármas – integrációs, szomszédkapcsolati és nemzetpolitikai – prioritásrendszer újragondolását, kiegészítését. Jegyzetünk tartalmi koordináltai szempontjából **a modern Magyarország három pillére** a parlamentáris demokrácia, a nemzeti együttműködési rendszer, valamint az értékelvű külpolitika, melynek a legfontosabb forrásai nagyrészt azoknak a szervezeteknek az alapító dokumentumai, amelyeknek hazánk tagja, így különösen: az ENSZ Alapokmánya, az Észak-atlanti Szerződés (Washingtoni Szerződés) és az Európai Unióról szóló Szerződés (Lisszaboni Szerződés), továbbá a 2011-ben elfogadott Alaptörvényben nevesített külpolitikai vonatkozású értékek, melyek lejjebb kerülnek kifejtésre. A jelenlegi kormányzat külpolitikai céljainak fontos összefoglalója a 2011. december 19-én bemutatott, *Magyar külpolitika az uniós elnökség után* címet viselő stratégiai dokumentum is (a továbbiakban: Stratégiai Dokumentum). A 2014-ben megalakult új Orbán-kormány külpolitikájában ugyanakkor a korábbiaknál hangsúlyosabb szerepet kap a „keleti nyitás” és a „déli nyitás” politikája, mely területekre vonatkozóan azonban jelen jegyzet kéziratának lezárásáig új stratégiai dokumentum kidolgozására nem került sor.

Ugyanakkor tekintettel kell lenni arra, hogy Magyarország korlátozott erőforrásokkal rendelkező, mind globálisan, mind regionálisan integrálódott, közepes méretű ország. A sikeres modernizáció, a fenntartható fejlődés és a jelenlegi nehéz gazdasági helyzetből való kitörés érdekében egyrészt

alkalmazkodnia kell a globális európai és regionális folyamatokhoz, másrészt aktívan befolyásolnia kell azokat.

A magyar külpolitika legáltalánosabb **kereteit** a nemzetközi jog **ius cogens** határozzák meg, melyeket részletesen jelen fejezet 2.2.1. és 2.2.2. fejezetei ismertetnek.

A magyar külpolitika alapelveit és céljait az Országgyűlésnek a **Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájáról** szóló 94/1998. (XII. 29.) számú határozata és annak 17. pontjára figyelemmel megalkotott, **Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról** szóló 1035/2012. (I. 21.) Korm. határozat, továbbá a **Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiája** elfogadásáról szóló 1656/2012. (XII. 20.) Korm. határozat tartalmazza. 2015. július 1-jén lépett hatályba továbbá a **nemzetközi fejlesztési együttműködésről és a nemzetközi humanitárius segítségnyújtásról** szóló 2014. évi XC. törvény, melyet az Országgyűlés 2014. december 15-i ülésnapján fogadott el, az **1182/2014. (III. 27.) Korm. határozattal elfogadott**, a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó **nemzetközi fejlesztési együttműködési és humanitárius segítségnyújtási stratégia** nyomán.

Az említett dokumentumok célja, hogy keretbe foglalják Magyarország nemzetközi kapcsolatait, ugyanakkor megmutassa a partnerek számára Magyarország felelős, kiszámítható, értékelt magatartását. Jelen fejezet keretei között e dokumentumok főbb elemeit mutatjuk be. Ennek szerves részeként ismertetjük az előzőekben már említett, *Magyar külpolitika az uniós elnökség után* című stratégiai dokumentum irányadó megállapításait is, melyek a magyar külpolitika **aktuális stratégiai irányait és feladatait** foglalják össze.

A magyar kül- és biztonságpolitika kereteit kijelölő dokumentumok alapvetésként meghatározzák Magyarországnak az uniós partnerekkel és NATO-szövetségeseivel közösen vallott értékrendjét, a magyar külpolitika fő célját, feladatát és sarokpontjait. A dokumentumok által vallott **alapvető értékek**: a béke, a biztonság, a nemzetközi jog, a demokrácia, az emberi jogok, az egyéni szabadság és a kollektív jogok, a szociális felelősség, a piacgazdaság, a fenntartható fejlődés, az önkifejezés szabadsága és a sajtószabadság, valamint a kulturális sokszínűség tisztelete. A Stratégiai Dokumentum a magyar külpolitika **értékelvűségének** összefoglalásában kiemeli Magyarország szuverenitását és területi sérthetlenségét mint a nemzetközi jogból következő nemzeti alapértéket, valamint a határok feletti nemzeti összetartozást, mely azonban csak a nemzetközi jog szabályainak tiszteletben tartása mellett érvényesíthető és érvényesítendő. Hangsúlyozza továbbá, hogy a külpolitika értékeinek és érdekeinek összhangját a mindenkori körülmények racionális felméréssel és az ebből levont következtetésekkel kell megteremteni.

A **magyar külpolitika küldetése** nemzeti érdekeink érvényesítése minden olyan vonatkozásban, amely túlmutat országhatárainkon. A nemzeti érdekek érvényesítésének eszközeit a külpolitika alapvetően célszerűségi alapon választja meg, amelynek csupán értékeink szabnak korlátokat. A magyar külpolitika felelősségi tartományát a Stratégiai Dokumentum három koncentrikus körben jelöli meg, vagyis külpolitikánk elsősorban hazánk, valamint szövetségeseink (az EU és a NATO tagjai) és partnereink (a nemzetközi közösség tagjai) polgárainak szabadságáért, jólétéért és biztonságáért érez felelősséget.

A továbbiakban a Stratégiai Dokumentum bemutatja a **nemzetközi környezet alakulását, Magyarország helyét, szerepét, mozgásterét, a magyar külpolitikai prioritásait és az ágazat**

stratégiai főirányait, a külpolitika térbeli dimenzióit, majd bemutatja a külkapcsolati tevékenység eszközszerének fejlesztési irányait.

1.1.1. A NEMZETKÖZI KÖRNYEZET ALAKULÁSA, KÜLPOLITIKÁNK ÁGAZATI ÉS TÉRSÉGI PRIORITÁSAI

A Stratégiai Dokumentum a nemzetközi erőviszonyok legfontosabb formálójaként az országcsoportok **gazdasági teljesítményét** tekinti. Megállapítása szerint közép- vagy akár hosszabb távú trendként „a Nyugat” – az Egyesült Államok és az európai országok – **relatív gazdasági és politikai vezető szerepének, súlyának visszaszorulása várható. A feltörekvő országok** ugyanakkor – például Kína, India, Brazília, Dél-Afrika, Indonézia stb. – **megerősítették világgazdasági pozícióikat**, ami a **világpolitikai súlyuk megnövekedésével** járt.

A gazdasági erőviszonyok átrendeződése a **biztonságpolitikai viszonyokban is fokozatos módosulást** eredményezhet (a feltörekvők növelik védelmi képességeiket), amit valószínűvé tesz az is, hogy a feltörekvő hatalmak gyors gazdasági növekedése energia- és nyersanyag-igényes folyamat, valamint megnöveli az élelmiszerek iránti keresletet is. Az ebből fakadó ellentétek új potenciális konfliktuszónákat hozhatnak létre, illetve a forrásokhoz való hozzáférést, illetve a felhasználásuk visszafogását elősegítő paradigmaváltást tehetik a nemzetközi kapcsolatok egyik legfontosabb kérdésévé.

Az említett kihívások – akárcsak más globális kihívások, pl. a világgazdasági, a környezeti, a vízgazdálkodási, az élelmezési, a migrációs és egyéb problémák – felértékelik a hatékony multilaterális párbeszédet és együttműködést. **Magyarország** nagy jelentőséget tulajdonít a G8 és G20 egyeztetéseinek, de **abban érdekelt, hogy az ENSZ megőrizze vezető szerepét a globális kormányzásban**, és fennmaradjanak Alapokmányának univerzális értékei.

A Stratégiai Dokumentum szerint a **globális átalakulás és az Európára különösen súlyos hatást gyakorló gazdasági válság Magyarországot legyengült társadalmi és gazdasági állapotban találta**. Ennek a helyzetnek a javítása nagy kihívás elé állítja a magyar külpolitikát és diplomáciát.

A magyar külpolitika a fenti helyzetből fogalmazza meg prioritásait (melyek külpolitikánk kiemelt figyelemmel kezelt területeit jelentik), s amely az alábbi törekvéseket jelenti:

- **térségpolitika:** a térségünkhöz kötődő (a közép- és délkelet-európai térség többi államával közös vagy velük kapcsolatos) érdekeink érvényesítése, beleértve a külhoni magyarság érdekvédelmének elősegítését is,
- **euroatlanti orientáció:** nemzeti érdekeink képviselete az EU-ban és a NATO-ban, így többek között az erős és egységes Európa (sikeres válságkezelés, a közösségi módszer dominanciája a döntéshozatalban) célkitűzésének megvalósítása és a transzatlanti együttműködés további erősítése,
- **globális nyitás:** kapcsolataink felélénkítése az elmúlt években külpolitikánkban háttérbe szorult (vagy érdeklődésünkben mindig is kieső) relációkban, fellépésünk erősítése a nemzetközi közösségben, aktivitásunk fokozása a globális kihívások kezelése terén.

A Külgazdasági és Külügyminisztérium által meghirdetett **keleti és déli nyitás politikája** ugyanakkor **nem ezen prioritások helyett, hanem azok mellett értelmezhető:** a keleti gazdasági

partnerekkel történő, a korábbiaknál (elsősorban gazdasági téren) intenzívebb együttműködés nem jelent az euroatlanti partnerektől való elfordulást.

A Stratégiai Dokumentum külön fejezetet szentel **az ágazati szemlélet erősítésének, vagyis azoknak az ágazatoknak, amelyek stratégiáinak megvalósításában különösen fontos szerepet játszanak a nemzetközi összefüggések**, ezért markánsabban jelennek meg külkapcsolati rendszerünkben, és összességében kirajzolják külpolitikánk arcélét. Ezek az alábbi területek:

- **Gazdasági érdekérvényesítés:** hazánk külgazdasági stratégiájának megvalósítása, az EU kereskedelempolitikájával kapcsolatos magyar érdekérvényesítés, ennek a diplomáciai kar rendelkezésére álló eszközökkel való elősegítése.
- **A biztonság erősítése:** az ország állampolgárai biztonságának, szabadságuknak és jólétüknek védelme, szövetségeseink és más nemzetközi partnereink polgárainak biztonságáért való felelősség, a Nemzeti Biztonsági Stratégia végrehajtásának segítése. A Washingtoni Szerződésen alapuló szövetségesi szolidaritás erősítése, hiszen hazánk függetlenségének, szuverenitásának, területi épségének legfőbb záloga a NATO.
- **Energiabiztonság:** mivel hazánk energiafelhasználásának többségét behozatalból fedezi, az importtól való függésünk szükségessé teszi, hogy a magyar külpolitika kiemelten foglalkozzon az energiabiztonság és energiadiplomácia kérdéseivel. Diplomáciánk feladata az ellátásbiztonságot erősítő projektek támogatása, továbbá minden olyan törekvés segítése, amely térségünk energiapiacának megteremtésére irányul.
- **A nemzeti kisebbségek közösségi jogainak előmozdítása:** a magyar külpolitika feladata az új Alaptörvényben részletesen kifejtett külhoni magyarságért való felelősségvállalás rá háruló feladatainak teljesítése.
- **Mezőgazdasági érdekérvényesítés:** mivel az élelmezés és a mezőgazdaság az elkövetkezendő évtizedek nemzetközi életének egyik központi kérdése lesz, a magyar külpolitika feladata – a EU Közös Agrárpolitikája (KAP) mellett – az élelmezési és az élelmiszer-biztonsági kérdések megoldásában való részvétel.
- **A fenntartható fejlődés előmozdítása:** az új Alaptörvény a magyar külpolitika prioritásaként jelöli meg hozzájárulásunkat a világ fenntartható fejlődéséhez. Mivel hazánknek EU-tagként az összes szakpolitika területén érvényesítenie kell a fenntartható fejlődés szempontjait, emellett nagyszámú környezetvédelmi egyezménynek vagyunk részese, környezetpolitikánk nagyrészt nemzetközi vonatkozású ügyekből áll.
- **Kulturális, társadalmi és vallásdiplomácia:** a külföldi társadalmakkal folytatott párbeszéd legfontosabb csatornáját a kulturális teljesítmények közvetítése, illetve a kulturális értékek iránti érdeklődés jelenti. Ebben kiemelkedő szerep hárul a magyar külpolitikára (Balassi Intézet, magyar intézetek). Magyarország részt kíván venni a kulturális sokszínűséggel kapcsolatos európai politika megerősítésében, a nemzetközi tudományos vérkeringésben. Érdekünk továbbá, hogy nemzetközi kapcsolataink alakítása során figyelembe vegyünk a vallási tényezőket, számoljunk hatásukkal, és éljünk a közös célok, például a béke vagy a szociális felemelkedés érdekében a vallások közötti együttműködés lehetőségével.

A Stratégiai Dokumentum a magyar külpolitika térbeli dimenzióit két nagy térségre osztja: a külpolitikai **identitásunkat meghatározó térségekre** (Közép-Európa, Európa és a transzatlanti térség), illetve a **globális nyitás által megcélzott térségekre** (posztsovjét térség, Ázsia, Közel-Kelet és Észak-Afrika, Szubszaharai Afrika és Száhel-térség, Latin-Amerika). A dokumentum az egyes térségekre vonatkozóan megfogalmazza a magyar külpolitika legfontosabb céljait, célkitűzéseit is.

Közép-Európa kapcsán az itt élő népek közös érdekeinek érvényesítését, az ennek érdekében folytatott kétoldalú és többoldalú együttműködés fokozását a magyar külpolitika a legfontosabb célkitűzései közé sorolja. A dokumentum különösen **az energiapolitika és a biztonságpolitika terén** hangsúlyozza, hogy **a közép-európai térség határozza meg a magyar kül- és biztonságpolitika gondolkodási kereteit**. A szomszédos országokkal fenntartott kapcsolatok terén a gazdasági együttműködést és a gazdaságdiplomáciát, a környezeti és gazdasági érdekek harmonizációját és magyar közösségek védelmét tekinti a magyar külpolitika legfőbb törekvésének. A visegrádi országok (Csehország, Lengyelország, Magyarország, Szlovákia) együttműködése kapcsán az EU-ban való közös fellépés szükségességét hangsúlyozza. A Nyugat-Balkánt – szomszédsága mellett – elsősorban az EU bővítési politikája, illetve ennek magyar elősegítése teszi fontossá a magyar külpolitika számára.

A **közép-, kelet- és délkelet-európai térségben** Magyarország hét szomszédja közül öt immár tagja az Európai Uniónak, közülük négy a NATO-nak is. Belátható időn belül, a tagsági követelmények teljesítésének függvényében további szomszédok csatlakozhatnak e szervezetekhez, ugyanakkor ez a perspektíva függ az adott ország belső fejlődésétől, de az unió és a NATO befogadóképességétől is, amely az utóbbi években érezhetően meggyengült. A Magyarországgal szomszédos, nem EU-tag országok demokratizálódása, gazdasági stabilizálódása és európai felzárkózása, ha differenciáltan is, de folytatódik. Az 2013-ban kirobbant ukrán válság, a komoly belső problémákkal küzdő Bosznia-Hercegovina, illetve Koszovó helyzete ugyanakkor azt mutatják, hogy az állami instabilitás a gazdasági-szociális feszültségekkel párosulva támadhatóvá teheti az országot, illetve hogy a szélsőséges nacionalizmus, az etnikai kirekesztés, gyűlölet eszméi nem tűntek még el, s magukban hordozzák a destabilizálódás veszélyét. Ez utóbbi különösen akkor növeli biztonsági kockázatunkat, ha Európa közvetlen szomszédságában következik be.

A magyar kül- és biztonságpolitika kereteit kijelölő dokumentumok szerint az egyes országok biztonsága szorosan összefügg más, nem csak földrajzilag közel eső országokéval. **A biztonság átfogó fogalom, a katonai mellett figyelembe veendő politikai, társadalmi, gazdasági, információs és technológiai, környezeti, egészségügyi vetülete is.** Európa – így Magyarország – és Észak-Amerika hagyományos **katonai veszélyeztetettsége** középtávon alacsony szintű.¹ Reagálni kell azonban a világ más részein, így az Európa szomszédságában jelentkező fenyegetésekre, az adott régió lakosságát, szomszédjait és közvetve az egész euroatlanti térséget is érintő hagyományos konfliktusokra. A dokumentumok az alábbi globális biztonsági kihívásokat jelölik meg: a szélsőséges ideológiák, az etnikai kirekesztés, a regionális konfliktusok, a nemzetközi terrorizmus, a tömegpusztító fegyverek és hordozóeszközök terjedése, a természeti és ember okozta katasztrófák, a közegészségügyi-járványügyi kockázatok, az illegális kábítószer- és fegyverkereskedelem, a nemzetközi szervezett bűnözés és különösen ezek kombinációja. Ezek hatásait erősíthetik a működésképtelen államok és a tömeges nemzetközi migráció jelentette kockázatok.

A magyar külpolitika támogatja, illetve aktívan részt kíván venni az EU olyan makroregionális stratégiáinak végrehajtásában, mint a Duna Régió Stratégia (amely gazdasági, biztonságpolitikai

¹ Ezzel összhangban van a Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiája elfogadásáról szóló 1656/2012. (XII. 20.) Korm. határozat 9. pontja, mely szerint Magyarország egyetlen államot sem tekint ellenségének, vitás kérdéseit az Egyesült Nemzetek Szervezete Alapokmányának elveivel és a nemzetközi jog normáival összhangban, békés eszközökkel kívánja rendezni. Fontos jelezni, hogy a Stratégiai Dokumentum az ukrán válság előtt született.

és a külhoni magyarság szempontjából is fontos hazánk számára), az EU Fekete-tengeri Szinergia vagy az EU Keleti Partnerség és az Európai Szomszédságpolitika. Az EU Keleti Partnerségi programjának prioritásai (befektetési környezet javítása, energiátranzit biztonságának erősítése) egybeesik hazánk gazdasági érdekeivel e térségekben, vagyis Kelet-Európában, valamint a dél-kaukázusi régióban.

Balkán-politikánk és fekete-tengeri politikánk alakításában a Stratégiai Dokumentum kiemelkedő partnerként tekint Görögországra és Törökországra. Ez utóbbira az említett térségek és a közel-keleti térség biztonsága szempontjából is fontos szereplőként tekintünk. A Baltikumra, illetve a visegrádiak és baltiak együttműködésére (V4+B3) úgy tekintünk, mint amely az EU-politika, illetve a posztszovjet térséggel kapcsolatos politika terén is eredményes lehet.

A magyar Európa-politika kapcsán a Stratégiai Dokumentum mindenekelőtt arra hívja fel a figyelmet, hogy néhány, nemcsak hazánkat, hanem földrészünket, sőt a nyugati világot érintő sorskérdésre választ kell adnunk az elkövetkezendő években. Ezek között a szuverén adósságválság és a növekedési válság leküzdése, a költségvetési fegyelem és a növekedés ösztönzése, illetve a versenyképesség és az európai szociális vívmányok közötti ellenmondás feloldása előkelő helyen szerepel. **A magyar Európa-politikának azokat a törekvéseket kell erősítenie, amelyek a vezetési válság leküzdésére, a demokratikusan megválasztott kormányok erejének helyreállítására irányulnak. Ezzel párhuzamosan a dokumentum a legfontosabb feladatnak Magyarország érdekérvényesítő képességének tartós növelését tekinti.**

Magyarország erős és egységes Európai Unió létrehozásában érdekelt, ahol a döntések meghozásakor az ún. közösségi módszert részesítik előnyben a kormányközi együttműködés keretében hozott döntésekkel szemben. Európa-politikánk kiindulópontja **az európai értékek iránti elkötelezettség**. A magyar Európa-politika célkitűzéseit a felzárkózáshoz, a biztonság erősítéséhez, a teljes jogú tagság előnyeinek minél teljesebb körű kihasználásához és a külhoni magyarsággal való együttműködéshez kapcsolódó kérdések képezik. Mindezekhez a dokumentum az alábbi alapvetéseket tartja kulcsfontosságúnak:

- „**Polgárok Európája**” – értékközpontú és a polgárok számára szolgáltató EU.
- **Az európai társadalmi modell megerősítése és értékeink érvényre juttatása.** Mivel a XXI. század olyan kihívásokkal köszöntött ránk, amelyek az európai társadalmi modellt veszélyeztetik, fel kell ruházni az Európai Uniót olyan eszközökkel, hogy tagállamait folyamatosan az értékek képviselőjére és az alapelvek betartására készítse.
- **Egyenrangú tagság megvalósítása, egyenlő bánásmód biztosítása.** Megoldást kell találni arra, hogy a régi és az új tagállamok közötti mindenféle különbség megszűnjön. Törekedni kell az országcsoportok közötti törésvonalak mélyülésének elkerülésére.
- **Az eddigi vívmányok megőrzése.** Bár a többsebességes Európa tény (pl. eurózóna), azonban meg kell akadályoznunk, hogy további törésvonalak és fragmentáció alakuljon ki. Az EU jelenlegi rendszere és vívmányai garanciát jelentenek arra, hogy idővel a kevésbé fejlett társadalmak felzárkózzanak a fejlettebbekhez. Ezeket a vívmányokat meg kell őrizni és érvényesíteni kell minden területen.
- **A külső és a belső célok szintetizálása.** Törekedni kell arra, hogy a Magyarországot és a magyar társadalmat leginkább érintő aktuális kérdésekre uniós szinten találjunk választ. Közelíteni kell a nemzeti és az uniós napirendet.

- **Következetesség.** A hitelesség alapja a kiszámíthatóság, vagyis hogy legyen világos, Magyarországot mit képvisel.
- **A nemzetpolitikai célkitűzések képviselete.** A nemzetpolitika stratégiai keretdokumentumában megfogalmazott nemzetpolitikai célkitűzéseknek az uniós politikánkban is tükröződniük kell, nem lehet a két területet külön kezelni, főleg pedig az egyiket a másik elé helyezni.

EU-politikánk legfontosabb célkitűzéseinek a következőket tekinti a Stratégiai Dokumentum:

- **Stabil euró, a pénzügyi szektor hatékony működése.** Az eurózóna válságának hatékony kezelése hazánk számára is létkérdés. Világossá vált, hogy a pénzügyi szektor hatékony ellenőrzésére van szükség, ezt azonban nem csupán európai, hanem globális szinten is el kell érni.
- **A strukturális, regionális és kohéziós politika megőrzése.** El kell fogadtatnunk partnereinkkel, hogy a strukturális, regionális és kohéziós politikát fenn kell tartani, mert arra áldozva az egész Európa Unió versenyképessége növekszik.
- **A közös agrárpolitika megőrzése.** Az elegendő és biztonságos élelmiszer-ellátás, valamint az élelmiszerek minőségének biztosítása a közös agrárpolitika megőrzését igényeli. A vidékfejlesztési politika révén érhető el, hogy a vidéki lét ne jelentsen hátrányt egyetlen európai polgár számára sem.
- **Európa dinamizálása.** Érdekünk, hogy gazdasági értelemben stabilabbá, erősebbé, egységesebbé és dinamikusabbá váljon Európa. Fel kell gyorsítani az egységes piac kiteljesítését, elsősorban a munkaerő és a szolgáltatások áramlása terén. Az európai gazdaságnak a munkahelyteremtés felé kell elmozdulnia. Az uniónak versenyképesnek kell lennie a többi régióval a foglalkoztatás, a termelékenység, valamint a kutatás és fejlesztés terén.
- **Belül egységes és a világban erős Európa.** Az oktatásba, a kutatás-fejlesztésbe, az innovációba történő fokozott beruházás, a klímavédelem, a leszakadó rétegek felzárkóztatása jelentik most a legfontosabb közösségi prioritásokat.
- **Kis- és középvállalkozások támogatása.** Magyarországnak az unióban a kis- és középvállalkozások ügyének előmozdítójává kell válnia.
- **Energiabiztonság.** A kontinens energiabiztonságnak egyik legfontosabb tényezője az egységes piac keretében mielőbb létrehozandó európai energiaközösség.
- **Fenntarthatóság.** A globális élelmiszerválság és a klímaváltozás szükségesség teszi az olyan ágazatok fenntarthatósági problémáinak kezelését, mint a mezőgazdaság és a vízgazdálkodás.
- **A szabadság és jólét humán forrásainak megőrzése.** A szabadságnak és jólétnek kulcsfontosságú tényezője a munkaerő létszámbeli és szellemi újratermelődése. Európa demográfiai helyzete az unió egyik gyengesége hosszú távon is. Fontosnak tartjuk, hogy az európai munkaerő-szükségletet és a munkaerő-aktivitás növelését elsősorban – dinamikus családpolitika, oktatás-nevelés, szakképzés és felnőttképzés, valamint a kulturális sokszínűség révén – belső forrásokból biztosítsa az unió.
- **A gyakorlatban is működőképes közös kül-, biztonság- és védelempolitika.** Ameddig ebben nincs előrelépés, Európa a nemzetközi szinten gyenge marad. Magyarországról támogatjuk az európai külügyi szolgálat működésének tökéletesítését, erősítjük a magyar jelenlétet a szolgálatban, továbbá Magyarország továbbra is aktív szerepet vállal az EU válságkezelő tevékenységében, valamint az ehhez szükséges képességek fejlesztésében.

A Stratégiai Dokumentum arra is felhívja a figyelmet, hogy az európai gazdasági válság és az Európai Unió jövőjével kapcsolatos viták új megvilágításba helyezik Közép-Európa kérdését, az EU döntéshozatalában meghatározó szerepet játszó tagállamoknak pedig nagyobb figyelmet kellene

szentelniük térségünknek, meg kellene erősíteniük saját Közép-Európa politikájukat. (Magyarország és az Európai Unió a jegyzet témája szempontjából releváns kapcsolatrendszere a jegyzet 1.4. pontjában kerül részletesebb ismertetésre.)

Magyarország az európai integráció, a térségbeli együttműködés, a saját és közös erőfeszítések kombinálása révén használhatja ki a legjobban a **globalizáció előnyeit**, védekezhet a legeredményesebben annak kedvezőtlen hatásai ellen. Magyarországot katonai támadás veszélye ma nem fenyegeti, ugyanakkor jelentősen megnőtt a természeti vagy civilizációs eredetű veszélyhelyzetek, katasztrófák kockázata. Az ország nem közvetlen célpontja a terrorizmusnak, de számolnia kell annak lehetséges következményeivel. Az ország területe menekültek vagy terroristák számára tranzitútvonallá, előbbieknél esetleg célállomássá is válhat. Kiemelt jelentőségű Magyarország számára a leszerelési és fegyverzetkorlátozási rendszerek fenntartása, különös tekintettel az európai hagyományos fegyveres erőkről szóló szerződésre és a nukleáris non-prolifерációs² rendszer további gyengülésének elkerülésére.

A transzatlanti térség kapcsán a Stratégiai Dokumentum kiemeli, hogy az észak-amerikai hatalmak nem csupán hazánk biztonságát garantálni kész stratégiai szövetségeseink, de az ország gazdasági-társadalmi modernizációjának legfontosabb külső erőforrásai is.

A NATO hosszabb távon is az európai kollektív biztonság letéteményese, Magyarország biztonságának – mindenekelőtt hagyományos, katonai téren – elsődleges garanciája, az Egyesült Államok markáns európai szerepvállalásának legfőbb intézményes kerete. Szövetségi viszonyunk alapja az Észak-atlanti Szerződés (Washingtoni Szerződés), kiemelten a kollektív védelmet biztosító 5. cikkely. Az uniós tag Magyarország alapvető érdeke az atlanti együttműködés erősítése és az európai-amerikai cselekvési egység erősítése. Magyarország határozott törekvése, hogy a NATO és az Európai Unió érdemi gyakorlati és politikai együttműködése erősödjön, és a két szervezet egységesen lépjen fel a nemzetközi biztonság bonyolult, kényes kérdéseiben. Magyarország különösen fontosnak tartja, hogy fennmaradjon, sőt erősödjék az USA politikai, biztonsági és gazdasági érdeklődése a közép-, kelet- és délkelet-európai térség iránt.

A globális nyitás kapcsán a Stratégiai Dokumentum megállapítja, hogy **a korábbi években diplomáciai kapcsolatrendszerünkben háttérbe szorult térségek dinamikus felértékelődésen mentek keresztül a nemzetközi életben**. Elsősorban ez teszi szükségessé a magyar külpolitika globális figyelmének erősítését. **Földrajzi értelemben** ez azt jelenti, hogy mind a multilaterális, mind a kétoldalú keretek között keresni kívánjuk a kölcsönösen előnyös együttműködés lehetőségeit. **Tematikus értelemben** e nyitás olyan kérdések iránti érdeklődésünket jelenti, amelyek nem feltétlenül érintik közvetlenül hazánkat, de világviszonylatban fontosak és a nemzetközi életben felértékelődőben vannak (pl. terrorizmus, világegészségügy, tengerek ökológiai állapota). Ezek a kérdések ugyanis hatást gyakorolnak azokra a körülményekre, amelyek alakulása elsőrendű kérdés hazai fejlődésünk, illetve ezt segíteni hivatott külpolitikánk számára. A globális

² Az egyik legnagyobb veszélyt a nemzetközi békére és biztonságra a tömegpusztító – nukleáris, radiológiai, vegyi és biológiai – fegyverek, valamint az előállításukhoz és célba juttatásukhoz szükséges eszközök és technológiák elterjedése jelenti. Fennáll a veszély, hogy terroristacsoportok vagy a terrorizmust támogató államok is hozzájutnak e fegyverekhez és anyagokhoz. Ezt a folyamatot idegen szóval proliferációnak nevezik. Non-prolifерáció: a tömegpusztító fegyverek elterjedésének megakadályozása államközi és nemzetközi szintű összefogással.

nyitás mellett erősíti nemzetközi pozíciónkat, másrészt hozzájárulhatnak a magyar külgazdaság diverzifikálásához.

A globális nyitás egyik fontos célterülete a **posztszovjet térség**, mert érdekünk fűződik ahhoz, hogy a velünk szomszédos óriásrégió államai gazdasági életüket és jogrendszerüket egyre átláthatóbbá, kiszámíthatóbbá tegyék, különös tekintettel arra, hogy a teljes magyar tőkekihelyezés mintegy negyede e térségben jelenik meg. A térség alapvető fontosságú az energia beszerzése és szállítása szempontjából is. Ugyancsak fontos érdekünk, hogy **Ázsia** feltörekvő gazdaságaival (pl. Kína), azokkal a gazdaságokkal, amelyek világ legfejlettebb országai közé tartoznak (Japán, Dél-Korea, Szingapúr), a világpolitikában egyre jelentősebb szerepet játszó nagyhatalmakkal (Kína, India) kölcsönösen előnyös, külgazdasági részesedésünk növelését elősegítő kapcsolatokat alakítsunk ki. Alapvetőnek tartjuk ugyanakkor, hogy ázsiai törekvéseink szövetségi politikánk céljaival is álljanak összhangban. Mivel a **közel-keleti és észak-afrikai térség** – miként azt a 2011-től tartó események is bizonyítják – közvetetten és (pl. migrációval) közvetlenül is érintik hazánk és térségünk biztonságát, ide irányuló külpolitikánk prioritása a béke és a biztonság, a stabilitás megteremtésének és megszilárdításának támogatása. Külgazdasági szempontból fontos stratégiai és nemzetgazdasági érdek a MOL tevékenységének elősegítése a térség országaiban. A Szubszaharai Afrika és a Száhel-térség a globális gazdasági erőterben felértékelődőben van, emellett az EU közös kül- és biztonságpolitikájának, illetve együttműködési és humanitárius segítségnyújtási programjának egyik fontos célterülete.

Ezekben a programokban azonban csak akkor tudunk aktívan és kezdeményezően részt venni, ha van „saját” Afrika-politikánk. Ez utóbbi prioritásai közé a humanitárius, mezőgazdasági, környezetvédelmi-vízgazdálkodási és egészségügyi kérdések figyelemmel kísérése, a demokratikus átalakulással kapcsolatos tapasztalatok megosztására mutató igény felmérése tartozik. Latin-Amerika országai – jelentős belső differenciáltság mellett – az ázsiaiakhoz hasonlóan ütemes fejlődési, felemelkedési útra léptek, sőt többen közülük globális hatalmi tényezővé váltak (Brazília, Argentína és Mexikó a G20-ak tagja). Emellett a térség legfőbb szövetségeseink, az Egyesült Államok és az Európai Unió számára is kiemelkedő jelentőséggel bír. Külpolitikai aktivitásunkat mindezek mellett az is indokolja, hogy a teljes kontinens alig fél százalékkal részesedik külkereskedelmünkéből. A térség országai közül azokra koncentrálunk, amelyekkel értékrendi hasonlóságokra, érdekazonosságra épülő politikai együttműködést tudunk kialakítani, illetve ahol viszonylag jelentős a magyar diaszpóra.

1.1.2. MAGYARORSZÁG CSELEKVÉSI TERÜLETEI

A **biztonság** megteremtése érdekében Magyarország a jövőben is részt vesz a nemzetközi biztonság erősítésére irányuló béketámogató műveletekben. Így kell értelmezni a Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1035/2012. (I. 21.) Korm. határozat 43. pontját, mely szerint a **Magyar Honvédség** Magyarország szuverenitása szavatolásának alapvető intézménye, **nemzetközi szerepvállalásait tekintve a külpolitika megvalósításának egyik meghatározó eszköze**.

A Magyar Honvédség alapvető feladata, hogy az Alaptörvénnyel összhangban garantálja hazánk biztonságát, valamint hozzájáruljon szövetségeseink kollektív védelméhez. Aktív szerepet vállal a nemzetközi katasztrófa-segítségnyújtásban. Magyarország hozzájárul a terrorizmust elhárítását, illetőleg megelőzését célzó közös intézkedésekhez.

A biztonság kérdését komplex módon kezelve, Magyarország kiemelt figyelmet fordít az **energia-biztonság** megteremtésére (ideértve az energiahatékonyság növelését, a megújuló energiaforrások használatát és alternatív beszerzési útvonalak kialakítását éppúgy, mint az unió közös energiapolitikája megteremtésének támogatását), valamint a globális környezetváltozás valószínűségének csökkentésére.

Magyarország célja, hogy a **gazdaság** teljesítménye és az életkörülmények tartósan és gyors ütemben közelítsenek az Európai Unió átlagához. Ennek alapja egy tartós államháztartási és külső egyensúlyon nyugvó, növekedés- és fejlesztésorientált gazdaságpolitika.

Magyarország támogatja a nemzetközi működőtőke-áramlás hatékony szabályozására irányuló kezdeményezéseket. A külföldi működő tőke alapvetően korlátozásoktól mentes magyarországi beáramlását a hazai jogszabályokon túl nemzetközi kötelezettségvállalások is garantálják. A Stratégiai Dokumentum megjegyzi, hogy a magyar elnökség alatt az unió meghatározó lépéseket tett a gazdasági kormányzás megteremtésének irányába.

Az **éghajlatváltozás** problémáinak kezelése érdekében Magyarország arra törekszik, hogy részt vegyen a globális környezeti kihívások kezelésében (megújuló energia hasznosítása, biológiai sokféleség megteremtése, életminőség javítása) éppúgy, mint a környezetbiztonság növelésében (ideértve például az árvízveszély csökkentését).

A Stratégiai Dokumentum arra mutat rá, hogy az új Alaptörvény a magyar külpolitika prioritásként jelöli meg hozzájárulásunkat a világ **fenntartható fejlődéséhez**. Az európai integrációban a fenntartható fejlődés olyan átfogó szempont, amelyet az EU összes szakpolitikájának érvényesítenie kell. Hazánk nagyszámú környezetvédelmi egyezménynek részese. Ebből eredően környezeti politikánk nagyrészt nemzetközi vonatkozású ügyekből áll, amelyek már az ún. ökodiplomáciai szerepvállalást is szükségessé teszik.

A **nemzetközi fejlesztési együttműködés** tekintetében Magyarország fontos céljának tekinti az elmaradott térségek támogatását, az éhezés, a járványok és fertőzések mérséklését, az iskoláztatás, a női egyenjogúság és a fenntartható fejlődés biztosítását. A 2014-ben megalakult Nemzetközi Fejlesztési Együttműködés (NEFE) Koordinációs Tárcaközi Bizottság 2014. december 19-i ülésén elfogadta, hogy a 2015 és 2017 közötti időszakban a magyar NEFE-program kiemelt célszorgai Szerbia, Bosznia-Hercegovina, Ukrajna, Moldova, Etiópia, Kenya és Laosz lesznek. 2014-ben ugyancsak elfogadták a korábban már említett, **nemzetközi fejlesztési együttműködésről és a nemzetközi humanitárius segítségnyújtásról** szóló 2014. évi XC. törvényt, illetőleg az **1182/2014. (III. 27.) Korm. határozattal elfogadott**, a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó **nemzetközi fejlesztési együttműködési és humanitárius segítségnyújtási stratégiát**.

Magyarország a **nemzetközi migráció** kezelését fontos kérdésnek tekinti. Ennek keretében az uniós elvekkel és célokkal összhangban – európai uniós és Schengen-tagállam partnereivel együtt – hatékonyan fellép az illegális **migráció** ellen. Ugyanakkor szabályozott mederben tartja és a gazdasági növekedés javára kiaknázza a természetes jelenségnek tekinthető legális migrációt. A stratégia külön is hangsúlyozza, hogy Magyarországnak nem célja a szomszédos országokban, illetőleg a diaszpórában élő magyarság tömeges áttelepülésének ösztönzése.

A migrációval összefüggésben kell említést tennünk az **1698/2013. (X. 4.) Korm. határozatról**, amely *A Migrációs Stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014–2020 ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó hétéves stratégiáról* címet viseli. Ennek értelmében Magyarországnak aktív szerepet kell vállalnia az illegális migráció elleni hatékony küzdelemben, ugyanakkor pedig a valós hazai munkaerőpiaci igények figyelembevételével kell a legális migrációt előmozdítani, és törekedni kell a származási és tranzitországokkal (különösen az Európai Uniótól keletre, délkeletre fekvő államokkal) való hatékony együttműködésre.

A **kultúra, tudomány és oktatás** tekintetében Magyarország célja, hogy az Európai Kutatási Térségbe történő integrálódásával kihasználja az uniós tagság nyújtotta előnyöket. Magyarország fontosnak tartja, hogy a világban bárhol keletkező új tudományos eredmények a jövő magyar nemzedéke számára hozzáférhetőek és elsajátíthatóak legyenek. Ugyancsak fontos cél, hogy érzékelhetően növekedjen a műszaki és természettudományi szakemberek aránya Magyarországon az elkövetkező években. A Stratégiai Dokumentum külön kitér a sokszínűség tiszteletének szolgálatában álló kulturális, társadalmi és vallásdiplomáciára is.

A Stratégiai Dokumentum a fenti prioritások körébe sorolja a **nemzeti kisebbségek közösségi jogainak előmozdítását** is. A külhoni magyarság és Magyarország együttműködésének közös céljait a külhoni magyar szervezetek és a magyarországi politikai élet főbb szereplőinek közös fóruma, a Magyar Állandó Értekezlet (MÁÉRT) 2011. november 24-i, X. ülésén stratégiai nemzetpolitikai keretdokumentumban foglalta össze.

1.1.3. A KÜLKAPCSOLATOK ESZKÖZRENDSZERE

A Stratégiai Dokumentum Magyarország külkapcsolatainak fejlesztéséhez, illetve a céljainak megvalósításához rendelt **eszközrendszer** részeként az ország gazdasági erejét, teljesítményét, tudományos-technológiai, kutatás-fejlesztési és innovációs kapacitását és nemzetközi fejlesztési politikáját említi, valamint a külkapcsolatok alakításának intézményeit veszi sorra.

Ezen intézményrendszert a tankönyv további fejezetei részletezik, itt és most csak annyit célszerű megjegyezni, hogy a stratégia az állami szereplők mellett hangsúlyos szerepet szán a reálgazdaságot képviselő munkaadói és munkavállalói szervezeteknek, az önkormányzatoknak és önkormányzati szövetségeknek, valamint a külpolitikai-külkapcsolati területen érdekelt civil szervezeteknek.

1.2. AZ EURÓPAI UNIÓ KÜL- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKÁJÁNAK ELŐZMÉNYEI

1.2.1. A KÜL- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKA KEZDETEI

Az európai integrációs törekvések hívei kezdettől fogva célként jelölték meg nemcsak a gazdaság, hanem a politika különböző területein történő szoros együttműködést is. A bipoláris világrendszer időszakában **előtérbe kerültek a közös védelem megteremtésére irányuló erőfeszítések**. A gazdasági integráció rendkívüli sikerei ismételten megerősítették azt a gondolatot, hogy a nyugat-európai országok között a politikai, ezen belül a külpolitikai célok, törekvések és eszközök egyeztetésének is van létjogosultsága. Az igazi eredmény a hatvanas évek végén következett be, amikor **az EK állam- és kormányfőinek 1969 végén tartott csúcstalálkozásán** a külügyminiszterek első ízben kaptak megbízást arra, hogy vizsgálják meg a külpolitikai együttműködés lehetőségeit. Ez a felkérés

egy sajátos történelmi szituációban következett be, akkor, amikor az európai enyhülés bizonyos körvonalai a Varsói Szerződés csehszlovákiai intervenciója ellenére kezdtek kibontakozni. Nyugat-Európa ekkor kezdte a nemzetközi politikában markánsabban – bizonyos sajátos, a külpolitika területén is – jelentkező érdekeit megfogalmazni. Az 1970-re elkészült ún. **Davignon-jelentés** volt az alapja annak, hogy a közel 15 éven át tartó, nem túl intenzív tanácskozások után az 1986-ban elfogadott és 1987-ben hatályba lépett Egységes Európai Okmány szentesítette az **Európai Politikai Együtműködést**, vagyis megteremtette a külpolitika egyeztetésének bizonyos jogi feltételeit.

Az Európai Politikai Együtműködés által megteremtett keretek azokban a külpolitikai kérdésekben irányoztak elő együttes fellépést, amelyekkel minden állam egyet tudott érteni. Hamarosan kiderült, hogy a tagállamok, amelyek a gazdasági együttműködés területén készek voltak a nemzetkefelettség egyre jelentősebb elemeit elfogadni, a politikában és kiváltképpen a külpolitikában egyáltalában nem voltak hajlandók szuverenitásuk feladására. Ebből az is következett, hogy kizárólag a kormányközi együttműködés erősítését határozták el, így a kooperáció elsősorban az egyeztetésben nyilvánult meg.

A közös európai külpolitikával kapcsolatban a későbbiekben is alapvető fontosságú azt figyelembe venni, hogy bár a nyugat-európai országok közötti együttműködés már régen elmozdult a kormányközi kooperáció szintjéről, a külpolitika képezi az egyik legkényesebb területet, ugyanis **a külpolitika áll a legszorosabb összefüggésben a hagyományos nemzetállami szuverenitással.**

1.2.2. A KÖZÖS KÜL- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKA A MAASTRICHTI SZERZŐDÉSBEN

Az 1992-ben aláírt és 1993. november 1-jén hatályba lépett Maastrichti Szerződés létrehozta az Európai Uniót, megteremtve annak sajátos, három pillérből álló rendszerét. A Maastrichti Szerződés értelmében az Európai Unió második pillére a közös kül- és biztonságpolitika volt.

A Maastrichti Szerződés az ENSZ Alapokmányában, a Helsinki Záróokmányban és a Párizsi Chartában lefektetett (és a 2.2.1. pontban részletesebben is bemutatásra kerülő) 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, a **Tanács** pedig azt a hatáskört kapta, hogy megítélje, **milyen kérdésben szükséges közös álláspont kialakítása, 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.** A Tanács egyhangúlag határozza meg a közös akció céljait, eszközeit, feltételeit és végrehajtási időtartamát.

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 a humanitárius segítségnyújtásra.

Míg a Maastrichti Szerződés igen lényeges áttörést hajtott végre a közös külpolitika területén, addig a biztonságpolitika védelmi aspektusai továbbra is kidolgozatlanok maradtak. Noha a Maastrichti Szerződés előíranyozza a közös európai védelmi politika kialakítását is, melynek célja az, hogy a jövőben ez igazi közös védelmet biztosítson az uniónak, igazából az unió még nagyon távol állt attól, hogy a legáltalánosabb elveken kívül bármilyen egyértelmű elképzelést megfogalmazzon. A Maastrichti Szerződés értelmében **az unió a Nyugat-európai Uniót (NYEU) kérte fel az európai védelempolitikai döntések és akciók kidolgozására, végrehajtására**. A NYEU azonban nem volt képes ezen ambiciózus célok teljesítésére, így a szervezet működését 2001-ben gyakorlatilag meg is szüntették. A NYEU állandó tanácsának elnöksége döntése értelmében, tekintettel arra, hogy a szervezet betöltötte történelmi szerepét, a NYEU 2011. június 30-án mint kormányközi nemzetközi szervezet megszűnt. A NYEU megszűnését követően fennmaradt egyes igazgatási jellegű feladatok intézését az Európai Unió Műholdközpontja vette át.

1.2.3. AZ AMSZTERDAMI SZERZŐDÉS ÚJÍTÁSAI A KÖZÖS KÜL- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKA TERÉN

Az Európai Unió előtt álló **első jelentős nemzetközi kihívás** kétségkívül az elhúzódó **délszláv válság** volt.

Kiderült, hogy az Európai Uniónak sem egységes koncepciója, sem egységes kezelési elvei, sem hatékony fellépésre való elhatározottsága és eszközei nem voltak. Ilyen körülmények között az Európai Unió kereste a helyét, a különböző elvetelt politikai közvetítők kísérletei és rendezési törekvései lényegében kudarcot vallottak. A délszláv kérdésben mutatott passzivitás és kapkodás kielezte az unió tagországai közötti álláspontok különbségeit.

Az 1996-ban megkezdett kormányközi konferencián elemi erővel vetődtek fel általános elvi kérdések is, amelyek természetesen túlmutattak a kül- és biztonságpolitika kérdéskörén. Ilyen kérdéskör volt a döntéshozatallal kapcsolatos előrelépés lehetősége, vagyis az, hogy az unió elmélyülhet-e a többségi elv bevezetésével, vagy a kormányköziséget kifejező konszenzust kell fenntartani.

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), a **közös álláspontok** (valamely konkrét nemzetközi kérdésben) és a **közös akciók** (operatív fellépés konkrét ügyekben) voltak, de a Tanács egyhangú döntéssel szükség esetén **nemzetközi egyezményt is köthetett** harmadik államokkal vagy nemzetközi szervezetekkel.

A Tanács, illetve az EU nevében az Elnökség nagyon gyakran élt a **nyilatkozattétel** lehetőségével, amely az Unió álláspontját, elvárásait juttatta kifejezésre konkrét kérdésben; ha ez meghatározott harmadik országnak szólt, akkor „**démarche**” volt az elnevezése.

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.

Egy teljesen új pozíció is létrejött, az úgynevezett **Mr. CFSP** (Common Foreign and Security Policy, a közös kül- és biztonságpolitika angol rövidítése), ami azt jelenti, hogy a Tanács főtájtára kapott felhatalmazást az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája képviselőjére. Az Amszterdami Szerződés megerősítette, hogy a közös kül- és biztonságpolitika magában foglalja a közös védelmi politika, illetve a majdani közös védelem fokozatos kialakítását, valamint hogy a Nyugat-európai Unió szerves részét képezi az EU ilyen irányú fejlődésének.

1.3. A LISSZABONI SZERZŐDÉS ÉS A KÖZÖS KÜL- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKA

Az Európai Tanács 2007. június 21–22-i ülése döntött az Európai Unió alapszerződéseit módosító kormányközi konferencia megindításáról, egyben meghatározva a konferencia pontos mandátumát is. Az **Európai Tanács október 18–19-i ülése elfogadta a reformszerződést**, amelyet az állam- és kormányfők 2007. december 13-án Lisszabonban írtak alá, és 2009. december 1-jén lépett hatályba.

A **Lisszaboni Szerződés** eredményeként az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) a korábbi nyolc helyett immáron hat címből áll. Az egyik leglényegesebb változás, hogy az unió hárompilléres szerkezete megszűnt, valamint az Unió jogi személlyé vált, és magába olvasztotta az eddigi Európai Közösséget. **A közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) immáron része az unió egységes szerkezetének**, azonban továbbra is külön szabályok és eljárások hatálya alá tartozik.

A bel- és igazságügyi együttműködésről szóló harmadik pillér az Európai Unió működéséről szóló szerződésbe (az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosított változatába) épült be mint „a szabadság, biztonság és jog térségére” vonatkozó uniós politika.

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

1.3.1. ALAPELVEK ÉS CÉLKITŰZÉSEK

A Lisszaboni Szerződés alapvetésként megerősíti, hogy az **unió nemzetközi szintű fellépése azon elvekre épül, amelyek a 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 Helsinkii 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.

1.3.2. ÁLTALÁNOS ELJÁRÁSI SZABÁLYOK

Az általános szabályok között meghatározták az unió KKBP-re vonatkozó **hatáskörét, amely a külpolitika minden területére és az unió biztonságát érintő valamennyi kérdésre kiterjed**, ideértve egy közös védelempolitika fokozatos kialakítását, amely közös védelemhez vezethet.

A KKBP kormányközi jellegének továbbélését bizonyítja az a rendelkezés, miszerint a közös kül- és biztonságpolitikát az unió **külügyi és biztonságpolitikai főképviselője és a tagállamok** hajtják végre, **nemzeti és uniós erőforrások** felhasználásával.

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

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

Főszabály szerint az Európai Tanács és a Tanács továbbra is **egyhangúlag** hozza meg az említett határozatait, **minősített többséggel történő döntéshozatalra csupán néhány esetben nyílik lehetőség:**

- amikor az Európai Unió stratégiai érdekeit és célkitűzéseit meghatározó határozata alapján az unió fellépését vagy álláspontját meghatározó határozat elfogadására kerül sor;
- amikor az unió fellépését vagy álláspontját meghatározó határozatot a kül- és biztonságpolitikai főképviselő által benyújtott olyan javaslat alapján fogadja el, melynek benyújtására a főképviselőt az Európai Tanács külön felkérte;

- amikor az unió valamely fellépését vagy álláspontját meghatározó határozat megvalósítására vonatkozó bármilyen határozatot fogad el;
- amikor a kül- és biztonságpolitikai főképviselő javaslatára meghatározott politikai kérdésekben felhatalmazással rendelkező különleges képviselőt nevez ki.

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

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

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

1.3.3. A TAGÁLLAMOK ÉS AZ EU-S INTÉZMÉNYEK HATÁSKÖREI ÉS FELADATAI

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

- 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 képviseletei 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 a nemzetközi konferenciákon, ezeken a fórumokon képviselik az unió álláspontjait.

Az **Európai Tanács** megállapítja az unió stratégiai érdekeit, valamint meghatározza a közös kül- és biztonságpolitika célkitűzéseit és az arra vonatkozó **általános iránymutatásokat**, beleértve a védelmi vonatkozású kérdéseket is. Az Európai Tanács ebben a kérdésben egyhangúlag határoz. Az Európai Tanács által elfogadott határozatokat a szerződésben 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 az 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 főképviselő**” elnevezés alatt.³ Az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője, aki ellátja a Külügyek Tanácsának elnöki tisztjét, javaslataival hozzájárul a közös kül- és biztonságpolitika kidolgozásához, gondoskodik az Európai Tanács, illetve a Tanács által elfogadott határozatok végrehajtásáról. A közös kül- és biztonságpolitika terén az unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője, a külkapcsolatok egyéb területein pedig a Bizottság közös javaslatokat terjeszthet a Tanács elé. A közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó ügyekben az uniót a főképviselő képviseli. Az unió nevében politikai párbeszédet folytat harmadik országokkal, és képviseli az unió álláspontját a nemzetközi szervezetekben és a nemzetközi konferenciákon.

Megbízatásának ellátása során a főképviselőt (a 3.6. fejezetben részletesebben is bemutatásra kerülő) **Európai Külügyi Szolgálat** segíti. Ez a szolgálat a tagállamok diplomáciai szolgálataival együttműködésben tevékenykedik.

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.

E fejezet keretén belül a Tanács és a főképviselő felelőssége mellett a Politikai és Biztonsági Bizottság gyakorolja a **válságkezelő műveletek politikai ellenőrzését és stratégiai irányítását**.

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.

1.4. MAGYARORSZÁG ÉS AZ UNIÓ KÜL- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKÁJA

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 28 tagállama van.

Mint azt a kül- és biztonságpolitika alapelveinek tárgyalásakor már több ízben említettük, Magyarország külkapcsolataink **elsődleges terepe az Európai Unió**. Hazánk csatlakozása az Európai Unióhoz és a NATO-hoz **tudatos értékvalasztás 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,

³ A külügyi és biztonságpolitikai főképviselő a 2014-ben megválasztott, Jean-Claude Juncker vezette Európai Bizottságban az olasz származású Federica Mogherini.

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, 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 velejárójaként Magyarország korábbi, „**politikát elfogadó**” státusza egy passzív, reagáló, taktikai kérdésekre koncentráló magatartás és mentalitás irányába vitt. Most az EU 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 – „**politikát 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.⁴

Ahogy az Európai Unió egyre inkább valóságos globális politikai tényezővé válik, úgy csatornázzhatja be **Magyarország a globális érdekeit** egyre hatékonyabban az EU szakpolitikáiba, a közös kül- és biztonságpolitikába, európai biztonság- és védelempolitikába. Az uniós külkapcsolatok Magyarország külkapcsolatai is.

⁴ <http://eu.kormany.hu/magyarország-europa-politikai-strategiaja>, letöltve: 2015. február 12.

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.

Az uniónak és tagállamainak képessé kell válniuk arra, hogy megteremtsék polgáraik tágabb értelemben vett biztonságának feltételeit.

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.

Összefoglalva megállapítható: Magyarország a közös kül- és biztonságpolitika területén a tagság első pillanatától fogva vállalja a tagságból eredő kötelezettségeket, illetve él a tagságból eredő jogokkal. Ennek megfelelően vesz részt a közös európai biztonság- és védelempolitika alakításában, valamint arányos és aktív szerepet vállal annak megvalósításában.

2.

A NEMZETKÖZI KAPCSOLATOK ALAPFOGALMAI

Az első fejezetben bemutatott magyar kül- és biztonságpolitika megvalósítása mindenkor csak a **hatályos nemzetközi jog biztosította keretek** között és eszközökkel lehetséges. Ebben a fejezetben ezért 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 a 2005. évi L. törvény alapján.

2.1. 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.

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:

- a nemzeti érdekek, nemzeti szerepek meghatározása;
- az érdekeken alapuló külpolitikai orientációk kijelölése, rövid és hosszabb távú külpolitikai célok meghatározása;
- konkrét külpolitikai cselekedetek tervezése és végrehajtása.

Valamely 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 értelmet rejt. Egyrészt **szervezetet** jelent, amely az állami külpolitika érvényesítésének intézményrendszere, másfelől **tevékenységet**, amelyik azonos a szervezet tevékenységével.

A **diplomácia mint tevékenység** a nemzetközi jog alanyainak képviselői útján megvalósuló, nemzetközi jogi normák által szabályozott tevékenysége az állam külpolitikai céljainak békés eszközökkel való megvalósítására. Ez azt jelenti, hogy a diplomáciai tevékenység része a külpolitikai tevékenységnek, azt is mondhatnánk, hogy 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.

Az első a **közvetlen tárgyalás a felek között**. A diplomácia második eleme a **jelzés**, üzenetküldési szándék egy másik kormány számára. A harmadik elem a **nyilvánosság szintjén folyó** diplomácia.

E vonatkozásban a diplomácia eltér a hagyományos kommunikációs módtól, és modernebb formát ölt: egy szélesebb közönséget próbál meggyőzni, beleértve ebbe egy másik ország közvéleményét és a nemzetközi közvéleményt egyaránt, mely hatással lehet az adott állam kormánypolitikájára.

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

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

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

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

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

2.2. 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 ún. egyéb jogalanyok) közötti kapcsolatok rendezését, közös feladataik megoldását és az ide vonatkozó jogok, kötelezettségek és felelősségre vonás megállapítását szolgálják.

A nemzetközi jog **tárgyát a nemzetközi jogalanyok – elsősorban az államok – közötti olyan kapcsolatok** képezik, 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 fenn tartása, az együttműködés szféráinak kibővítése a hagyományos tárgykörökről újabb területekre (gazdaság, kereskedelem, környezetvédelem, bűnügyi együttműködés stb.).

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 ún. 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), és mindezt abból a meggyőződésből teszi, hogy az adott magatartás jogilag kötelező (**pszichológiai** eleme, vagy más néven opinio iuris, jogi meggyőződés). A szokásjog írásba foglalását nevezzük kodifikációnak (melyet napjainkban elsősorban az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottsága végez), azonban a kodifikáció 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 **viszonosság** elvét, mely nem tekinthető a nemzetközi jog forrásának. A viszonosság 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.)

1. ábra: Szokásjog és nemzetközi szerződés

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

A nemzetközi jog **másodlagos forrásának** tekinthetjük az **általános jogelveket** (melyek az egyes államok nemzeti jogában létező olyan elvek, melyeket akkor lehet a nemzetközi jogban felhívni, ha az valamely kérdést nem rendez jogi normával, vagy ha igen, az nem egyértelmű), a **legkiválóbb jogtudósok tanításait** és a **korábbi bírósági döntéseket**.

A nemzetközi jog Statútumon kívüli forrásai a jogforrási hierarchia csúcsán elhelyezkedő **ius cogens** (a nemzetközi jog 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 azokat az ajánlásokat, iránymutatásokat, állásfoglalásokat, melyekből a későbbiekben általánosan elfogadott és kikényszeríthető nemzetközi jogi norma keletkezhet, akár szokásjogi úton is.

2. ábra: Jogforrási hierarchia a nemzetközi jogban

Jogforrási hierarchia a nemzetközi jogban	
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).

2.2.1. 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 ún. **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*ek 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 **Helsinki Záróokmányból** azonban meghatározható a *ius cogens*ek köre. Annak ellenére igaz ez, hogy az említett három dokumentum nem teljesen azonos módon tartalmazza az alapelvek felsorolását, az eltérések ugyanis nem igazán érdemiek, elsősorban abból adódnak, hogy egyes *ius cogens*ek több, egymással összefüggő kisebb alapelvre is feloszthatóak. 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 csúcsertekezleten részt vevő 34 állam- és kormányfő (31 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 cogens*re is. Ennek ellenére, a hierarchia nélküli egyenlőséget nem vitatva, mégis kiemelhetjük közülük a napjaink nemzetközi viszonyaiban szignifikánsabban érvényre jutott és nyomatékosabban számon tartott alapelveket. A nemzetközi jog **legerősebb ius cogens**ei 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 akadálya, 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 vonatkozatható, 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 cogensnek 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 cogensait, hiszen egy új állam kikiáltásával bizonyosan megváltozik az elődállam területe, ráadásul az elszakadás csak a legkritikább esetekben valósul meg békés körülmények között.

A **belügyekbe történő beavatkozás általános tilalmát** az ENSZ Alapokmánya mondja ki, a 2625. (XXV.) sz. 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 pl. 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.

2.2.2. A IUS COGENSEK A MAGYAR ALAPTÖRVÉNYBEN

Magyarország **Alaptörvénye Alapvetés fejezet Q. cikk (2) bekezdése** a nemzetközi jogi kötelezettségek jóhiszemű teljesítésének érdekében előírja a Magyarországra kötelező nemzetközi jogi szabályok és a magyar jog közötti összhang biztosításának kötelezettségét.

Ez a rendelkezés összefüggésben áll azzal a nemzetközi jogi követelménnyel, amelynek értelmében **a nemzetközi jogi kötelezettségek megsértését nem lehet a hazai jogszabályi rendelkezésekre hivatkozással igazolni**.

Az összhang megteremtésének konkrét módjait az Alaptörvény részletesen nem rögzíti, de az Alkotmánybíróság hatáskörei között a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata az összhang megteremtését is szolgálja. A nemzetközi jogi kötelezettségek fontosságára és a jogalkotó számára irányadó voltára legutóbb a 61/2011. (VII. 13.) AB határozat mutatott rá elvi élel.

Az **Alaptörvény Alapvetés fejezet Q. cikk (3) bekezdése** értelmében Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, a nemzetközi jog más forrásai pedig jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.

Ez azt jelenti, hogy a nemzetközi jog **általánosan elismert szabályait** (a *ius cogens*eket, a szokásjogot és az általános jogelveket) az **Alaptörvény idézett rendelkezése** külön jogszabályi rendelkezés nélkül, ún. **generális transzformációval** teszi a belső jog részévé, míg a nemzetközi jog **egyéb forrásai, így különösen a nemzetközi szerződések transzformációval** (külön jogi aktussal, nemzetközi szerződések esetében törvénnyel vagy kormányrendelettel történő kihirdetéssel) válnak a magyar jog részévé.⁵

5 A transzformáció és a generális transzformáció fogalmáról lásd bővebben a 3.7.1. pontot.

Mindez nem jelenti azt, hogy a nemzetközi jognak az általánosan elismert szabályokon kívül eső valamennyi normáját – például a nemzetközi szervezetek belső eljárási szabályait is – jogszabályban minden esetben kötelezően ki kell hirdetni, csupán azt, hogy enélkül nem tekinthetők a magyar jogrendszer részének. (Az Európai Unió joga kívül esik a Q. cikk hatókörén, az az E. cikk keretein belül értelmezhető.)

A *ius cogens*ek kötelező jogi erejéről tehát egységesen az Alaptörvény Alapvetés fejezet Q. cikke idézett (3) bekezdése rendelkezik, következésképpen nincs szükség arra, hogy az Alaptörvény az **összes** *ius cogens* elismeréséről külön-külön rendelkezzen. A jogalkotó szuverén döntésén múlik, mely *ius cogens*eket kíván külön nevesíteni az Alaptörvényben.

Az alábbiakban ismertetjük az Alaptörvényben kifejezetten nevesített *ius cogens*eket.

Az **Alaptörvény Alapvetés fejezet B. cikk (1) bekezdése** értelmében „Magyarország független, demokratikus jogállam”. A **függetlenség** az állami **szuverenitás külső oldalát** testesíti meg, és az állam nemzetközi kapcsolatai során a fellépése önállóságát, a más nemzetközi jogalanyokhoz fűződő viszonyát jellemzi.

Az **Alaptörvény 45. cikke** értelmében „Magyarország fegyveres ereje a Magyar Honvédség. A Magyar Honvédség alapvető feladata Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelme, nemzetközi szerződésből eredő közös védelmi és békefenntartó feladatok ellátása, valamint a nemzetközi jog szabályaival összhangban humanitárius tevékenység végzése.”

Az idézett rendelkezés több *ius cogens*re is utal:

- A **függetlenség** megegyezik az Alapvetés fejezet B. cikk (1) bekezdésében foglalt, az **állami szuverenitás külső oldalaként** értelmezhető függetlenséggel.
- A **területi épség és határok katonai védelme** az állami szuverenitás elve részeként értelmezhető **területi integritás** elvére és a **határok sérthetlenségének** elvére utal.
- A **nemzetközi szerződésből eredő közös védelmi és békefenntartó feladatok** az erőszak tilalma elve alóli jogszerű kivételekre, így például a NATO keretein belüli kollektív önvédelem lehetőségére utalnak.

Az Alaptörvény **Alapvetés fejezetének Q. cikk (1) bekezdése** („Magyarország a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával.”) az **államok közötti együttműködés elvének soft law jellegű megfogalmazását** tartalmazza, hiszen a „törekszik” fordulat nem azt kívánja meg a magyar államtól, hogy ténylegesen is együttműködjön a világ **valamennyi** népével és országával (ez irreális elvárás lenne), hanem csak azt, hogy tegyen erőfeszítéseket ennek érdekében. Az Alaptörvény Nemzeti Hitvallás c. bevezető része is tartalmaz ilyen jellegű kívánalmat: „Tiszteljük más népek szabadságát és együttműködésre törekszünk a világ minden nemzetével.” Az Alaptörvény ugyan „csak” a népeket, a nemzeteket és az országokat említi, de természetesen az együttműködés lehetősége a nemzetközi jog egyéb alanyaira, sőt a nemzetközi jog alanyának nem minősülő egyéb szervezetekre (nem kormányközi nemzetközi szervezetek, transznacionális vállalatok) is kiterjed, amikor ehhez Magyarországnak fontos érdeke fűződik. Az együttműködés lehetősége adott esetben **együttműködési kötelezettség is alakulhat**: az Észak-atlanti Szerződés kollektív védelmi klauzulája értelmében például minden NATO tagállam köteles segítséget nyújtani a megtámadott szövetségeseinek, amennyiben erre vonatkozóan konszenzussal meghozott kollektív határozat (ennek definíciójáról lásd a 2.2.7.2. pontot) születik.

S végül az **Alaptörvény „Szabadság és felelősség” fejezete** kimondja, hogy az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen jogait tiszteletben kell tartani, védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége, majd részletezi azon **alapvető emberi jogokat**, melyeket Magyarország kifejezetten védelemben részesít. Ide tartozik az az alkotmánybírói elvi megállapítás, mely szerint az Alkotmánybíróság által biztosított alapjogvédelem szintje nem lehet alacsonyabb, mint az Emberi Jogok Európai Bírósága által nyújtott jogvédelem (61/2011. (VII. 13.) AB határozat).

2.2.3. 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 26 állam vett részt, a Nemzetek Szövetségének már eredetileg 45 tagállama volt (közülük mindössze hat ázsiai és két afrikai). Az Egyesült Nemzetek Szervezetét 51 állam hozta létre 1945-ben, napjainkban pedig az ENSZ tagjainak száma közel megnégyszereződött: Dél-Szudán 2011-ben történő felvételével az ENSZ-nek jelenleg 193 tagállama van.⁶ 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

⁶ Koszovó ENSZ tagsági kérelmének, illetve Palesztinának az ENSZ Közgyűlése által 2012. november 29-én elfogadott határozatával biztosított „nem tag megfigyelői állam” státusz kérdésére ehelyütt nem térünk ki.

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.

2.2.4. ÁLLAMELISMERÉS, KORMÁNYELISMERÉS

2.2.4.1. 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.

Álláspontunk 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. 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.

Ezzel egyidejűleg 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, pl. 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.

2.2.4.2. 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.

2.2.5. HIVATALOS KAPCSOLATOK MÁS ÁLLAMOKKAL: A DIPLOMÁCIAI ÉS KONZULI KAPCSOLATOK LÉTESÍTÉSE

Valamely állam elismerése nem vonja szükségképpen maga után a **diplomáciai kapcsolatok** létesítését, erre tehát nem áll fenn nemzetközi jogi kötelezettség. Az államok közötti sokoldalú, gyakori érintkezés igénye azonban indokoltá teszi a diplomáciai kapcsolatok felvételét.

A korábbi évtizedekben gyakorta előforduló jelenség volt, hogy az államok – kapcsolatuk kialakulásának időszakában – nem a legmagasabb szintű kapcsolattartásban állapodtak meg azonnal, hanem hosszabb-rövidebb időre **konzuli kapcsolatok** szintjében jelölték meg érintkezésüket. Ez különösen akkor fordult elő, ha politikai okok miatt az államok még nem kívánták magasabb szinten képviseltetni magukat.

A konzuli kapcsolatok – mint e jegyzet későbbi fejezetében részletesen is tárgyalásra kerül – elsősorban érdekvédelmi, érdekképviseleti kapcsolatok, amelyek inkább a két állam polgárainak a másik állam területén történő segítségnyújtásra irányulnak, semmint az államközi politikai párbeszéd biztosítására. A rendezett konzuli kapcsolatok azonban a gyakorlatban előbb-utóbb elvezetnek a diplomáciai kapcsolatok felvételéig. Megjegyezzük ugyanakkor, hogy **a diplomáciai kapcsolatok felvétele automatikusan a konzuli kapcsolatok felvételét is jelenti.**

Az egyes államok között a diplomáciai, illetve konzuli kapcsolatok felvétele és állandó képviseletek létesítése kölcsönös megegyezés útján történik.

A diplomácia olyan ősi, mint az írott történelem. A modern diplomácia gyökerei a perzsa, egyiptomi, mezopotámiai birodalmak által művelt diplomáciai tevékenységhez, majd a görög városállamok aktív képviselet küldési gyakorlatához nyúlnak vissza. A XV. századi itáliai városállamok diplomáciája ugyancsak jelentős hozzájárulás volt a modern diplomácia kialakulásához. Ezek a városállamok hozták létre az első **állandó diplomáciai képviseleteket**, s az ő érdemük volt a szerződéskötés és a protokoll továbbfejlesztése is. Ekkor vezették be a csúcstalálkozókat is a diplomáciai gyakorlatba.

Az állandó követségek intézménye a XVI. században viszonylag rövid idő alatt elterjedt, és a XVII. században teljesen általánossá vált.

Az állandó követség intézménye kialakulásával fejlődött ki részleteiben a követségi jog, mely alanyi értelemben a szuverén államnak az a joga, hogy diplomáciai képviselőt küldjön más államokba (**aktív követségi jog**), illetve fogadja idegen államok diplomáciai képviselőit (**passzív követségi jog**).

A diplomáciai képviselet valamely állam külföldön működő szerve, amely saját államát (**küldő állam**) az idegen államnál (**fogadó állam**) minden vonatkozásban képviseli.

A diplomáciai kapcsolatok fenntartásában fő szerepe **a diplomáciai képviselet vezetőjének** van. A küldő állam gyakorlatilag szabadon választhatja meg azt a személyt, akit meg akar bízni a fogadó államban lévő diplomáciai képviseletének vezetésével.

Előterjesztésénél azonban figyelemmel kell lennie a **diplomáciai kapcsolatokról szóló 1961. évi Bécsi Szerződés** vonatkozó rendelkezéseire is, amely több megszorítást tartalmaz.

Előírja például, hogy a képviselő diplomáciai személyzetének tagja elvileg csak a küldő állam polgára lehet. Mindez a küldő állam követküldési jogából, végeredményben – mint említettük – az állami szuverenitás elvéből következik.

Ugyanebből az elvből fakad viszont az is, hogy a fogadó állam nem köteles fogadni azt a diplomáciai képviselőt, akinek személyét valamilyen okból nem tartja a feladat ellátására alkalmasnak. A diplomáciai képviselő ugyanis csak akkor teljesítheti sokoldalú feladatát, illetve a fogadó államhoz fűződő viszonya csak akkor lehet zavartalan, ha a fogadó államnak nincs kifogása személye ellen. A nem kívánatos diplomáciai képviselőt a fogadó állam indokolás nélkül is „**persona non grata**”-nak nyilváníthatja.

A világ államainak külügyi szervezetei **személyzeti politikájukban** általában **három típusú kinevezési gyakorlatot** követnek. Az államok szűk köre kizárólag „karrierdiplomátákat” alkalmaz diplomáciai tevékenységéhez, olyan köztisztviselőket, akik életpályaként ezt a megbízatást végzik teljes aktív életük során.

Az államok másik köre a diplomácia területén is él – államjogi szakkifejezéssel – az ún. „zsákmányrendszerrel”, nevezetesen a hatalmat gyakorló politikai erő bizalmi embereit, szakértőit állítja a külképviseletek élére. A harmadik kör – és az elmúlt évtizedek magyarországi gyakorlata is erre mutat – az előbbi két kiválasztási rendszer „vegyes” változatát alkalmazza, egyesítve mindkét megoldás előnyeit.

A diplomáciai képviselő vezetőjének kinevezése, **akkreditálása** előtt meg kell szerezni a fogadó állam beleegyezését arra vonatkozóan, hogy a kinevezni szándékolt diplomáciai képviselő személye ellen nincs kifogása. **A képviselővezető kinevezésére vonatkozó beleegyező nyilatkozat az agrément.**

Ha a fogadó állam az agrément megadását megtagadja, ennek okát nem köteles közölni a küldő állammal, egyetértése esetén az államfő kinevezheti a képviselővezetőt, aki megbízólevelének átadásával kezdheti meg feladatait. (A diplomáciai és konzuli képviseletek feladatairól e jegyzet későbbi fejezete részletesen is szól.)

2.2.6. A NEMZETKÖZI KAPCSOLATOK ALANYAI

2.2.6.1. Az állam

Az **állam** napjainkban is a nemzetközi kapcsolatok legfőbb szereplője. Az államok a **nemzetközi jog teljes jogú alanyai**, amelyek bármilyen nemzetközi joggal és kötelezettséggel rendelkezhetnek. A nemzetközi jog alanyai közül **csak az állam szuverén**, azaz rendelkezik saját területén főhatalommal és saját ügyeiben dönthet jogilag függetlenül minden más államtól.

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.

2.2.6.2. 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 kapcsolatok alanyainak köre tehát már régóta kibővült a nemzetközi szervezetekkel: ezeket az **államok meghatározott terjedelmű nemzetközi jogalanyisággal ruházták fel.**

Az államok közötti együttműködés során az I. világháború és különösképpen az **Egyesült Nemzetek (ENSZ)** megalapítása óta számos nemzetközi szervezet jött létre, amelyek a nemzetközi kapcsolatokban az idők folyamán egyre jelentősebb szerepet játszanak. E nemzetközi szervezeteket **az államok nemzetközi szerződésekkel hozzák létre**, amelyek megkötésével egyúttal tagjaivá is válnak e szervezeteknek.

Az ENSZ és szervezetei képezik ma a világ legnagyobb nemzetközi szervezetrendszerét. Az ENSZ Alapokmánya maga nem rendelkezik a Szervezet nemzetközi jogalanyiságának kérdéseiről. A Szervezetet mindegyik tagjának területén megilletik a **céljainak eléréséhez szükséges kiváltságok és mentességek.**

Ezt biztosítják az ENSZ, illetve a szakosított intézmények jogi státusáról és mentességeiről kötött többoldalú egyezmények (1946, 1947), valamint az ún. székhelyegyezmények (a fogalmukról lásd alább).

Az Alapokmány az Egyesült Nemzeteket meghatározott vonatkozásban a tagállamokétól független léttel ruházta fel, vagyis olyan szervezetté tette, amely önálló alanya lehet nemzetközi síkon érvényesülő egyes jogoknak és kötelezettségeknek.

Egyéb egyetemes jellegű nemzetközi szervezetek – mindenekelőtt azok a gazdasági, szociális, kulturális, nevelésügyi, egészségügyi, valamint ezekkel kapcsolatos speciális feladatok megoldására létrejött nemzetközi szervezetek, amelyeket a már említett külön megállapodásokkal az ENSZ-szel kapcsolatba hoztak – a nemzetközi jogalanyiság szempontjából lényegileg ugyanolyan elbírálás alá esnek, mint maga az ENSZ.

2.2.6.3. 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 pl. az **Emberi**

Jogok Európai Egyezménye értelmében az Emberi Jogok Európai Bíróságához – bizonyos feltételek fennállása esetében – panasszal fordulhatnak természetes személyek, nem kormányzati szervezetek vagy egyének csoportjai, ha azt állítják, hogy az állam megsértette jogaikat. Az Európai Unió szintjén az emberi jogok katalógusát az **Európai Unió Alapjogi Chartája** tartalmazza. Az Alapjogi Charta 52. cikk (5) bekezdése értelmében azonban a Chartában foglalt jogokra csak az Unió intézményei, szervei és hivatalai által elfogadott jogalkotási és végrehajtási aktusok, valamint a tagállamok által elfogadott, az uniós jog végrehajtására irányuló aktusokkal összefüggésben lehet hivatkozni, és nem pedig 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 Büntetőbíróság⁷ folytathat le vele szemben büntetőeljárást, ez alól még az államfői minőség sem biztosít mentességet.

Összefoglalásként: 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.

2.2.7. A KORMÁNYKÖZI NEMZETKÖZI SZERVEZETEK ÉS KONFERENCIÁK

2.2.7.1. A kormányközi nemzetközi szervezetek meghatározása, osztályozása, tagsága

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.⁸

A **nemzetközi szervezet intézményének jellemzői** tehát:

- **Állandóan működő nemzetközi szerv**, amely rendelkezik az ehhez szükséges szervezeti kerettel, amely magába foglalja a döntéshozatali (plenáris), a tanácskozó (pl. 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 jogalanyiségához viszonyítva az korlátozott és származékos, akárcsak az általa viselt nemzetközi felelősség is.

⁷ A magyar diplomácia számára jelentős sikerként értékelhető, hogy 2014. december 16-án Kovács Péter nemzetközi jogász professzort, korábbi alkotmánybíró (2005-2014) a Nemzetközi Büntetőbíróság bírójává választotta meg a Részes Államok Közgyűlése.

⁸ A nemzetközi szervezet és a nemzetközi konferencia intézményének bemutatásához felhasználtuk: Blahó András – Prandler Árpád: *Nemzetközi szervezetek és intézmények*. Aula Kiadó, Budapest, 2011. IV–VI. fejezeteit.

- A nemzetközi szervezetnek saját **elnevezése, lobogója, logója és székhelye** van, amelynek jogállását a fogadó országgal kötött székhelyegyezményben rögzítik.
- A **nemzetközi szervezetek osztályozása** többféleképpen történhet:
- Az **egyetemes (univerzális)** szervezetek (ENSZ és szakosított szervei) tevékenysége az egész nemzetközi közösséget törekszik átfogni, ezért minimális felvételi követelmények előírásával lehetővé teszik az univerzális tagságot.
- A **zárt** szervezetek valamilyen kritérium alapján korlátozzák a számításba jöhető tagállamok körét, de ez a korlátozás általában pozitív kihatással van tevékenységük hatékonyságára.
- A **regionális szervezetek** tagságát csak a földrajzilag összefüggő térségben fekvő államok szerezhetik meg (pl. az Európa Tanács, EBESZ).
- A **partikuláris szervezetekben** való tagságot a szervezet funkcióköre vagy a tagállamokat összekötő közös ismérv, illetve egyéb tényező határolhatja be (pl. NATO, OECD, az Iszlám Konferencia Szervezete).
- A **speciális zárt szervezetet** egy bizonyos objektíve meghatározható érdek érvényesítésére vagy védelmére hozzák létre (pl. az OPEC, a Duna Bizottság, a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség).

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 (pl. 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**. (Terjedelmi korlátok miatt mellőzzük ezek részletes bemutatását.)

A szóban forgó kiváltságok és mentességek jelentős mértékben követik a diplomáciai képviselőket megillető teljes körű kiváltságokat és mentességeket, de lényegesen kevesebbet, csak **a feladataik ellátásához szükséges ún. funkcionális mentességet** nyújtják, különösen a szervezetek tisztviselőinek. További eltérés, hogy főszabályként a szervezetek nem rendelkeznek aktív követküldési joggal, mint az államok.

Magyarország jelenleg egyetlen nemzetközi kormányközi szervezetnek biztosít székhelyet (a Duna Bizottságnak), de több – főleg az ENSZ-családhoz tartozó – nemzetközi szervezet működött

Budapesten képviseletet. 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 érdekvédelem, akár naprakész tájékozódás céljából állandó jellegű kapcsolatuk legyen a nemzetközi szervezettel, ennek megfelelően jött létre a **nemzetközi szervezet mellett működő állandó képviselet** intézménye. Jogállásáról egy 1975-ben Bécsben elfogadott, de még hatályba nem lépett nemzetközi egyezmény ad – szokásjogi alapon – iránymutatást.

A diplomáciai képviseletek jogállásához viszonyítva a leglényegesebb eltérés az, hogy **a képviselet 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 képviselettel. A szervezetben tagsággal nem rendelkező államot a szervezet mellett működő **megfigyelői státusú** képviselet képviseli (ENSZ-felvételét megelőzően ilyenekkel rendelkezett pl. Svájc).

2.2.7.2. A nemzetközi szervezetek hatásköre, határozathozatala

Az alapító okiratban rögzített **funkciók és a hozzájuk rendelt hatáskörök alapján** a nemzetközi szervezetek túlnyomó többsége hagyományosan **kooperációs**, az államok együttműködését előmozdító feladatokat lát el.

Ebben az esetben az általuk hozott **határozatok** – kevés és pontosan körülírt kivételtől eltekintve – **ajánlás jellegűek**, és csak akkor kötelezik a tagállamokat, ha az alapító okirat az adott tárgyban hozott határozatnak kötelező jelleget tulajdonít.

Az állam belföldi joganyaira az ilyen határozat akkor kötelező, ha azt külön jogi aktussal – ún. transzformáció útján – az állam „beemeli” a belső jogrendjébe, vagy legalább megfelelően közzéteszi.

Napjainkban az Európai Unió az a nemzetközi szervezet, amely a legmarkánsabban érvényesíti az **integrációs** törekvéseket, ami elsősorban abban a jogosítványában jut kifejezésre, hogy meghatározott tárgykörökben a tagállamok érdemi részvételével működtetett döntéshozatali mechanizmusok és intézmények útján a **tagállamait közvetlenül kötelező jogi normákat hoz**.

A nemzetközi szervezeteknél a **határozathozatal** szavazással és konszenzussal történhet. A **szavazásnál** az egyhangúság követelménye megnehezíti a döntéshozatalt, de meggyorsíthatja a végrehajtást. Ezt a kisebb nemzetközi szervezeteknél preferálják (pl. OECD), szemben az egyetemes nemzetközi szervezetekkel (pl. ENSZ Közgyűlése esetében), ahol a többségi szavazás különböző módzatainak (egyszerű vagy minősített többség, súlyozott szavazás) igénybevételével egyeztetik össze az állami szuverenitás követelményét a szervezet működőképességének kívánalmával. **Konszenzussal** a határozat egyhangúlag elfogadottnak minősül, de szavazás

nélküli időigényes egyeztető eljárásban, ahol a határozattervezetről csak elutasítás esetében kell nyilatkozni (pl. NATO, EBESZ).

Joghatását tekintve a konszenzussal hozott határozat egyenértékű a szavazással elfogadott határozattal, előfordulhat viszont, hogy az utóbbi általánosabban fogalmaz, és több fenntartás nehezíti majd a végrehajtását. Napjainkban a konszenzussal való döntéshozatalt tekintik a nemzetközi együttműködést inkább előmozdító döntéshozatali formának.

2.2.7.3. A kormányközi nemzetközi konferenciák

A **kormányközi nemzetközi konferencia** a nemzetközi jog legalább három alanyának részvételével létrehozott, ideiglenesen működő, meghatározott célból összehívott fórumként fogható fel. Ez az intézmény elsősorban a „békekongresszusok” példáját követve már a XIX. században kialakult, és napjainkban az egyre inkább előtérbe kerülő többoldalú diplomáciai tevékenység egyik legfontosabb formája.

A konferencia összehívását államok és/vagy nemzetközi szervezetek kezdeményezik, az előzetes konzultációkon egyeztetik a napirendet, a meghívandó államok körét, a helyszínt stb. A konferencia akkor lehet eredményes, ha azon részt vesznek a tárgya által érintett vagy érdekelt, vagy abban meghatározó szerepet játszó államok. Az eredményességet az is befolyásolja, ha előzetesen az eljárási kérdésekben is sikerül megállapodni.

A konferenciának három szakasza van:

- előkészítő;
- a napirendben előírányzott szerződés (nyilatkozat) szövegének megvitatása és elfogadása;
- határozat vagy záró akta elfogadása.

A nemzetközi szervezetekhez hasonlóan a határozathozatal többségi szavazással vagy konszenzussal történik. Jogi jellege a konferencián elfogadott nemzetközi szerződésnek van, de csak a szükséges ratifikációk után léphet hatályba, míg a záró határozatban általában a politikai megegyezést foglalják össze.

2.3. A NEMZETKÖZI SZERZŐDÉS

Tekintettel arra, hogy az állam által szerzett jogok és vállalt nemzetközi kötelezettségek legtöbbször nemzetközi szerződések formájában realizálódnak, így feltétlenül szükséges megismerkednünk a nemzetközi szerződés létrejöttének folyamatával, a nemzetközi kötelezettségvállalás rendjével.

2.3.1. A NEMZETKÖZI SZERZŐDÉS FOGALMA ÉS FAJTÁI

A magyar jogban jelenleg hatályos meghatározás szerint a **nemzetközi szerződés** a 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 megállapodás,

amelyben szerződő félként Magyarország vagy Magyarország Kormánya szerepel.⁹ Hangsúlyozni kell, hogy – a szerződő fél megjelölésétől függetlenül – a megkötött nemzetközi szerződés **mindig a Magyar Állam számára létesít nemzetközi jogokat és kötelezettségeket**. Ez a definíció lényegében megfelel a nemzetközi jog által megfogalmazott elvárásoknak, azzal a kiegészítéssel, hogy a nemzetközi szerződésnek összhangban kell lennie a nemzetközi jogi normákkal és elsősorban annak *ius cogens* normáival.

A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) hatálya – főszabályként – csak a fentiekben definiált nemzetközi szerződésekre terjed ki, amelyekben Magyarország szerződő fél. Amennyiben egy minisztérium vagy központi államigazgatási szerv¹⁰ külföldi állami szervvel vagy nemzetközi szervezettel köt az Nsztv. 2. § a) pontja szerint nemzetközi szerződésnek **nem** minősülő megállapodást (**tárca-megállapodás**), annak tervezetét a tárgyalás megkezdése előtt a külpolitikáért felelős miniszternek el kell küldeni. Ha a külpolitikáért felelős miniszter a konkrét megállapodást nemzetközi szerződésnek minősíti, ez utóbbira a továbbiakban az Nsztv. rendelkezéseit kell alkalmazni.

Ki kell emelni, hogy a nemzetközi szerződések joga a nemzetközi jog azon kevés területei közé tartozik, amelyeknél a kodifikációs tevékenység eredményesnek minősíthető.¹¹ A nemzetközi jog forrásai szempontjából pedig a nemzetközi szerződés az egyetlen mód arra, hogy a nemzetközi jog alanyai (államok, nemzetközi szervezetek) tudatos, szándékos és kifejezett akarral megegyezés (konszenzus) alapján alkossanak nemzetközi jogot.

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** pl. 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, pl. az 1925. évi genfi jegyzőkönyv a fojtó, mérgező és egyéb hasonló gázok, valamint a bakteriológiai eszközök hadviselési célokra történő használatának eltiltásáról.

⁹ A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 2. § a) pontja.

¹⁰ A központi államigazgatási szervek felsorolását a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdése tartalmazza.

¹¹ Lásd az 1987. évi 12. sz. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a nemzetközi szerződések jogáról szóló, 1969-ben Bécsben elfogadott nemzetközi egyezményt, továbbá az államok és a nemzetközi szervezetek, valamint a nemzetközi szervezetek egymás között kötött szerződések jogáról szóló, 1986-ban ugyancsak Bécsben elfogadott nemzetközi egyezményt.

- 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** (akár csak 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 szakirodalomban a **nemzetközi szerződéseknek** nincs általánosan elfogadott **osztályozása**. A leggyakrabban használt rendező elvek szerint:

- A **szerződő felek számától függően** megkülönböztetjük a kétoldalú (bilaterális) és a többoldalú (multilaterális) szerződéseket.
- A multilaterális szerződések pedig a hozzájuk való **csatlakozhatóság feltételei szempontjából** minősíthetők nyíltaknak, zártaknak, de leginkább a félig nyíltak és félig zártak kategóriáiba sorolhatók. Utóbbira példa a NATO alapokmánya, amely nagyon szigorú tagfelvételi eljáráshoz köti a csatlakozást. A nyílt szerződés ezzel szemben minden állam részére biztosítja a feltétel nélküli csatlakozást (pl. a kodifikációs egyezmények), ezért más szóval univerzális szerződésnek is nevezik.
- **Tárgya szerint** a nemzetközi szerződés lehet politikai, gazdasági, profil-specifikus, kodifikációs, nemzetközi szervezet alapító okirata stb.

2.3.2. A NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSSEL KAPCSOLATOS ELJÁRÁS

A nemzetközi szerződés megkötésével kapcsolatos nemzetközi eljárásra elsősorban a már említett 1969. évi bécsi egyezmény rendelkezései az irányadók, az állam szuverenitásának elvéből eredően az egyezmény az eljárási szakaszok részletes szabályozását a részes államok belső jogára hagyta.

A szerződéskötési folyamat szakaszainak alábbi ismertetésekor **jogforrásként** figyelembe vettük az Alaptörvény, a tárgyra vonatkozó Nsztv., a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény, az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: OgyTv.), valamint az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat (a továbbiakban: OgyHat.) vonatkozó rendelkezéseit.

2.3.2.1. A nemzetközi szerződés hazai előkészítése

Az Nsztv. meghatározása szerint a **nemzetközi szerződés előkészítésének mozzanatai:**

- a szerződés tárgya szerint hatáskörrel rendelkező szervnek a szerződéssel kapcsolatos magyar álláspont kialakítására;
- a szerződés koncepciójának, tervezetének kidolgozására irányuló tevékenysége;
- a magyar fél szerződéskötési szándékának a másik (többi) szerződő féllel való közlése, így különösen a szerződés koncepciójának vagy tervezetének átadása;
- javaslatétel 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.**

A szerződés **előkészítése tehát a szerződésalkötés lehetőségének felmerülésétől a tárgyalásokra való javaslattétel vagy az első szövegtervezet eljuttatásáig, illetve** – ha a másik (többi) szerződő fél részéről történik hasonló kezdeményezés – **annak elfogadásáig terjed.**

Az előkészítés szakaszától kezdődően kiterjedt **előzetes hatásvizsgálatot**¹² 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.¹³

2.3.2.2. A nemzetközi szerződés létrehozása

A nemzetközi szerződés létrehozása az erre felhatalmazott szerveknek vagy személyeknek az a **tevékenysége**, amellyel a szerződés tartalmát a másik (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 szerződés létrehozására vagyis a tárgyalások lefolytatására, valamint a tárgyalásokkal megbízott személy kijelölésére **a miniszterelnök** a szerződés tárgya szerint hatáskörrel rendelkező miniszternek a külpolitikáért felelős miniszterrel egyetértésben tett előterjesztése alapján, határozatban **ad felhatalmazást.** (Ebben az előterjesztésben tájékoztatni kell a miniszterelnököt és a Kormányt az előzőekben említett előzetes hatásvizsgálat eredményéről.) A nemzetközi szerződés létrehozása, illetve a végleges szöveg megállapítása során eljáró személy meghatalmazását a külpolitikáért felelős miniszter okirattal tanúsítja.

Az Országgyűlés hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződés végleges szövegének megállapítására adott felhatalmazásról szóló határozatot, valamint a szerződés rendelkezésre álló szövegét, az Országgyűlés illetékes bizottságának meg kell küldeni.

A nemzetközi szerződés szövegének végleges megállapítása az erre felhatalmazott szerveknek vagy személyeknek az a **tevékenysége**, amelynek során a szerződés szövegét aláírással vagy egyéb, a leendő szerződés tartalmára vonatkozó közös akaratuk rögzítésére alkalmas eszközzel véglegesen elfogadják, anélkül, hogy ez a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerését jelentené. A nemzetközi szerződés szövegének végleges megállapítására és az ennek során eljáró

12 A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 17. § (2) bekezdése értelmében az előzetes hatásvizsgálat során vizsgálni kell:

a) a tervezett jogszabály valamennyi jelentősnek ítélt hatását, különösen

aa) társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásait;

ab) környezeti és egészségi következményeit;

ac) adminisztratív terheket befolyásoló hatásait, valamint

b) a jogszabály megalkotásának szükségességét, a jogalkotás elmaradásának várható következményeit, és

c) a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételeket.

13 A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. § (4) bekezdése.

személy kijelölésére az illetékes miniszternek a külpolitikáért felelős miniszterrel és az igazságügyért felelős miniszterrel egyetértésben tett előterjesztés alapján a Kormány ad felhatalmazást.

Ebben az előterjesztésben is tájékoztatni kell a miniszterelnököt és a Kormányt az előzetes hatásvizsgálat legújabb eredményéről.

2.3.2.3. *A nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerése, a szerződés kihirdetése*

A nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerése a köztársasági elnöknek, a miniszterelnöknek és a külpolitikáért felelős miniszternek az 1969-es bécsi egyezmény 2. cikk (1) bekezdés b) pontjában **megerősítésként, elfogadásként, jóváhagyásként és csatlakozásként** meghatározott azon nemzetközi jogi cselekménye, amellyel **nemzetközi síkon a nemzetközi szerződést Magyarországra nézve kötelezőnek ismeri el**. Az elismerés belső jogi **felhatalmazáson** alapul, amelyet a köztársasági elnök számára az Országgyűlés vagy a Kormány, a miniszterelnök és a külpolitikáért felelős miniszter számára a Kormány ad ki.

A nemzetközi szerződés **kötelező hatályának elismerésére az Országgyűlés akkor ad felhatalmazást**, ha a szerződés az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozik, azaz

- az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése szerinti nemzetközi szerződésről¹⁴ van szó;
- olyan tárgykört szabályoz, amelyről törvény rendelkezik, vagy amelyről az Alaptörvény szerint sarkalatos vagy egyéb törvénynek kell rendelkeznie; vagy
- egyéb, az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés a–c) és e–k) pontjai alapján az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdést rendez.

A 2011. december 31-ig hatályos szabályozástól eltérően az Nsztv. módosított szövege nem nevesíti külön az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződések között azokat, amelyek a Magyarország joghatósága alá tartozó személyek jogait és kötelezettségeit közvetlenül szabályozzák, ezek önmagában ezen az alapon nem minősülnek országgyűlési feladat- és hatáskörbe tartozónak.

Kiemelésre érdemes, hogy az Alkotmánybíróság a közigazgatási és igazságügyi miniszternek a Kormány nevében az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdése¹⁵ értelmezése tárgyában előterjesztett indítványa alapján hozott 22/2012. (V. 11.) AB határozatában megállapította a következőket: Az olyan nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz, amely az (EU) alapító szerződésekből fakadó jogok és kötelezettségek módosítására vagy kiegészítésére irányul, az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges, feltéve, hogy a szerződés az Alaptörvényből eredő további hatáskörök közös gyakorlására irányul.

Ilyennek minősülhet különösen az olyan nemzetközi szerződés, amelynek Magyarország az Európai Unió tagállamaként részese más tagállamokkal együtt, és a szerződés az (EU) alapító szerződésekben foglalt tárgyköröket szabályoz, vagy amelynek célja az alapító szerződések végrehajtása vagy ennek felügyelete. Nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz

¹⁴ Magyarország uniós tagságával kapcsolatos nemzetközi szerződés(ek).

¹⁵ Ezen bekezdések tárgya Magyarország uniós tagságával kapcsolatos nemzetközi szerződés(ek) és azok kötelező hatályának elismerése.

nem szükséges az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata, ha a szerződés nem eredményezné újabb, az Alaptörvényből eredő hatásköröknek az Európai Unió intézményeivel vagy más tagállamokkal való közös gyakorlását. **Egyéb nemzetközi szerződések** esetében a felhatalmazást a kötelező hatály elismerésére a **Kormány** adja meg.

A nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazást a nemzetközi szerződést kihirdető törvény vagy kormányrendelet (**kihirdető jogszabály**) **tartalmazza**.

Az Országgyűlés elé a nemzetközi szerződés kihirdetése iránti javaslatot a Kormány terjeszti elő, amihez a szerződés tárgya szerint hatáskörrel rendelkező országgyűlési bizottság és a külügyekkel foglalkozó bizottság készít állásfoglalást.

A törvényjavaslatnak a nemzetközi szerződés véglegesen megállapított hiteles szövegét és annak magyar nyelvű fordítását tartalmazó részéhez, továbbá a nemzetközi szerződéshez fűzött fenntartás és nyilatkozat szövegéhez csak fordítási hiba, valamint helyesírási hiba javítását célzó kiigazító javaslat nyújtható be.¹⁶

A nemzetközi szerződést tehát **törvény vagy kormányrendelet hirdeti ki**, ezáltal a nemzetközi szerződés a magyar jog részévé válik. A **kihirdető jogszabály** [Nsztv. 10. § (1) bekezdés] **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.¹⁷

A kihirdető jogszabály **szükség szerint tartalmazza**:

- 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 Magyarország részéről fűzött **fenntartásokat** és nyilatkozatokat.
- 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**.

¹⁶ OgyHat. 102. § (2).

¹⁷ A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet még azt a követelményt is rögzíti, hogy a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály-tervezet címének tartalmaznia kell a nemzetközi szerződés teljes megjelölését és a „kihirdetéséről” kifejezést.

A törvény speciális szabályokat állapít meg arra az esetre, ha az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése nemzetközi szerződéssel¹⁸ létrehozott szerv által hozott – a nemzetközi szerződés módosítására irányuló vagy egyéb, Magyarország számára nemzetközi jogi jogokat és kötelezettségeket létesítő, módosító vagy megszüntető – döntés a nemzetközi szerződés rendelkezései alapján abban az esetben is kötelezi Magyarországot, ha a döntés kötelező hatályát Magyarország nem ismerte el. Ebben az esetben a döntés kihirdetésére a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésével kapcsolatos eljárási cselekmények mellőzésével, azaz gyorsított eljárásban kerül sor.

A törvény megteremti annak általános törvényi lehetőségét, hogy a törvényben kihirdetendő nemzetközi szerződések olyan mellékleteit, amelyek a tárgyak szerint önmagukban nem tartoznának országgyűlési feladat- és hatáskörbe, egyedi felhatalmazás alapján kormányrendelet hirdesse ki.

E rendelkezésnek azoknál a nemzetközi szerződéseknél van jelentősége, amelyek gyakran módosuló, nagy terjedelmű, technikai jellegű mellékleteket tartalmaznak.

A **külpolitikáért felelős miniszter feladata** a másik szerződő fél vagy a többoldalú nemzetközi szerződés **letéteményesének értesítése** a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismeréséhez szükséges feltételek teljesítéséről, a megfelelő okiratok kicserélése vagy letétbe helyezése, továbbá a szerződés eredeti példányának megőrzése. Ügyszintén feladata az ENSZ Alapokmánya 102. cikke szerinti, a következő fejezetben bemutatásra kerülő **beiktatás** (az Nsztv. szerinti szóhasználattal: nyilvántartásba vétel), valamint a nemzetközi szerződések **nyilvántartása**, amelyet a Külgazdasági és Külügyminisztérium honlapján kell közzétenni.

A **fenti eljárási szabályokat kell értelemszerűen alkalmazni a nemzetközi szerződés módosítására, felfüggesztésére, megszüntetésére, felmondására vagy az abból való kilépésre is.**

2.3.3. A NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSHEZ FŰZÖTT FENNTARTÁS, A SZERZŐDÉS BEIKTATÁSA ÉS HATÁLYBA LÉPÉSE

A **fenntartás** az adott állam részéről a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésekor tett olyan egyoldalú nyilatkozat, amellyel a szerződés egyes rendelkezéseinek jogi hatályát a reá való alkalmazásban kizárni vagy módosítani akarja. 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. A fenntartástételi jog kifejezésre juttatja az állami szuverenitást, növelheti a csatlakozást vállaló országok számát, ugyanakkor kiegyensúlyozatlanná és problematikussá teheti a szerződés többoldalú alkalmazását. A fenntartással szemben 12 hónapon belül egy másik részes állam **kifogást** emelhet, ami magába foglalhatja azt is, hogy a két állam között a szerződés egésze nem hatályosul. Ha a fenntartást egy nemzetközi szervezet alapító okmányához kívánják tenni, és ez az okmány nem rendelkezik a fenntartás engedélyezéséről, akkor a fenntartást csak a szervezet illetékes szerveinek előzetes hozzájárulásával lehet megtenni. Fontos megjegyezni, hogy fenntartást értelemszerűen csak többoldalú szerződéshez lehet tenni. Az Nsztv. értelmében a fenntartás szövegét a kihirdető jogszabály tartalmazza (lásd a 2.3.2.3. pontot).

¹⁸ Magyarország EU tagságával kapcsolatos nemzetközi szerződés(ek).

A más állam által tett fenntartás ellen Magyarország a 12 hónapos határidőn belül a szerződés kötelező hatályának elismerését követően is emelhet kifogást, ennek megtételéről az illetékes miniszter a külpolitikáért felelős miniszterrel egyetértésben dönt, a kifogást pedig a külpolitikáért felelős miniszter teszi meg [Nsztv. 12/C. § (4) bekezdés].

Az ENSZ Alapokmányának 102. cikke megköveteli, hogy a nemzetközi szerződést az ENSZ Titkárságánál **beiktassák**.¹⁹ Ennek elmaradása nincs kihatással a szerződés érvényességére, de a **be nem iktatott szerződésre a felek az ENSZ egyetlen szerve előtt**, így – jogvita esetén – a Nemzetközi Bíróság előtt **sem hivatkozhatnak**.

A szerződés **hatályba lépésére** vonatkozóan sincs univerzálisan elfogadott norma, sőt a nemzetközi **gyakorlat igen változatos képet mutat**, miután általában maguk a szerződések rendelkeznek erről. A hatályba lépés időpontja köthető meghatározott számú megerősítéshez, csatlakozáshoz vagy egyéb feltételhez.

A kétoldalú szerződések általában a ratifikációs okmányok kicserélésével vagy jegyzékváltással lépnek hatályba. Ha az állam egy még hatályba nem lépett szerződéshez csatlakozott, a hatályba lépés időpontjáig köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amely megghiúsítaná a szerződés majdani alkalmazását.

2.3.4. A NEMZETKÖZI SZERZŐDÉS HATÁLYA

A **hatályba lépéssel 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** (pl. 2009. január 1-jén);
- valamilyen **esemény** időben bizonytalan bekövetkezésekor (pl. 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 elválnak 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.

¹⁹ Az Nsztv. ezt az aktust a külpolitikáért felelős miniszter feladatává teszi [8. § (6) bekezdés].

A nemzetközi szerződések szólhatnak **határozott időre**, például öt évre (gyakran, ha meghatározott időn belül nem jelzik a felek ellentétes szándékukat, ezen határidő lejártát követően a szerződés automatikusan meghosszabbodik határozott vagy éppen határozatlan időre), 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 (pl. határ menti elemet tartalmazó egyezmények);
- az államok fennhatóságán kívül eső nemzetközi területen vagy téren (pl. nyílt tenger, Antarktisz, világűr);
- a vegyes jogi rezsim alá eső területen [pl. az 1982. évi tengerjogi egyezmény hatálya mind az állami fennhatóság alá (pl. parti tenger), mind azon kívül eső területekre (pl. nyílt tenger) 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 ún. **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.

2.3.5. 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 megtévesztés, megvesztegetés vagy a belső jogszabályok megsértésének (pl. 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) hatálylallyal áll be**. Megtámadható szerződés esetében lehetséges, hogy az érvénytelenség nem a szerződés egésze, hanem csak egyes rendelkezései tekintetében kerül megállapításra (részleges érvénytelenség).

2.3.6. A NEMZETKÖZI SZERZŐDÉS MEGSZŰNÉSE

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, 20 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 terület rész 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 kötelezettségszegést** 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 teljesíthetetlené 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 hági 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 ún. **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.

2.3.7. A NEMZETKÖZI SZERZŐDÉS HELYE A MAGYAR JOGRENDBEN

A nemzetközi szerződés helyét a magyar jogrendben elsősorban a **kihirdető belső jogforrás szintje szabja meg**. Ugyanakkor az Alaptörvény és egyes törvények rendelkezései fokozottabb védelmet biztosítanak a nemzetközi szerződésnek, illetve az abból eredő kötelezettségek teljesítésének. Erre utal az Alaptörvény Alapvetés Fejezet Q. cikk (2) bekezdése, melynek értelmében **Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját**, továbbá az Alaptörvény Állam Fejezet 8. cikk (3) bekezdés d) pontja, amely az országos népszavazás lehetséges tárgyai közül kizárja a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségeket.

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 1. § (2) bekezdésének a) pontja értelmében e törvény háttérszabályként alkalmazandó a nemzetközi szerződéseket kihirdető jogszabályokra nézve, hiszen azok vonatkozásában az Nsztv. rendelkezései az irányadóak.²⁰ Ugyanezen törvény két további, a

²⁰ Ez vonatkozik a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendeletre is [a rendelet 1. § (3) bekezdése]. Sőt, a rendelet 1. § (4) bekezdése kizárja annak alkalmazását a nemzetközi szerződés hiteles szövege, annak magyar nyelvű fordítása, valamint a szerződéshez Magyarország részéről fűzött vagy Magyarország szempontjából nemzetközi jogi jelentőségű fenntartás, kifogás és nyilatkozat megszerkesztésére és megszüvegezésére nézve.

meglevő nemzetközi jogi kötelezettségek védelmét biztosító követelményt is rögzít. A jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály megfeleljen a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek. A már hatályos jogszabályban pedig nem lehet módosítani az abban kihirdetett nemzetközi szerződés, a nemzetközi szerződéshez fűzött fenntartás, kifogás és nyilatkozat szövegét. Ide tartoznak még az OgyHat. speciális rendelkezései (102. §) is, amelyekre már történt utalás (a 2.3.2.3 pontban).

Megemlítendő, hogy több – főleg eljárási jogi – törvény személyi hatálya ugyancsak korlátozható nemzetközi szerződés által.²¹ A Büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény több rendelkezése büntetni rendeli bizonyos feltételek mellett a nemzetközi szerződésekből eredő nemzetközi jogi kötelezettségek megszegését.²²

2.4. AZ UNIÓS JOG HELYE A MAGYAR JOGRENDSZERBEN

Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozását megelőzően került az akkor hatályos Alkotmányba beiktatásra a 2/A. §, az ún. **Európa-klauszula**, mely megteremtette Magyarország uniós csatlakozásának lehetőségét. Az Európa-klauszula szövegét lényegében átvette az Alaptörvény Alapvetés fejezetének E. cikk (2) bekezdése, mely az alábbiak szerint határozza meg Magyarország Európai Unió tagságának alapjait: **„Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja.”**

A (3) bekezdés viszont továbblépést jelent, hiszen az uniós jogra vonatkozó alkotmány-szintű korábbi szabályozási hiányt a következőképpen pótolja: „Az Európai Unió joga – a (2) bekezdés keretei között – megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt.”

Az Alaptörvény indokolása egyértelműen fogalmaz: Az Európai Unió nemzetközi szerződésen alapuló önálló jogrenddel rendelkezik, amelynek értelmében az uniós jog a tagállamok területén közvetlenül alkalmazandó és a jogalanyok számára közvetlenül is teremthet jogokat és kötelezettségeket. Mivel az Európai Unióban való részvétel jelentősen befolyásolja a magyarországi közhatalom-gyakorlás rendjét és kereteit, valamint az uniós jog nagymértékben meghatározza a magyar jogalanyok jogait és kötelezettségeit, szükséges hogy az Európai Unió keretein belül történő hatáskörgyakorlásra az Alaptörvény – az Alaptörvény egészét átható rendezőelvek között – kifejezett felhatalmazást adjon. [A rendelkezés] lehetővé teszi, hogy Magyarország az Európai Unió tagállamaként, az Európai Unió intézményei útján gyakorolja egyes hatásköreit. Az érintett konkrét hatásköröket nemzetközi szerződésnek kell megállapítania, az Európai Unió intézményei útján történő hatáskörgyakorlás nem haladhatja meg

21 A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL törvény 13. § (4)-(5) bekezdései, illetve a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 395. § (1) bekezdése stb.

22 Például a 326–328. §.

a nemzetközi szerződésből fakadóan szükséges mértéket, valamint nem irányulhat több hatáskörre annál, mint amivel Magyarország az Alaptörvény alapján egyébként rendelkezik.²³

A 2.3.2.3 pontban már ismertettük a 22/2012. (V. 11.) AB határozat főbb megállapításait, melyek lényege, hogy milyen tartalmú – uniós vonatkozású – nemzetközi szerződések kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz szükséges az Országgyűlésben a kétharmados többség, és mely esetekben erre nincs szükség. Az arról való állásfoglalás pedig, hogy valamely nemzetközi szerződés az Alaptörvény E) cikke (2) és (4) bekezdése hatálya alá tartozik-e, az Alkotmánybíróság szerint elsődlegesen a Kormány mint a törvényjavaslat terjesztője és az Országgyűlés mint a nemzetközi szerződést kihirdető törvény alkotójának a feladata.

Az előzőekben többször történt utalás arra, hogy a jogalkotás során folyamatosan vizsgálni kell a jogszabály megfelelését az uniós jogból eredő kötelezettségeknek, ennek összhangjáról a jogszabály indokolásában tájékoztatást kell adni, sőt, ha az uniós jog ezt megköveteli, a jogszabálytervezet előzetes egyeztetésre kell megküldeni az EU intézményeinek, tagállamainak [a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. § (4) bekezdés c) pontja, 18. § (2) bekezdés, 20. §.] Ugyanezen törvény 30. § (1) bekezdés b) pontjában foglalt felhatalmazás alapján a Kormány a 302/2010. (XII. 23.) Korm. rendeletben megállapította az EU jogának való megfelelés érdekében szükséges jogszabály-előkészítési feladatok teljesítésének a szabályait, a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet pedig a jogharmonizációs záradék²⁴ tartalmát és alkalmazási követelményeit szabja meg.

Következésképpen többszintű szabályozás is biztosítja a magyar jogszabályok összhangját az uniós joggal a nemzetközi szerződésből fakadó, továbbá az Alaptörvényből eredő egyes hatáskörökhöz igazodó szükséges mértékben. Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe annak a vizsgálata, hogy adott magyar jogszabály megfelel-e az uniós jognak.²⁵

Az Alkotmánybíróság az Európai Unió jogát illetően az elmúlt években több elvi élű megállapítást tett. Az 1053/E/2005. AB határozatában arra mutatott rá, hogy „szerződési eredetük dacára, az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit nem nemzetközi szerződésként kívánja kezelni” (ABH 2006, 1824, 1828.).

Ezt követően egy másik határozatában pedig azt hangsúlyozta, hogy az „Alkotmánybíróság az 1053/E/2005. AB határozatában megállapította, hogy az Európai Közösségek alapító és módosító

23 Itt kell megjegyezni, hogy a Lisszaboni Szerződés által bevezetett **európai polgári kezdeményezés** lehetővé teszi, hogy legalább egymillió – és a tagállamok legalább egynegyedéből származó – európai állampolgár támogató aláírásgyűjtéssel közvetlenül felkérje az Európai Bizottságot, hogy az EU hatáskörébe tartozó területen jogalkotási javaslatot terjesszen elő. A polgári kezdeményezésről szóló, 2011. február 16-i 211/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:HU:PDF> elfogadását követően a rendelet hazai végrehajtásához szükséges szabályokat a népszavazási kezdeményezésről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény IV. fejezete tartalmazza.

24 A rendelet 88. §-a szerint: Ha a jogszabály tervezete vagy annak valamely rendelkezése az Európai Unió alapját képező valamely szerződésnek vagy egyéb uniós jogi aktusnak való megfelelést valósítja meg, ezt az uniós jogi aktusokra való hivatkozást tartalmazó jogharmonizációs záradékban meg kell állapítani.

25 Legutóbb kimondta a 34/2014. (XI. 14.) AB határozat [54.].

szerződése az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából nem nemzetközi szerződések (ABK 2006. június, 498, 500.), e szerződések mint elsődleges jogforrások és az Irányelv mint másodlagos jogforrás közösségi jogként a belső jog részei, mivel a Magyar Köztársaság 2004. május 1-jétől az Európai Unió tagja. Az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából a közösségi jog nem minősül az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében²⁶ meghatározott nemzetközi jognak” [72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 819, 861.]. Az Alkotmánybíróság ezeket az elvi élű megjegyzéseit azokra a szerződésekre vonatkoztatta, amelyek a közösségi jogrendszerben e határozatai meghozatalakor már hatályosak voltak. Ekként az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a magyar jogi rendelkezések keretei között az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre a már a magyar belső jog részét képező elsődleges és másodlagos uniós jog vizsgálatára.²⁷ Ugyanakkor az Unió által kötött nemzetközi szerződést ratifikáló jogszabály előzetes alkotmányossági vizsgálatnak alávetendő (illetve a köztársasági elnök az Országgyűlésnek is visszaküldheti megfontolásra), a 143/2010. (VII. 14.) AB határozat²⁸ értelmében pedig – a belső jogban való kihirdetésének sajátosságaira tekintettel – nem volt akadálya a Lisszaboni Szerződés utólagos alkotmányossági vizsgálatának. Jóllehet a konkrét esetben az indítvány elutasításra került, ám az Alkotmánybíróság elvi éllel állapította meg, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit módosító szerződést kihirdető törvény alkotmányellenességét állapítaná meg, annak Magyarország európai uniós tagságából folyó kötelezettségvállalásokra nem lenne kihatása, hanem a jogalkotónak kellene megteremtenie azt a helyzetet, hogy az európai uniós kötelezettségeket az Alaptörvény sérelme nélkül maradéktalanul teljesíthesse Magyarország.

Összegezve elmondható: Ebben a fejezetben áttekintettük a nemzetközi kapcsolatok létesítésének és fenntartásának legfontosabb alapszabályait, megvizsgálva, hogy a nemzetközi jog alanyai (mindenekelőtt az államok és a kormányközi nemzetközi szervezetek) milyen keretek között végezhetik nemzetközi jogi szempontból releváns tevékenységüket. Részletesen bemutattuk a nemzetközi jog forrásait, különös tekintettel a nemzetközi jog alapelveire (ideértve ezek megjelenését a magyar Alaptörvényben), valamint a nemzetközi szerződések jogára. Részletesen ismertettük a nemzetközi szerződések általános jellemzőit, valamint a megkötésükre vonatkozó eljárást a 2005. évi L. törvény alapján.

26 Ezzel megegyező, jelenleg hatályos szöveg: Alaptörvény Alapvetés fejezet Q. cikk (2) és (3) bekezdésében.

27 A 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, és különösen annak [54.] pontja alapján az Alkotmánybíróság követendőnek tekinti az ebben a fejezetben bemutatott, az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően kialakított álláspontját.

28 143/2010. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2010, 698, 700–703.

3.

A NEMZETKÖZI KAPCSOLATOK ALAKÍTÁSÁBAN RÉSZTVEVŐ ÁLLAMI SZERVEK FELADATAI MAGYARORSZÁGON

Ha az állam szerveinek tevékenységét vizsgáljuk a nemzetközi kapcsolatok terén, megállapíthatjuk, hogy a hatalmi ágak mindegyike rendelkezik több-kevesebb alkotmányjogi felhatalmazással ilyen tárgykörű feladatok végzésére. Jelen fejezet keretei között a külügyi hatalom legfontosabb jellemzőit, valamint a külügyek igazgatásával foglalkozó egyes szervek főbb tevékenységi köreit mutatjuk be. Részletesen vizsgáljuk a nemzetközi jog és a belső jog viszonyára vonatkozó elméleteket, valamint az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján elhelyezzük a magyar jogrendszerben a nemzetközi jogot és az uniós jogot. Bemutatjuk végezetül az Európai Unió döntéshozatali testületeiben a magyar álláspont kialakításában résztvevő szerveket és ezek főbb tevékenységét.²⁹

3.1. A KÜLÜGYI HATALOM FOGALMA ÉS JELLEMZŐI

A **külügyi hatalom** kifejezés mindazoknak a **hatásköröknek az összességét** jelenti, amelyek egy államnak más államokhoz és nemzetközi jogalanyokhoz való közvetlen kapcsolatok alakítására vonatkoznak. Az egységes külügyi hatalom, amely a kezdetekben (az abszolút és az alkotmányos monarchiákban) az uralkodó személyében összpontosult, a modern demokráciákban több funkcióra és hatáskörre esett szét, így több alkotmányjogi szerv között oszlik meg. Az államfő és a kormány, valamint a népképviselői szerv (a parlament) együttműködése a külpolitikai döntésekben és végrehajtási cselekményekben, a feladatok elosztásában és ezek összehangolásában jut kifejezésre.

A külügyi hatalom kifejezés alapvetően alkotmányjogi kategória. A nemzetközi jog az egyes államok belső ügyének tekinti, hogy a külügyi hatalom funkcióit hogyan szervezik meg és azt miként osztják fel a különféle alkotmányjogi intézmények között.

Azon **jogkörök**, amelyeket **alkotmányjogi szempontból** felölel e terület, a következők:

- a külpolitika kialakításának és érvényesítésének joga;
- az állam nemzetközi képviselőjének joga;
- a diplomáciai és konzuli kapcsolatok létrehozása, fenntartása, megszüntetése;
- nemzetközi szerződések kötésének joga;
- nemzetközi szervezetekhez történő csatlakozás joga;
- hadiállapot kinyilvánítása, békekötés és más nemzetközi biztonságpolitikai döntések joga.

²⁹ Ezen bemutatás során az átfedések elkerülése végett tekintettel voltunk arra, hogy a közigazgatási szakvizsga egyik kötelező része az EU szervezetét és jogrendszerét ismerteti, és ezen belül a 7. fejezete több dimenzióban részletezi Magyarország kapcsolatát az EU-val.

A demokratikus jogállam egyik alapelvéből következik, hogy a demokratikus állam külpolitikájának is a **népakarattal** kell megegyeznie. A „nép akarata” azonban alapvetően nem közvetlenül, hanem áttételesen, a politikai pártok és a választott parlament, valamint az ezáltal választott kormány tevékenységén keresztül érvényesül. A külpolitika tényleges irányítása általában a végrehajtó hatalom, a kormány, prezidenciális államformák esetében pedig az elnök kompetenciájába tartozik. A népakarat közvetlen kifejezésére általában a **népszavazások** keretében kerül sor. Határozott tendencia érvényesül a tekintetben, hogy a legjelentősebb, több kormányciklust átívelő külpolitikai döntések (pl.: NATO-, EU-csatlakozás) e határozati formában kerüljenek elfogadásra.

Ugyanakkor az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja értelmében nem lehet országos népszavazást tartani nemzetközi szerződésekből eredő kötelezettségekről.

3.2. A KÜLÜGYI KÖZIGAZGATÁS FOGALMA ÉS SAJÁTOSSÁGAI

A **külügyi tevékenység mint igazgatási tevékenység** jelentősen különbözik más közigazgatási területektől. Az eltérő tevékenység jellemzői, hogy a külügyi tevékenység **döntően**:

- Állami, kormányzati politika érvényesítésére irányul.
- Nem a belső jog, hanem nemzetközi jogi szabályok által határozzák meg.
- Nem a belső jogalkotási hatáskörrel rendelkező szerv akarátát, hanem az államok egymás közötti megegyezését tükrözi.
- Nemcsak Magyarországon, hanem más állam területén is gyakorolható.
- Csak központi igazgatási szervezet, a Külgazdasági és Külügyminisztérium és külképviseletei látják el külügyi igazgatási tevékenységet, míg hazai regionális és helyi szinten nincs ilyen tevékenység.
- Kivételesen – a konzuli területen – érvényesül hatósági tevékenység, egyébként nem létesül hatóság–ügyfél jogviszony.
- A mérlegelési jogkörben hozott döntések túlsúlya jellemző, melynek határt szabnak az állam által korábban vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek.

A külügyi igazgatás specifikumainak meghatározásánál rögzítettük, hogy a külügyek igazgatása a politikai közigazgatás fogalomkörébe tartozik, amely tevékenységnek egyik legfontosabb tárgya maga a „politikacsinálás”. Célja a külpolitikai döntések előkészítése, tervezése, végrehajtása, mely végrehajtás maga is alapját képezi újabb külpolitikai döntéseknek, kormányzati mérlegelésnek.

Elfogadhatónak tekintjük azon meghatározást, hogy a szűkebb értelemben vett **külügyek közigazgatásán** a Külgazdasági és Külügyminisztérium mint külpolitikát hivatásosan, elsősorban diplomáciai eszközökkel végrehajtó, esetleg összehangoló közigazgatási tevékenységét értjük.³⁰

A külkapcsolati feladatokkal rendelkező állami szervek két csoportra oszthatók. Az első csoportba tartoznak **az állam területén belül székhellyel rendelkező szervek**, azaz a köztársasági elnök (államfő), az országgyűlés (parlament), a kormány, illetőleg a kormányfő, a külpolitikáért felelős miniszter és a szakminiszterek. A második csoportba tartoznak **az idegen állam területén működő szervek**, a külképviseletek: a diplomáciai képviseletek, a nemzetközi szervezetek mellett működő állandó képviseletek és a konzuli képviseletek, tiszteletbeli konzulok. A továbbiakban röviden áttekintjük azokat a feladatköröket, jogköröket, amelyek ezen szervek működéséhez kapcsolódnak.

30 Hargitai József: *Nemzetközi jog a gyakorlatban*. Magyar Közlöny Lap és Könyvkiadó, Budapest, 2008. 701.

3.3. AZ ORSZÁGGYŰLÉS (PARLAMENT) ÉS BIZOTTSÁGAI JOGKÖRE, FELADATAI

A külkapcsolatok fenntartásában hagyományosan szerepet játszanak a parlamentek is. A legfőbb fórum és törvényhozó szerv rendszerint a legfontosabb politikai kérdésekben rendelkezik döntési jogkörrel, olyan kérdésekben, amelyek az állam alapvető társadalmi, gazdaság rendjét, katonai szövetségi rendszerhez való tartozását, szomszédjaihoz való rendezett viszonyát hosszabb távra szabályozzák.

E kérdések némelyike az Alaptörvényben kifejezetten szabályozott döntési terület (például a hadiállapot és béke kinyilvánításának kérdése), a kifejezetten nem nevesített tárgykörökben azonban a Kormány dönt arról, hogy mely kérdéseket kíván az Országgyűlés elé vinni, annak nemzetközi hordereje okán.

Az **Országgyűlés külügyi feladat- és hatásköre** Magyarország Alaptörvénye alapján az alábbiakra terjed ki:

- Felhatalmazást ad a feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére.
- Határoz a hadiállapot kinyilvánításáról és a békekötésről.
- Különleges jogrendet érintő, valamint katonai műveletekben való részvétellel kapcsolatos döntéseket hoz.

A **Kormány külpolitikai tevékenységének** (a külügyi hatalom kormányzati gyakorlásának) **ellenőrzése** az Országgyűlés egyik legfontosabb feladata. Ennek egyik eszköze az **interpellációs jog**, a másik a **beszámoltatási jog**.

A Kormány felelőssége a parlamenttel szemben a külügyi és külpolitikai tevékenysége tekintetében is fennáll. Az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdése szerint „A Kormány az Országgyűlésnek felelős.” A magyar parlamentáris gyakorlatban a szóbeli és írásbeli interpellációk a külpolitikai kérdésekben rendszeresnek tekinthetők. A külpolitika kormányzati jellegéből következően a külpolitikáért felelős minisztert, illetőleg felhatalmazott képviselőjét nemcsak a külügyi, hanem más – elsősorban nemzetbiztonsági, emberi jogi, európai ügyi – bizottságok ülésein is meghallgatják. Ezen jogosítvány megvalósításával kapcsolatban a Külgazdasági és Külügyminisztérium rendelkezik gyakorlati feladatokkal. A közigazgatási apparátus feladata ugyanis, hogy a minisztert ilyen irányú tevékenységében támogassa és a parlamenti ülésre felkészítse.

A törvényalkotás terén az OgyHat. a nemzetközi szerződésekre vonatkozó eljárásra néhány, az általánostól eltérő jogszabályt ír elő (102. §). A nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló törvényjavaslat esetén a külügyekkel foglalkozó bizottság, az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése szerinti nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló törvényjavaslat esetén az európai uniós ügyekkel foglalkozó bizottság jár el kijelölt bizottságként. A törvényjavaslatnak a nemzetközi szerződés véglegesen megállapított hiteles szövegét és annak magyar nyelvű fordítását tartalmazó részéhez, továbbá a nemzetközi szerződéshez fűzött fenntartás és nyilatkozat szövegéhez csak fordítási hiba, valamint helyesírási hiba javítását célzó kiigazító javaslat nyújtható be. A kiigazító javaslatot csak a törvényjavaslat előterjesztője nyújthatja be, a zárószavazás megkezdéséig, ezt bizottság nem is tárgyalja és nem kell róla szavazni, a kiigazítást az ülést vezető elnök a zárószavazás megkezdése előtt bejelenti.

Speciális szabályok vonatkoznak az **Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködésére**, melyről az OgyTv. rendelkezik. Az Országgyűlést megilleti a Kormánynak az Európai

Unió kormányzati részvétellel működő intézményeiben folytatott tevékenysége feletti **ellenőrzés joga** (ezt országgyűlési bizottság útján is gyakorolhatja), **az egyeztetéshez, valamint a tájékoztatáshoz való joga**.

Az **egyeztetési eljárás** során a Kormány megküld az Országgyűlésnek minden uniós jogszabálytervezetet, javaslatot és dokumentumot, amely az EU kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában napirenden szerepel.

Megjelöli az álláspontja szerint az Országgyűlés feladat- és hatáskörét érintő tárgykörbe tartozó tervezeteket,³¹ illetve megjelöli azokat a tervezeteket, amelyek a Kormány álláspontja szerint Magyarország szempontjából rendkívüli jelentőségűek, ezért indokolt, hogy az Országgyűlés tárgyalja azokat.

Az Országgyűlés bármely uniós tervezettel kapcsolatban tájékoztatást kérhet a Kormány által képviselni kívánt álláspontról (álláspontjavaslat), majd e tervezetekkel kapcsolatban az Országgyűlés állásfoglalást fogadhat el, megjelölve azokat a szempontokat, amelyeket az Európai Unió döntéshozatali eljárásában szükségesnek tart érvényre juttatni.

Az Országgyűlés felkérheti az illetékes minisztert, hogy az európai uniós tervezet elfogadásáról döntést hozó Tanács ülést megelőzően **ismertesse a Kormány által képviselni kívánt álláspontot**.

A Kormány az uniós döntéshozatal során képviselendő álláspontját az Országgyűlés állásfoglalásának alapulvételével – ennek hiányában saját maga – alakítja ki. Ha a tervezet olyan tárgykört érint, amelynek szabályozásához az Alaptörvény értelmében az Országgyűlés minősített többségű döntése szükséges, a Kormány az országgyűlési állásfoglalástól csak indokolt esetben térhet el.

A 2009. december 1-jén hatályba lépett Lisszaboni Szerződés növelte a nemzeti parlamentek szerepét, így a szubszidiaritás és arányosság elvének érvényesülésére tekintettel az Országgyűlés már akkor foglalhat állást tervezett EU jogi normáról, amikor az még európai bizottsági javaslat szintjén van.

Az Unión belüli döntéshozatalt követően a Kormány **írásban tájékoztatja** az Országgyűlést arról a döntésről, amelyet az Országgyűlés pontosan megjelölt, vagy amellyel kapcsolatban az Országgyűlés állásfoglalást fogadott el, az ettől való eltérés pedig **szóban indokolja meg**.

A Kormány a **stratégiai jelentőségű uniós eseményekről** rendszeresen tájékoztatja az Országgyűlést, amelynek keretében a miniszterelnök szóban ad tájékoztatást a plenáris ülésen az Európai Tanács ülésén történekről, illetve a Kormány évente köteles az Országgyűlés plenáris ülését tájékoztatni a magyar tagsággal összefüggő kérdésekről és az európai integráció aktuális helyzetéről.

Az Országgyűlés elnökének kezdeményezésére a miniszterelnök az állam- és kormányfők részvételével sorra kerülő Európai Tanács üléseit és a stratégiai jelentőségű eseményeket megelőzően **tájékoztatja** az érvényre juttatni kívánt álláspontról az Országgyűlés Európai Uniói Konzultációs Testületét, melynek ülésén a házelnök, a képviselőcsoportok vezetői, az európai uniós ügyekkel foglalkozó állandó bizottság elnöke és alelnöke, az alkotmányügyi állandó bizottság elnöke, a külügyi

31 Így különösen azokat, amelyek a) olyan tárgykört érintenek, amelyről az Alaptörvény szerint sarkalatos vagy egyéb törvénynek kell rendelkeznie, vagy b) hatályos törvénnyel ellentétes rendelkezést tartalmaznak.

állandó bizottság elnöke, valamint a házelnök által meghívott más személyek vehetnek részt. Mint az előbb ismertetettekből is kitűnik, az Országgyűlés szervezetén belül kiemelkedő szerepe van az **elnöknek**. Az OgyTv. értelmében az elnök örökös az Országgyűlés jogain, méltóságán és tekintélyén. Szervezi az Országgyűlés nemzetközi kapcsolatait és meghatározza az Országgyűlés nemzetközi tevékenységének szabályait. **Az Országgyűlés elnöke képviseli az Országgyűlést a nemzetközi kapcsolatokban.**

Szintén az OgyTv. rendelkezik arról, hogy az Országgyűlés megalakulását követően létrehozza a **külgügyekkel, illetve európai uniós ügyekkel foglalkozó állandó bizottságokat. Mindkét állandó bizottság** a külgügyekkel kapcsolatban az Országgyűlés *kezdeményező, javaslattevő, véleményező, törvényben és a határozati házszabályi rendelkezésekben meghatározott esetekben üggyöntő, valamint a kormányzati munka ellenőrzésében közreműködő szerve*, amely az Alaptörvényben, törvényben, a határozati házszabályi rendelkezésekben, továbbá az Országgyűlés egyéb határozataiban meghatározott hatáskörét gyakorolja. A **külgügyi bizottság** a nemzetközi kapcsolatokot érintő bármely kérdést megtárgyalhat, abban állást foglalhat. Állásfoglalásait a Bizottsági Tájékoztatóban nyilvánosságra hozhatja. Kinevezése előtt meghallgatja a magyar nagykövetségek és állandó képviseletek vezetőit, illetve a külgazdasági és külgügyminiszter jelöltet. A külgügyi bizottság tevékenységének másik fontos területe a parlamenti diplomácia: szoros kapcsolatot tart fenn a Magyarországra akkreditált nagykövetségekkel, és rendszeresen fogad külföldről érkező parlamenti és egyéb delegációkat. Az Országgyűlés elnökének engedélyével a külgügyi bizottság küldöttsége részt vesz kétoldalú kapcsolatok keretében külföldi tárgyalásokon.

Köteles évente legalább egy alkalommal meghallgatni a külgazdasági és külgügyminisztert a nemzetközi kapcsolatok állásáról.

Az európai ügyek bizottságának feladatai közé tartozik többek között:

- Az európai uniós ügyekkel kapcsolatos kérdésekben – ha jogszabály másképpen nem rendelkezik – az Országgyűlés helyett üggyöntő hatásköre van.
- Az újonnan kinevezendő miniszterek és az Unió tagállamaiba kinevezésre kerülő nagykövetségek meghallgatása.
- Vizsgálhatja a szubszidiaritás és arányosság elvének érvényesülését az Európai Bizottság jogszabálytervezeteinél, az uniós jogszabályok rendelkezéseinek megfelelően. Ha a szubszidiaritás elvének megsértését vélelmezi, arról tájékoztatja az Országgyűlés elnökét, és indítványt nyújt be az Országgyűlésnek, hogy erre hivatkozással kezdeményezze a Kormánytól kereset benyújtását az Európai Unió Bíróságához.
- Meghallgathatja a Bizottság, az Európai Bíróság, a Törvényszék, a Számvevőszék és az Európai Beruházási Bank igazgatótanácsa magyar tagjainak Kormány által javasolt személyeket.
- Az európai ügyek bizottságát megilleti (eltérő rendelkezés hiányában) a Kormánytól az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeiben folytatott tevékenysége feletti ellenőrzési joga.
- Az uniós intézményektől az Országgyűléshez beérkezett dokumentumokat az európai ügyek bizottságánál vezetett nyilvántartás tartalmazza.
- Az európai ügyek bizottságának hatásköre a Kormánytól Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeiben képviselendő álláspontjavaslatával kapcsolatos állásfoglalás kialakítása.

Az Országgyűlés külügyi munkáját az **Országgyűlés Külügyi Igazgatósága** segíti. Az Országgyűlés Külügyi Igazgatósága az Országgyűlés nemzetközi kapcsolatainak szervezéséért és a külügyi tevékenységet végző képviselők külpolitikai felkészüléséért felelős hivatali szerv, mely különösen:

- javaslatot készít az Országgyűlés éves nemzetközi programjára, amelyet jóváhagyásra a házelnök elé terjeszt;
- kialakítja a más államok parlamentjeivel való együttműködés kereteit;
- biztosítja az Országgyűlés kiutazó és fogadó delegációinak szakmai felkészítését;
- a nemzetközi jellegű találkozókról jelentéseket, összefoglalókat készít;
- tájékoztatókat és elemzéseket készít a képviselők részére az Európai Unió, a nemzetpolitika és a biztonságpolitika témakörében;
- ellátja a nemzetközi parlamentekbe delegált országgyűlési küldöttségek titkársági teendőit.

Az Országgyűlés saját eszközeivel igyekszik elősegíteni a **magyar-magyar kapcsolatok** fenntartását és bővítését a hatékonyabb és eredményesebb együttműködés érdekében. E törekvés jegyében 2004-ben megalakult a Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fóruma, mely az érintett szomszédos államok magyar képviselőinek és az Európai Parlamentben mandátummal rendelkező magyar képviselők egyeztető fóruma. A Fórum napirendjére stratégiai, elvi jellegű kérdések kerülnek. Ezek megvitatásán túl fontos tevékenysége a nemzetpolitikai állásfoglalások kibocsátása. A KMKF elnöki tisztségét jelenleg az Országgyűlés elnöke látja el.

Az **Országgyűlés multilaterális kapcsolatai** terén nyolc nemzetközi parlamenti szervezetnek tagja s küld állandó delegációkat e szervezetekbe.

E szervezetek közül kiemelkedik az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésében betöltött szerepe. Az Interparlamentáris Uniónak (IPU), e nagy hagyományokkal rendelkező világszervezetnek hazánk már 1889-ben alapító tagja volt, s munkájában a rendszerváltást követően megújult lendülettel vesz részt.

3.4. A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK JOGKÖRE ÉS FELADATAI

Az államfő tényleges funkcióit az alkotmányok írott szövege alapján igen nehéz meghatározni. Az államfőnek a külpolitikával és a külkapcsolatok vitelével kapcsolatos jogkörét a nemzetközi jog nem szabályozza, ez utóbbit az egyes államok alkotmányai rendezik. Ennek megfelelően az államfő az egyes államokban eltérő hatáskörrel rendelkezhet, mégis felfedezhetünk jellemző közös sajátosságokat az államfői jogok terén, melyeket az alábbiakban részletesebben ismertetünk.

Bár az alkotmányjog gyakran széles körű jogosítványokat biztosít számára, a gyakorlatban azonban az államfő általában „moderált” szerepvállalása jellemző, hiszen a politikaformálás elsődlegesen a kormány feladatai között található. A parlamentáris rendszerekben azonban, különösen a külügyi hatalom gyakorlása szempontjából nagy jelentősége van az államfő **politikai integráló** funkciójának, azon törekvésének, hogy pártérdekek felett álló össznemzeti érdek kifejezőjeként jelenhessen meg a hazai és nemzetközi közéletben.

Ez az integráló funkció az állam mint politikai közösség a szuverenitás szimbolikus megtestesítését jelenti. Ebben a funkciójában az államfő nyilvános fellépéseivel, beszédeivel és ceremoniális cselekményeivel **a nemzet egységét kívánja hangsúlyozni**. A magyar Alaptörvény 9. cikk (1) bekezdése szerint a köztársasági elnök „kifejezi a nemzet egységét, és örökdik az államszervezet demokratikus működése felett”. Az Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés a) pontja értelmében a köztársasági elnök **képviseli Magyarországot**. Ez a szabály a magyar állam nemzetközi jogi képviseletére utal, és összhangban áll a szerződések jogáról

szóló 1969-es bécsi egyezmény 7. cikk (2) bekezdés a) pontjával, valamint a nemzetközi szokásjoggal. A köztársasági elnöknek a magyar állam képviselőjére vonatkozó jogosultsága ellenjegyzéshez nem kötött, tehát az a köztársasági elnök önálló politikai döntéseinek sorába tartozik.

Az Alaptörvény 9. cikk (4) bekezdés a) pontja értelmében „az Országgyűlés felhatalmazása alapján **elismeri a nemzetközi szerződés kötelező hatályát**”. Ez a cselekmény jellemzően a fontosabb nemzetközi szerződések ratifikációs okiratának kiállítása és a külügyminiszter útján kicserélése vagy letétbe helyezése.

A köztársasági elnök törvényhozásban betöltött szerepéből következően a nemzetközi szerződést kihirdető törvény kihirdetését megelőzően az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatára **visszaküldheti a törvényt az Országgyűlésnek megfontolásra**, vagy az **Alkotmánybírósághoz is fordulhat** (Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés i) pont).

A köztársasági elnök jogosultságai között kell említeni továbbá az **aktív és passzív követküldési jogot**. A köztársasági elnök bízta meg a magyar nagyköveteket az ország képviselőjével, és fogadja más államok nagyköveteit, átveszi azok megbízólevelét [Alaptörvény 9. cikk (4) bekezdés b) pont]. A gyakorlatban a nagykövetek tényleges kinevezése és megbízása egy komplex, nemzetközi jogi és belső igazgatási folyamat eredménye.³² A nagykövet-jelöltnek megfelelő hazai politikai, kormányzati támogatottsággal kell rendelkeznie, és sikerrel kell teljesítenie a jelölés – jogszabályon alapuló – közigazgatási eljárását.

A kinevezési folyamatnak fontos eleme a nemzetközi jogi normák betartása, tekintettel arra, hogy – mint korábban utaltunk rá – a nagykövet hivatalba lépéséhez a fogadó állam előzetes hozzájárulása szükséges.

A köztársasági elnök aktív és passzív követküldési joga a Kormány illetékes tagja (a külpolitikáért felelős miniszter) általi ellenjegyzéshez kötött. Az Alaptörvény 9. cikk (4) bekezdés i) pontja értelmében a köztársasági elnök dönt az **állampolgárság** megszerzésével és megszűnésével kapcsolatos ügyekben is, ugyancsak az illetékes miniszter ellenjegyzésével.

3.5. A KORMÁNY ÉS TAGJAINAK FELADAT- ÉS HATÁSKÖRE A KÜLKAPCSOLATOK TERÉN, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A KÜLGAZDASÁGI ÉS KÜLÜGYMINISZTER FELADAT- ÉS HATÁSKÖRÉRE

Az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdése értelmében „A Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe.” A nemzetközi kapcsolatok alakítása, a **külpolitika fő vonalainak kidolgozása** és annak gyakorlati irányítása, megvalósítása a Kormány feladata. A külpolitika kialakítása (meghatározása) rendkívül bonyolult folyamat. Ez a kérdés alapvetően a politikai tudományok és a szociológia tárgykörébe tartozik, itt azonban közigazgatási szempontból szemléljük működését.

A Kormányon belül külpolitikai tevékenységgel elsősorban a **kormányfő és a külgazdasági és külügyminiszter foglalkozik**, de ilyen tevékenységet szinte minden miniszter ellát, hiszen minden tárcának van nemzetközi kapcsolatrendszere a maga szakterületén. A Kormány tagjainak feladat- és hatáskörét részletesen a 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet tartalmazza.

³² Hargitai: i. m. 673.

A **kormányfő** a Kormány közjogilag is kiemelkedő személye, hiszen maga irányítja azt a Kormányon belüli munkamegosztást, hogy mely miniszter milyen nemzetközi tevékenységet végezzen. Számos feladata mellett a külkapcsolatok vitelével összefüggésben is eljárhat, **képviselési joga teljes körű, formális meghatalmazásra** – hasonlóan az államfőhöz és a külpolitikáért felelős miniszterhez – **nincs szüksége**.

A **miniszterelnök általános helyettese** (túl azon, hogy a miniszterelnök által meghatározott rendben helyettesíti a miniszterelnököt) a **Kormány nemzetpolitikáért felelős tagja**. A Kormány a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény 4. § (7) bekezdésével összefüggő **honosítási eljárásban állampolgársági ügyekért felelős miniszterként** ugyancsak a miniszterelnök általános helyettesét jelölte ki. A miniszterelnök általános helyettese:

- kidolgozza a magyar nemzet integritása, illetve a határokon átnyúló összefogása érdekében a kölcsönös felelősség és figyelem elvén nyugvó nemzetpolitikát;
- kapcsolatot ápol a magyar nemzetnek a szomszédos országokban és a világ más részein élő tagjaival;
- erősíti a határon túl élő magyar nemzetrészek kölcsönös támogatáson alapuló együttműködését;
- összehangolja a központi államigazgatási szervek nemzetpolitikával összefüggő tevékenységét.

A **Miniszterelnökséget vezető miniszter** a kormányzati tevékenység összehangolásáért való felelőssége keretében **kijelöli a Kormány képviseléséért felelős minisztert** az Európai Unió intézményeinek tagállami kormányzati részvétellel működő döntéshozó és döntés-előkészítő tevékenységében, az **Európai Unió Tanácsában és az Európa Tanácsban**.

A **Miniszterelnökséget vezető miniszter** az európai uniós ügyek koordinációjáért való felelőssége keretében előkészíti az európai uniós tagsággal összefüggő kormányzati koordinációhoz kapcsolódó jogszabályokat, valamint felel az Európai Unió politikáiból eredő és az európai uniós tagsághoz kapcsolódó kormányzati feladatok tárcaközi összehangolásáért. A Miniszterelnökséget vezető miniszter fő feladatai közé tartoznak a következők:

- **javaslatot tesz a Kormány Európa-politikájának fő irányaira**, és irányítja az európai uniós tagságból eredő kormányzati feladatok előkészítését, végrehajtását, ellenőrzését;
- **összehangolja a Kormány európai uniós ügyekkel kapcsolatos együttműködésével összefüggő kormányzati feladatokat**, ideértve a Kormány képviselését az Európai Unió Általános Ügyek Tanácsának ülésein;
- **képviselőt jelöl a tanácsi formációk ülésein résztvevő delegációkba**;
- **összehangolja a minisztériumok és központi államigazgatási szervek uniós politikákhoz kapcsolódó tevékenységét** (a jogharmonizációs feladatok kivételével);
- **gondoskodik az európai uniós tagsághoz kapcsolódó kormányzati koordinációs rendszer működtetéséről**;
- **részt vesz az uniós tagságból fakadó kötelezettségek végrehajtásának ellenőrzésében**;
- **összehangolja a Kormány és az Országgyűlés európai uniós ügyekkel kapcsolatos együttműködésével összefüggő kormányzati feladatokat**;
- **egyetértési jogkört gyakorol az Európai Unió melletti Állandó Képviselet működésére vonatkozó szabályok tekintetében, ellátja az Állandó Képviselet szakmai irányítását**;
- **javaslatot tesz az Állandó Képviselet vezetőjének és az Állandó Képviseleten működő nagykövetek kinevezésére és felmentésére**;

- kifogással élhet az **Állandó Képviselőre nem diplomataként, szakdiplomataként tartós külszolgalatra kihelyezni tervezett személy kihelyezése tekintetében.**

Az **igazságügyi miniszter** szakpolitikai hatáskörében:

- **előkészíti** – a külpolitikáért felelős miniszterrel együttműködve – **a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásra vonatkozó jogszabályokat;**
- **felel a jogszabályok alkotmányosságáért,** ennek keretében az alapvető jogok védelmének és a **nemzetközi joggal összefüggő követelményeknek az érvényre juttatásáért,** valamint a jogrendszer koherenciájáért; e feladata ellátása keretében véleményezi valamennyi jogszabálytervezetet;
- **összehangolja** az Európai Unió jogának való megfelelés céljából folytatott **jogharmonizációs tevékenységet;**
- ellátja a **Kormány képviselőtét az Európai Unió Bírósága előtti** eljárásokban;
- ellátja a **Kormány képviselőtét az Európai Emberi Jogi Bíróság előtti** eljárásokban;
- **kezdeményezi az igazságügyi tárgyú nemzetközi egyezményeknek az Európa Tanács keretében történő létrehozását,** és gondoskodik az Európa Tanács keretében létrehozott igazságügyi tárgyú nemzetközi egyezmények elfogadásáról és az ajánlások gyakorlati megvalósításáról;
- együttműködik a Kormány tagjaival a nemzetközi szerződések előkészítésével, kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazással, kihirdetésével és értelmezésével kapcsolatban, valamint a nemzetközi szerződés szövegének végleges megállapítása előtt **véleményezi a nemzetközi szerződést** annak érdekében, hogy az megfeleljen az Alaptörvénynek, **összeegyeztethető legyen az Európai Unió jogával és illeszkedjen a jogrendszerbe.**

Valamennyi miniszterre vonatkozó közös rendelkezés, hogy feladatkörében

- **kezdeményezi és előkészíti a feladatkörébe tartozó nemzetközi szerződéseket,** megkötöti a nemzetközi szerződésnek nem minősülő tárca-megállapodásokat;
- az **Európai Unió intézményeinél, a külkapcsolatokban és a nemzetközi szervezetekben felhatalmazás alapján képviseli a Kormányt.**

A **külgazdasági és külügyminiszter** a Kormány **külgazdasági ügyekért és külpolitikáért felelős tagja.**

A miniszter a **külgazdasági ügyekért való felelőssége** keretében

- kialakítja a Kormány **külgazdasági politikáját;**
- közreműködik **Magyarország gazdasági érdekeinek külföldön történő érvényesítésében** és a kedvező Magyarország-kép kialakításában;
- előkészíti és koordinálja a nagyvállalatokkal megkötött **stratégiai együttműködési megállapodások végrehajtását;**
- irányítja a Kormány egyedi döntéseivel megítélhető **regionális beruházási támogatások rendszerét;**
- ellátja az **ikerintézményi programmal összefüggő feladatokat;**
- felel a **multilaterális kereskedelempolitikáért;**
- felel a **nemzetközi fejlesztési együttműködésért;**
- koordinálja az **Európai Duna Stratégiával** kapcsolatos kormányzati feladatokat, ellátja a **Régiók Bizottsága tevékenységével** kapcsolatos koordinációs feladatokat;
- felel a **külgazdasági diplomatahálózat irányításáért,** kezdeményezi a szakdiplomata kinevezését és felmentését.

A miniszter a **külpolitikaért való felelőssége** keretében

- **előkészíti** az egységes külképviseleti rendszerre, a köztisztviselők tartós külszolgálatára, a diplomáciai kiváltságokkal és mentességekkel kapcsolatos eljárásra, a konzuli védelemre és a tiszteletbeli konzuli megbízásának és fogadásának rendjére, valamint a humanitárius segítségnyújtásra vonatkozó jogszabályokat;
- **felel a kül-, biztonság- és védelempolitikáért**, e tekintetben javaslatot készít a Kormány kül-, biztonság- és védelempolitikai tevékenységére, valamint kidolgozza az európai uniós külkapcsolatok általános kérdéseivel kapcsolatos magyar álláspontot és közreműködik annak megvalósításában, illetőleg képviseli a Kormányt az Európai Unió Külügyek Tanácsa ülésein;
- **felel az egységes kormányzati külpolitika koordinálásáért**, e tekintetben irányítja az egységes külképviseleti rendszert, a szakdiplomata-hálózatot, valamint a kulturális és tudományos diplomáciai tevékenységet, kidolgozza a különböző nemzetközi szervezetekben való részvétel alapelveit és működteti a diplomáciai futárszolgálatot;
- **felel Magyarországnak a külkapcsolatokban és a nemzetközi szervezetekben való képviseletéért**, e tekintetben javaslatot tesz a képviselendő magyar álláspontra, javaslatot tesz államok elismerésére, diplomáciai és hivatásos konzuli képviselet létesítésére és megszüntetésére, gondoskodik tiszteletbeli konzuli képviselet létesítéséről és megszüntetéséről, az Európai Unió mellett működő Állandó Képviselet kivételével javaslatot tesz a külképviseletek vezetőinek kinevezésére és felmentésére, kinevezi és felmenti a főkonzulokat;
- **felel a konzuli szolgálat irányításáért**, e tekintetben dönt a konzuli kölcsön visszafizetése alóli mentesítésről, javaslatot tesz a Kormánynak a magyar állampolgárok hazatérésének elősegítésére vagy evakuálására, felhatalmazást ad a konzuli tisztviselőknek egyes közjegyzői feladatok végzésére;
- **felel a külföldi utazásról, valamint a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló jogszabályokban meghatározott egyes feladatok, továbbá az ehhez kapcsolódó európai uniós feladatok ellátásáért**, így különösen ellátja a hatáskörébe utalt feladatokat a diplomata- és a külügyi szolgálati útlevelek vonatkozásában, és irányítja a vízumkiadási tevékenységet, gondoskodik a vízumdíjak beszedéséről;
- **felel a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárás koordinációjáért**, e tekintetben koordinálja a nemzetközi szerződéskötési eljárást, véleményezi a tárca-megállapodásokat, kiállítja a meghatalmazási okiratokat, a Kormány nevében letéteményesi feladatokat lát el, megállapítja a nemzetközi szerződések hatálybalépésének és megszűnésének időpontját, valamint működteti Magyarország szerződéstárát;
- **felel a diplomáciai protokollért, valamint a külföldi állam- és kormányfők fogadásáért;**
- **felel a nemzetközi jogon alapuló viszonyosság megállapításáért;**
- az **európai területi együttműködési csoportosulás keretében** előkészíti a vonatkozó jogszabályokat, gondoskodik a közigazgatási szervek nemzetközi együttműködésének koordinálásáról, elősegíti a területi közigazgatási szervek részvételét a nemzetközi fejlesztési együttműködésben.
- koordinálja és irányítja a **nemzetközi humanitárius segítségnyújtást;**
- kialakítja az **Állandó Képviselet működésére vonatkozó szabályokat.**

3.6. AZ EURÓPAI KÜLÜGYI SZOLGÁLAT

A Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-jén történt hatályba lépésével létrejött az Európai Unió **Kül- és biztonságpolitikai főképviselőjének** tisztsége, aki egyben az Európai Bizottság alelnöke, és aki immáron az Európai Unió külkapcsolataiban az Unió „külügyminisztereként” léphet fel. A pozíciót jelenleg (2014 óta) az olasz Federica Mogherini tölti be.

Az Európai Unióról szóló szerződés 27. cikke értelmében a főképviseelő munkáját az újonnan létrehozandó **Európai Külügyi Szolgálat** (European External Action Service) segíti, melynek szervezetét és működését a Tanács határozatban állapítja meg az Európai Parlament és a Bizottság jóváhagyásával. 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 2015 februárjában 140 volt.) Az Európai Külügyi Szolgálatot egy a főképviseelő irányítása alatt tevékenykedő **ügyvezető főtitkár irányítja**.

Az Európai Külügyi Szolgálat **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 főképviseelő 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 főképviseelő 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.³³

3.7. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁSKÖRE A NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSEK VIZSGÁLATA TERÉN

3.7.1. A NEMZETKÖZI JOG ÉS A BELSŐ JOG VISZONYÁNAK KÉRDÉSEI

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 jogrendszer 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.

³³ A Szolgálat aktuális jogállásának megtekintésére javasolt forrás: <http://www.eeas.europa.eu/>. A jegyzet vonatkozó része jelen weboldal 2015. február 12-i állapotának megfelelő információkat tartalmaz.

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.

Magyarországon a nemzetközi jog és a belső jog viszonyát az Alaptörvény Alapvetés fejezet Q. cikk (2) és (3) bekezdése határozza meg az alábbiak szerint: „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”

Magyarország jogrendszere egyértelműen **dualista**, hiszen a nemzetközi jog írott jogforrásai, a nemzetközi szerződések kizárólag **törvénnyel vagy kormányrendelettel** emelhetők be a magyar jogba, azaz minden esetben **transzformációra** van szükség. A nemzetközi jog íratlan forrásai esetében azonban fogalmilag kizárt a transzformáció.

Az 53/1993. (X. 13.) AB határozatában³⁴ az akkor hatályos Alkotmány 7. § (1) bekezdését értelmezve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy **a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai külön transzformáció nélkül is a magyar jog részei**, a transzformációt ebben az általánosságban – vagyis a szabályok felsorolása, illetve meghatározása nélkül – az Alkotmány hajtotta végre. Az általánosan elismert szokásjogi – és mindenekelőtt a *ius cogens* jellegű – normák vonatkozásában tehát a transzformációt maga az Alkotmány hajtotta végre.

Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény Q. cikk (2) és (3) bekezdése a korábbi Alkotmány 7. § (1) bekezdéséhez képest jogi szempontból érdemi változást nem eszközölt, ezért megítélésünk szerint kijelenthető, hogy a nemzetközi jog **íratlan jogforrásait**: a *ius cogens*-eket, a szokásjogot és az általános jogelveket az Alaptörvény **generális transzformációval** emeli be a magyar jogba, ezen jogforrások konkrét meghatározása nélkül.

Az Alaptörvénnyel vállalt kötelezettségek mellett nemzetközi szerződéssel is lehet nemzetközi jogi kötelezettségeket vállalni. Éppen a nemzetközi szerződés és a belső jog összhangja követelményének biztosításában gyakorol speciális hatáskört az Alkotmánybíróság, amelyet kettős megközelítésből mutatunk be.

3.7.2. BELSŐ JOGSZABÁLY NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSBE ÜTKÖZÉSÉNEK VIZSGÁLATA

Az Alkotmánybíróság az **országgyűlési képviselők egynegyede**, a **Kormány**, a **Kúria elnöke**, a **legfőbb ügyész**, az **alapvető jogok biztosa**, valamint az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálásával összefüggésben az **eljáró bíró** indítványára vizsgálhatja a nemzetközi szerződésbe ütközés

³⁴ ABH 1993, 323, 327.

szempontjából aggályosnak tartott belső jogszabályt. Az Alkotmánybíróság a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését bármely eljárása során **hivatalból** is vizsgálhatja. Az Alaptörvény Állam Fejezet 24. cikk (3) bekezdés c) pontja értelmében az Alkotmánybíróság megsemmisítheti a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 42. § értelmében, ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, mely a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes,³⁵ a **nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabályt teljesen vagy részben megsemmisíti.**

Amennyiben az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amellyel a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, az ellentét feloldása érdekében **határidő tűzésével felhívja a Kormányt**, illetve a jogalkotót, hogy **tegye meg az ellentét feloldása érdekében szükséges intézkedéseket.**³⁶

Meg kell említenünk, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a **jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet állapít meg**, a mulasztást elkövető szervet (határidő tűzésével) felhívja feladatának teljesítésére. Ilyen mulasztásnak minősül különösen, ha nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztására kerül sor.

3.7.3. NEMZETKÖZI SZERZŐDÉS ALAPTÖRVÉNNYEL VALÓ ÖSSZHANGJÁNAK ELŐZETES ÉS UTÓLAGOS VIZSGÁLATA

Az **előzetes normakontroll** hatáskörnek a gyakorlása ebben az esetben azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság **még a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerését megelőzően** vizsgálja a szerződésnek az Alaptörvénnyel való összhangját. Nemzetközi szerződést kihirdető **törvény** vonatkozásában ez a hatáskör *vagylagosan* két lépcsőben gyakorolható: a) Az **Országgyűlés** – a törvény kezdeményezője, a Kormány, illetve az Országgyűlés elnöke zárószavazás előtt megtett indítványára – **az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak.** Az Országgyűlés az indítványról a zárószavazást követően határoz. Az indítvány elfogadása esetén az Országgyűlés elnöke az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára haladéktalanul megküldi az Alkotmánybíróságnak. b) Ha a köztársasági elnök az aláírásra felterjesztett elfogadott törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja – és az a) pont szerinti vizsgálatra nem került sor –, a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak megküldi. (Alaptörvény Állam Fejezet 6. cikk (2) és (4) bekezdése)

Ha a nemzetközi szerződést **kormányrendelet** hirdeti ki, az Alaptörvénnyel való összhangjának a vizsgálatát **a Kormány** kéri.

Ha az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződés rendelkezésének **alaptörvény-ellenességét megállapítja**, a nemzetközi szerződés **kötelező hatályának elismerésére addig nem kerülhet sor**, amíg a nemzetközi szerződést létrehozó államok vagy a nemzetközi jog szerződéskötési

35 Lásd pl. Alaptörvény Állam Fejezet 15. § (4) bekezdés, 18. § (3) bekezdés, 23. § (4) bekezdés.

36 Pl. ha a vizsgálat tárgya adott törvénynek olyan nemzetközi szerződésbe ütközése, amelyet kormányrendelettel hirdettek ki.

képességgel rendelkező egyéb alanyai az **alaptörvény-ellenességet meg nem szüntetik**, vagy ameddig Magyarország nem zárja ki a nemzetközi szerződés és az Alaptörvény összeütközését (például fenntartás tételével vagy a nemzetközi jog egyéb jogintézményével élve).

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja alapján, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény értelmében **utólagos normakontroll indítványozására a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész és az alapvető jogok biztosa** jogosult.

Amennyiben az Alkotmánybíróság fenntartja az eddigi (a 4/1997. (I. 22.) számú határozatában³⁷ részletesen megindokolt) gyakorlatát, akkor az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálata továbbra is kiterjedhet a szerződést kihirdető jogszabály részévé vált nemzetközi szerződés Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára, valamint a kihirdető jogszabály megalkotásához vezető eljárásra is, ideértve a nemzetközi kötelezettségvállalás hatásköri, felhatalmazottsági és eljárási kérdéseit is.

Ha az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződést vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek találja, a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály alaptörvény-ellenességét állapítja meg, aminek viszont – az Alaptörvény Alapvetés Fejezet Q) cikk (2) bekezdésére tekintettel – nem lehet hatása Magyarország nemzetközi kötelezettségvállalására.

A jogalkotónak azonban meg kell teremtenie a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját, melynek megtörténteig az Alkotmánybíróság a megsemmisítés időpontja tárgyában a határozathozatalt ésszerű időre felfüggeszti.

3.8. AZ EURÓPAI UNIÓ DÖNTÉSHOZATALI TEVÉKENYSÉGÉBEN VALÓ MAGYAR RÉSZVÉTEL, ILLETVE AZ EHHEZ KAPCSOLÓDÓ KORMÁNYZATI KOORDINÁCIÓ SZERVEZETE ÉS MECHANIZMUSA³⁸

Az Európai Unió tevékenységében való magyar részvétel és az ahhoz kapcsolódó koordináció bonyolult, sokszereplős eljárási rendet igényel, mely a tárgyalási álláspontok kialakításának feladatától az Unió döntéshozatalának végrehajtásáig terjedő közigazgatási feladatsort feltételez. **Az Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való részvételről és az ehhez kapcsolódó kormányzati koordinációról a 1742/2014. (XII. 15.) Korm. határozat rendelkezik.**

A tárgyalási álláspont kialakításának és a tagságból fakadó feladatok előkészítésének, végrehajtása koordinálásának, illetve ellenőrzésének **fórumai** a következők:

- az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság szakértői csoportjai;
- az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság;
- a közigazgatási államtitkári értekezlet;
- a Miniszterelnökséget vezető miniszter által vezetett, európai uniós ügyekkel összefüggő tárcaközi értekezlet;
- a Miniszterelnökséget vezető miniszter;
- a Kormány.

³⁷ ABH 1997, 41, 47-53.

³⁸ Lásd a 31. sz. lábjegyzetet.

A tárgyalási álláspont kialakításában és képviselésében **ugyancsak részt vesz az Európai Unió mellett működő Állandó Képviselő**, mely a Külgazdasági és Külügyminisztérium szervezeti egysége, amit szakmailag a Miniszterelnökséget vezető miniszter irányít.

Az **Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság (EKTB)** általános feladata az **európai uniós ügyek kormányzati koordinációja**, valamint az európai uniós tagságból fakadó feladatok szakmai előkészítésének és végrehajtásának koordinálása és ellenőrzése, illetőleg a képviselendő tárgyalási álláspont előkészítése és összehangolása. Az EKTB határozza meg az új uniós tervezetekre vonatkozó **magyar induló tárgyalási álláspontot (alapmandátum)**, a tanácsi munkacsoportok napirendjén szereplő módosított vagy vitás tervezetekkel kapcsolatos **tárgyalási álláspontokat**, illetőleg a Tanács döntését előkészítő Állandó Képviselők Bizottsága (COREPER) napirendjén szereplő vitás kérdésekkel kapcsolatos tárgyalási álláspontokat. Az EKTB tehet döntési **javaslatot az Európai Unió Bírósága előtti eljárásokkal kapcsolatosan** az eljárás megindítására, beavatkozásra, az eljárások során benyújtandó írásbeli észrevételek és beadványok jóváhagyására is. Amennyiben egy adott ügy több minisztérium hatáskörébe is tartozik, ugyancsak az **EKTB feladata az első helyi felelősség kérdésének megállapítása**. Az EKTB **elnöke** a Miniszterelnökség illetékes államtitkára, helyettese (egyben az EKTB titkára) a Miniszterelnökség feladatkör szerint illetékes helyettes államtitkára, tagjai a Miniszterelnökség és a minisztériumok feladat- és hatáskörrel rendelkező helyettes államtitkárai. Az EKTB **heti rendszeres ülésezik**, ülését az elnök, távolléte vagy akadályoztatása esetén az EKTB titkára vezeti.

Az **EKTB döntési javaslatait a Miniszterelnökséget vezető miniszter** a Kormány ügyrendje szerint (az előterjesztés véleményezésére vonatkozó szabályok mellőzésével) **benyújtja a Kormány részére**. Rendkívüli sürgősség esetén a Kormány egyidejű írásbeli tájékoztatása mellett a Miniszterelnökséget vezető miniszter (a feladat- és hatáskör szerint felelősséggel tartozó miniszter véleményének figyelembevételével) önállóan dönthet. Az EKTB működésével kapcsolatos adminisztratív és előkészítő feladatokat a Miniszterelnökségen működő titkárság látja el.

A Kormány európai uniós politikája, valamint az európai uniós tagságból fakadó feladatok előkészítésére és az uniós döntéshozatali eljárások során képviselendő tárgyalási álláspontok kialakítására, az uniós politikák alakulásának nyomon követésére és a szükséges kormányzati intézkedések koordinálására **EKTB szakértői csoportok** működnek. A szakértői csoport **vezetője** a tárgykör szerint feladat- és hatáskör szerint első helyen felelős miniszter vagy központi államigazgatási szerv vezetője által kijelölt állami vezető, tagjai az érintett minisztériumok, illetve központi közigazgatási szervek képviselői, valamint a Miniszterelnökség, az Igazságügyi Minisztérium és a Nemzetgazdasági Minisztérium kijelölt kormánytisztviselői és az Állandó Képviselő kijelölt diplomatája. A szakértői csoportok felsorolását, azok vezetésének felelősségi rendjét a 1742/2014. (XII. 15.) Korm. határozat 2. számú melléklete tartalmazza, a szakértői csoport működésére vonatkozó részletes szabályokat pedig az EKTB ügyrendje határozza meg.

A **szakértői csoport** minden, a feladatkörébe tartozó, az uniós döntéshozatali eljárásban napirenden szereplő kérdéssel kapcsolatban **írásbeli tárgyalási álláspontot készít**, melyet szükség esetén más érintett szakértői csoporttal is egyeztetni kell. A szakértői csoport feladata, hogy minden új uniós jogszabálytervezet vonatkozásában a tervezet tanácsi munkacsoportban való érdemi **tárgyalásának megkezdéséig tárgyalási alapmandátumot terjesszen az EKTB elé**. Az alapmandátum-javaslat EKTB általi elfogadásáig a magyar képviselő csak vizsgálati fenntartás bejelentésére és értelmező kérdések felvetésére jogosult.

A közös kül- és biztonságpolitikai, valamint a közös biztonság- és védelempolitikai kérdésekben a tárgyalási álláspontot – a Kormány fenntartott hatáskörének sérelme nélkül – a **külgazdasági és külügyminiszter** az érintett miniszterekkel egyeztetve **javasolja és képviseli**.

A **Tanács ülésén** a Kormányt, a miniszter vagy államtitkár távolléte vagy akadályoztatása esetén az Állandó Képviselő vezetője, illetve az Állandó Képviselő vezetőjének helyettese képviselheti. A **COREPER ülésén** a Kormányt, az elfogadott tárgyalási álláspontban foglaltaknak megfelelően az Állandó Képviselő vezetője, illetve annak helyettese képviseli.

Összefoglalásként megállapítható: A fejezet keretében áttekintettük a külügyek igazgatásával foglalkozó állami szervek rendszerét és tevékenységi köreit. Bemutattuk a nemzetközi jog és a belső jog viszonyára vonatkozó egyes elméleteket, és meghatároztuk, hogy ezek közül (az Alaptörvény Alapvetés fejezet Q. cikk (2) és (3) bekezdése alapján) Magyarország jogrendszere egyértelműen a dualista modellnek feleltethető meg. Részletesen elemeztük, hogy az új hatályos szabályozás alapján az Alkotmánybíróság milyen eljárások keretében és mennyiben vizsgálhatja a nemzetközi jog és az uniós jog Alaptörvénnyel való összhangját. Bemutattuk végezetül, hogy az Európai Unió döntéshozó testületeiben mely szervek és hogyan alakítják ki és képviselik a magyar tárgyalási álláspontot.

4.

A KÜLÜGYI IGAZGATÁS SZERVEI ÉS MŰKÖDÉSE

A fejezet áttanulmányozása során az Olvasó belép a Külgazdasági és Külügyminisztérium épületébe, s valósággal végigjárja azt. Ennek köszönhetően ismerni fogja a területi, a szakmai és a funkcionális főosztályok rendeltetését. Képes lesz annak ismertetésére, hogy a mai magyar Külgazdasági és Külügyminisztérium vezetési struktúrája és szervezete miért alkalmas a világpolitika és az egyes külállamok bel- és külpolitikai eseményeinek naprakész elemzésére s a külpolitikai döntések előkészítésére, illetve végrehajtására. Emellett az Olvasó belép egy tetszés szerinti diplomáciai képviseletünkre, ismerni fogja a nagykövetségi és az állandó képviseleti munka sajátosságait, sőt az ügyfélfogadó ablak túloldalán betekint a csak a külügyi igazgatásra jellemző konzuli tevékenységbe is. Ennek során a diplomáciai és a konzuli jog egyetemes nemzetközi szerződéseiből indulunk ki, nevesítve azokat a hatályos magyar jogszabályokat is, amelyek a külügyi igazgatás belső jogi alapjait biztosítják. A mentességek és kiváltságok áttekintésekor az Olvasó megérti azok rendeltetését, és összességében olyan új ismeretekhez jut, amelyek hasznos segítségére lehetnek a világ bármely tájára utazva is.

4.1. A KÜLGAZDASÁGI ÉS KÜLÜGYMINISZTERIUM SZERVEZETE ÉS MŰKÖDÉSE

Az állam külső cselekvésének egyik központi, kifejezetten a külügyek igazgatására szakosodott kormányzati szerve a Külgazdasági és Külügyminisztérium. A tárca jelenleg hatályos **szervezeti és működési szabályzatát** (a továbbiakban: SZMSZ) a külgazdasági és külügyminiszter 12/2014. (XI. 17.) KKM utasítása tartalmazza, így a minisztérium szervezeti felépítése ezen utasítás alapján kerül az alábbiakban bemutatásra.

Az utasítás alkalmazásában:

- **központ** alatt a minisztérium **belföldön működő szervezeti egységeit**;
- **külképviselet** alatt Magyarországnak a Kormány döntése alapján létrehozott, külföldön működő **diplomáciai képviseleit, konzuli képviseleit**, az előbbieket alá rendelt **kereskedelmi képviseleit**, hivatalait és irodáit, valamint a nemzetközi szervezet mellett működő **állandó képviseleit**, és a **külföldi magyar intézeteket** kell érteni.

Az önálló magyar külügyi igazgatás sok évtizedes tapasztalatait, valamint a külügyi tárca előtt álló külső és belső feladatok legcélszerűbb elláthatóságát szem előtt tartva az SZMSZ a **minisztérium önálló szervezeti egységeit négy csoportba** sorolja:

- **területi főosztályok**, amelyek az általános nemzetközi kapcsolatok fenntartásával foglalkoznak (például a Kína Főosztály, Oroszország Főosztály vagy éppen az Észak-Amerikai Főosztály);
- **szakmai főosztályok**, amelyek a nemzetközi kapcsolatok valamely szakmai részterületével foglalkoznak (mint például a Nemzetközi Jogi Főosztály, Nemzetközi Szervezetek Főosztálya, Közös Kül- és Biztonságpolitikai Főosztály, Konzuli és Állampolgársági Főosztály);

- **funkcionális főosztályok**, amelyek a minisztérium működési feltételeinek biztosításával, szervezésével és összehangolásával foglalkoznak (mint például a Pénzügyi és Számviteli Főosztály, Személyügyi és Képzési Főosztály vagy az Ellenőrzési Főosztály);
- **külképviseltek**.

A minisztérium **további önálló szervezeti egysége a Kabinet és az állami vezetők titkársága.**

A miniszter feladat- és hatásköreit részletesen a 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet tartalmazza. Mindazonáltal megemlítnünk néhány olyan területet, mely az SZMSZ alapján kiemelten a **miniszter döntési jogkörébe tartozik**:

- meghatározza a minisztérium szervezeti felépítését és működésének főbb szabályait, kiadja a minisztérium működéséhez szükséges utasításokat;
- meghatározza és jóváhagyja a minisztérium munkatervét és az ágazati célkitűzéseket;
- jóváhagyja a minisztérium éves költségvetését és zárszámadási javaslatát;
- jogszabályban meghatározott körben előterjesztést tesz a köztársasági elnöknek, ellenjegyzzi az elnöki határozatot;
- dönt a Kormányhoz, valamint a köztársasági elnökhöz címzett előterjesztések tervezeteiről;
- kinevezi, illetve felmenti a főkonzulokat;
- kinevezi a tiszteletbeli konzuli képviselő vezetőjét, dönt a kinevezés visszavonásáról, kinevezi és felmenti a diplomáciai és konzuli személyzetet;
- dönt a kitüntetési javaslatok jóváhagyásáról és az általa alapított kitüntetések adományozásáról;
- dönt a Kormány által a minisztérium rendelkezésére bocsátott humanitárius segélyezési keret felhasználásáról;
- dönt a diplomata-útlevelek és külügyi szolgálati útlevelek kiadásáról;
- magyar-kínai, valamint magyar-orosz kapcsolatok összehangolásáért felelős kormánybiztosi minőségében koordinálja és felügyeli különösen a Kína Főosztály és az Oroszország Főosztály munkáját.

A miniszter tulajdonosi jogainak gyakorlása körében eljárva kinevezi és felmenti a Magyar Export-Import Bank Zrt. és a Magyar Exporthitel Biztosító Zrt. igazgatóságainak elnökét és tagjait, vezérigazgatóit. Ugyancsak a miniszter gyakorolja a Demokrácia Központ Közalapítvány feletti alapítói jogokat.

A miniszter **irányítja** a közigazgatási államtitkár, a parlamenti államtitkár, a gazdaságdiplomáciáért felelős államtitkár, a biztonságpolitikai és nemzetközi együttműködésért felelős államtitkár, a kulturális és tudománydiplomáciáért felelős államtitkár, a kabinetfőnök és a miniszteri biztos tevékenységét. A minisztert **akadályoztatása esetén** miniszterhelyettesként a **parlamenti államtitkár**, az ő akadályoztatása esetén a **gazdaságdiplomáciáért felelős államtitkár** helyettesíti (a köztársasági elnök intézkedésének kezdeményezése, a köztársasági elnök intézkedésének ellenjegyzése, valamint az Országgyűlés ülésén való részvétel kivételével, melyekben a honvédelmi miniszter jogosult és köteles a miniszter helyettesítésére, a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény értelmében).

A **közigazgatási államtitkár** vezeti a minisztérium hivatali szervezetét, biztosítja annak összehangolt működését. A közigazgatási államtitkár **részt vesz a közigazgatási államtitkári értekezleten**, figyelemmel kíséri a Kormány törvényalkotási programját, koordinálja a minisztérium szervezeti

egységeinek a kormányülésekkel és közigazgatási államtitkári értekezletekkel kapcsolatos feladatait. A közigazgatási államtitkár felügyeli a külföldön leadott szavazatokkal összefüggő, a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvényben meghatározott feladatokat, javaslatot tesz a minisztérium munkatervére, nyilvántartja a Kormány határozataiban és munkatervében előírt határidős műveleteket és ellenőrzi végrehajtásukat. A közigazgatási államtitkár **figyelemmel kíséri a területi és szakmai főosztályok működését**, azok tevékenységéről tájékoztatást kérhet, **előkészíti a minisztérium éves diplomáciai tervét, felügyeli a szakdiplomataútasítását**. A **közigazgatási államtitkár dönt** a diplomáciai vagy konzuli **rang adományozására és rangemelésre** vonatkozó javaslatokról, a **külszolgálatra történő kihelyezésre** és az onnan történő hazarendelésre vonatkozó javaslatokról, a **külszolgálaton levők egyes állomáshelyek közötti áthelyezésére** vonatkozó javaslatokról, valamint a futárok kiválasztásáról. A közigazgatási államtitkár **irányítja** a gazdasági és igazgatási ügyekért felelős helyettes államtitkár tevékenységét és közvetlenül irányítja az Ellenőrzési Főosztály vezetőjének tevékenységét.

A **parlamenti államtitkár** közreműködik a Kormány általános politikája megvalósításának stratégiai irányításában, részt vesz a kormányzati szervekkel és országgyűlési képviselőcsoportokkal, valamint pártokkal való egyeztetések megszervezésében és lefolytatásában, kapcsolatot tart a minisztériumok parlamenti államtitkáraival, közreműködik a Kormánynak és a minisztereknek az Országgyűléssel összefüggő feladatai ellátásában, **javaslatot tesz a Kormány külgazdasági és külügyi politikájára és stratégiájára**. A parlamenti államtitkár **irányítja a minisztérium külügyi és külgazdasági stratégiájából eredő feladatok előkészítését** és ellenőrzi azok végrehajtását, különös tekintettel a Keleti Nyitás stratégiai cél végrehajtására. A parlamenti államtitkár **irányítja** a keleti nyitáért felelős helyettes államtitkár és az európai és amerikai kapcsolatokért felelős helyettes államtitkár tevékenységét, valamint közvetlenül irányítja a Parlamenti Főosztály vezetőjének tevékenységét.

A **gazdaságdiplomáciáért felelős államtitkár** figyelemmel kíséri a **gazdasági vegyes bizottságok** munkáját, irányítja azok előkészítését és koordinálja az általuk hozott döntések megvalósulásának nyomán követését. A gazdaságdiplomáciáért felelős államtitkár **felel a határ menti területi együttműködések előmozdításáért** a szomszédos országokkal, részt vesz az európai területi együttműködési programok tervezésében és megvalósításában, **felel a Duna Régió Stratégia megvalósításáért**, és irányítást gyakorol a határ menti együttműködést szolgáló hazai intézményrendszer felett. A gazdaságdiplomáciáért felelős államtitkár **javaslatot tesz a Kormány külgazdasági politikájára, felügyeli a külgazdasági attasé hálózat** személyi állományának kiválasztásával és értékelésével kapcsolatos feladatokat, **irányítja a Nemzeti Befektetési Ügynökséget**, irányítást gyakorol a befektetésösztönzést szolgáló hazai intézményrendszer felett. A gazdaságdiplomáciáért felelős államtitkár **közvetlenül irányítja** a külgazdasági ügyekért felelős helyettes államtitkár, a Gazdasági Vegyes Bizottságokért Felelős Főosztály vezetőjének, a Határmenti Gazdaság-fejlesztési Főosztály vezetőjének, az Európai Unió Főosztály vezetőjének és a Protokoll és Szervezési Főosztály vezetőjének tevékenységét.

A **biztonságpolitikai és nemzetközi együttműködésért felelős államtitkár** felelős az **általános kül- és biztonságpolitikai kérdésekért**, ezen belül kiemelten az Európai Uniót érintő közös kül- és biztonságpolitikai ügyekért és a biztonságpolitikáért, a **globális nemzetközi szervezetekért, az emberi jogi kérdésekért**. A biztonságpolitikai és nemzetközi együttműködésért felelős államtitkár **felel** Magyarországnak **az ENSZ-ben képviselt álláspontjának kialakításáért**, gondoskodik a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezettel (OECD) való kapcsolattartásból adódó feladatok végrehajtásáról, **irányítja a New York-i Állandó ENSZ Képviselőt**, valamint az ENSZ genfi és bécsi képviselője melletti és a párizsi UNESCO melletti magyar képviselőket, **felel a Duna Bizottságban**

képviselt magyar álláspont kialakításáért és képviseletéért, felel a nemzetközi közjogi ügyekért, a nemzetközi fejlesztési együttműködésért és a humanitárius segítségnyújtásért, ellátja a fenn tartható fejlődéssel, energiabiztonsággal, klímaváltozással és egyéb globális kihívásokkal kapcsolatos külpolitikai feladatokat. A biztonságpolitikai és nemzetközi együttműködésért felelős államtitkár **irányítást gyakorol a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) mellett működő Állandó Képviselet, valamint a brüsszeli EU Állandó Képviselet kereskedelmi csoportja felett**. A biztonságpolitikai és nemzetközi együttműködésért felelős államtitkár **irányítja** a biztonságpolitikai helyettes államtitkár és a nemzetközi együttműködésért felelős helyettes államtitkár tevékenységét.

A **kulturális és tudománydiplomáciáért felelős államtitkár** a kulturális diplomácia vonatkozásában **szakmai irányítást gyakorol az Európai Unió és az EGT tagállamokba akkreditált külképviseletek tekintetében, ellátja a kulturális diplomáciával és a tudománydiplomáciával kapcsolatos feladatokat**, képviseli és érvényesíti a külgazdasági és külpolitikai stratégiai szempontokat az országképpel és a kulturális diplomáciával kapcsolatosan, **irányítja a Balassi Intézetet, kidolgozza a kulturális diplomácia külügyi irányelveit** és irányítja azok megvalósítását, **részt vesz a két- és többoldalú kormányközi tudományos és technológiai együttműködési megállapodások előkészítésében**, irányítja a magyar külképviseletek tudományos technológiai együttműködési munkáját, **részt vesz** a kulturális és oktatási, valamint a tudományos és technológiai **szakdiplomatakiválasztásában**, szakmai felkészítésében és kihelyezésük alatt **végzi külügyi irányításukat**. A kulturális diplomáciáért felelős államtitkár kialakítja az országkép-stratégiát, **irányítja a Külügyi és Külgazdasági Intézetet**, valamint **közvetlenül irányítja** a Kulturális Diplomáciai Főosztály és a Tudománydiplomáciai Főosztály vezetőjének tevékenységét.

A **kabinetfőnök elősegíti a miniszter országgyűlési munkáját**, gondoskodik a miniszter személye körüli teendők ellátásáról, valamint a **miniszterhez felterjesztett iratok véleményezéséről**. A kabinetfőnök **részt vesz a Kormány politikai döntéseinek előkészítésében**, gondoskodik a miniszterhez érkező közérdekű bejelentések, javaslatok és panaszok kivizsgálásáról, szervezi a miniszter személyi hatáskörében tartott ügyek előkészítését, ellátja a minisztérium média- és sajtókapcsolati tevékenységét, valamint **gondoskodik a miniszter felkészítéséről a közszereplésekre, a parlamenti és szakmai hazai és nemzetközi programokra**.

A minisztériumban jelenleg **hat helyettes államtitkár** működik, akik gondoskodnak a minisztérium szakmai álláspontjának kialakításáról és képviseletéről, és közvetlenül irányítják a szakterületükön működő önálló szervezeti egységek vezetőinek tevékenységét, illetőleg a szakterületükhöz kapcsolódóan képviselik a minisztériumot.

- A **gazdasági és igazgatási ügyekért felelős helyettes államtitkár** ellátja a gazdasági vezetői feladatokat, közvetlenül irányítja és felügyeli a gazdasági szervezetet, felelős a minisztérium szervezeti és működési szabályzatának, valamint alapító okiratának és módosításának előkészítéséért, és közreműködik a közigazgatási államtitkári értekezletek és a kormányülések anyagának előkészítésében. A helyettes államtitkár kialakítja a minisztérium személyügyi politikáját és gondoskodik annak megvalósításáról, véleményt nyilvánít a külképviseletek személyi állományával, létesítésével és bezárásával kapcsolatban. A gazdasági és igazgatási ügyekért felelős helyettes államtitkár irányítja a Költségvetési Főosztály, a Pénzügyi és Számviteli Főosztály, a Jogi Főosztály, a Személyügyi és Képzési Főosztály, a Stratégiai Főosztály, az Üzemeltetési és Informatikai Főosztály, a Biztonsági, Távközlési és Dokumentációs Főosztály, valamint a Konzuli és Állampolgársági Főosztály vezetőjének tevékenységét.

- A **keleti nyitásért felelős helyettes államtitkár** felelős az Oroszországgal és Kínával, a kelet-európai és közép-ázsiai országokkal, a Nyugat-Balkán, a Közel-Kelet, Afrika, Ázsia és a Csendes-óceáni térség országaival folytatott kapcsolatokért. A helyettes államtitkár felelős ezen területek vonatkozásában az egységes kormányzati álláspont kialakításáért, szakmai irányítást gyakorol az ezen országokba akkreditált külképviseletek tevékenysége felett, valamint előkészíti a keleti nyitással összefüggő kormány-előterjesztéseket. A keleti nyitásért felelős helyettes államtitkár irányítja a Kína Főosztály, az Oroszország Főosztály, az Ázsiai és Csendes-óceáni Főosztály, a Kelet-Európa és Közép-Ázsia Főosztály, a Nyugat-Balkán Főosztály, a Közel-Kelet és Észak-Afrika Főosztály és az Afrika Főosztály vezetőjének tevékenységét.
- Az **európai és amerikai kapcsolatokért felelős helyettes államtitkár** felel az amerikai földrésszel, az EGT tagállamaival, Svájjal, a Szentszékkal, Monacóval, San Marinóval, az Andorrai Hercegséggel és a Szuverén Máltai Lovagrenddel fenntartott kétoldalú kapcsolatokért. A helyettes államtitkár felel a Kormány regionális együttműködési politikájának kidolgozásáért és gyakorlati megvalósításáért, és szakmai irányítást gyakorol az ezen országokba akkreditált külképviseletek tevékenysége felett. Az európai és amerikai kapcsolatokért felelős helyettes államtitkár irányítja az Európai Kapcsolatokért Felelős Főosztály, a Közép-Európai Főosztály, az Észak-Amerikai Főosztály és a Latin-Amerikai Főosztály vezetőjének tevékenységét.
- A **külgazdasági ügyekért felelős helyettes államtitkár** irányítja a külföldi működőtőke-befektetések ösztönzésére kidolgozott stratégia végrehajtását, ellenőrzi a külgazdasági attasé hálózat személyi állományának kiválasztásával és értékelésével, valamint az attasék szakmai tevékenységével kapcsolatos feladatokat, és ellátja a Nemzeti Befektetési Ügynökség befektetésösztönzési és a Magyar Nemzeti Kereskedőház Zrt. kereskedelemfejlesztési tevékenységének szakmai felügyeletét. A külgazdasági ügyekért felelős helyettes államtitkár irányítja a Befektetési Főosztály és a Külkereskedelmi Főosztály vezetőjének tevékenységét.
- A **biztonságpolitikai helyettes államtitkár** felel a felelősségi körébe tartozó európai uniós közös kül- és biztonságpolitikai döntéselőkészítő fórumok napirendi pontjainak tartami előkészítéséért és azok végrehajtásáért, javaslatot tesz a tárgyalási álláspontra és előkészíti a közös kül- és biztonságpolitikával összefüggő kormány-előterjesztéseket. A helyettes államtitkár szakmai irányítást gyakorol a NATO mellett működő Állandó Képviselőt tekintetében, valamint felel az Európai Unió külkapcsolatai, különösen a közös kül- és biztonságpolitika kérdéseiben az egységes kormányzati álláspont kialakításáért. A biztonságpolitikai helyettes államtitkár irányítja a Közös Kül- és Biztonságpolitikai Főosztály, a Biztonságpolitikai és Non-proliférációs Főosztály és az Energiabiztonsági Főosztály vezetőjének tevékenységét.
- A **nemzetközi együttműködésért felelős helyettes államtitkár** felelős a minisztérium nemzetközi és kisebbségi jogi feladatainak ellátásáért, a külpolitikai döntések nemzetközi jogi érványának kidolgozásáért, a globális nemzetközi szervezeteket érintő magyar külpolitikai irányelvek kidolgozásáért, az ENSZ, OECD és más nemzetközi szervezetek napirendjén szereplő kérdésekkel kapcsolatos magyar álláspontok kialakításáért és a magyar érdekek megfelelő képviseletének biztosításáért. A helyettes államtitkár felelős továbbá a nemzetközi fejlesztési együttműködési és humanitárius segítségnyújtási politika kidolgozásáért és kormányzati koordinációjáért, valamint az Európai Unió közös kereskedelempolitikájával kapcsolatos kormányzati álláspont kialakításáért és képviseletéért. A helyettes államtitkár irányítja és ellenőrzi a WTO mellett működő Állandó Képviselőt, valamint a brüsszeli EU Állandó Képviselőt kereskedelempolitikai csoportja tevékenységét. A nemzetközi együttműködésért felelős helyettes államtitkár irányítja a Nemzetközi Jogi Főosztály, a Nemzetközi Szervezetek Főosztály, a Nemzetközi Fejlesztési Főosztály és a Kereskedelempolitikai Főosztály vezetőjének tevékenységét.

A minisztériumban **miniszteri biztosok** működhetnek, akiknek tevékenységét a miniszter irányítja. A miniszteri biztos felel a feladatkörébe tartozó jogszabálytervezetek és vezetői döntések szakmai előkészítéséért és végrehajtásáért, összehangolja az abban közreműködő szervezeti egységek munkáját, ellenőrzi a kiadott feladatok végrehajtását. Jelen jegyzet kéziratának lezárásakor a Külgazdasági és Külügyminisztériumban négy miniszteri biztos tevékenykedett.³⁹

A külügyi igazgatás sajátos intézménye a **Külképviselő-vezetői Értekezlet**. A miniszter időszakonként plenáris, valamint regionális, illetve tematikus értekezletre hívja össze a külképviselők vezetőit. A plenáris értekezlettel kapcsolatos szervezési feladatokat a Miniszteri Kabinet, a Parlamenti Államtitkársági Kabinet, valamint a Közigazgatási Államtitkársági Titkárság hangolja össze, a regionális értekezlet szervezési feladatait pedig az érintett terület felügyeletét ellátó helyettes államtitkár látja el.

4.2. A KÜLKÉPVISELETEK

Az állam külpolitikai döntései előkészítésének és végrehajtásának hagyományos, de nem kizárólagos eszköze a diplomácia. Ezen belül a külügyi tevékenység elidegeníthetetlen és egyik legsajátosabb válfaja a külképviselői munka. A külképviselő fogalma a 4.1. pontban található.

A magyar gyakorlatot tekintve – megjelölve nemzetközi jogi alapjukat is – megkülönböztetünk külföldön működő diplomáciai és konzuli képviselőket, illetve nemzetközi szervezetek mellett működő állandó képviselőket:

- a diplomáciai kapcsolatokról Bécsben 1961. április 18-án aláírt szerződés szerinti **nagykövetségek**;
- a konzuli kapcsolatokról Bécsben 1963. április 24-én elfogadott egyezmény szerinti **hivatásos vagy tiszteletbeli főkonzuli, konzuli, alkonzuli képviselők, konzuli ügynökségek**;
- az ENSZ kiváltságairól és mentességeiről szóló 1946. évi New York-i egyezmény szerinti **állandó magyar képviselők** az egyes ENSZ székhelyeken, azaz New Yorkban, Genfben és Bécsben;
- külképviselői rendszerünk sajátossága még, hogy Állandó Képviselőtünk működik Bécsben az EBESZ mellett, Strasbourgban az Európa Tanács mellett, Brüsszelben az EU, valamint a NATO mellett, Párizsban az UNESCO, valamint az OECD mellett, továbbá Genfben a WTO mellett.

A magyar külképviselői gyakorlatban – összhangban a nemzetközi joggal – **a képviselő tagjai: a külképviselő vezetője; a diplomáciai, illetve hivatásos konzuli személyzet tagjai; a szakdiplomáciai személyzet tagjai; az igazgatási-műszaki személyzet tagjai s a konzuli alkalmazottak; a kiegészítő személyzet tagjai** (összefoglalóan: kirendeltek); továbbá – munkaszerződés alapján – **a helyi alkalmazottak**. A kirendeltek magyar állampolgárok, a helyi alkalmazottak pedig lehetnek külföldi állampolgárok, illetve a fogadó államban letelepedett magyar állampolgárok.

A külképviselők a Külgazdasági és Külügyminisztérium önálló szervezeti egységeiként működnek. A külképviselő-vezetők elnevezése a magyar gyakorlatban: nagykövet vagy követ, kereskedelmi

³⁹ 2015. február 12-i állapot szerint dr. Budai Gyula a 7/2014. (IX. 30.) KKM utasítással az Oroszország által elrendelt embargóból fakadó külgazdasági intézkedésekért, Joó István a 9/2014. (X. 17.) KKM utasítással a Duna Régió Stratégia végrehajtásáért, Magyar Levente a 8/2014. (IX. 30.) KKM utasítással a frankofón ügyekért, Manno István a 2/2015. (I. 16.) KKM utasítással a Nemzetközi Távközlési Egyesület „Telecom World 2015” konferenciájának Magyarországon történő megrendezésével kapcsolatos feladatok végrehajtásáért és koordinációjáért felelős miniszteri biztosok.

képviselő-vezető, hivatalvezető, irodavezető, állandó ügyvivő, főkonzul, illetve a külföldi magyar intézet igazgatója. A külképviseletek jogállását, feladat- és hatáskörét általános jelleggel a nemzetközi jog és a belső jog normái, nemzetközi szerződések, jogszabályok, és a közjogi szervezetszabályozó eszközök határozzák meg. A külképviseletek általános irányítását a szervezeti egységek hatásköri megosztás szerint végzik. Feladat- és hatáskörében a minisztérium bármely szervezeti egysége – a külképviselet általános irányítását és felügyeletét ellátó szervezeti egység vezetőjének egyidejű *tájékoztatásával*, valamint a koordinációt igénylő kiemelt ügyekben a területet felügyelő helyettes államtitkár *jóváhagyásával* – utasítást adhat a külképviseleteknek. A maga részéről pedig a külképviselet vezetője közvetlen *munkáltatói utasítást* ad az irányítása és felügyelete alá tartozó külképviselet kormánytisztviselőinek és munkavállalóinak.

A diplomáciai képviselő vezetője összehangolja a fogadó államban működő magyar konzuli képviseleteknek a fogadó állammal fennálló politikai kapcsolatokra kiható tevékenységét (pl. a berlini nagykövetség a müncheni főkonzullal).

Nem diplomáciai vagy konzuli rangot, hanem belső funkciót jelöl az **elsőbeosztott** fogalma. A külképviselet **elsőbeosztottja** – főszabályként – a külképviselet vezetőjét rangban elsőként követő diplomata vagy konzuli rangú kirendelt. A külképviselet vezetője a döntési jogkörébe tartozó ügyekre nézve döntési jogkörrel ruházhatja fel. Több azonos rangú kirendelt közül az **elsőbeosztott** a külképviselet vezetőjével egyeztetve a miniszter jelöli ki.

A külképviseleti munka hagyományos és sajátos eszköze a **diplomataértekezlet**, amely a külképviselet vezetőjének tanácsadó testületként működik. Állandó tagjai a külképviseleten diplomáciai képviselőként vagy konzuli tisztviselőként külszolgálatot teljesítő kirendelték.

A külképviselet vezetőjét – amennyiben feladata ellátásában akadályoztatva van, vagy nem tartózkodik a fogadó állam területén, illetőleg ha állása átmenetileg nincs betöltve – az **ideiglenes ügyvivő** helyettesíti. Az ideiglenes ügyvivőre a külképviselet vezetőjére vonatkozó szabályok irányadók.

4.3. A DIPLOMÁCIAI KÉPVISELETEK JOGÁLLÁSA, SZEMÉLYZETE, MŰKÖDÉSE ÉS FELADATKÖRE

E tárgyköröket történetileg először a Bécsi Kongresszuson 1815. március 19-én elfogadott szabályzat; az 1818. november 21-én Aachenben felvett jegyzőkönyv; továbbá az 1928. február 20-i Havannai Szerződés szabályozta.

Az ENSZ Közgyűlésének 1958. december 5-én kelt 1288. (XIII.) számú határozata értelmében a 14. Közgyűlés ideiglenes napirendjére tűzték a „Diplomáciai kapcsolatok és mentességek” című kérdéskört azzal a céllal, hogy e tárgykörökben hamarosan szerződésalkötésre kerüljön sor. A határozat „felkérte az ENSZ főtitkárát, hogy az értekezletet Bécsbe hívja össze 1961 tavaszánál nem későbbi időre”. E konferencia 1961. április 14-én elfogadta és április 18-án aláírásra megnyitotta a Bécsi Szerződést a diplomáciai kapcsolatokról (a továbbiakban: Bécsi Szerződés). Napjainkban ez a Szerződés képezi az államok diplomáciai kapcsolatainak és együttműködésének egyetemes nemzetközi jogi alapját.

Tananyagunk szempontjából kiemelkedően fontos, hogy megismerjük a diplomáciai képviselők **feladatkörét**. A Bécsi Szerződés 3. cikke szerint a diplomáciai képviselő (egyebek között):

- **képviseli** a küldő államot a fogadó államban;
- **védelmezi** a fogadó államban a küldő állam, valamint a küldő állam polgárainak **érdekeit** a nemzetközi jog által megengedett keretekben;
- **tárgyal** a fogadó állam kormányával;
- **tájékoztodik** minden megengedett módon a fogadó államban lévő viszonyokról és fejleményekről, ezekről **jelentést tesz** a küldő állam kormányának;
- **előmozdítja** a baráti kapcsolatokat a küldő és a fogadó állam között, **fejleszti** a gazdasági, kulturális és tudományos kapcsolataikat;
- a Szerződés egyik rendelkezése sem értelmezhető olyképpen, hogy a diplomáciai képviselő nem fejthet ki **konzuli** tevékenységet.

Az előzőekben már említettük, hogy a diplomáciai képviselő *személyi állományába* tartozik a külképviselet vezetője, a diplomáciai, illetve hivatásos konzuli személyzet, a szakdiplomáciai személyzet, az igazgatási-műszaki személyzet, a konzuli alkalmazottak, a kisegítő személyzet és a helyi alkalmazottak. (A külképviseleteken a diplomata és az igazgatási-műszaki munkakörök a Külgazdasági és Külügyminisztérium által meghirdetett zártkörű külszolgálati pályázat útján kerülnek betöltésre.)⁴⁰

A diplomáciai képviselő személyi állományába tartozó **szakdiplomata** az a kormánytisztviselő, akit egy központi államigazgatási szerv az ágazatához tartozó szakmai feladatnak Magyarország külképviseletén történő ellátására, meghatározott időre helyez át a kihelyező szervhez. Szakdiplomata álláshely létesítése érdekében a külpolitikáért felelős miniszter az érintett szakminiszterrel tesz együttes előterjesztést a Kormánynak. Az előterjesztés alapján szakdiplomata álláshely létesítéséről és a költségvetési előirányzatok átcsoportosításáról a Kormány határozatban dönt. A szakdiplomata kiválasztásának módját a szakminiszter határozza meg, a szakdiplomata személyére a szakminiszter tesz javaslatot a kihelyező szerv hivatali szervezete vezetőjének. A kiválasztott személyt a külügyi-diplomáciai felkészülés és a külszolgálat idejére a Kttv. szerinti határozott idejű áthelyezéssel a kihelyező szerv állományába kell helyezni. A hatályos hazai szabályozás jelenleg a **külgazdasági szakdiplomata**⁴¹, az **oktatási és kulturális szakdiplomata**⁴² és a **turisztikai szakdiplomata**⁴³ jogállását rendezi, ugyanakkor az SZMSZ **tudományos és technológiai szakdiplomata**⁴⁴ is nevesít.

4.4. A KONZULI KÉPVISELETEK JOGÁLLÁSA, SZEMÉLYZETE, MŰKÖDÉSE ÉS FELADATKÖRE

E területet – általánosságban – a konzuli kapcsolatokról Bécsben 1963. április 24-én elfogadott egyezmény szabályozza (a továbbiakban: Bécsi Egyezmény), amelyhez Magyarország 1987-ben csatlakozott Magyarország konzuli kapcsolatait emellett számos külön kétoldalú konzuli egyezmény is szabályozza, melyekhez képest a Bécsi Egyezmény szubszidiárius jellegű.

⁴⁰ Lásd a 14/2012. (IX. 7.) KüM utasítást a külszolgálati pályázati rendszerről.

⁴¹ Az egységes állami külgazdasági külképviseleti rendszer működtetéséről szóló 15/2011. (V. 27.) KüM-NGM utasítás.

⁴² Az oktatási és kulturális szakdiplomatakkal kapcsolatos közös feladatokról szóló 10/2011. (IV. 8.) KüM-KIM-NEFMI együttes utasítás.

⁴³ Az egységes állami turisztikai külképviseleti rendszer működtetéséről szóló 15/2012. (X. 1.) KüM-NGM együttes utasítás.

⁴⁴ kulturális és tudománydiplomáciáért felelős államtitkár feladatai között, a j, pontban.

A Bécsi Egyezmény – a 73. cikkében – leszögezi, hogy rendelkezései nem érintik más érvényben lévő nemzetközi szerződések hatályát az azokban részes államok viszonylatában; továbbá az egyezmény egyetlen rendelkezése sem akadályozhatja meg az államokat abban, hogy olyan nemzetközi szerződéseket kössenek, amelyek a Bécsi Egyezmény rendelkezéseit megerősítik, kiegészítik, továbbfejlesztik, vagy alkalmazási területüket kiszélesítik. Ezt tükrözik Magyarország hatályos kétoldalú konzuli egyezményei is. Az alapvetés szempontjából elegendő, ha itt csupán az egyetemesnek tekintett Bécsi Egyezmény megoldásait szemléljük.

A **konzuli kapcsolatok felvétele** az érintett államok közötti kölcsönös megegyezéssel történik. A diplomáciai kapcsolatok felvételében történt megegyezés – ellenkező utalás hiányában – magában foglalja a konzuli kapcsolatok felvételét is. Ugyanakkor, a diplomáciai kapcsolatok megszakadása ipso facto nem vonja maga után a konzuli kapcsolatok megszakadását is.

A **konzuli képviselő létesítése** – bármely fogadó állam területén – csak ennek az államnak a beleegyezésével történhet. A konzuli képviselő székhelyét, rangját és konzuli kerületét (egy konkrétan megjelölt, a fogadó állam szuverenitása alá tartozó földrajzi, közigazgatási területet) a küldő állam állapítja meg a fogadó állam hozzájárulásával. Ezen ismérvek módosítása csakis a fogadó állam ismételt beleegyezésével történhet. Ahhoz is a fogadó állam beleegyezése szükséges, hogy egy főkonzulátus vagy konzulátus a székhelyétől eltérő más helységben alkonzulátust vagy konzuli ügynökséget nyisson. Azonos módon, a fogadó állam kifejezett és előzetes hozzájárulása szükséges ahhoz, hogy egy meglévő konzulátushoz tartozó, de annak székhelyén kívüli hivatal megnyíljon (pl. Magyarország ungvári főkonzulátusának beregszászi ügyfélszolgálati irodája).

A konzuli képviselők nemzetközi jogi, azaz egyes befogadó államokbeli jogállását a Bécsi Egyezmény a Bécsi Szerződés analógiájára szabályozta, a két tevékenységi kör eltéréseiből eredő sajátosságokkal.

A konzuli képviselők személyzete tagjai sorában megkülönböztetjük:

- a konzuli **képviselő vezetőjét**, vagyis azt a személyt, akit azzal bíztak meg, hogy e minőségben tevékenykedjék;
- a **konzuli tisztviselőt**, vagyis minden olyan személyt – ideértve a konzuli képviselő vezetőjét is –, akit e minőségben konzuli feladatok végzésével bíztak meg;
- a konzuli alkalmazottakat, akik a konzuli képviselőken igazgatási vagy műszaki munkakörben tevékenykednek;
- a **kisegítő személyzet tagjait**, vagyis a konzuli képviselőten kisegítő munkakörben alkalmazott valamennyi személyt;
- a **konzuli képviselő tagjait** (ez a gyűjtőfogalom öleli fel a konzuli tisztviselőket, a konzuli alkalmazottakat és a kisegítő személyzet tagjait); továbbá
- a **magánszemélyzet tagját**, aki a konzuli képviselő valamely tagjának kizárólagos magánszolgálatára alkalmazott személy.

A konzuli képviselők működése a jelzett szabályrendszer kereteiben az **alábbi főbb feladatokra** terjed ki:

- a küldő állam, annak honosai, természetes és jogi személyei **érdekeinek védelme** a fogadó államban, a nemzetközi jog által megengedett keretek között (korlát lehet pl. a kettős állampolgárság, amennyiben az illető személy a fogadó államnak is állampolgára);
- a **kétoldalú kereskedelmi, gazdasági, kulturális, tudományos és baráti kapcsolatok fejlesztése**;

- **tájékoztatás** minden megengedett módon és **jelentéstétel** a fogadó állam kereskedelmi, gazdasági, kulturális és tudományos életének viszonyairól, és az erről szóló tájékoztatás;
- **útlevelek** és egyéb **úti okmányok kiállítása** a küldő állam polgárai részére;
- **vízumok** és megfelelő egyéb **okmányok kiadása** a küldő államba utazó külföldiek számára;
- **segítség** és **támogatás nyújtása** a küldő állam honosai, természetes és jogi személyei részére;
- **eljárás közjegyzői minőségben**, valamint bizonyos közigazgatási feladatok elvégzése, amennyiben ezt a fogadó állam törvényei és más jogszabályai kifejezetten nem tiltják;
- **érdekvédelem** a folyó **hagyatéki ügyekben**;
- **kiskorú** és **cselekvőképtelen** állampolgáraink **érdekeinek védelme**, különösen ha a számukra gyám vagy gondnok rendelése szükséges;
- a helyi gyakorlat és eljárási szabályok keretében **ideiglenes intézkedések meghozatalának kezdeményezése** állampolgáraink jogainak és érdekeinek megóvására, amennyiben ők távollétük vagy bármely más ok miatt jogaikat és érdekeiket nem tudják időben megvédeni;
- bírói és egyéb **hatóságok megkeresése**, peres és peren kívüli iratok továbbítása;
- a küldő állam törvényeiben és más jogszabályaiban előírt **ellenőrzési és felügyeleti jogok gyakorlása** a saját nemzeti hovatartozással rendelkező **hajók, repülőgépek és ezek személyzete felett**;
- a hajókkal és repülőgépekkel kapcsolatos **egyéb hatósági jogosítványok gyakorlása** a küldő állam jogszabályi keretei között; és végül
- a küldő állam által a **konzuli képviselőre bízott bármely más feladat elvégzése**, amelyet a fogadó állam jogszabályai nem tiltanak, illetve amelyet a fogadó állam nem ellenez.

4.5. A TISZTELETBELI KONZULI INTÉZMÉNY

A tiszteletbeli konzuli intézmény **nemzetközi jogi alapja** a konzuli kapcsolatokról szóló Bécsi Egyezmény. Ezen egyetemesnek tekinthető multilaterális egyezmény III. fejezete a tiszteletbeli konzuli tisztviselőkre és az általuk vezetett konzuli képviselőkre vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza.

A régóta működő jogintézmény létjogosultságát az adja, hogy nem lehet, nem célszerű s nem is indokolt mindenhova a küldő állam állandó konzuli tisztviselőinek kiküldése. Az államok gyakorta élnek a fogadó országban élő, köztiszteletben álló személyek felkérésével e feladatokra.

A **tiszteletbeli konzul** fogalmát a konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény határozza meg a 2. § (3) bekezdésében: A miniszter tiszteletbeli konzuli tisztviselőnek a fogadó vagy harmadik állam azon állampolgárát vagy a fogadó államban élő azt a magyar állampolgárt nevezheti ki, aki a magyar jog és a fogadó állam joga szerint is büntetlen előéletű, külön rendeletben meghatározott feltételek szerint alkalmas az e tisztséggel járó feladatok teljesítésére, és írásban vállalja azok ellátását. A tiszteletbeli konzuli tisztviselőt a miniszter jogszabályban meghatározott korlátozásokkal és terjedelemben bízhatja meg konzuli feladatok ellátásával.

E tárgykört részletesen a 2/1995. (III. 24.) KüM rendelet szabályozza, melynek főbb rendelkezései a következők:

- A tiszteletbeli konzul **kinevezésére** a fogadó államban működő diplomáciai vagy konzuli képviselőtünk vezetője, miniszter, országos hatáskörű szerv vezetője vagy országos szintű érdekképviselői szerv vezetője tehet javaslatot a külgazdasági és külügyminiszternek.

- A kinevező és visszahívó jogkör a külgazdasági és külügyminisztert illeti meg. A kinevezés határozatlan időtartamra szól, így bármikor visszavonható, pl. összeférhetetlenség vagy alkalmatlanná válás esetében
- A kinevezést tartalmazó, a külgazdasági és külügyminiszter által aláírt okirat tanúsítja a tiszteletbeli konzuli tisztviselő e minőségét, tartalmazza a vezeték- és utónevét, konzuli kategóriáját és osztályát, az általa vezetett konzuli képviselő székhelyét és konzuli kerületét, valamint keretszerűen – vagy különösen szűkített hatáskörrel – az ellátandó feladatok körét. A tiszteletbeli konzuli tisztviselők feladatai alapvetően egybeesnek a hivatásos konzuli tisztviselők feladatkörével, az útlevel- és vízumrendészeti hatáskör és egyes közjegyzői típusú feladatok kivételével. A konzuli védelemről szóló törvényünk hatályba lépése óta a tiszteletbeli konzulok a következő tanúsítvány-készítési jogkörre kaphatnak felhatalmazást a külgazdasági és külügyminisztertől: a végzettségük, magyar nyelvtudásuk vagy az általuk vezetett képviselőten alkalmazott, magyarul tudó beosztottjuk felkészültsége alapján: *a)* a magyar állampolgár és jogi személy jognyilatkozatairól vagy jogügyleteiről külföldön készült, továbbá a Magyarországon felhasználásra kerülő magánokiraton lévő névaláírás vagy kézjegy valódiságáról, amennyiben azt a tiszteletbeli konzul előtt személyesen megjelent fél vagy a jogi személy felhatalmazott képviselője a tiszteletbeli konzuli tisztviselő jelenlétében írja alá, vagy az okiraton szereplő aláírását a sajátjának ismeri el; *b)* arról, hogy a másolat az előtte felmutatott okirattal megegyező; *c)* magyar állampolgár életben létéről.⁴⁵
- A tiszteletbeli konzuli tisztviselő a küldő állammal nem áll közszolgálati viszonyban, s tevékenységét, továbbá működése dologi feltételeit saját költségén biztosítja. Ugyanakkor a Külgazdasági és Külügyminisztérium biztosítja számára a kinevező okiratát (pátensét), az általa vezetett képviselő hivatalos bélyegzőjét, az állami zászlót és a képviselőten elhelyezésre kerülő címerpajzsot. A Külgazdasági és Külügyminisztérium – gyakran a felügyelő külképviselet közreműködésével – biztosítja továbbá a működéséhez szükséges jogszabályokat és belső utasításokat, valamint a gazdasági, kereskedelmi, turisztikai, kulturális, tudományos, művészeti és sport területeket felölelő információs anyagokat.

Magyarország azon kevés állam közé tartozik, melynek Külgazdasági és Külügyminisztériuma időszakosan, a múltban három-, jelenleg ötévenként megrendezi a **magyar tiszteletbeli konzulok világkonferenciáját**. A budapesti székhelyű, három munkanapos rendezvényen tiszteletbeli konzuljaink találkoznak az államfővel, a kormányfővel, a külgazdasági és külügyminiszterrel, a gazdasági és a kulturális ügyekért felelős tárcák vezetőjével, a Magyar Gazdasági Kamara elnökével, s emellett regionális értekezletet is tartanak az adott kontinenseken, illetve földrajzi területeken végzendő, állami érdekű feladatok áttekintése és végrehajtásuk elősegítése céljából.

4.6. A KONZULI IGAZGATÁSI FELADATOK SAJÁT HATÁSKÖRBEN

4.6.1. A KONZULI IGAZGATÁS FOGALOMKÖRE

Az önálló **konzuli igazgatás** fogalomkörébe azok a feladatok tartoznak, amelyeket kizárólag a konzuli szolgálat lát el.

A konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény (a továbbiakban: Kvt.) 2. § (1) bekezdése szerint a **konzuli szolgálat** Magyarország diplomáciai és konzuli képviselőte – ideértve a tiszteletbeli konzuli tisztviselő által vezetett konzuli képviselőtet is –, valamint a miniszter és a konzuli tisztviselő.

⁴⁵ 1/2002. (I. 23.) KüM–IM együttes rendelete

A konzuli szolgálatot a külgazdasági és külügyminiszter irányítja. A konzuli szolgálat a Kvt. 4–13. §-okban – az alábbiakban részletezendő – *érdekvédelmi* feladatokat, a 14. § szerinti *közjegyzői*, a 15. § értelmében *felülhitelesítési* és a 19. § (3)–(4) bekezdéseiben megnevezett *közigazgatási hatósági* feladatokat végzi.

Az önálló konzuli igazgatási feladatok előterében a **konzuli védelem** áll, melyet a Kvt. 1. § (1) bekezdése így definiál: „Magyarország a magyar állampolgár érdekeinek külföldön történő védelmét a konzuli szolgálat útján látja el.” A konzuli védelem ellátása érdekében a konzuli szolgálat érdekvédelmi feladatokat és közigazgatási hatósági feladatokat egyaránt végez. Nemzetközi szerződés, törvény vagy kormányrendelet a konzuli szolgálat részére további közigazgatási feladatokat is meghatározhat, ezek azonban nem hátráltathatják a konzuli védelem ellátását.

A konzuli védelem nevesített eseteit a következő címben ismertetjük, ezért itt csak az **eljárás kereteit és módját** rögzítjük:

- a konzuli szolgálat a vonatkozó nemzetközi jogi szabályok, valamint a magyar jogszabályok alapján jár el, s eljárása során tiszteletben tartja a fogadó állam jogszabályait;
- eljárása során a konzuli szolgálat az eset összes körülményének mérlegelésével, a helyi viszonyokra is tekintettel határozza meg a védelemnyújtás legmegfelelőbb módját.

4.6.2. 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.

A külföldre utazásról szóló, többször módosított 1998. évi XII. törvény értelmében **diplomata-útlevélre jogosultak:**

- a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság elnöke, a Kúria elnöke;
- az országgyűlési képviselők, a nemzetiségi szószóló és az Európai Parlament magyar képviselői;
- az alapvető jogok biztosa és helyettese, a Kúria elnökhelyettese, a legfőbb ügyész és helyettesei, az Alkotmánybíróság tagja, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnöke és elnökhelyettese, az Állami Számvevőszék elnöke és alelnökei, a Magyar Nemzeti Bank elnöke és alelnökei;
- a miniszterelnök, a miniszter, az államtitkár, a közigazgatási államtitkár és a helyettes államtitkár;
- a külpolitikáért felelős miniszter által vezetett minisztérium diplomáciai vagy konzuli ranggal rendelkező munkatársa, Magyarország diplomáciai képviselete diplomáciai személyzetének tagja, Magyarország konzuli képviselete konzuli tisztviselője, a nemzetközi jogon alapuló diplomáciai kiváltságot és menetességet élvező egyéb személy, a diplomáciai és konzuli futár;
- a Honvéd Vezérkar főnöke és helyettese, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat főigazgatója és helyettesei, a katonai külképviseletek vezetői és helyetteseik;
- valamint e személyekkel hivatalos célból együtt utazó, közös háztartásban élő házastárs, eltartott gyermek.

Kizárólag **utazásának időtartamára érvényes diplomata-útlevelet** kaphat az a személy is, aki az államfő, a miniszterelnök, az Országgyűlés elnöke vagy a külpolitikáért felelős miniszter megbízásából diplomáciai küldetéssel utazik külföldre, továbbá az, akinek az útlevéllel történő ellátását rendkívül indokolt esetben az irányítást (felügyeletet) gyakorló miniszter javaslatára a külpolitikáért felelős miniszter engedélyezte.

Külügyi szolgálati útlevélre jogosult:

- a külpolitikáért felelős miniszter által vezetett minisztérium diplomáciai ranggal nem rendelkező munkatársa;
- Magyarország diplomáciai képviselőinek igazgatási és műszaki személyzete, illetőleg kisegítő személyzetének tagja;
- Magyarország konzuli képviselője konzuli alkalmazottja és kisegítő személyzetének tagja;
- a nemzetközi jogon alapuló mentességet élvező más személy;
- a fent jelölt jogosulttal hivatalos célból együtt utazó, közös háztartásban élő házastársa és eltarított gyermeke.

Kizárólag **utazásának időtartamára érvényes külügyi szolgálati útlevelet** kaphat az a személy is, akinek az útlevéllel történő ellátását rendkívül indokolt esetben az irányítást (felügyeletet) gyakorló miniszter javaslatára a külpolitikáért felelős miniszter engedélyezte.

Természetesen magyar diplomata és külügyi szolgálati útlevélre is csak magyar állampolgár jogosult, nem tartoznak tehát ebbe a személyi körbe a diplomáciai és konzuli képviselőink helyi alkalmazottai, akik többnyire a fogadó ország állampolgárai.

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.

4.6.3. 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 tartózkodásáról⁴⁶ avagy a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról⁴⁷ 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.

⁴⁶ 2007. évi I. törvény

⁴⁷ 2007. évi II. törvény

E kiterjedt állami kör állampolgárai (a továbbiakban összefoglalóan: EGT-állampolgár) a magyarországi átutazásukkor, valamint a **180 napon belül 90 napot meg nem haladó belföldi tartózkodásuk esetén vízummentességet élveznek**, és – a munkavállalás eseteit kivéve – regisztrációs igazolás kiváltására sem kötelezettek.

Az EGT-állampolgár a **3 hónapot meghaladó tartózkodása esetén** – legkésőbb a beutazásától számított 93. napon – 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 (ún. **regisztrációs igazolás**) az eljáró hatóság azonnal kiállítja, s ez tanúsítja a bejelentkezés tényét és időpontját. A 2007. évi I. törvény 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. E speciális kedvezményezett kör kifejtését, valamint az őket megillető vízumrendészeti könnyítéseket azonban terjedelmi okokból mellőzzük. Megjegyzendő azonban, hogy a vonatkozó uniós előírások értelmében a tagállamok 2012. június 26. után már csak individuális úti okmányt adhatnak ki, tehát érvényesül az egy személy egy okmány alapelv, ami azt is jelenti, hogy 2013. január 1-jétől minden uniós állampolgárnak – így a gyermekeknek is – önálló úti okmánnyal kell rendelkeznie a Magyarországra történő be- és kiléptetéskor. A 2007. évi II. törvény 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 – az Alaptörvény Szabadság és Felelősség Fejezet XXVII. cikk (1) bekezdésében foglaltakra figyelemmel – a harmadik országok állampolgárainak beutazását és tartózkodását is elősegítse, s a törvényben foglaltak szerint számukra is biztosítsa a be- és kiutazást, valamint a tartózkodás jogának gyakorlását.

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

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

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

Erre tekintettel külön kell szólnunk a diplomáciai, illetve konzuli képviseleteink vízumkiadási tevékenységéről. A nemzetközileg legáltalánosabban elfogadott álláspont szerint a **vízum** annak igazolása, hogy a beutazni kívánó külföldi az illetékes konzulnak úti okmányát bemutatta, beutazási szándékát előadta, s a konzul az okmányt minden tekintetben rendben lévőnek találta, illetőleg nincs tudomása a kérelmet benyújtóval kapcsolatban olyan körülményről, amely beutazását nemkívánatossá tenné.

Ily módon 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 ún. **schengeni vízumfajtákat** (A és C betűjelű vízumokat), valamint nemzeti (D betűjelű) vízumokat állítanak ki az alábbiak szerint:

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

A Közösségi 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 30 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 ún. 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 180 napon belül 90 napot meghaladó, de legfeljebb 6 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 családegyesítést kivéve családi kapcsolatok erősítése céljából rendszeresen, 180 napon belül 90 napot meghaladóan, folyamatosan kívánnak Magyarországra látogatni, illetve itt tartózkodni.

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

4.6.4. CSATLAKOZÁSUNK A SCHENGENI RENDÉSZETI EGYÜTTMŰKÖDÉSI RENDSZERHEZ

Jelenleg az Európai Unió 28 tagállama közül 22 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, ugyanakkor
- 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 őhozzá kívánna beutazni. E képviseleti megállapodások megkötésekor elsősorban olyan európai uniós partnereinkre támaszkodtunk, amelyeknek hazánkéhoz képest rendkívül kiterjedt a diplomáciai-konzuli képviseleti hálózatuk (pl. 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 ún. **kiegyenlítő intézkedések** szükségesek. Ezek keretében a külső határon egységes ellenőrzést, továbbá a schengeni térségben belül az egyes tagállamok rendvédelmi szervei ún. 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.

Indokolt megjegyezni még, hogy az Unió általános adatvédelmi elveinek megfelelően a Schengeni Végrehajtási Egyezmény elismeri a személyek jogát arra, hogy

- hozzáférjenek a SIS-ben tárolt, rájuk vonatkozó adatokhoz;
- a hibás adat kijavítását vagy törlését kérjék;
- bírósághoz vagy az egyéb illetékes hatósághoz forduljanak, kérve az adatok javítását, törlését vagy kártérítés megállapítását.

A fentebb leírt jogokat az érintett személyek bármelyik schengeni tagállamban gyakorolhatják. A SIS-be bevitt adatok jogszerűségének vizsgálata azon tagállam nemzeti joga alapján történik, amely a szóban forgó adatot a SIS-ben rögzítette. Az ezzel kapcsolatos hazai jogkört a Schengeni Információs Rendszer Kiegészítő Információinak Cseréjét Biztosító Nemzeti Hatóság (SIRENE Iroda)⁴⁸ gyakorolja, illetve az érintett személy a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz is fordulhat. Utóbbi szerv kereshető meg abban az esetben is, ha a SIRENE Irodától kapott tájékoztatás sérelmes, illetve nem megfelelő.

4.6.5. A HARMADIK ORSZÁGBELI ÁLLAMPOLGÁROK ELLÁTÁSA ÚTI OKMÁNNYAL

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

⁴⁸ <http://www.police.hu/ugyintezes/szerv/orszagos-rendor-fokapitanysag/bunugyi-foigazgatóság/nemzetkozi-bunugyi-1>

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.

4.6.6. 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.

A Ktv. 11. § (1) bekezdése szerint amennyiben a konzuli szolgálat **magyar állampolgár külföldön történt elhalálozásáról** értesül, haladéktalanul értesíti az elhunyt legközelebbi ismert hozzátartozóját, és felvilágosítást nyújt számára az eltemetetéshez vagy a holttest hazaszállításához szükséges intézkedésekről. Amennyiben az eltemetésre kötelezett személy az elhunyt halotti anyakönyvi kivonatot 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 Vhr. 11. § (1) bekezdése szerint a magyar állampolgár elhalálozása esetén a konzuli tisztviselő felhívja az eltemetésre kötelezettet arra, hogy intézkedjék a magyar állampolgár elhalálozásának hazai anyakönyvvezése iránt, ennek hiányában hivatalból intézkedik a hazai anyakönyvvezés iránt. Ez utóbbi esetben az ehhez szükséges konzuli cselekmények (pl. 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 anyakönyvveztetése 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 személyállapotú 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 külképviselőjének

állásfoglalását kéri arról, hogy az okirat külföldről nem szerezhető be vagy az anyakönyvezés külföldön nem történt meg.

Az anyakönyvi eseményekhez kapcsolódóan a konzuli szolgálat gyakran terjeszt fel **névváltoztatásra vonatkozó kérelmeket**. Ilyen esetkor, amikor a magyar állampolgár születésének hazai utólagos vagy első anyakönyvezésekor az érintett személy vagy kiskorú esetén annak szülei kérik az utónévnek a külföldi anyakönyvi okiratban szereplőnek megfelelő magyar utónévre történő javítását.

Ugyancsak a konzuli szolgálat útján terjeszthető fel az olyan névváltoztatási kérelem, amely a külföldivel külföldön kötött házasság következtében a megfelelő házastársi név hazai bejegyzésére irányul.

4.6.7. KÜLFÖLDÖN TARTÓZKODÓ MAGYAR HAJÓKKAL ÉS REPÜLŐGÉPEKKEL KAPCSOLATOS KONZULI FELADATOK

A hajózásra vonatkozó hatályos magyar jogi szabályozás a konzult nem említi a hajózási hatóságok között, ugyanakkor a vízi közlekedésről szóló 2000. évi XLII. törvény 41. §-a szerint a **hajóparancsnok** a hajón történt születésről, balesetről, eltűnésről, elhalálózásról és az ezekkel kapcsolatban tett intézkedésekről készített jegyzőkönyvet, továbbá a hajón közreműködésével készített vagy részére átadott végrendeletet és a hagyatéki tárgyakról készített leltárjegyzéket a hajó útjába eső első, arra alkalmas külföldi kikötőben **a magyar külképviselet konzuli tisztviselőjéhez köteles eljuttatni**. Az anyakönyvi események anyakönyvezésére a hazai anyakönyvezést végző hatóság rendelkezik hatáskörrel.

Az **úszólétesítmények lajstromozásáról** szóló 198/2000. (XI. 29.) Korm. rendelet 58. §-a szerint, ha a lajstromozást tanúsító okirat külföldön elvesz, megsemmisül, vagy használhatatlanná válik, a tulajdonos kérésére a területileg illetékes konzul új okiratot adhat ki. Ez az ideiglenes okirat magyar és angol nyelven készül, és legfeljebb 60 napig érvényes. A konzul ezen ideiglenes okirat másolatát köteles megküldeni a lajstromozó hatóságnak.

A **légi közlekedésről** szóló 1995. évi XCVII. törvény 60. § értelmében a légi jármű parancsnoka vagy – ha ő sérülései vagy más ok miatt erre képtelen – a hivatalos személyzet tagja értesíti Magyarország konzuli képviseletét, ha a légi járművet veszély fenyegeti, magyar állampolgárságú utast baleset vagy rendkívüli esemény ért, megbetegszik, illetve a repülőgépen születés, elhalálózás és azzal kapcsolatban intézkedések történtek. Ugyancsak szükséges a konzul értesítése, ha az említett események Magyarországon bejegyzett jogi személyt érintenek.

A Bécsi Egyezmény 37. cikk c) pontja szerint a fogadó állam illetékes hatóságai megfelelő értesülések birtokában kötelesek arra, hogy ha egy magyar nemzeti hovatartozással rendelkező hajó a fogadó állam parti tengerében vagy belső vizein hajótörést szenved, illetve zátonyra fut, vagy ha magyar lajstromozású légi jármű a fogadó állam területén balesetet szenved, késedelem nélkül értesítsék a baleset helyszínéhez legközelebb működő magyar konzuli képviseletet.

4.6.8. KÖZIGAZGATÁSI FELADATOK TELJESÍTÉSE, JOGSEGÉLY KÖZIGAZGATÁSI ÜGYBEN

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

- **elhunyt személy külföldről Magyarországra történő hazaszállításához** az ún. halott-szállítási engedélyt vagy külföldi elhunytak a magyar területen való átszállításához az ún. 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 (ún. 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.

4.6.9. OKIRAT-KIÁLLÍTÁS ÉS TANÚSÍTVÁNYKÉSZÍTÉS, ELJÁRÁS KÖZJEGYZŐI MINŐSÉGBEN

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 ún. **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 Kvt. 14. § (1) bekezdése szerint Magyarországnak a külgazdasági és külügyminiszter által egyes közjegyzői feladatok végzésére felhatalmazott konzuli tisztviselője a jogilag lényeges tényekről és körülményekről konzuli **tanúsítványt** készíthet vagy a fordítás helyességét tanúsíthatja, továbbá okiratot, pénzt és egyéb értéket vehet át megőrzésre.

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.

4.6.10. DIPLOMÁCIAI FELÜLHITELESÍTÉS

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.

Ugyancsak 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, köztisztviselők 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 (ún. **apostille**) beszerzése szükséges.

Magyarországon apostille kiállítására (az okirat típusától függően) a Külgazdasági és Külügyminisztérium,⁴⁹ az Igazságügyi Minisztérium és a Magyar Országos Közjegyzői Kamara jogosult.

4.7. 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 rábírn a másik államot a jogsértés befejezésére és jóvátétel nyújtására. A diplomáciai védelem keretében az államok leggyakrabban a magyaráztatás, tiltakozás vagy jóvátétel kérésének eszközével élnek, de akár más, a nemzetközi jogban bevett eszközök alkalmazására is sor kerülhet.

⁴⁹ Az eljárás részleteiről lásd: a külpolitikáért felelős miniszter által a külföldi felhasználásra szánt köziratok tanúsítvánnyal történő ellátásának szabályairól szóló 1/2009. (I. 9.) KüM rendelet.

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 magyar jogrendben előzmény nélküli, kiemelt jelentőségű – a fentiekben már említett – Kvt. 2001. november 1-jén lépett hatályba. A törvény, melynek végrehajtásáról a Vhr. rendelkezik, Magyarország Alaptörvénye Szabadság és Felelősség Fejezet XXVII. cikk (2) bekezdésében foglalt, a magyar állampolgárok alapvetően konzuli védelmére vonatkozó alaptörvényi rendelkezés végrehajtását szolgálja.⁵⁰

A Kvt.-ben és a Vhr.-ben megjelölt eszközrendszer állampolgáraink emberi jogainak, alapvető szabadságainak, természetes és jogi személyeink érdekeinek külföldön történő érvényre juttatását és védelmét biztosítja.

A 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 Kvt. és a Vhr. 16–18. § az európai adatvédelmi normáknak megfelelő részletességgel szabályozzák a konzuli szolgálatnak az adatvédelemmel és adatszolgáltatással kapcsolatos kötelezettségeit és jogosultságait.

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

⁵⁰ Az Alaptörvény indokolása szerint e rendelkezés alapvetően a konzuli védelemre való jogot biztosítja, és a nemzetközi jogi kötelezettségekkel összhangban értelmezendő. A nemzetközi jogi szabályokat tiszteletben tartva a többes állampolgársággal rendelkező magyar állampolgároknak a másik állampolgárságuk szerinti állammal szembeni védelmére az Alaptörvény értelemszerűen csak korlátozottan biztosít lehetőséget. Mindezt szövetszerűen nem fejt ki, a nemzetközi jogi feltételrendszer az alapvető jog korlátozhatóságára irányadó általános szabályok keretei között értékelhető.

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 képviselettel, bármely uniós polgár jogosult bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai.

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

Ugyanakkor a konzuli védelemben részesítésnek **korlátja**, ha az állampolgár önkéntesen lemondott róla, illetve, ha egyúttal a fogadó államnak is állampolgára.⁵¹

Lényegében a 23. cikk képezi az alapját a **vezető állam elvére** vonatkozó iránymutatásoknak (Lead State Concept Guidelines), melyek segítségével a gyakorlatban is megvalósul az uniós polgárok válsághelyzetben történő védelmének, evakuálásának koordinált biztosítása, továbbá a tagállamok helyi képviseletei közötti konzuli együttműködés. A tagállamok önkéntes alapon vállalhatják a vezető állam szerepét egyes harmadik országokban, az összes tagállam részvétele és aktív támogatása mellett. Magyarország mindezedig nem vállalt ilyen vezető állam szerepkört. A többi tagállam természetesen továbbra is figyelemmel kíséri a helyszínen tartózkodó állampolgárainak helyzetét, a vezető állam szerepe tehát nem helyettesíti, csak kiegészíti és koordinálja a tagállami szerepvállalásokat.

4.8. A DIPLOMÁCIAI ÉS KONZULI KÉPVISELETEK KIVÁLTSÁGAI ÉS MENTESSÉGEI

E szabályok nemzetközi jogi alapját úgyszintén a diplomáciai kapcsolatokról szóló 1961. évi Bécsi Szerződés; a konzuli kapcsolatokról szóló 1963. évi Bécsi Egyezmény; illetve egyes önálló konzuli képviseleteink esetében az adott fogadó állammal kötött konzuli egyezményeink tartalmazzák. A területi korlátokra tekintettel, tananyagunk szempontjából különösen a diplomáciai típusú **kiváltságok és mentességek** részletezése indokolt. Ezek szabályozása szolgált ugyanis alapul a konzuli típusú, a diplomáciaiakhoz mérten azonban korlátozottabb mértékű kiváltságok és mentességek egyetemes rendezéséhez is. E kiváltságok és mentességek a köztisztetletet biztosító, zavartalan külállambeli munka- és életfeltételek elősegítését hivatottak szabályozni mind a képviseletek, mind az ott dolgozó személyzet vonatkozásában.

⁵¹ Lásd a 62. sz. lábjegyzetet.

4.8.1. A DIPLOMÁCIAI KÉPVISELETEK KIVÁLTSÁGAI ÉS MENTESSÉGEI

A képviseletnek és vezetőjének joga van arra, hogy kitűzze a küldő állam **lobogóját** és **címerét** a képviselet helyiségeire – ideértve a képviselet vezetőjének lakását is –, valamint a képviselet vezetőjének közlekedési eszközére.

A fogadó állam köteles megkönnyíteni – jogszabályai keretében – a küldő államnak a képviselet részére szükséges **helyiségek megszerzését** (tulajdonjog) a területén, vagy segítségére lenni a képviselet más módon való elhelyezésében (bérlet). A fogadó állam szükség esetén köteles segítséget nyújtani a képviseletnek abban is, hogy tagjai megfelelő lakást kapjanak.

A képviselet **helyiségei sérthetetlenek**. A fogadó állam 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 képviseleteivel és konzulátusai-val 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 küldő állam vagy a képviselet **eseti (ad hoc) diplomáciai futárt** is kijelölhet.

Ez esetben az előzőekben foglalt szabályokat ugyancsak alkalmazni kell azzal a kivétellel, hogy az ott említett mentességek megszűnnek, mihelyt az eseti futár a rábízott diplomáciai poggyászt a címzettnek átadta. A diplomáciai poggyászt rá lehet bízni olyan **kereskedelmi repülőgép parancsnokára** (tipikusan a nemzeti légitársaság valamely külföldi járatának pilóta-parancsnokára), amelynek valamely belépésre kijelölt repülőtéren kell leszállnia. A parancsnokot a diplomáciai poggyászt alkotó csomagok számát feltüntető hivatalos okmánnyal kell ellátni, őt azonban nem lehet diplomáciai futárnak tekinteni. A képviselet kiküldheti valamelyik tagját, hogy a repülőgép parancsnokától a diplomáciai poggyászt közvetlenül és szabadon birtokba vegye.

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 képviseletek helyiségeinek jogállása** két tekintetben tér el a fentiekben részletezett diplomáciai képviseletek 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 képviseletek sérthetlensége abszolút;
- a konzuli képviseletek helyiségei azonnali és teljes kártalanítás mellett kisajátíthatóak.

4.8.2. 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 sérthetlenség és védelem illeti meg, mint a képviselet helyiségeit. **Iratái, 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 ingatlant 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 **küldő állam lemondhat** a diplomáciai képviselőt és a háztartásában élő, a fogadó állam állampolgárságával nem rendelkező családtagjait megillető **joghatóság alóli mentességről**. A lemondásnak mindig kifejezettnek kell lennie. Ha a diplomáciai képviselő vagy az előbb említettek szerint joghatóság alóli mentességet élvező személy (eltartott családtag) a fogadó államban eljárást indít, akkor nem hivatkozhat többé a joghatóság alóli mentességre az alapkeresettel közvetlenül összefüggő viszontkereset tekintetében. A polgári és államigazgatási joghatóság alóli mentességről való lemondást nem lehet úgy tekinteni, hogy az magában foglalja az ítélet **végrehajtása** alóli mentességről való lemondást is, ehhez **külön lemondás** szükséges.

A diplomáciai képviselő – főszabályként – a küldő államnak teljesített szolgálatai tekintetében **mentes** a fogadó államban esetleg hatályban levő **társadalombiztosítási szabályok alól**. Ez a mentesség azokra a háztartási alkalmazottakra is vonatkozik, akik kizárólag a diplomáciai képviselő alkalmazásában állnak, feltéve, hogy

- nem állampolgárai vagy nem állandó lakosai a fogadó államnak, és
- kiterjednek rájuk a küldő államban vagy harmadik államban esetleg hatályos társadalombiztosítási szabályok.

Annak a diplomáciai képviselőnek, aki az imént említett mentességben nem részesülő személyt alkalmaz, teljesítenie kell azokat a kötelezettségeket, amelyeket a fogadó állam társadalombiztosítási szabályai a munkáltatóra rónak. Ez a mentesség nem zárja ki a fogadó állam társadalombiztosítási rendszerében való önkéntes részvételt, feltéve, hogy ezt a fogadó állam lehetővé teszi.

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

- az áruk vagy szolgáltatások árába rendszerint belefoglalt közvetett adókat;
- a fogadó állam területén fekvő, magántulajdonban álló ingatlan után járó adókat és illetékeket, hacsak a kérdéses ingatlant nem a küldő állam javára, a képviselő céljára tartja;
- a fogadó állam által kirótt örökösödési illetéket;
- a fogadó államban levő forrásból eredő magánjövedelem után járó adókat és illetékeket, valamint a fogadó államban levő kereskedelmi vállalkozásokba befektetett tőke adóját;
- a szolgáltatások fejében járó díjakat;
- ingatlanvagyonnal kapcsolatos bejegyzési, bírósági vagy jegyzőkönyvi, jelzálog- és 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 vagy kivitele a fogadó állam jogszabályai szerint tilos, vagy annak vesztegzásra vonatkozó rendelkezései alá esik. Az ilyen vizsgálatot csak a diplomáciai képviselő vagy igazolt képviselője jelenlétében lehet lefolytatni.

A diplomáciai képviselő családjának a háztartásában élő tagjai, amennyiben nem állampolgárai a fogadó államnak, részesülnek az előzőekben meghatározott személyi jellegű (a diplomáciai képviselőhöz mint hivatalos kiküldöthöz igazodó) meghatározott kiváltságokban és mentességekben.

A 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.

A **képviselet személyzetének** azok az **egyéb tagjai**, valamint azok a háztartási alkalmazottak, akik állampolgárai vagy állandó lakosai a fogadó államnak, **csak a fogadó állam által megengedett mértékben részesülnek kiváltságokban és mentességekben**. A fogadó államnak e személyek feletti joghatóságát mégis olyan módon kell gyakorolnia, hogy indokolatlanul ne akadályozza a képviselet feladatainak teljesítését.

A kiváltságok és mentességek az azokra jogosult személyeket **attól az időponttól kezdve illetik meg**, amikor állásuk elfoglalása céljából **belépnek a fogadó állam területére**, vagy ha már a fogadó állam területén tartózkodnak, attól az időponttól, amikor kinevezésüket a Külügyminisztériummal vagy a közös megállapodás szerint kijelölt más minisztériummal közölték. Ha a kiváltságokban és mentességekben részesülő személy hivatalos megbízatása véget ért, e kiváltságok és mentességek rendszerint **akkor szűnnek meg, amikor az illető az országot elhagyja**, vagy amikor az evégre adott ésszerű határidő lejárt, de az említett időpontokig a kiváltságok és mentességek mindenképpen, még fegyveres összeütközés esetében is fennállnak.

Mégis ama cselekmények tekintetében, amelyeket az ilyen személy a képviselő tagjaként hivatali kötelességei teljesítése során végzett, a mentesség továbbra is fennmarad.

A képviselő **valamely tagjának halála** esetén családtagjai az őket megillető kiváltságokban és mentességekben továbbra is részesülnek, annak az ésszerű határidőnek a lejártáig, amely számukra a fogadó állam területének elhagyására nyitva áll.

Ha a képviselő olyan tagja, aki nem állampolgára vagy állandó lakosa a fogadó államnak, vagy a háztartásában élő családtag meghal, a fogadó állam lehetővé teszi az elhunyt ingóságainak elszállítását, kivéve azokat a fogadó államban szerzett ingóságokat, amelyeknek kivitele az elhalálozás időpontjában tilos volt. Örökösödési illeték nem róható ki az olyan ingó vagyon után, amely kizárólag azért volt a fogadó államban, mert az elhunyt mint a képviselő tagja vagy mint a képviselő családtagja tartózkodott ott.

Ha a diplomáciai képviselő az állomáshelyére utaztában vagy hazautazása során **harmadik állam területén** halad át vagy tartózkodik – amely állam neki, ha az szükséges volt, útlevelére vízumot adott –, e **harmadik állam köteles részére sérthetlenséget biztosítani** és az átutazáshoz, illetve visszatéréshez szükséges minden egyéb mentességet megadni. Ugyanez vonatkozik családjának kiváltságokban és mentességekben részesülő tagjaira is, ha a diplomáciai képviselővel utaznak, vagy külön utaznak hozzá, vagy külön térnek vissza hazájukba. Ehhez hasonlóan a harmadik államok nem akadályozhatják a képviselő 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 harmadik államokat az előbb említettek alapján terhelő kötelezettségek megfelelően vonatkoznak az itt említett személyekre és az olyan hivatalos közlésekre és diplomáciai poggyászra, akik, illetőleg amelyek jelenléte harmadik állam területén erőhatalom következménye (tranzit-mentességek).

Kiváltságainak és mentességeinek sérelme nélkül **kötelessége** e kiváltságokban és mentességekben részesülő minden személynek, hogy **tiszteletben tartsa a fogadó állam törvényeit és más jogszabályait**. Ugyancsak kötelessége, hogy tartózkodjék a fogadó állam belügyeibe való beavatkozástól.

A fogadó állammal intézendő **minden hivatalos ügyet**, amellyel a küldő állam a képviseletet megbízta, **a fogadó állam külügyminisztériumával** vagy a közös megállapodással kijelölt más minisztériummal vagy annak útján kell intézni.

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 ún. **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 személylyé (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 gyorsítás szolgálati úton avagy kirándulás közben fordult-e elő.) Helyesebb ily módon az a felfogás, amely szerint a diplomáták 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**.

4.9. A DIPLOMÁCIAI PROTOKOLL

4.9.1. A DIPLOMÁCIAI PROTOKOLL ALAPJAI

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 **diplomáciai protokoll** a diplomácia szereplőinek viselkedését, érintkezését rögzíti bizonyos alkalmakkor, előre meghatározott koreográfia szerint. A protokoll a diplomáciai cselekedetek „nemzetközi nyelve”, a diplomáciai képviselők mindenhol a világon „értik és beszélnek” ezt a nyelvet, segéd- és taktikai eszközeinek egész tárával alakítható az állam külpolitikai céljainak megfelelően a hivatalos kapcsolatteremtés, illetve -tartás szükséges intenzitása, tartalma, hatékonysága.

A protokoll-előírásokat hivatalosság, merevség, a formaságokhoz való szigorú ragaszkodás jellemzi, ami nélkülözhetetlen például:

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

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 gazdaságdiplomáciáért felelős államtitkára irányítása alá tartozó Protokoll és Szervezési 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.

4.9.2. A KÜLPOLITIKAI LÁTOGATÁSOKRA VONATKOZÓ HAZAI SZABÁLYOZÁS

A közjogi méltóságok, valamint a külügyminisztériumi felsővezetők külpolitikai látogatásainak tervezésével, egyeztetésével és koordinálásával kapcsolatos külügyminisztériumi feladatokról szóló 6/2012. (III. 22.) KüM utasítás célja, hogy javuljon a külpolitikai látogatások tervezettsége, azok egymásra épülve, koordináltan valósuljanak meg a magyar külpolitikai törekvések elősegítése és Magyarország nemzetközi pozíciójának erősítése érdekében. Hatálya a közjogi méltóságok, valamint a Külgazdasági és Külügyminisztérium (továbbiakban: KKM) felsővezetői külpolitikai látogatásainak tervezésével, egyeztetésével és koordinálásával kapcsolatos feladatok ellátására terjed ki.

Az utasítás által használt **fogalmi rendszer elemei:**

- **Közjogi méltóság** a köztársasági elnök, az Országgyűlés elnöke, a miniszterelnök és miniszterelnök általános helyettese,
- **KKM felsővezető:** a miniszter, a minisztérium államtitkárai, közigazgatási államtitkára, helyettes államtitkárai, a miniszteri biztos.
- **Külpolitikai látogatás:** a közjogi méltóságok, illetve a KKM felsővezetők külföldi partnerhez történő kiutazásavagy a partner fogadása két-, illetve többoldalú keretek között. A külpolitikai látogatás a magyar külpolitikai törekvések megvalósításának eszköze, amely javítja Magyarország nemzetközi pozícióját és érdekérvényesítő képességét, illetve fejleszti két- és többoldalú kapcsolatait.
- **KKM felsővezetői látogatás:** olyan külpolitikai látogatás, amelyet KKM felsővezető vezet.
- **Ügygazda:** a külpolitikai látogatással kapcsolatos, a KKM hatáskörébe tartozó feladatok megszervezéséért első helyen felelős szervezeti egység. Az ügygazda köteles együttműködni a közjogi méltóságok hivatalaival, az illetékes szervezeti egységekkel, valamint a magyar és külföldi külképviseletekkel, illetve szükség esetén a külföldi partner hivatalával.

A magas szintű látogatásokra a KKM, a köztársasági elnök által vezetett látogatás esetében a Köztársasági Elnöki Hivatal Külügyi Igazgatóságával, az Országgyűlés elnöke által vezetett látogatás

esetében az Országgyűlés Külügyi Igazgatóságával, míg a miniszterelnök és a miniszterelnök általános helyettese által vezetett látogatások esetében a Miniszterelnökséggel folytatott egyeztetést követően tesz javaslatot. Indokolt, előre nem látott esemény miatt szükségessé válhat rendkívüli magas szintű vagy KKM felsővezetői látogatás.

A külpolitikai látogatások tervezésére vonatkozó szabályokat követően az utasítás a látogatások megszervezése céljából megkülönbözteti:

- a) a közjogi méltóság, KKM felsővezető, továbbá EU-tagállami partner és harmadik országbeli partner közötti külpolitikai látogatást;
- b) a közjogi méltóság, KKM felsővezető és EU intézményi partner közötti külpolitikai látogatást, valamint
- c) a közjogi méltóság, KKM felsővezető és nemzetközi szervezet közötti, illetve multilaterális keretek között lefolytatandó külpolitikai látogatást.

Az utasítás mintaszerűen részletezi az ügygazda, a szakmai, a funkcionális és a területi főosztályok feladatait a látogatások megszervezésével kapcsolatban.

A külpolitikai látogatás legfontosabb megállapításairól témák szerinti tagolásban **jelentést** kell készíteni. A jelentésben az egyes megállapításokhoz következtetéseket kell fűzni megfelelő indoklással. A jelentésnek elsősorban a partner állásfoglalásaira kell összpontosítani. Amennyiben több partner érintette ugyanazt a témát, és a partnerek véleménye között eltérés vagy hangsúlybeli különbség volt, azt ismertetni kell. A magyar álláspont feltüntetése csak indokolt esetben (pl. véleményeltérés stb.) szükséges. A jelentés típusai: a **kormányjelentés** és (a KKM-en belüli tájékoztatás céljára) **részletes jelentés**. A kormányjelentés elkészítésére jogosultak körét, valamint a jelentés Kormány elé történő benyújtásának határidejét (egy hét) a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 40. pontja határozza meg. A kormányjelentés tervezetét a tárgyalást követő 5 munkanapon belül a szükséges jóváhagyásokkal ellátva aláírásra meg kell küldeni a miniszternek. Az ügygazdának pedig a közreműködő szervezeti egységek bevonásával írásban értékelnie kell a külpolitikai látogatás megszervezésével kapcsolatos tapasztalatokat, az eredményeket és a hiányosságokat.

Összefoglalva megállapítható: Ez a fejezet bemutatta az Olvasónak azokat a sajátosságokat, amelyek ismerete nélkül nem értelmezhető a külügyi igazgatás. A tananyag részletesen áttekintette a diplomáciai és a konzuli tevékenység összefüggéseit és különbözőségeit, s képessé tette az Olvasót arra, hogy megismerje a Külgazdasági és Külügyminisztérium, továbbá a magyar diplomáciai, nemzetközi szervezetek melletti és konzuli képviseletek feladatait, működését s az ezekre irányadó legfontosabb nemzetközi jogi és belső jogi szabályokat.

Az 1335. évi visegrádi magyar–lengyel–cseh királytalálkozót – mint a magyar diplomácia egyik első nagy ívű multilaterális teljesítménye évfordulóját – a Külgazdasági és Külügyminisztériumban a magyar diplomácia napjává nyilvánították, amely minden évben lehetőséget kínál majd arra, hogy a közvélemény is közelebről megismerje hazánk diplomáciai és konzuli tevékenységének központi helyszíneit és főbb munkamódszereit.⁵²

52 Stratégiai Dokumentum, 53.

AJÁNLOTT IRODALOM ÉS JOGSZABÁLYOK JEGYZÉKE

Azoknak, akik a tantárgyból vagy a tantárgyhoz tartozó egyes témakörökből a vizsgakövetelményeken túlmenő ismereteket akarnak szerezni, a következő publikációkat és jogszabályokat ajánljuk figyelmébe:

- Blahó András – Prandler Árpád: *Nemzetközi szervezetek és intézmények*. Aula Kiadó, Budapest, 2011.
- Bruhács János: *Nemzetközi jog I-II. kötet*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2009–2010.
- Gazdag Ferenc (szerk.): *Magyar kül-, biztonság- és védelempolitikai dokumentumok 1990–2012*. Budapest, NKE, 2013.
- Gazdag Ferenc (szerk.): *A magyar külpolitika 1989–2014*. Budapest, NKE, 2014.
- Gerelyes István (szerk.): *A NATO szerződésai a magyar jogrendszerben*. (Dokumentumgyűjtemény) Osiris, Budapest, 2001.
- Hargitai József: *A diplomáciai és konzuli kapcsolatok joga*. Aula Kiadó, Budapest, 2005.
- Hargitai József: *Nemzetközi jog a gyakorlatban*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008.
- Herczegh Géza: *Az államok közössége és a nemzetközi jog által védett értékek*. In: Herczegh Géza – Bokorné Szegő Hanna – Mavi Viktor – Nagy Boldizsár: *Az államok nemzetközi közösségének változása és a nemzetközi jog*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1993. 9–32.
- Kardos Gábor: *Kisebbségek: konfliktusok és garanciák*. Gondolat, Budapest, 2007.
- Kovács Péter: *A nemzetközi jog fejlesztésének lehetőségei és korlátai a nemzetközi bíróságok joggyakorlatában*. PPKE JÁK, Budapest, 2010.
- Kovács Péter: *Nemzetközi közjog*. Osiris, Budapest, 2011.
- Lamm Vanda: *A Nemzetközi Bíróság kötelező joghatósági rendszere*. KJK-Kerszöv – MTA Jogtudományi Intézete, Budapest, 2005.
- Martonyi János: *Univerzális értékek, globális szabályok, lokális felelősség*. Magyarország ma és holnap, 2007. 137–175.
- Martonyi János: *A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga a XXI. században*. Magyar Jog, 2010/3. szám, 129–132.
- Mihajlov Dobromir: *A nemzetközi szervezetek tisztviselőinek jogállása*. Magyar Közigazgatás, 1993/4. szám, 228–235.
- Nagy Károly: *A nemzetközi jog, valamint Magyarország külkapcsolatainak története*. Antológia Kiadó és Nyomda, Lakitelek, 1995.
- Prandler Árpád: *Gondolatok a nemzetközi büntetőbíráskodásról: eredmények és kilátások*. In: Csapó Zsuzsanna (szerk.): *Ünnepi tanulmánykötet Bruhács János professor emeritus 70. születésnapjára*. Pécs, 2009, 303–323.
- Salamon Konrád: *A magyar ezredforduló krónikája 1989–2009*. Budapest, Auktor, 2009.
- Sulyok Gábor: *Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Biztonsági Tanácsa: összetétel, szavazás, reform*. Complex Kiadó, Budapest, 2009.
- Szemesi Sándor: *A nemzetközi jog alapintézményei*. DELA, Debrecen, 2011.
- Ustor Endre: *A diplomáciai kapcsolatok joga*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1965.
- Valki László (szerk., társszerző): *A NATO – történet, szervezet, stratégia, bővítés*. Corvina, Budapest, 1999.
- Valki László: *Az ENSZ-reformok sora*. Külügyi Szemle, 2005/3-4. 95–109.

Jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök:

- **Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)**
- **2014. évi XC. törvény** a nemzetközi fejlesztési együttműködésről és a nemzetközi humanitárius segítségnyújtásról
- **2012. évi törvény** az Országgyűlésről
- **2011. évi CLI. törvény** az Alkotmánybíróságról
- **2007. évi I. törvény** a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról
- **2007. évi II. törvény** a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról
- **2005. évi L. törvény** a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról
- **2004. évi LVII. törvény** az Európai Parlament magyar képviselőinek jogállásáról
- **2001. évi LXII. törvény** a szomszédos államokban élő magyarokról
- **2001. évi XLVI. törvény** a konzuli védelemről
- **1998. évi XII. törvény** a külföldre utazásról
- **1956. évi I. törvény** az Egyesült Nemzetek Alapokmányának törvénybe iktatásáról
- **1987. évi 13. sz. törvényerejű rendelet** a konzuli kapcsolatokról szóló 1963. évi bécsi Egyezmény kihirdetéséről
- **1987. évi 12. sz. törvényerejű rendelet** a szerződések jogáról szóló, Bécsben, az 1969. évi május hó 23. napján kelt Egyezmény kihirdetéséről
- **1973. évi 11. sz. törvényerejű rendelet** a külföldön felhasználásra kerülő közokiratok diplomáciai vagy konzuli hitelesítésének (felülhitelesítésének) mellőzéséről Hágában, az 1961. október 5. napján kelt egyezmény kihirdetéséről
- **1973. évi 7. sz. törvényerejű rendelet** a diplomáciai vagy egyéb mentesség esetében szükséges eljárásról
- **1965. évi 22. sz. törvényerejű rendelet** a diplomáciai kapcsolatokról Bécsben, 1961. április 18-án aláírt nemzetközi szerződés kihirdetéséről
- **152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet** a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről
- **1/2002. (I. 23.) KüM-IM együttes rendelet** a konzuli tisztviselő konzuli okirat készítési és konzuli tanúsítvány kiállítási tevékenységének részletes szabályairól
- **23/2001. (XII. 27.) KüM rendelet** a diplomáciai vagy a nemzetközi jogon alapuló egyéb kiváltságot és mentességet élvező személyek be- és kiutazása, magyarországi tartózkodása egyes szabályainak megállapításáról
- **17/2001. (XI. 15.) KüM rendelet** a konzuli védelem részletes szabályairól
- **2/1995. (III. 24.) KüM rendelet** a tiszteletbeli konzulok küldéséről és fogadásáról
- **10/2014. (II. 24.) OGY határozat** egyes házszabályi rendelkezésekről
- **34/2014. (XI. 14.) AB határozat** a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvény egésze, valamint egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezések elutasításáról
- **22/2012. (V. 11.) AB határozat** az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdése értelmezéséről
- **143/2010. (VII. 14.) AB határozat** az Alkotmánybíróság az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről szóló 2007. évi CLXVIII. törvény egésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja
- **1053/E/2005. AB határozat** közösségi jogból következő jogalkotási feladat elmulasztása
- **4/1997. (I. 22.) AB határozat** nemzetközi szerződés utólagos normakontrollja
- **53/1993. (X. 13.) AB határozat** az el nem évülő nemzetközi bűncselekményekről

- **1182/2014. (III. 27.) Korm. határozat** Magyarország nemzetközi fejlesztési együttműködésére vonatkozó szakpolitikai stratégiájáról és nemzetközi humanitárius segítségnyújtására vonatkozó szakpolitikai koncepciójáról (2014–2020)
- **1742/2014. (XII. 15.) Korm. határozat** az Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való kormányzati részvétel összehangolásáról és az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottságról
- **1057/2009. (IV. 24.) Korm. határozat** a Magyar Köztársaságnak a szabadság, biztonság és a jog érvényesülése térségében való együttműködésre vonatkozó 2009–2014 közötti kormányzati stratégiájáról
- **1012/2008. (III. 4.) Korm. határozat** Magyarország külkapcsolati stratégiájáról
- **10/2014. (II. 24.) OGY határozat** egyes házzabályi rendelkezésekről
- **6/2012. (III. 22.) KüM utasítás** a közjogi méltóságok, valamint a külügyminisztériumi felsővezetők külpolitikai látogatásainak tervezésével, egyeztetésével és koordinálásával kapcsolatos külügyminisztériumi feladatokról
- **26/2011. (XII. 20.) KüM. utasítás** Magyarország Európai Unió mellett működő Állandó Képviselőténak Szervezeti és Működési Szabályzatáról
- **12/2014. (XI. 17.) KKM utasítás** a Külgazdasági és Külügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról

II. RÉSZ:

BIZTONSÁG-
ÉS VÉDELEMPOLITIKA

1.

BIZTONSÁG- ÉS VÉDELEMPOLITIKA

A biztonság- és védelempolitika fogalmán belül a biztonságpolitika azon politikai célok, stratégiák és eszközök összessége, amelyek a biztonság megőrzésére, újrateremtésére, illetve a veszélyek csökkentésére, elhárítására, a kockázatok és kihívások kezelésére irányulnak, a védelempolitika pedig egy adott ország vagy szövetség védelmével, haderőinek fejlesztésével, a hadsereg és a védelmi szektor felépítésével és működtetésével foglalkozó szakpolitika. Olyan államilag monopolizált és gyakran centralizált politikák, amelynek az állam elsőbbséget tulajdonít más politikákkal szemben.

1.1. MAGYARORSZÁG BIZTONSÁG- ÉS VÉDELEMPOLITIKÁJA

Magyarország biztonság- és védelempolitikájának alapelveit a 94/1998. (XII. 29.) Országgyűlési határozat fogalmazza meg. A határozat alapelveire támaszkodva a NATO Stratégiai Koncepciójával és az EU Biztonsági Stratégiájával összhangban dolgozták ki Magyarország nemzeti biztonsági stratégiáját, amelyet a Kormány a 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozattal hirdetett ki.

1.1.1. A BIZTONSÁG- ÉS VÉDELEMPOLITIKA ALAPJAI

Bár a biztonságnek nincs általánosan elfogadott definíciója, azok a nemzetközi szervezetek, amelyeknek Magyarország tagja, a **biztonság fogalmát** valamennyien szélesen értelmezik, s megkülönböztetik a biztonság 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 gazdasági stabilitása, a környezeti dimenzió az környezet fenntarthatósága, a társadalmi dimenzió az társadalmi csoportok és az egyén biztonsága. A biztonsággal foglalkozó tudomány – a nemzetközi biztonsági tanulmányok – napjainkban a biztonság egyes dimenzióin belül is önálló és elkülönült biztonsági részterületeket különböztet meg, pl. a pénzügyi, az energetikai, emberi jogi és kisebbségi, az információs és technológiai biztonságot. Egyetértés van a szakemberek között ugyanakkor abban is, hogy a biztonság fogalma nem használható parttalanul.

A biztonság legáltalánosabban a veszély és fenyegetés hiányát, illetve a veszély és a fenyegetés elhárításának képességét jelenti. E képességek (intézmények, eszközök eljárások) többsége a politika normál intézményrendszeréhez tartozik. A biztonság hiányáról akkor beszélünk, ha egy helyzet létfenyegetéssel összefüggő, illetve ha kezelése rendkívüli eszközöket igényel. Ez utóbbi esetben a biztonság megteremtése kikerül a politika normál menetéből. Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy a biztonság döntően percepcionális kérdés, vagyis azt, hogy az egyén és közösség mit gondol a biztonságról, az objektív biztonság (biztonsági helyzet) és a szubjektív biztonság (biztonságérzet, percepció) együttesen határozza meg, s koránt sem biztos, hogy ez a két megközelítés mindig egybeesik. Az államok, a nemzetek és különféle más közösségek ugyanis sok esetben egész másképpen

látják egy-egy fenyegetés veszélyességét vagy küszöbértékét. Azt a politikai folyamatot, amelynek során egy kérdésből biztonsági probléma válik, biztonságiasításnak nevezzük.

Ez a társadalom és a politikai vezetés közötti párbeszéd eredményeként létrejövő folyamat magában foglalja az adott társadalom kollektív emlékezetének hosszú távon ható tapasztalatait, a véleményformáló rétegek – értelmiség, gazdasági és politikai elit – törekvéseit, az állam geostratégiai érdekeiből fakadó célkitűzéseit és az aktuális biztonsági környezetből levont tapasztalatokat egyaránt. Bár a biztonság állandó társadalmi igény, napirendje dinamikusan változó: míg a hidegháborúban a katonai biztonság volt elsődleges, addig napjainkban elsősorban a politikai, gazdasági és környezeti biztonság elérése a fő cél.

Megnehezíti a biztonság megteremtését, hogy az elmúlt időszakban jelentősen kibővült a biztonságpolitika szereplőinek köre is. Az államok és a nemzetek mellett ugyanis – melyek a XVII., illetve a XVIII–XIX. századtól főszereplői a nemzetközi rendszernek –, a XIX–XX. században megjelentek a szövetségi rendszerek és a nemzetközi szervezetek, majd a XX. század második felétől az ún. nem állami biztonságpolitikai szereplők is (pl. multinacionális vállalatok, kisebbségek, terrorista csoportok).

A **védelempolitika** kormányzati elmélet és gyakorlat, olyan szakpolitika, amely az adott ország vagy szövetség védelmével, haderőinek fejlesztésével, a hadsereg és az egész védelmi szektor felépítésével és működésével foglalkozik. A „hon védelme” fogalom az ezredforduló idején – különösen a 2001. szeptember 11-i terrorista támadás után – lényegesen kibővült, és a legszélesebb értelemben vett biztonság megteremtését, megvédését jelenti. Vagyis napjainkban a haderő és a katonai védelem mellett ide tartozik a biztonság teljes spektrumával (terrorizmus elleni védelem, belső biztonság, katasztrófavédelem, információs védelem stb.) kapcsolatos elvi és a gyakorlati kormányzati tevékenység. A védelempolitikát döntően az állam által felfogott nemzetközi biztonsági környezet, a nemzeti célok, stratégiák, haderő-alkalmazási doktrínák, az állam védelemmel kapcsolatos döntéshozatali folyamata, a meghatározó katonai-szakmai kérdések (pl. a haderő helyzete, a katonai erő alkalmazása, védelmi gyártás és beszerzés, civil kontroll stb.) és más fontos faktorok (szövetségi rendszerek, fejlődési trendek, terrorizmus, természeti-környezeti tényezők, gazdasági-kereskedelmi jellemzők stb.) határozzák meg.

A **biztonság- és védelempolitika** alapvető **funkciója** egy-egy közösség/társadalom/állam **értékeinek** (pl. szuverenitás, biztonság, demokrácia, stabilitás, béke stb.) védelme, illetve **érdekei** (pl. az ország szuverenitásának, területi épségének, törvényes rendjének megőrzése, az emberi jogok és alapvető szabadságjogok érvényesülése stb.) érvényesítésének elősegítése.

A biztonságra negatívan ható tényezőket többféleképpen osztályozhatjuk, de a leginkább elfogadottak közé az eredet (természetes, mesterséges), a méret (lokálistól a globálisig), a **hatókör** (belső, külső) és a **fokozat** (kihívás, kockázat, fenyegetés, válság, konfliktus, háború) alapján készített séma tartozik.

A negatív hatású jelenségek természetes vagy mesterséges eredetűnek minősíthetők. A természeti jelenségek által előidézett katasztrófák, természeti változások (tűzhányók kitörése, föld- és tengerrengés, gyors éghajlati változások, hatalmas esőzések, árvizek, pusztító szél- vagy hóviharak stb.) többsége az emberi társadalmak tevékenységétől függetlenül keletkezik, s következményeiket az emberiség létrejöttétől napjainkig többé-kevésbé kiszolgáltatott módon szenved el. A természeti katasztrófák megelőzésére és elhárítására, az utólagos kárkezelésre minden ország (sőt néhány

nemzetközi szervezet is) szakosított szervezeteket és intézményeket tart fenn. A mesterséges eredetű kihívásokat – gondatlanságból vagy tudatosan – az emberi tevékenység okozza. Ide sorolhatjuk általánosságban mindazokat a kihívásokat és fenyegetéseket, amelyek a társadalmak létére, biztonságára, a nemzetközi rendszerre, illetve a környezetre jelenthetnek fenyegetést.

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 magasabb légkörbe jutott radioaktív szennyeződés terjedése, majd annak kimosódása az uralkodó széljárás irányától függően érinthetett sűrűn lakott és persze lakatlan területeket is. Ennek megfelelően a nukleáris fegyverekre vonatkozó tárgyalások is globális jelentőségűek.

A **globális** méretű kihívások esetében érdemes azonban megkülönböztetnünk a klímaváltozáshoz hasonlatos globális kihívásokat azoktól a biztonságot veszélyeztető tényezőktől, amelyeket különböző helyszíneken való előfordulásuk gyakorisága, nem pedig a mindenkire kiterjedő érintettség miatt nevezünk globális kihívásnak (például illegális migráció, terrorizmus).

A másik végponton **lokális** jellegűnek kell tekintenünk azokat a jelenségeket, amelyek nem lépnek túl egy-egy állam határain. Az első világháború után mesterséges alakulatként létrehozott Jugoszláviában 1991 után kitört úgynevezett délszláv háborúkat például ide sorolhatjuk. Bár a szövetségi állam széthullását kísérő katonai konfliktusok, majd az új államok (Szlovénia, Horvátország, Bosznia-Hercegovina, Montenegró, Macedónia, Koszovó) megalakulása élénk nemzetközi figyelmet, helyenként heves reakciókat, sőt Koszovó esetében nemzetközi fegyveres intervenciót is eredményezett, mégis azt kell mondanunk, hogy döntően egy lokális méretű, belső konfliktusról volt szó. A fegyveres konfliktus ok különféle szakaszai során ugyanis a felek egyike sem kívánt a hajdani jugoszláv külső határokon változtatni. Hasonló helyzettel állunk szemben az Ukrajnában zajló fegyveres konfliktus kapcsán.

A két fenti eset közé sorolhatók a **regionális** jellegű kihívások. Továbbra is térségünkben véve példát ilyenek volt tekinthető 1989 után a közép- és kelet-európai föderatív államok (a Szovjetunió, Jugoszlávia és Csehszlovákia) felbomlása.

A biztonságot veszélyeztető kihívások között számos olyan is akad, melynek méreteit korántsem könnyű eldönteni. A terrorizmust például ma általánosan a globális kihívások közé sorolják. A fenyegetés konkrét vizsgálatait és az elemzések eredményei ugyanakkor azt mutatják, hogy a világ terrorcsoportjainak túlnyomó többsége napjainkban is a „nemzeti terrorizmus” kategóriájához tartozik, vagyis csupán lokális szinten tevékenykedik. Bár a fennmaradók egy részének tevékenysége szubregionális, olykor régiókon is átívelő, de az esetek túlnyomó többségében itt is viszonylag pontosan behatárolható az a terület, amelyet fenyegetnek (például a török-kurd, iráni, palesztin militáns csoportok, az albán szeparatisták stb.). S végül számolnunk kell az úgynevezett globális terrorizmussal is, amelyet 2001 szeptemberében ismert meg a világ, de mind létszámában, mind cselekményei számában ez a kategória a legkisebb.

Hatókörük alapján a biztonságot veszélyeztető tényezők a vizsgált állam esetében lehetnek **belső vagy külsők**. Egy országon belül jelentkehetnek 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 sorolódnak. 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 tézise, amely a második világháború után vált – előbb csak elvileg, később gyakorlatilag is – a nemzetközi jog területévé.

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 ilyen vagy olyan módon diszkriminálja.

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 szuverenitáselemek növekvő arányban teszik értelmezhetetlenné a külső és belső vonatkozások közti különbségtételt. Ugyanebbe az irányba hat a biztonság úgynevezett nem állami szereplőinek mind erőteljesebb nemzetköziesedése.

A biztonságot veszélyeztető tényezőket vizsgálhatjuk fokozatosságuk, illetve **intenzitásuk** alapján is. Eszerint beszélhetünk **kihívásokról, kockázatokról, fenyegetésekről, válságokról, konfliktusokról és háborúkról**. A felsorolás egyúttal egy intenzitási sorrendet is mutat az egyszerű esettől a súlyosabb, 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 (pl. 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 (pl. 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 fenyegetést jelentenek például a szervezett bűnözéssel,

terrorizmussal összefüggő folyamatok és cselekmények, vagy az erőszakos radikalizmus megerősödése. Az államok, államcsoportok között az eltérő érdekek alapján kialakult véleménykülönbségek szintén feszültséghez vezetnek, különösen, ha az államok érdekeik érvényesítésére előnyben részesítik a kényszerítés vagy az erőszakos megoldás lehetőségét. Mindez akkor jelentkezik fenyegetésként, ha az államhatalom erőforrásait (lakosság, gazdasági, katonai és technológiai potenciál), vagyis az úgynevezett offenzív képességeket maga mögött tudó agresszív szándékokkal 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 **konfliktusnak** 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 tárgyát képező ellentétként lehet meghatározni, amely érinthet kormányokat, területeket vagy mindkettőt, és amelyben a fegyveres erő alkalmazása a két fél között halálos áldozatokkal is járhat. A konfliktusok intenzitását és jellemzőit, trendjeit ma már számos békekutató intézet és konfliktuskutató központ tanulmányozza, általában egyetemek kutatói bázisára támaszkodva. E kutatásokban általános értékelési szempontként szoktak szerepelni az érintett felek (állami és nem állami szereplők, államon belüli és államok közötti konfliktusok), a konfliktus intenzitása (alkalmazott harceszközök, a műveletekben részt vevő erők jellemzői, létszáma), és a halálos áldozatok száma.

A **háború** az erőszak alkalmazása annak érdekében, hogy az egyik fél rákényszerítse az akaratát a másik félre. A háborúban az érdekeit erőszakkal érvényesíteni szándékozó kezdeményező fél agressziót követ el.

Az agresszió célja lehet egy másik állam szuverenitásának felszámolása, de irányulhat a célállam bizonyos, az agresszor számára jelentőséggel bíró részének elfoglalására és a támadó fél territoriális rendszerébe 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.

Magyarország biztonság- és védelempolitikája a NATO és az EU biztonság- és védelempolitikájának keretei között valósul meg, ezért először ezekkel szükséges megismerkedni.

1.1.2. A NATO BIZTONSÁG- ÉS VÉDELEMPOLITIKÁJA

Az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (North Atlantic Treaty Organization, NATO) megalakulásakor 12 európai és észak-amerikai országot tömörítő politikai, katonai szervezetként jött létre, elsősorban a hidegháborús fenyegetettség miatt, a tagországok védelmére.⁵³

A szervezet eredeti célja az volt, hogy megakadályozza egy újabb háború kirobbanását Európában. Az alapítók a kollektív védelem céljából hozták létre a szövetséget, leglényegesebb elemeként ez a védelem az Atlanti-óceánon átnyúló módon, európai és észak-amerikai országok részvételével és együttműködésével valósul meg, szokás euroatlanti integrációnak is nevezni.

A NATO **alapvető** és állandó **feladatának** tekinti a tagállamok **szabadságának** és **biztonságának** megőrzését, politikai és katonai eszközökkel. A NATO biztonságpolitikája ma a lisszaboni NATO csúcstalálkozón elfogadott stratégiai koncepció⁵⁴ alapján három, egymást kölcsönösen erősítő elemre épül, a **kollektív védelemre, a válságkezelésre és a kooperatív biztonságra.**

Kollektív védelem: A NATO elkötelezett abban, hogy a tagállamok segítséget nyújtanak egymásnak egy esetleges támadással szemben a Washingtoni Szerződés V. cikkelye alapján. A NATO elretent és megvéd minden agresszióval való fenyegetéssel és felmerülő biztonsági kihívással szemben, amelyek akár az egyes szövetségesek, akár a Szövetség egészének alapvető biztonságát fenyegetik.

Válságkezelés: A NATO aktívan alkalmazza a rendelkezésére álló politikai és katonai eszközöket annak érdekében, hogy elősegítse a Szövetség biztonságára hatással bíró válságok kezelését, még mielőtt azok konfliktussá eszkalálódnak, hogy megfékezzék az éppen zajló konfliktusokat, amelyek hatással vannak a Szövetség biztonságára; valamint hogy segítsék a stabilitás megszilárdulását a konfliktust követő helyzetekben, ahol ez hozzájárul az euroatlanti biztonsághoz.

53 A Szerződést az Amerikai Egyesült Államok, Belgium, Dánia, Franciaország, Hollandia, Izland, Kanada, Luxemburg, Nagy-Britannia, Norvégia, Olaszország és Portugália írták alá. Görögország és Törökország 1952-ben, Németország 1955-ben, Spanyolország 1982-ben csatlakozott. 1999-ben a Cseh Köztársaság, Lengyelország, és Magyarország volt a bővítés első hulláma, amit Bulgária, Észtország, Lettorság, Litvánia, Románia, Szlovénia, Szlovákia, Horvátország és Albánia felvétele követett.

54 2010. november 19–20-án került sor a NATO lisszaboni csúcsterkekezletére, amelyen elfogadták a szövetség új stratégiai koncepcióját.

Kooperatív biztonság: A Szövetség aktívan lép fel a nemzetközi biztonság erősítése érdekében, a releváns országokkal és nemzetközi szervezetekkel kiépített partnerkapcsolatain keresztül. Aktívan hozzájárul a fegyverzetellenőrzéshez, a proliferáció⁵⁵ megakadályozásához és a leszereléshez, valamint nyitva hagyja a csatlakozás lehetőségét minden európai demokrácia számára, amely megfelel a NATO követelményeinek.

A lisszaboni NATO csúcson a stratégiai koncepció mellett elfogadtak egy **reformcsomagot** is, amely jelentős racionalizálást és létszámcsökkentést hoz a bizottsági és a parancsnoksági struktúrában. A katonai bizottságok háromszázról százra, a NATO katonai parancsnokságai tizenegyről hétre csökkennek.

A hatékonyság fokozására a tagországok növelik az együttműködést, közös programokat indítanak el, és bővítik az olyan közös finanszírozást, mint amilyen például a pápai Nehéz Légiszállító Ezred. A hatékonyság növelésének harmadik módja a prioritizálás. A lisszaboni NATO-csúcson elfogadták a Critical Military Capabilities csomagot, amely a NATO számára a tíz legfontosabb képességet határozta meg.

Az új típusú fenyegetések kezelésére egy új igazgatóság jött létre a NATO-főtitkár közvetlen alárendeltségében, az Új Biztonsági Kihívások Igazgatósága (Emerging Security Challenges Division, ESCD). Ide tartoznak azok a fenyegetések, amelyek nem a klasszikus értelemben vett katonai veszélyforrások, illetve azok, amelyekkel szemben nem lehetséges (eredményes) katonai választ adni. Ezek a fenyegetések egyaránt érkezhetnek külföldről és belföldről, egyaránt katonaiak és gazdaságiak, megkövetelik a NATO-tól, hogy szervezett kapcsolatokat építsen ki egy sor civil szereplővel.

Néhány új típusú feladat:

- a házilagos előállítású robbanószerkezetek elleni küzdelem (Counter-Improvised Explosive Device, C-IED. Ezek a robbanószerkezetek felelősek az Irakban és Afganisztánban elszenvedett veszteségek többségéért.);
- a terrorizmus elleni tevékenység (természetesen csak abban az értelemben, amennyiben ez a NATO-t mint szervezetet fenyegeti, hiszen maga a katonai szervezet nem harcol a terrorizmus ellen);
- az energiabiztonságot szolgáló tevékenység (itt is elsősorban azok a területek, ahol a NATO-nak mint szervezetnek van lehetősége a fellépésre);
- az informatikai biztonság (a cyber security) napjaink kiemelt fenyegetése, a katonai szövetség saját informatikai rendszereit is gyakran éri támadás.

1.1.2.1. A NATO befogadó nemzeti támogatás

NATO Befogadó Nemzeti Támogatásnak (BNT) 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. A BNT nyújtása **a szövetségi kötelezettség része**, a szövetségi művelet (beleértve a gyakorlatot is)

⁵⁵ Eredeti jelentése: szaporodás (sejtek). Biztonságpolitikai szóhasználatban a tömegpusztító fegyvertechnika, az előállításukra szolgáló eszközök, a hordozótechnológiák (rakétarendszerek, beleértve az elő- és melléktermékeket) és a kettős rendeltetésű termékek továbbadása. Közvetlen hatásait tekintve a tömegpusztító fegyverek proliferációja hordozza az egyik legsúlyosabb fenyegetést a modern civilizáció számára.

fontos eleme, kulcsfontosságú tényező a művelet teljesítőképesége 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 kötelező érvénnyel támaszkodhat a fogadó nemzet meglévő erőforrásaira, azokat a NATO Szabványosítási Egyezmény eljárási keretei (Standardization Agreement, STANAG) között megkötött szerződésekkel igénybe tudja venni (meg tudja vásárolni).

A BNT alapelvei:

Felelősség: a nemzetek és a NATO szervek kollektíven felelősek a BNT nyújtásáért, azonban a NATO-nak átadott erők támogatásáért a nemzetek felelősek.

Erőforrások: a felvonultatott erők támogatásának egyik alapvető kiegészítése, amelyről a fogadó nemzetek a kapacitásaiknak megfelelően, a nemzeti jogszabályok és prioritások alapján gondoskodnak.

Jogkör: a NATO parancsnok számára biztosított a megfelelő jogkör a BNT megtervezésére, azonban ez a jogkör nem befolyásolhatja a küldő nemzetek által megkötött egyezményeket.

Együttműködés: a fogadó nemzet, a küldő nemzetek és a NATO szervek közötti együttműködés biztosítja az erőforrások igénybevételét.

Koordináció: az erőforrásokért való versengés, valamint a hadművelet eredményességének szempontjából a BNT tervezésének és végrehajtásának a NATO és a nemzeti szervek közötti koordináció lényegi kérdése.

Gazdaságosság: a BNT tervezésének és végrehajtásának az erőforrások leggazdaságosabb felhasználását kell tükröznie.

Átláthatóság: a NATO erőket támogató megállapodásokra vonatkozó információkat az illetékes NATO parancsnok és a küldő országok rendelkezésére kell bocsátani.

Költségtérítés: a BNT költségtérítése a fogadó nemzet, a küldő nemzetek és a NATO szervek közötti megállapodás tárgyát képezi.

A BNT megtervezése a művelet megtervezésének integráns része, a NATO-parancsnok jogköre kiterjed a befogadó nemzeti támogatás követelményrendszerének kidolgozására.

A BNT alapidokumentuma a fogadó nemzet és a NATO parancsnokság felelősségével kialakított Egyetértési Nyilatkozat (Memorandum of Understanding, MOU). A helyi erőforrások igénybevételének alapja a részletes szükségleti jegyzék, amely a NATO parancsnok által koordinált, a küldő állam által készített és a fogadó állam által ellenjegyzett dokumentum. A NATO parancsnokság a küldő

országok nevében eljárva, azok előzetes egyetértésével tárgyalja le, illetve köti meg a BNT egyezményeket. A NATO parancsnokság biztosítja a megfelelő információkat a küldő és a fogadó nemzet számára a tervezéshez, utóbbiak pedig tájékoztatják a NATO parancsnokságot az erők-eszközök igénybevételéről.

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.⁵⁶

A szabályozás szerint a BNT nyújtásáról a Kormány dönt, és meghatározza a BNT nyújtásának feladat- és szervezetrendszerét. A BNT szervezéséért a honvédelmi miniszter, ágazatát illetően a miniszter felelős. A BNT-vel kapcsolatos feladatokat az ország fegyveres védelme tervének részeként kell kidolgozni, a minisztériumok, valamint a területi és helyi védelmi igazgatási szervek a BNT nyújtására vonatkozó terveiket a védelmi igazgatás intézkedési tervrendszer részeként készítik el.

A BNT nyújtását elsősorban piaci viszonyoknak megfelelően, a nemzetgazdaság lehetőségeinek figyelembevételével, az állammal vagy a vállalkozásokkal kötött visszerthes szerződés útján kell rendelkezésre bocsátani. Amennyiben ez nem lehetséges, a szolgáltatást a honvédelmi kötelezettség részét képező gazdasági és anyagi szolgáltatás igénybevételével kell biztosítani.

A befogadó nemzeti támogatást az arra vonatkozó megállapodásokban rögzítettek szerint, térítés ellenében kell biztosítani. A döntésre jogosult a térítési kötelezettség alól mentesítést engedélyezhet.

1.1.2.2. A NATO Válságreagálási Rendszer

Az új típusú fenyegetések, kockázatok és kihívások megjelenése szükségessé tette az addig a (hidegháborús) válsághelyzetek kezelésére vonatkozó NATO Elővigyázatossági Rendszer újragondolását, továbbfejlesztését. A tagállamok közös munkájának eredményeként a NATO Válságreagálási Rendszer (NATO Crisis Response System, NCRS) alapidokumentumát elfogadta a NATO Északatlanti Tanács, amely döntés minden tagállamra kötelező érvényű.

A NATO Válságreagálási Rendszer (NVR) a NATO készségi és tervezési rendszere a különböző fokozatú válságkezelési – szükség esetén kollektív védelmi feladatok – előkészítése érdekében.

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.

⁵⁶ A befogadó nemzeti támogatás részletes kormányzati feladatairól szóló 55/2010. (III. 11.) Korm. rendelet.

Az NVR válságreagálási intézkedései bevezetésre kerülhetnek szövetségi szintű kezdeményezésre, illetve tagállami kezdeményezésre. Az intézkedések bevezethetőek 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 az NVR-re alapozva, a nemzeti sajátosságoknak 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 egyaránt alkalmazza a NATO által központilag bevezethető, valamint a nemzeti felelősségi körben szükségesnek tartott intézkedéseket. Alkalmas az adott krízissel kapcsolatban a NATO döntéshozatali rendszerében meghozott elhatározásnak megfelelő intézkedések átvételére és bevezetésére, illetve nemzeti döntés alapján azoknak szükség szerinti, saját intézkedésekkel történő kiegészítésére.

Az integrált riasztási- döntéshozási- intézkedési rendszer Magyarországon Nemzeti Intézkedési Rendszerként (NIR) öltött formát,⁵⁷ és 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 adat) kaptak helyet, a megelőzést szolgáló intézkedésekkel és a terrorfenyegetettség biztonsági riasztási fokozataival összefüggő intézkedésekkel együtt.

1.1.3. AZ EURÓPAI UNIÓ BIZTONSÁG- ÉS VÉDELEMPOLITIKÁJA

Az európai biztonság- és védelempolitika (EBVP), a lisszaboni szerződéssel elfogadott új néven közös biztonság- és védelempolitika (Common Security and Defense Policy, CSDP/KBVP) a közös kül- és biztonságpolitika szerves része.

Kiindulópontját a Maastrichti Szerződés jelentette, amely kilátásba helyezte a közös védelem irányába mutató európai védelmi együttműködés lehetőségét.

Az EBVP alapelveinek lefektetésére a Nyugat-európai Unió 1992-es petersbergi miniszteri értekezletén került sor. Az itt elfogadott határozatok egyértelműen elkülönítették a kollektív védelmi és a válságkezelési, megelőzési, béketeremtő és humanitárius funkciókat és kötelezettségeket az európai védelmi együttműködés folyamatában.

Az 1998. decemberi St. Malo-i francia–brit közös nyilatkozat változást hozott, amikor az EU teljes körű nemzetközi szerepvállalásának igényéből kiindulva sürgette az Unió hiteles katonai erőre támaszkodó, önálló cselekvési képességének megteremtését. A szemléletbeli váltást az EU nemzetközi érdekérvényesítési képességének a koszovói válság kapcsán megmutatkozó gyengeségei gyorsították fel.

⁵⁷ A NATO Válságreagálási Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer rendeltetéséről, feladatairól, eljárási rendjéről, a közreműködők kötelezettségeiről szóló 278/2011. (XII. 20.) Korm. rendelet.

Az EBVP feladatának formális kijelölésére, a szükséges katonai képességek nagyságrendjének meghatározására és az intézményi háttér megalapozására az Európai Tanács 1999. decemberi helsinki ülésén került sor, ahol a közös európai biztonság- és védelempolitika feladatát a biztonságpolitikai döntéshozatal autonóm képességének megteremtésében jelölték meg, amely lehetővé teszi, hogy – amennyiben a NATO mint szövetség nem érintett – az EU katonai műveleteket indítson és hajtson végre válsághelyzetek rendezése érdekében.

Az ülésen döntés született új politikai és katonai szervek (Politikai és Biztonsági Bizottság, Katonai Bizottság, Katonai Törzs) létrehozásáról. Ezzel átalakult az EU közös kül- és biztonságpolitikájának szervezeti rendje. A Politikai és Biztonsági Bizottság az EBVP egészének operatív irányításáért felelős testületévé vált.

A 2003 decemberében elfogadott Európai Biztonsági Stratégiával az EBVP keretében megjelentek az úgynevezett új típusú „petersbergi” feladatok. Az új típusú biztonsági kihívásokra való hatékony reagálás érdekében, a tagállamok a katonai felajánlások területén vállalták gyorsreagáló harccsoportok⁵⁸ rendelkezésre bocsátását az Európai Unió által indítandó válságkezelő műveletekhez.

Az EBVP dinamikus fejlődését a **Lisszaboni Szerződés** 2009. decemberi hatályba lépése, az általa bevezetett újítások (állandó strukturált együttműködés, kölcsönös segítségnyújtási klauzula, szolidaritási klauzula, az úgynevezett start-up pénzügyi alap, illetve az elnevezés megváltozása) tovább erősítették.

A KBVP továbbra is kormányközi alapon működő mechanizmus maradt, benne a tagállamok kormányai és az Európai Tanács intézményei játszanak meghatározó szerepet, konszenzusos döntéshozatallal.

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** (Solidarity Clause) alapján segítséget kell nyújtania számára. Ez esetben az Unió mozgósít minden szóba jöhető eszközt, beleértve a tagállamok által rendelkezésére bocsátott katonai erőforrásokat is.

Állandó strukturált együttműködést (Permanent Structured Cooperation) a magasabb követelményeket kielégítő katonai képességgel rendelkező tagállamok alakíthatnak ki, amely az egyes tagállamok között még szorosabb együttműködési formát jelent. Állandó strukturált együttműködés létrehozására a védelmi beszerzéseknek, a katonai erők rendelkezésre bocsátásának, interoperabilitásának, rugalmasságának és bevetettségének fokozása, a képességhiányok csökkentése területén történő együttműködés érdekében kerülhet sor.

A részt vevő tagállamok vállalják, hogy még intenzívebben fejlesztik védelmi képességüket, és harci egységeket biztosítanak a tervezett missziókhöz. Az állandó strukturált együttműködést a Tanács

⁵⁸ Egyenként mintegy 1500 fős, 15 napon belül bevethető egység.

engedélyezi, amely a részt vevő tagállamok kérésére minősített többséggel határoz. Valamennyi tagállam szabadon kiléphet az együttműködésből vagy csatlakozhat ahhoz, feltéve, hogy teljesíti a kötelezettségvállalási követelményeket. Ha a részt vevő tagállam nem teljesíti vállalt kötelezettségét, a Lisszaboni Szerződés lehetővé teszi kizárását az együttműködésből

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** (start-up fund) létrehozására kerülhet sor a gyors reagálási képesség javítására. A Tanács a főképviselő javaslatára minősített többségi döntéssel állíthatja fel az alapot, valamint határozhatja meg a kezelésével és pénzügyi ellenőrzésével kapcsolatos eljárásokat.

A **NATO-EU feladatmegosztás** alapján, a válságkezelési és megelőzési, béketeremtő és humanitárius jellegű feladatok ellátásában az EU saját hatáskörben tevékenykedhet. Az 1999. áprilisi washingtoni csúcsertekezleten kifejezte készségét arra, hogy ha az EU petersbergi típusú műveletek végrehajtásába kezd, a NATO rendelkezésére bocsáthatja eszközeit és képességeit a **„Berlin Plusz”** megállapodás (2003. március 17.) alapján. Ez esetben az európai nem EU-tag NATO-tagállamokat is be kell vonni a döntéshozatalba.

A NATO ekkor hozzáférést biztosít az EU számára a Legfelsőbb Európai Szövetségi Parancsnokság (SHAPE) képességeihez. Az EU megkapja a NATO rendelkezésre álló képességeinek katalógusát, a NATO pedig meghatározza azok alkalmazásának alapelveit, pénzügyi és jogi szempontjait, amelyeket egyezményben rögzítenek.

A tagállamok védelmi képességei fejlesztésének összehangolása és hatékonyabbá tétele érdekében jött létre (2004. július 12-én) az **Európai Védelmi Ügynökség** (European Defense Agency, EDA).

Az EDA célja segíteni a Tanácsot és a tagállamokat a közös védelmi politika kialakításában, az „Európai fegyveres együttműködés” előmozdításában, megteremtteni a védelmi eszközök versenyképes piacát, illetve fejleszteni az európai védelmi ipart és technológiát. Emellett fontos tevékenysége a kutatás, amely az európai védelmi ipar és technológia fejlesztésére irányul.

Emellett fontos tevékenysége a kutatás, amely az európai védelmi ipar és technológia fejlesztésére irányul.

Az EDA:

- meghatározza a katonai képességekkel kapcsolatos, valamennyi tagállamra vonatkozó **közös** célkitűzéseket;
- a meghatározott célkitűzések elérése érdekében **programokat** hoz létre, és biztosítja azok lebonyolítását;
- összehangolja a tagállamok **műveleti szükségleteit**, és ez által javítja a katonai felszerelések beszerzésének módjait;
- irányítja a védelmi technológiával kapcsolatos **kutatási tevékenységeket**;

- elősegíti a védelmi ágazat **ipari és technológiai bázisának** megerősítését, valamint a katonai kiadások hatékonyabb felhasználását.

A katonai erő mellett az EU nagy hangsúlyt fektet a **polgári válságkezelési képességek** párhuzamos kialakítására. Az EU polgári válságkezelő képességeinek középtávú fejlesztésével kapcsolatos célkitűzései hat területet határoztak meg, melyeken a tagállamok fejleszteni kívánják az EU számára felajánlott polgári válságkezelési képességeiket: rendőri, jogállamiság erősítése, közigazgatás erősítése, polgári védelem, monitoring, valamint „gyorsreagáló” képességek. Ezáltal a válságok kezelésében szélesebb eszköztár áll az EU rendelkezésére: nemcsak katonai eszközökkel járulhat hozzá a biztonság erősítéséhez, hanem aktívan részt tud vállalni a konfliktus utáni stabilizáció és nemzetépítés feladataiban is.

1.1.4. MAGYARORSZÁG BIZTONSÁG- ÉS VÉDELEMPOLITIKÁJA

Magyarország biztonság- és védelempolitikájának alapelveit 1998 végén, még a NATO csatlakozás előtt hagyta jóvá a magyar Parlament, és még ma is ezek az alapelvek határozzák meg a biztonság- és védelempolitika kapcsolatrendszerét. A Magyarország biztonság- és védelempolitikájának alapelveire vonatkozó 94/1998. (XII. 29.) OGY számú határozat **lényegi elemei** az alábbiak:

- Magyarország a biztonságot **átfogó módon**, a széles értelemben vett biztonság egyéb – gazdasági, pénzügyi, emberi jogi és kisebbségi, információs és technológiai, környezeti, valamint nemzetközi jogi – dimenzióival együtt értelmezi.
- Magyarország biztonságára elsősorban az euroatlanti régió biztonságának alakulása gyakorol hatást, de az ország nem függetlenítheti magát a globális veszélyforrásoktól.
- Magyarország **biztonságpolitikájának fő célja**, hogy szavatolja az ország függetlenségét, szuverén államiságát és területi épségét, valamint hozzájáruljon szövetségesei biztonságához, elősegítse az euroatlanti térség biztonságának, stabilitásának erősítését.
- Az ország a biztonságot **két alapvető pillérre** építi: nemzeti önerejére, az euroatlanti integrációra és a nemzetközi együttműködésre.
- Magyarország **biztonságpolitikai céljait** elsősorban a külpolitika, a gazdaságpolitika és a védelempolitika útján érvényesíti.
- A **nemzetgazdaság védelmi felkészítése** állami feladat, amelynek megvalósításánál fontos szempont a piac működésébe történő lehető legkisebb mértékű beavatkozás.
- Magyarország biztosítja a meghatározott feladatok, illetve a Honvédség és a működésükre, fejlesztésükre szolgáló **erőforrások közötti összhangot**.
- Az **Országgyűlés gondoskodik** a határozatból adódó feladatok teljesítéséhez szükséges feltételek biztosításáról. A **Kormány felelős** a nemzeti biztonsági stratégia és a nemzeti katonai stratégia kidolgozásáért, azok szükség szerinti felülvizsgálatáért, valamint a belőlük fakadó feladatok végrehajtásáért.

1.1.4.1. A nemzeti biztonsági stratégia

A stratégia mint fogalom az állam, szövetségi rendszer vagy csoport politikájának hosszú távú megfogalmazása, valamint az azok megvalósítása érdekében teendő intézkedések összessége. A stratégiában a politika alapvető értékeit és érdekeit, illetve azokat az eszközöket, módszereket és feltételeket fogalmazza meg, amelyek segítségével, alkalmazásával ezeket meg tudja valósítani.

Magyarország nemzeti biztonsági stratégiáját a Kormány az 1035/2012 (II. 21.) Korm. határozat mellékletként fogadta el. A dokumentum rendeltetése, hogy az értékek és érdekek számbavétele, a biztonsági

környezet elemzése, a fenyegetések, a kockázati tényezők és kihívások azonosítása alapján **meghatározza** azokat a **nemzeti célokat, feladatokat és átfogó kormányzati eszközöket**, amelyekkel Magyarország a XXI. század elejének nemzetközi politikai, biztonsági rendszerében érvényesíteni tudja nemzeti biztonsági érdekeit.

Magyarország biztonságpolitikai környezete

A globalizáció és az egyenlőtlen fejlődés a fenyegetések és veszélyek hatásaival szemben is sebezhetőbbé tesz. Új hatalmi központok jelentek meg vagy vannak felemelkedőben, és továbbra is számolnunk kell gyenge és működésképtelen államokkal. Folytatódik a biztonságot veszélyeztető nem állami szereplők megjelenése és befolyásuk erősödése. Mindez átrendezi és kiszámíthatatlanabbá teszi egyes térségek biztonsági helyzetét és a nemzetközi erőviszonyokat.

Egy Magyarország, illetve szövetségesei ellen irányuló, hagyományos fegyverekkel végrehajtott támadás veszélye – a Nemzeti Biztonsági Stratégia szerint – elenyésző mértékű, a hagyományos kockázatok és fenyegetések jelentősége ugyan csökkent, de nem szűnt meg.

Biztonságunk nem a határainknál kezdődik, akár komoly előjelek nélkül, rövid időn belül történhetnek tőlünk távol is olyan változások, amelyek gyors választ követelnek meg. A terrorizmus, a tömegpusztító fegyverek globális terjedése, valamint egyes régiók erőteljes fegyverkezése növekvő veszélyt jelenthet, biztonságunk külső és belső dimenziója elválaszthatatlan egymástól.

Korunk konfliktusainak megelőzése, illetve kezelése átfogó megközelítést igényel, beleértve az integrált civil–katonai megközelítést és képességfejlesztést, valamint a nemzetközi együttműködés erősítését.

A globális pénzügyi–gazdasági válság komoly kihívás elé állítja az euro-atlanti közösséget, amely szükségessé teszi a szövetségi együttműködés erősödését.

Magyarország alapvető biztonságpolitikai értékei és érdekei

Magyarország **alapvető értéként** kezeli a békét, a biztonságot, az államok szuverenitását és területi épségét, a demokráciát, a jogállamiságot, az emberi jogok (azon belül a kisebbségi jogok) és az alapvető szabadságjogok tiszteletben tartását.

Az **alapvető biztonsági érdekek** körébe tartozik:

- az ország szuverenitásának, területi épségének, alkotmányos rendjének megőrzése;
- az ország stabilitása, gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődése lehetőségeinek kibontakoztatása;
- az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok érvényesülése;
- az euro-atlanti térség stabilitása, az euro-atlanti integráció további mélyítése.

Magyarország magáénak vallja a NATO és az EU értékrendjét, biztonságpolitikájának alapvető keretét a NATO- és EU-tagság jelenti. Aktív szerepet vállal a NATO és az EU válságkezelő műveleteiben, alapvető nemzeti érdekeinek jelentős részét az euroatlanti együttműködés keretein belül is érvényesíteni tudja.

Magyarország keleti és déli szomszédságának stabilitása kiemelt jelentőséggel bír az ország biztonságára nézve. A határon túli magyarság különleges helyet foglal el Magyarország biztonságpolitikájában. Tekintettel a szomszédos államokban honos magyar közösségek jelenlétére, sajátos helyzetükre és kapcsolatukra az anyaországgal, ezen államok biztonsága elválaszthatatlan Magyarország biztonságától és fordítva.

Magyarország mind földrajzi, mind gazdasági értelemben nyitott ország, amely körülmények sebezhetővé teszik, különösen az energiabiztonság, az ellátási útvonalak és a környezeti biztonság területein. A gazdaság nyitottsága, a nemzetközi gazdasági környezetbe való beágyazottsága fokozottan kiteszi Magyarországot a kedvezőtlen nemzetközi gazdasági folyamatok, válságok begyűrűző hatásainak.

A Magyarországot érintő biztonsági fenyegetések, kihívások és azok kezelése

A hagyományos fenyegetések, az államok közötti nagyméretű katonai összecsapások veszélye és súlya csökkent, ugyanakkor a szélesebb környezetben a **hagyományos konfliktusok** lehetősége továbbra is fennáll, sőt egyes régiókban nőhet is, amelynek hatása közvetve Magyarországot is érintheti.

A **regionális konfliktusok**, az instabil régiók, a gyenge vagy működésképtelen államok, valamint a világban zajló erőteljes fegyverkezés potenciális veszélyt jelentenek Magyarország és szövetségesei biztonságára. A szövetségi kötelezettségek és érdekek megkövetelik a hozzájárulást a távolabbi térségekben zajló folyamatok és az onnan eredő fenyegetések folyamatos értékeléséhez, továbbá a válságok és konfliktusok megelőzéséhez és kezeléséhez.

A **tömegpusztító** (nukleáris, radiológiai, vegyi és biológiai) **fegyverek** terjedése és felhasználásuk lehetősége, főként e fenyegetés és a terrorizmus potenciális összefonódása miatt jelent egyre nagyobb veszélyt, különösen azáltal, hogy célba juttatásuk nem hagyományos módon is történhet. Könnyű előállíthatóságuk miatt különösen nagy veszélyt jelentenek a vegyi és biológiai fegyverek.

A **terrorizmus** globális fenyegetettséget jelent, destabilizáló hatást gyakorol a nemzetközi viszonyokra, aláássa az államok és a nemzetközi rendszer működését. Nemzeti szinten összkormányzati tevékenységekre és integrált megközelítésre van szükség. A védekezés kiemelt területe a terroristák potenciális célpontjainak védelme és biztonságuk erősítése, különös tekintettel az ország kritikus infrastruktúrájára.

A **pénzügyi biztonság** fontos nemzeti érdek és biztonságpolitikai szempont. Magyarország e tekintetben sebezhető, a magyar államadósság magas aránya növeli az ország sérülékenységét.

Egyre összetettebb kihívást jelent az állam és a társadalom működése szempontjából meghatározó informatikai és telekommunikációs hálózatok működési biztonságának fenntartása, megóvása az állami vagy nem-állami – akár terrorista csoportok – támadásaitól. Fontos feladat a potenciális vagy ténylegesen jelentkező fenyegetések és kockázatok rendszeres felmérése és prioritizálása, a kormányzati koordináció erősítése, a társadalmi tudatosság fokozása, valamint a nemzetközi együttműködési lehetőségek kiaknázása.

Magyarország importfüggősége miatt az **energiabiztonság** kulcsfontosságú, az energiahordozók alacsony forrás- és útvonal-diverzifikáltsága számos kockázatot rejt magában.

A **globális éghajlat- és környezetváltozás** komoly biztonsági kockázat. A földrajzi adottságoknál fogva Magyarországra fokozottan hatnak a szomszédos országokban keletkező környezeti és civilizációs ártalmak. A természeti erőforrások és értékek megóvása, az árvíz- és belvív-védekezési biztonság növelése, az egészségügyi kockázatok, járványok kiküszöbölése, az élelmezési és vízbiztonság fenntartása biztonságpolitikai szempont.

A **természeti és ipari katasztrófák**, az egyes ipari, biológiai, vegyi és különösen a nukleáris létesítményekben zajló folyamatok ellenőrizhetetlenné válása tömeges méretekben veszélyeztetheti vagy károsíthatja az emberi egészséget, a környezetet, az élet- és vagyonszabadságot. Kockázatot jelent a veszélyes áruk közúti, vasúti, vízi, légi és csővezetékes szállítása is. A balesetek bekövetkezésének valószínűsége csökkenthető az állami szerepvállalás fokozásával, a hatósági engedélyezési és ellenőrzési tevékenység kiterjesztésével és racionalizálásával.

A **szervezett bűnözés** növekvő kihívás elé állítja a társadalmat, valamint az érintett rendvédelmi⁵⁹ és igazságügyi szektor működését. A szervezett bűnözés elősegíti a nemzetgazdaságot hátrányosan érintő fekete- és szürkegazdaság fennmaradását, igyekszik összefonódni a bűnüldözéssel, az igazságszolgáltatással, az államigazgatási és rendvédelmi szervekkel. A szervezett bűnözés elleni küzdelem elengedhetetlen eszköze a bűnüldöző szervek, az igazságszolgáltatás és a nemzetbiztonsági szervek együttműködése.

A **kábítószer-fogyasztás és -kereskedelem** társadalmi problémává vált, Magyarország mára célországává vált. A kábítószer-előállítás – a migrációval és a szervezett bűnözéssel összefonódva – egyre növekvő tendenciát mutat. Az eredményes fellépés szempontjából különösen fontos a fiatal generációk veszélyeztetettségének csökkentése, közte a felvilágosításon alapuló megelőzés.

Az **illegális migráció** megjelenésével és utóbbi időben való megerősödésével együtt járó biztonsági kockázatok kezelése az uniós tagságból fakadó kötelezettségek teljesítése mellett nemzeti érdek is, ezért az ebből fakadó biztonsági kérdéseket a nemzetközi együttműködés keretében kell kezelni. A schengeni külső határok fokozott védelme a közreműködő szervek hatékony együttműködését követeli meg. A legális migrációhoz is kapcsolódhatnak komoly biztonsági kockázatok.

A szociális és társadalmi feszültségeket kihasználó **szélsőséges csoportok** egyre jelentősebb biztonsági kihívást jelentenek azzal, hogy kihasználva az egyesülési, gyülekezési és véleménynyilvánítási szabadságot, mások alapvető jogait korlátozzák, az alkotmányos intézmények működését megzavarják, vagy antidemokratikus politikai törekvéseiket népszerűsítik. A szélsőségesek visszaszorítása rövidtávon az állam erőszak-monopóliumának megszilárdításával lehet eredményes, hosszú távú megoldás azon szociális és társadalmi problémák hatékonyabb kezelésével érhető el, amelyek bázist vagy szimpatizánsi kört teremtenek a szélsőségek számára.

⁵⁹ Rendvédelmi szervek gyűjtőfogalom alatt a rendőrség, a hivatásos katasztrófavédelmi szervek, a nemzetbiztonsági szolgálatok, a büntetés-végrehajtás, valamint a Nemzeti Adó-és Vámhivatal pénzügyőri, vámügyi szerveit értjük.

A nemzeti biztonsági stratégia megvalósításának eszközei

Magyarország biztonságának megőrzéséhez elsődlegesen politikai eszközökre támaszkodik, felhasználva a diplomáciai, gazdasági és kulturális együttműködés lehetőségeit.

A biztonságnek szilárd **gazdasági alapokon** kell nyugodnia. Magyarország alapvető biztonságpolitikai célja a gazdasági és pénzügyi stabilitás folyamatos erősítése és felügyelete, a külső kockázati kitettség csökkentése. A társadalmi és demográfiai problémák kezelése, különösen a mélyszegénység és a társadalmi kizáródás mérséklése egyben biztonsági érdekeknek is tekinthető.

Magyarország biztonságpolitikai céljait és érdekeit **aktív külpolitikai** tevékenységgel kívánja érvényesíteni, kiszámítható, kezdeményező, aktív és értékalapú külpolitikát folytat, amely a politikai és gazdasági stabilitásra, a belpolitikai egységre és a kiegyensúlyozott szomszédságpolitikára épít.

A fenyegetések átfogó kezelése **összkormányzati** megközelítést igényel, erősítve a honvédelmi, rendvédelmi, igazságszolgáltatási és polgári válságkezelési intézmények együttműködését, az erőforrások koordinált és koncentrált alkalmazását.

Magyarország szuverenitása biztosításának alapvető intézménye, a külpolitika megvalósításának egyik meghatározó eszköze a **Magyar Honvédség**. Alapvető feladata, hogy az Alaptörvénnyel összhangban garantálja az ország biztonságát, valamint hozzájáruljon szövetségesi kollektív védelméhez.

A nemzetközi békefenntartó és válságkezelő feladatok teljes körű, hatékony ellátásához elengedhetetlen az átfogó megközelítés, a megfelelő **civil komponens megléte**. A polgári válságkezelő missziók egyre növekvő szerepet játszanak, a civil–katonai együttműködés erősítése jelentős szerepet kap a nemzetközi műveletek keretében folyó válságkezelésben.

A fentiekkel kapcsolatos célokat és feladatokat a Nemzeti Katonai Stratégia (NKS)⁶⁰ rögzíti, meghatározva a szövetségi rendszerbe betagozódott haderő szerepét, alkalmazásának, fenntartásának főbb elveit, az elérendő képességeket, a fejlesztés fő irányait és prioritásait, illetve az ezeket biztosító erőforrásokat.

A fejlesztéspolitika a külkapcsolatok fontos elemeként hozzájárul a biztonság növeléséhez, a szociális viszonyok javításához, a gazdaság erősödéséhez. A kihívások kiváltó okainak kezelésével a fejlődő és a fejlett világ érdekeit egyaránt szolgálja és növeli hazánk biztonságát. Magyarország fejlesztési együttműködési tevékenysége kétoldalú és multilaterális szinten is partnereink stabilitásának, fenntartható fejlődésének támogatására irányul.

A **hírszerzés és elhárítás** az ország szuverenitása biztosításának, alkotmányos rendje védelmének, biztonságpolitikai céljai elérésének és nemzeti érdekei érvényesítésének fontos eleme.

A terrorizmus, a szervezett bűnözés, az egyéb illegális tevékenységek jelentette fenyegetések, a globális, regionális és belső kihívások, valamint a politikai, katonai és gazdasági információk megvédése szükségessé teszi, hogy az ország rendelkezzen erős felderítési és elhárító képességgel.

⁶⁰ 1656/2012. (XII. 20.) Korm. határozat

A biztonsági kihívások kezelése megköveteli a **rendvédelmi és a válságkezelési intézményrendszer** erősítését, a belső és külső veszélyeztetettségre vonatkozó információszerzés, információ-megosztás és információértékelés minőségének javítását, rendszerének továbbfejlesztését.

Magyarországnak rendelkeznie kell olyan képességekkel, amelyek komplex megelőzési rendszert képeznek, természeti vagy ipari katasztrófák bekövetkezésekor gyorsan, hatékonyan és szervezetten képesek reagálni az élet és az alapvető anyagi javak védelme, illetve a károk minimalizálása érdekében.

1.2. AZ ORSZÁGVÉDELEM

Országvédelem alatt a Magyarország függetlenségét, területi épségét, törvényes rendjét, az élet- és vagyonbiztonságot, továbbá a lakosságot, a gazdaságot és a közjavakat fenyegető veszélyek elhárítására létrehozott garanciarendszert értjük, amely átfogja és szükség szerint aktivizálja az ország védelmi 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, a fenti megfogalmazásból láthatóan, Magyarország függetlenségének, területi sérthetlenségének, lakosságának, anyagi javainak védelme, továbbá az állami szervek és az állampolgárok felkészítése az abban való részvétel feladataira.

Az országvédelem kifejezést régebben a honvédelem szinonimájaként alkalmaztuk, és a külső fegyveres támadás elhárítását célozva a honvédség feladataként kezeltük. Napjainkra ez a fogalom rendszerszerűen kibővült a katasztrófák elleni védelem feladataival, beleértve ebbe a katasztrófák megelőzését, a bekövetkezett katasztrófák következményeinek kezelését, majd a helyreállítási tevékenységet.

Ennek megfelelően meg kell tudnunk különböztetni a honvédelmet, a katasztrófavédelmet és a polgári védelmet. A polgári védelem esetében még külön beszélhetünk a katasztrófák elleni védekezés során kifejtett polgári védelmi tevékenységről, illetve a fegyveres összeütközések időszakában végzett polgári védelmi feladatokról.

A **honvédelem** fogalmán az ország függetlenségének, területi épségének, nemzetközi szerződésekben rögzített határainak, lakosságának és anyagi javainak védelmét értjük. Ebben a fogalomban együtt szerepel a fegyveres védelem és a polgári védelem.

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 társadalmi 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 **össz nemzeti felelősség** mellett valósul meg. Az ezzel „hivatalból” foglalkozó honvédségen és a rendvédelmi szerveken túl a törvényi szabályozásnak megfelelően támaszkodik a nemzetgazdaság erőforrásaira, az államigazgatási és az önkormányzati szervek felkészültségére és nem utolsósorban az euroatlanti szövetségi rendszerből adódó segítségnyújtásra.

Az országvédelmi feladatok végrehajtásának jellemző színterei azok a rendkívüli helyzetek, amikor az állam életét, rendes működését, az állampolgárok élet- és vagyónbiztonságát belső vagy külső eredetű társadalmi, illetve természeti, technikai jellegű erőhatalom megjelenése veszélyezteti, és ennek elhárítására – az Alaptörvény felhatalmazása alapján – a **különleges jogrend** eszközei vehetők igénybe (lásd bővebben az 1.3. fejezetben). Ekkor alkalmazhatók az előre megtervezett, úgynevezett rendkívüli intézkedések, amelyekre az Alaptörvényben, illetve törvényekben pontosan meghatározott körülmények szerint kerülhet sor, és amely intézkedésekkel az adott esemény várhatóan kezelhető lesz.

1.2.1. AZ ORSZÁGVÉDELEM IGAZGATÁSA

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

Védelmi igazgatási szervek alatt 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, polgári védelmi, katasztrófavédelmi, védelemgazdasági, lakosság-ellátási feladatok tervezésére, szervezésére, a feladatok végrehajtására irányuló tevékenységek összességét.

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

Az országvédelem feladatrendszerében az utóbbi időkben hangsúlyeltolódás következett be. Ahogyan azt az előző fejezetekben is láthattuk, az ország külső fenyegetettsége (nem kis mértékben a szövetségi rendszerben elfoglalt helyünknek köszönhetően) folyamatosan csökken. Ugyanakkor egyre gyakrabban és változatosabb formában következnek be „civil” típusú válságok (természeti, ipari stb.) katasztrófák, amelyeknek a súlyossága, váratlansága is egyre fokozódik. Az egyre gyakoribb és következményeiben egyre súlyosabb katasztrófák kezelésének irányítási metodikája – amelyben a védelmi igazgatás (arra kevésbé felkészült) „civil” szereplőire hárultak meghatározó szakmai döntések és kompetenciák – nem nyújtott megoldást.

A 2011-ben hatályba lépett honvédelmi törvénnyel (a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény, Hvt.)

és a katasztrófavédelmi törvénnyel (A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény, Kattv.) a védelmi igazgatás szervezetrendszere változatlan maradt, de a fővárosi és a megyei védelmi bizottság már nem az önkormányzat, hanem a kormányhivatal szervezetében működik.

A védelmi bizottság elnökének munkáját egy katonai és egy katasztrófavédelmi helyettes, a polgármester munkáját pedig közbiztonsági referens támogatja. Súlyosabb (veszélyhelyzet kihirdetését igénylő) katasztrófa bekövetkezése esetén a védekezést kormánybiztos irányítja.

1.2.2. AZ ORSZÁGVÉDELEM KÖZPONTI SZERVEI ÉS VÉDELMI 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, a rendkívüli állapot kihirdetésekor a központi irányítási jogköröket az akkor megalakuló Honvédelmi Tanács veszi át.

1.2.2.1. Az Országgyűlés

Az Országgyűlésnek a társadalom minden fontos kérdésében megmutatkozó központi szerepe az országvédelem területén is kimutatható. Jogkörei kiterjednek mind a békeidőszakra, mind pedig arra az időszakra, amikor a különleges jogrend bevezetésre kerül.

Az Országgyűlés feladata Magyarország biztonság- és védelempolitikai alapelveinek megállapítása, a végrehajtás főbb irányainak és feltételeinek meghatározása. Megállapítja a Honvédség létszámát, főbb haditechnikai eszközeit.

Az Országgyűlés **gyakorolja a legkritikusabb helyzetekre vonatkozó hatásköröket, dönt** a hadiállapot kinyilvánításáról és a békekötés kérdéséről. Rendkívüli állapotot hirdet ki hadiállapot és háborús veszély esetén, és ezzel egyidejűleg létrehozza a Honvédelmi Tanácsot. Kihirdeti a szükségállapotot. Dönt a Magyar Honvédség külföldi alkalmazásáról (kivéve az Európai Unió vagy a NATO döntésén alapuló alkalmazásról, amely a Kormány hatásköre). Dönt a honvédség országon belüli alkalmazásáról, külföldi állomásozásáról, valamint a külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazásáról, magyarországi állomásozásáról.

Az Országgyűlés **honvédelemért felelős bizottsága** fontos szerepet tölt be a honvédség feletti civil ellenőrzés megvalósításában. Folyamatosan figyelemmel kíséri alapvető feladatainak megvalósítását, felkészültsége, felszereltsége színvonalát, a rendelkezésére bocsátott anyagi erőforrások felhasználását. Kinevezése előtt meghallgatja a Honvéd Vezérkar főnökének jelölt személyt, a honvédelemért felelős miniszter tájékoztatásul megküldi számára a Honvédséget érintő jogszabályok tervezeteit.

1.2.2.2. A Honvédelmi Tanács

A Honvédelmi Tanács a 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.

A Honvédelmi Tanács **elnöke** a köztársasági elnök, tagjai az Országgyűlés elnöke, az Országgyűlési képviselőcsoportok vezetői, a miniszterelnök, a miniszterek és – tanácskozási joggal – a Magyar Honvédség vezérkari főnöke. A Honvédelmi Tanács hatáskörét az elnök vezetésével, testületként gyakorolja, döntéseit zárt ülésen hozza.

A Honvédelmi Tanács megalakulását követően **átveszi és gyakorolja** az Országgyűlés hatáskörébe tartozó valamennyi feladat- és hatáskört, ha azokat az Országgyűlés – akadályoztatása miatt – nem tudja ellátni vagy gyakorolni.

A Honvédelmi Tanács gyakorolja az Országgyűlés által rá átruházott jogokat, a köztársasági elnök jogait és a Kormány jogait. Összetétele mind a kormányzati, mind a törvényhozási, mind a köztársasági elnöki hatalomgyakorlás személyi feltételeit biztosítja.

A Honvédelmi Tanács **dönt** a Magyar Honvédség külföldi vagy magyarországi alkalmazásáról, sarkalatos törvényben (a Hvt.-ben) meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetéséről.

A Honvédelmi Tanács **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**, amellyel a Hvt.-ben meghatározottak szerint egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A Honvédelmi Tanács rendelete a rendkívüli állapot megszűnésével hatályát veszti, kivéve, ha az Országgyűlés a rendelet hatályát meghosszabbítja.

A Honvédelmi Tanács kivételes hatáskörének egyedüli **korlátja** maga az **Alaptörvény**, mert annak alkalmazása nem függeszthető fel, és az Alkotmánybíróság működése sem korlátozható.

Az Alaptörvényben meghatározott alapvető jogok közül néhány fontosabb⁶¹ gyakorlása nem függeszthető fel.

1.2.2.3. A köztársasági elnök

A köztársasági elnök a **Honvédség főparancsnoka**, jóváhagyja az ország fegyveres védelmének tervét, kinevezi és felmenti a Honvéd Vezérkar főnökét. A Honvédség működését érintő bármely ügyben tájékoztatást kérhet a Kormánytól.

61 Az Alaptörvény II. és III. cikkében, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok.

Az **Országgyűlés akadályoztatása**⁶² esetén **gyakorolja** a hadiállapot kinyilvánításának, a rendkívüli állapot, illetve a szükségállapot kihirdetésének, valamint a Honvédelmi Tanács létrehozásának jogát, egyben ő a Honvédelmi Tanács elnöke.

Szükségállapot idején, rendeleti úton, a Hvt.-ben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezet be. Rendeletével – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

1.2.2.4. A 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. Gondoskodik a NATO Válságreakáló Rendszerének nemzeti alkalmazásáról, létrehozza és irányítja az ezzel összefüggő válságkezelési intézkedések rendszerét.

Szervezi a katasztrófák elleni védekezés irányítását és a végrehajtás összehangolását, a tervezés kormány-szintű feladatainak végrehajtását, a katasztrófák következményeinek felszámolására való felkészülés, a megelőzés, a végrehajtás és a helyreállítás feladatainak tárcák közötti koordinációját. **Meghatározza** a miniszterek és a védekezésben érintett állami szervek katasztrófavédelemmel kapcsolatos, valamint a fegyveres összeütközés időszakában végrehajtandó polgári védelmi felkészítési feladatait.

A Kormány **dönt** a gazdaság mozgósításáról, a Magyar Honvédség készenléte fokozásáról. Évente beszámol a honvédelmi feladatok megvalósításáról, a Honvédség felkészítéséről, állapotáról és fejlesztéséről az Országgyűlésnek. A kormányzati feladatmegosztás szerint az egyes miniszterek irányítják az ágazathoz tartozó szervek védelemmel kapcsolatos felkészítését és rendkívüli időszaki feladataik ellátását.

A Kormány a honvédelemért felelős miniszter útján irányítja a védelmi bizottságok honvédelmi és közvetlenül vagy a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter útján a katasztrófavédelmi feladataik végrehajtását.

1.2.2.5. A Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság

A Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság (a továbbiakban: KKB) a Kormány javaslattevő, véleményező, tanácsadói tevékenységet végző szerve.

A KKB éves feladattervben határozza meg a katasztrófákra történő felkészülés ágazati feladatait, összehangolja a központi államigazgatási szervek védekezéssel kapcsolatos szakmai tevékenységét.

⁶² 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.

Több megyét érintő katasztrófa esetében a KKB **összehangolja** a védekezésben részt vevő területi szervezetek feladataira és az anyagi eszközök átcsoportosítására irányuló ágazati feladatokat.

A KKB **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 a BM 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, környezetügy) vezetői.

A KKB évente két rendes ülést tart. A KKB elnöke szükség esetén (bármilyen rendszerességgel) összehívhatja a KKB ülést, de rendkívüli ülést kezdeményezhetnek nála a KKB tagjai is az indok egyidejű megjelölésével.

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.

1.2.2.6. A 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 képviselővel, mint a KKB. A HIKOM vezetője a HM Védelmi Hivatal főigazgatója, tagjai pedig a központi államigazgatási, rendvédelmi és egyéb, honvédelmi feladattal bíró szervek (Magyar Nemzeti Bank, Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap, Országos Bírósági Hivatal stb.) 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, honvédelmi típusú különleges jogrendben, illetve az azt közvetlenül megelőző időszakban a honvédelmi igazgatási feladatokra vonatkozó javaslatok kidolgozása, szakmai és tárcaközi egyeztetése, felterjesztése.

1.2.3. AZ ORSZÁGVÉDELEM IGAZGATÁSÁNAK TERÜLETI ÉS HELYI SZERVEI, VALAMINT VÉDELMI FELADATAIK

Rendkívüli időszakokban, amikor a helyzet megköveteli a különleges jogrend bevezetését – az egységes államérv 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.

1.2.3.1. A fővárosi, illetve a megyei védelmi bizottságok

A 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 honvédelmi feladatok ellátása érdekében, a kormányhivatal kormánytisztviselője és munkavállalója a szükséges mértékben rendkívüli munkavégzésre kötelezhető.

A védelmi bizottság munkáját titkárság támogatja a kormányhivatal törzshivatalában. 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 ülésére meg kell hívni a HM és a BM képviselőjét, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal területi vezetőjét, valamint a Honvéd Vezérkar főnöke által kijelölt katonai szervezet parancsnokát.

A védelmi bizottság elnöke az ülésre tanácskozási joggal más személyeket is meghívhat. A helyi védelmi bizottság feladatkörét érintő döntésben részt vesz a helyi védelmi bizottság elnöke is.

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 igénybevételekre kerülő polgári ingatlanokat, megállapítja a területi gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségeket.

Biztosítja a védelmi igazgatási szervek működésének feltételeit, irányítja a rendkívüli intézkedések végrehajtását.

Katasztrófahelyzetben a védelmi bizottság elnöke:

- irányítja a védekezést, kezdeményezi a Kormány hatáskörébe tartozó intézkedések megtételét;
- összehangolja a lakosság és az anyagi javak kitelepítését, kimenekítését, befogadását, ellátását, továbbá a helyi védekezés megszervezését;
- halasztást nem tűrő esetben elrendeli a veszélyeztetett területekről az állampolgárok kimenekítését, és erről haladéktalanul értesíti a Kormányt, folyamatosan értékeli a kialakult helyzetet, arról jelentést tesz a miniszteri biztosnak, és tájékoztatja a KKB-t;
- elrendeli a polgári védelmi szervezetek alkalmazását.

A védelmi bizottság elnöke magához vonhatja a védekezés irányítását, ha a katasztrófa elleni védekezés a helyi védelmi bizottság lehetőségét meghaladja, és erről haladéktalanul értesíti a KKB-t.

1.2.3.2. A helyi védelmi bizottságok

Az országvédelem helyi feladatainak végrehajtását, a fővárosi, megyei védelmi bizottság irányítása alatt, a **helyi védelmi bizottságok** irányítják, illetve hangolják 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 katasztrófák 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 vezetője, 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. A helyi védelmi bizottság elnöke a védekezés irányítása során utasíthatja a védekezésben részt vevő szervezetek vezetőit (kivéve a főpolgármestert és a megyei közgyűlés elnökét) a hatáskörükbe tartozó intézkedések megtételére.

A helyi védelmi bizottság elnökét védelmi igazgatási feladatai ellátásában a járási hivatal javaslattevő, döntés-előkészítő jogkörrel segíti, és közreműködik a döntések végrehajtásában.

1.2.3.3. A polgármester és a főpolgármester honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatai

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 -mozgósítás helyi feladatainak szervezésében, irányítja a rendkívüli intézkedésekből eredő feladatok végrehajtását.

Békeidőszakban és 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, 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, őket határozattal a katasztrófavédelem érdekében polgári védelmi felkészítésre, gyakorlaton való részvételre, illetve polgári védelmi szolgálatra kötelezi. A gazdálkodó szervezetek részére határozattal elrendeli a polgári védelmi kötelezettségen alapuló munkahelyi polgári védelmi szervezetek megalakítását és az alkalmazás feltételeinek biztosítását. Biztosítja a lakosság riasztására szolgáló berendezések működtetését.

A polgármester – a veszélyhelyzet kivételével – a hivatásos katasztrófavédelmi szerv szakmai irányítását mellett irányítja a településen a **helyi katasztrófavédelmi tevékenységet**:

- Halasztást nem tűrő esetben, átmeneti jelleggel, elrendeli az élet és az anyagi javak védelméhez szükséges intézkedéseket, és erről haladéktalanul értesíti az illetékes katasztrófavédelmi szerv vezetőjét és a megyei, fővárosi védelmi bizottság elnökét.
- Szervezi és irányítja a lakosság és az anyagi javak védelmét, kitelepítését, kimenekítését, befogadását és visszatelepítését, a lakosságnak a létfenntartáshoz szükséges anyagi javakkal történő ellátását.
- A megyei, fővárosi védelmi bizottság elnökének rendelkezése alapján – halasztást nem tűrő esetben annak utólagos tájékoztatásával – elrendeli a települési polgári védelmi szervezetek alkalmazását.

Veszélyhelyzetben a polgármestertől a fenti tevékenység irányítását a helyszínrre vezényelt katasztrófavédelmi szakember veszi át.

A polgármester védelmi igazgatási feladatait a jegyző vagy körjegyző és a polgármesteri hivatal közreműködésével látja el, munkáját közbiztonsági referens segíti. A jegyző végzi a védelmi igazgatással összefüggő hatósági feladatokat, szervezi és irányítja a hivatal szakmai tevékenységét, irányítja a közreműködő köztisztviselők szakmai tevékenységét.

Az országvédelmi feladatok ellátása érdekében a polgármesteri hivatal minden köztisztviselője és munkavállalója, szükség esetén munkaidő-korlátozás nélkül, rendkívüli túlmunkára kötelezhető.

1.2.4. AZ ORSZÁGVÉDELEMBEN KÖZREMŰKÖDŐ SZERVEK

1.2.4.1. A Magyar Honvédség

Az országvédelem katonai feladatainak végrehajtója a Magyar Honvédség, amely az ország egyedüli fegyveres ereje.

A Magyar Honvédség **alapvető kötelessége** az ország függetlenségének, területének, légterének, 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.

Ezeken a fő feladatokon túl a Magyar Honvédség 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.

A Honvédség személyi állománya békeidőszakban kizárólag önkéntesekből áll: tényleges szolgálattal teljesítő katonákból, kormánytisztviselőkből, közalkalmazottakból és munkavállalókból.

A tényleges állomány **kiegészítésére** békeidőszakban és természetesen 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 a Honvédség 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 Honvédség a hadiszervezethez szükséges létszámát a rendkívüli állapot kihirdetésekor – és amennyiben az Országgyűlés úgy határoz, megelőző védelmi helyzetben – kiképzett és kiképzetlen hadkötelesek behívásával éri el.

A Magyar Honvédség civil ellenőrzésének és törvényes felhasználásának legfőbb biztosítékát jelenti, hogy fegyveres **alkalmazását** meghatározott feltételek esetén, kötött eljárási rendben az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Kormány vagy a Honvédelmi Tanács rendelheti el.

1.2.4.2. A rendvédelmi szervek

A rendvédelmi szervek alapvető feladataik ellátása mellett, a jogszabályban meghatározott hatáskörükben, illetékességi területükön közreműködnek egyes országvédelmi feladatok ellátásában, támogatják a Magyar Honvédséget az egyes védelmi feladatok végrehajtásában, részt vesznek a fegyveres összeütközések időszakában 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 szervezeteknek.

A hivatásos katasztrófavédelmi szerv államigazgatási feladatot is ellátó rendvédelmi szerv, amelynek tagjai hivatásos állományúak, kormánytisztviselők, köztisztviselők és közalkalmazottak.

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.

1.2.4.3. A kijelölt polgári szervek

Az országvédelem rendszerében a központi, a területi és a helyi védelmi igazgatási szervek, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek mellett jelentős feladatokat oldanak meg az arra kijelölt polgári szervek.

Ilyenek elsősorban a központi államigazgatási szervek, az önkormányzatok irányítása alatt álló szervek, az igazságügyi szervek, az egészségügyi szolgáltató és gyógyszerellátást végző szervek, az oktatási, kulturális, tudományos intézmények, a közszolgálati médiaszolgáltatók, a közlekedési, hírközlési, informatikai, valamint más, a jogszabályokban meghatározott szervek.

A közreműködésre kijelölt polgári szervek 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.

1.3. A KÜLÖNLEGES JOGREND

A védelmi igazgatás rendszerének kiépítése, illetve felkészítése az állam békeidőszaki működését megzavaró, azt veszélyeztető rendkívüli helyzetek hatékony, szervezett megoldását célozza. Ezeknek a helyzeteknek a megoldása esetenként a normál békeidőszaki körülmények között nem valósítható meg, ezért az Alaptörvényben meghatározott tényállás bekövetkezésekor különleges jogrend vezethető be.

A különleges jogrend tényállását, a kihirdetésével kapcsolatos eljárási szabályokat, valamint a rendkívüli hatalomgyakorlással összefüggő alapvető szabályokat az Alaptörvény, a vonatkozó törvények, a kormány- és miniszteri rendeletek együttesen biztosítják.

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 demokratikus jogállamiság elveinek megfelelően ugyanakkor a védelmi igazgatás szervezet- és feladatrendszerét, az igazgatási szervek jog- és hatáskörét, az állampolgárok, az állami és a gazdálkodó szervek honvédelmi kötelezettségeit törvények és azokon alapuló más jogszabályok rögzítik, a normál, békeidőszaki működéshez képest szigorításokat jelentő, úgynevezett rendkívüli intézkedések bevezetése törvényi garanciális szabályokhoz kötött.

A különleges jogrend gyűjtőfogalom, amelybe a rendkívüli állapot, a szükségállapot, a megelőző védelmi helyzet, a váratlan támadás és a veszélyhelyzet tartozik.

A különleges jogrend megnevezés Alaptörvényben történt bevezetése előtt ezeknek a különleges helyzeteknek, időszakoknak a gyűjtőfogalma a „minősített időszak” volt a (minősített időszakok, minősített időszaki jogszabályok, minősített időszaki tervek stb. szöveggel). A különleges jogrend kifejezés az előd szerepét jelenleg még nem képes teljes mértékben betölteni, már csak azért sem, mert nincs többes száma.

A védelempolitikai szakma a tankönyv megírásakor még nem találta meg a releváns, mindenki által elfogadhatónak tartott kifejezést. Így születnek olyan nem túl szerencsés megfogalmazások, mint például a „különleges jogrend időszaki működés”, „különleges jogrend idején”, „különleges

jogrendek” stb. Véleményem szerint nem követünk el nagy hibát, ha szinonim gyűjtőfogalomként továbbra is használjuk a minősített időszak, minősített időszakok kifejezést.⁶³

1.3.1. 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 tehát az ország függetlenségét vagy területi épségét közvetlenül veszélyeztető külső hatalom (államszervezet) erőszakos fellépése esetén kerülhet sor, ehhez jogalapot teremt a **fegyveres államközi konfliktus** közvetlen veszélye vagy a hadiállapot jogi deklarálása.

A **háborús veszély** olyan nemzetközi helyzet, amikor Magyarország szuverenitását, függetlenségét, területi integritását vagy törvényes rendjét idegen hatalom (hatalmak) fegyveres támadása közvetlenül veszélyezteti.

Háborús veszély esetén az ország területén rendkívüli állapot hirdethető ki, és a **hadiállapot**⁶⁴ idején alkalmazható rendkívüli intézkedések vezethetők be.

A rendkívüli állapot **kihirdetésére**, a hadiállapot kinyilvánítására és a Honvédelmi Tanács létrehozására az Országgyűlés jogosult. A hadiállapot kinyilvánításához, valamint a különleges jogrend kihirdetéséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Az **Országgyűlés akadályoztatása** esetén a rendkívüli állapot kihirdetésére a köztársasági elnök jogosult. Az Országgyűlés akkor tekinthető akadályoztatottnak, ha nem ülészik, és összehívása az idő rövidege, továbbá a hadiállapotot, a rendkívüli állapotot kiváltó események miatt elháríthatatlan akadályba ütközik.

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.

⁶³ A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvényben megjelent egy új, a különleges jogrend elemeihez hasonló tényállás, a katasztrófaveszély, amely olyan helyzet (folyamat vagy állapot), amelynek következményeként okszerűen lehet számolni a katasztrófa bekövetkezésének valószínűségével, és amely ez által veszélyezteti az emberi egészséget, környezetet, az élet- és vagyónbiztonságot. Ebben a quasi minősített időszakban a törvény 43. § (1) bekezdése alapján az OKF főigazgatója a katasztrófavédelmi feladatok ellátása keretében – a belügyminiszter által előzetesen jóváhagyott központi veszély elhárítási terv szerint – azonnal intézkedik az emberi élet, a létfenntartáshoz szükséges anyagi javak, a kritikus infrastruktúrák védelme, a lakosság alapvető ellátásának biztosítása, valamint a katasztrófa következményeinek lehető legkisebbre csökkentése érdekében.

⁶⁴ 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. Ennek kinyilvánítása rendszerint az államok törvényhozó testületének vagy államfőjének jogköre.

1.3.2. 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 (polgárháborús körülmények), a belbiztonságot jelentősen veszélyeztető fegyveres vagy felfegyverkezve elkövetett erőszakos, az állampolgárok élet- és vagyónbiztonságát tömeges méretekben veszélyeztető események bekövetkezése esetén kerülhet sor. Kinyilvánításához az Országgyűlésnek a rendkívüli állapot bevezetésénél is meghatározott kétharmados többségű döntésére van szükség.

Ahogy láttuk, a rendkívüli állapot kihirdetéséhez „elegendő” a háborús veszély, a szükségállapothoz viszont az esemény tényszerű bekövetkezése szükséges.

Szükségállapot idején az előre (a Hvt. IX. fejezetében) meghatározott rendkívüli intézkedéseket a köztársasági elnök rendeleti úton vezeti be. A köztársasági elnök rendeletével – a Hvt.-ben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

A köztársasági elnök a bevezetett rendkívüli intézkedésekről haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlés elnökét. Szükségállapot idején az Országgyűlés – akadályoztatása esetén a honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága – folyamatosan ülésezik.

Az Országgyűlés – akadályoztatása esetén a Honvédelmi és Rendészeti Bizottság – a köztársasági elnök által bevezetett rendkívüli intézkedések alkalmazását felfüggesztheti. A rendeleti úton bevezetett rendkívüli intézkedések harminc napig maradnak hatályban, kivéve, ha hatályukat az Országgyűlés – akadályoztatása esetén a honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottság – meghosszabbítja.

Kihirdetett szükségállapot esetén a Honvédség akkor alkalmazható, amennyiben a bekövetkezett erőszakos cselekmények kezelésére a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elégséges.

1.3.3. MEGELŐZŐ VÉDELMI HELYZET

Az Alaptörvény 51. cikk (1) bekezdése alapján „Az Országgyűlés külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében meghatározott időre kihirdeti a megelőző védelmi helyzetet, ezzel egyidejűleg felhatalmazza a Kormányt sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetésére.”

Az Országgyűlés ez irányú döntéséhez a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

A hadkötelezettség békeidőszaki megszüntetése miatt alkotott új minősített időszaknak – az Országgyűlés minősített többséggel történő – kihirdetésére vagy annak fenntartására külső

fegyveres támadás (közvetlennek nem minősíthető) veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében kerülhet sor.

Az Országgyűlés az erről szóló döntés meghozatalakor szabadon határozza meg a különleges jogrend időtartamát, egyidejűleg a veszély elhárításához vagy a szövetségi kötelezettség teljesítéséhez szükséges intézkedések megtételére hatalmazza fel a Kormányt.

További rugalmasságot biztosít a helyzet kezeléséhez az is, hogy a megelőző védelmi helyzet időtartama a körülményekhez igazodóan meghosszabbítható.

A megelőző védelmi helyzetre okot adó fenti két körülmény szükségessé teszi annak biztosítását, hogy a Kormány azonnal megindíthassa a **felkészülést**, amely a magasabb védelmi szint eléréséhez vezet a közigazgatás, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működésében. Ilyen előzetes intézkedések biztosíthatják például azt, hogy a hadkötelezettség bevezetéséhez szükséges intézményi feltételek megfelelő időben rendelkezésre álljanak.

Az Alaptörvény ezért felhatalmazást ad a Kormány számára, hogy a megelőző védelmi helyzet kezdeményezését követően, az Országgyűlés döntésének meghozataláig, de legfeljebb 60 napig tartó hatállyal a közigazgatás, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működését érintő törvényektől eltérő rendelkezéseket hozzon. Ezekről a rendelkezésekről a Kormány a köztársasági elnököt és az Országgyűlés illetékes bizottságait folyamatosan tájékoztatja.

Garanciális jelentősége van annak, hogy az Alaptörvény az Országgyűlés döntésének időpontjától függetlenül legfeljebb hatvan napban határozza meg a Kormány ezen intézkedéseinek időbeli hatályát.

A Kormány a megelőző védelmi helyzet kihirdetését követően rendeletet alkothat, amellyel – a Hvt-ben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat, amelyek a megelőző védelmi helyzet megszűnésével hatályát veszítik.

1.3.3.1. 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 készütségi erőivel való oltalmazására, a törvényes rend, az élet- és vagyónbiztonság, 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 azonnali intézkedések megtételére a Kormányt, amíg az események eskalálódása folytán döntés nem születik magasabb fokozatú különleges jogrend bevezetéséről. Ennek a különleges jogrendnek a törvényi szabályozását az 1990 utáni délszláv válság típusú események indokolták, amikor is a szükségállapot, illetve a rendkívüli állapot bevezetésének törvényi tényállása hiányzott, így a Kormánynak nem volt lehetősége azonnali sürgősségű intézkedések bevezetésére.

A Kormány váratlan támadás esetén a Hvt-ben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be, valamint rendeletet alkothat, amellyel – a Hvt-ben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A Kormány rendelete a váratlan támadás megszűnésével hatályát veszti. Korlátozott a Kormánynak a Honvédség alkalmazására való jogosultsága azáltal, hogy csak a védelmi tervben szereplő, a támadás elhárítására felkészített erőket alkalmazhat, és csakis a külső támadással arányos mértékben.

A Kormány megtett intézkedéseiről haladéktalanul tájékoztatni köteles az Országgyűlést és a köztársasági elnököt.

1.3.4. VESZÉLYHELYZET

Az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdés alapján „A Kormány az élet- és vagyónbiztonságot 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 jogalkotó fontosnak tartotta részletesen megjeleníteni a veszélyhelyzetet kiváltó eseményeket a Kattv.-ben, amely pontos felsorolást ad arról, hogy mit érthetünk ilyen hatással bíró elemi csapások, természeti eredetű veszélyek, ipari szerencsétlenség, civilizációs veszélyek és egyéb veszélyek alatt.

Az **elemi csapások, természeti eredetű veszélyek** közül ide sorolható különösen:

- az árvíz, amennyiben az az addig észlelt legmagasabb vízállást megközelíti, és további jelentős áradás várható, vagy elháríthatatlan jégtorlasz keletkezett, vagy töltésszakadás veszélye fenyeget;
- a belvíz, ha az lakott területeket, ipartelepeket, fő közlekedési utakat, vasutakat oly mértékben veszélyeztet, hogy a kár megelőzése meghaladja az erre rendelt szervezetek védekezési lehetőségeit;
- a több napon keresztül tartó kiterjedő, folyamatos, intenzív, megmaradó hóesés vagy hófúvás;
- egyéb, a szélsőséges időjárás következtében előálló helyzet, ami az emberek életét, anyagi javait, alapvető ellátását veszélyezteti, valamint
- földtani veszélyforrások.

Veszélyhelyzet kihirdetését válthatják ki az alábbi ipari szerencsétlenségek, civilizációs eredetű veszélyek:

- a szabadba kerülő olyan veszélyes anyag, amely az emberi életet, egészséget, továbbá a környezetet tömeges méretekben és súlyosan veszélyezteti;
- a radioaktív kiszóródás vagy egyéb olyan sugárterhelés, amely a biztonságot kedvezőtlenül befolyásolja és sugárterhelést idézi elő.

Veszélyhelyzet kihirdetéséhez vezethetnek egyéb eredetű veszélyek is, különösen:

- a tömeges megbetegedést okozó humánjárvány vagy annak veszélye, valamint állatjárvány, az ivóvíz célú vízkivétellel érintett felszíni és felszín alatti vizek havária-szerű szennyezése;
- a létrejövő olyan mértékű légszennyezettség, amely a jogszabályban meghatározott riasztási küszöbértéket meghaladja;
- a kritikus infrastruktúrák olyan mértékű működési zavara, amelynek következtében a lakosság alapvető ellátása több napon keresztül vagy több megyét érintően akadályozott.

Komolyabb katasztrófahelyzet bekövetkezésekor, amikor a veszélyhelyzet hatása több megyére terjed ki, vagy az a katasztrófa elhárítása érdekében szükséges, a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter **miniszteri biztost** nevezhet ki, akinek mandátuma legfeljebb a veszélyhelyzet fennállásáig tart.

A miniszteri biztos hangolja össze a védekezési feladatokat, amely során a megyei, fővárosi védelmi bizottság elnökét utasíthatja.

A település katasztrófavédelmi tevékenységének irányítását a polgármestertől a helyszínrre vezényelt **katasztrófavédelmi szakember veszi át**. A települési önkormányzat képviselő-testületének, a fővárosi, megyei közgyűlésnek a feladat- és hatáskörét ebben az időszakban a polgármester, illetve a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke gyakorolja.

Veszélyhelyzetben a polgármester és a jegyző hatáskörébe tartozó államigazgatási feladatot rendelet is megállapíthat.

Rendelettel előírható, hogy a termelési, ellátási és szolgáltatási kötelezettségek biztosítása érdekében a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter szerződéskötési kötelezettséget írjon elő. A szerződéskötési kötelezettség hatálya alá tartozó termékek és szolgáltatások körét rendelet határozza meg. A veszélyhelyzet súlyosbodásának közvetlen veszélye esetén, annak megelőzése céljából gazdálkodó szervezet működése rendeletben a Magyar Állam felügyelete alá vonható, amelynek nevében az államháztartásért felelős miniszter vagy a kormánybiztos jár el.

A Kormány a veszélyhelyzetben rendeletet alkothat, amellyel – a Kattv.-ben meghatározottak 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 a veszélyhelyzet megszűnésével hatályát veszíti.

A Kormány rendeleti felhatalmazása alapján a **rendkívüli intézkedések széles skálája** vezethető 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.

1.4. 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**. A honvédelmi kötelezettségek rendszere 2005. január 1-jével jelentősen megváltozott azáltal, hogy a Magyar Honvédség önkéntes haderővé válása folytán békeidőszakban megszűnt a sorkatonai és a tartalékos katonai szolgálati kötelezettség.

Fontos tehát hangsúlyozni, hogy nem a honvédelmi kötelezettség szűnt meg, hanem a békeidejű hadkötelezettség, amely a rendkívüli állapot, illetve bizonyos feltételek esetén, a megelőző védelmi helyzet időszakára korlátozódott.

1.4.1. A HADKÖTELEZETTSÉG

Az Alaptörvény XXXI. cikke alapján minden magyar állampolgár köteles a haza védelmére. Rendkívüli állapot idején vagy ha arról megelőző védelmi helyzetben az Országgyűlés határoz, a magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú, magyar állampolgárságú férfiak katonai szolgálatot teljesítenek.

A hadköteles kor a 18. életév betöltésekor kezdődik, és a 40. életév betöltése évének december 31. napjáig tart, kivéve azokat, akik kiképzett tartalékosnak minősülnek (volt szerződéses, hivatásos, illetve önkéntes tartalékos katonák), akik számára a hadkötelezettség a hivatásos katonai szolgálat felső korhatárának betöltéséig tart.

A katonai szolgálati kötelezettség járulékos kötelezettségét képezi az **adatszolgáltatási, a bejelentési és a megjelenési kötelezettség**.

A hadkötelesekről a Honvédség katonai igazgatási és központi adatfeldolgozó szerve katonai nyilvántartást vezet. A nyilvántartáshoz békeidőszakban a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás központi szerve, a Honvédség és a rendvédelmi szervek, a rehabilitációs szakértői szerv és az állampolgársági ügyekben eljáró szerv adatokat szolgáltat.

A hadkötelezettség bevezetése után a hadköteles korban lévők kötelesek bejelenteni a katonai szolgálat teljesítésével kapcsolatos adataikat, majd megjelenni a katonai szolgálatra való alkalmasságuk megállapítása céljából a meghatározott gyógyintézetben, valamint az illetékes sorozóközpontban.⁶⁵

Katonai szolgálatra nem hívható be a képviselő a jelöltsége kezdetétől. Nem hívható be az sem, aki a katonai szolgálat ellátására egészségi vagy pszichikai okból alkalmatlan, akinek három kiskorú gyermeke van vagy családfenntartó, továbbá az, aki meghagyásban részesül.

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 szolgálatot a Magyar Honvédség szervezeteinél kell teljesíteni.

A fegyver nélküli katonai szolgálat engedélyezése iránti kérelmet a sorozásig lehet benyújtani. Lelkiismereti oknak kell tekinteni minden olyan indokot, amely összefügg a kérelmező személyiségét meghatározó valamely lényeges vallási, erkölcsi vagy egyéb természetű meggyőződéssel. A kérelmet el kell utasítani, ha a körülményekből a lelkiismereti okra való hivatkozás alaptalansága állapítható meg. A fegyver nélküli katonai szolgálat iránti kérelem elutasítása esetén a hadköteles bírósághoz fordulhat.

⁶⁵ Sorozóközpontokban történik meg a katonai sorozás, vagyis a katonai szolgálatra való egészségi, fizikai és pszichikai alkalmasság megállapítása.

A katonai szolgálat időtartama megelőző védelmi helyzetben 12 hónap, rendkívüli állapot időszakában ennél hosszabb lehet.

1.4.1.1. A meghagyás

A honvédelmi feladatokban érintett szervezeteknél a működésükhöz szükséges **kulcsbeosztású munkatársak** közül a hadköteles férfiak rendkívüli állapot, illetve megelőző védelmi helyzet kihirdetésekor mentesülnek a katonai szolgálati kötelezettség alól.

A meghagyásban érintett szervezeteket jogszabály, illetékességi területén pedig a fővárosi, megyei védelmi bizottság határozza meg, a védelmi feladatnak megfelelően.

Békeidőszakban a fentiek szerint kijelölt szervek meghatározzák azokat a munkaköröket, amelyek az alaprendeltetésükhöz fűződő honvédelmi érdek megvalósításához nélkülözhetetlenek, és ezt háromévente frissítik.

A hadkötelezettség bevezetésekor – a megelőző védelmi helyzet vagy a rendkívüli állapot kihirdetését követő 5 napon belül – elkészítik a konkrét neveket is tartalmazó meghagyási névjegyzéket, amelyet megküldenek a honvédség adatfeldolgozó szervének. A névjegyzék alapján megtörténik a hadköteles állampolgár meghagyásba helyezése, vagyis felmentése a katonai szolgálat alól.

1.4.2. 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, illetve hatásuk csökkentésére. Célja továbbá katasztrófa-, válság- vagy krízishelyzetben, illetve a fegyveres összeütközés időszakában a lakosság, az élet és az anyagi javak oltalmazása, a károk megelőzése, hatásuk csökkentése és a következmények felszámolásával összefüggő mentési, mentesítési feladatok végrehajtása.

Polgári védelmi szervezetet minden olyan településen létrehoznak, ahol azt a település katasztrófavédelmi besorolása indokolja. A szervezet létszámát, tagozódását a jogszabályban meghatározott irányszámok alapján a polgármester állapítja meg. A gazdasági szervezet polgári védelmi feladatainak végrehajtására a polgármester hatósági határozata alapján munkahelyi polgári védelmi szervezetet hoznak létre. Területi polgári védelmi szervezetet hoznak létre olyan feladatokra, amelyet a települési polgári védelmi szervezetek nem képesek ellátni. A területi polgári védelmi szervek felépítését, létszámát az OKF határozza meg.

A polgári védelmi kötelezettség valamennyi nagykorú magyar állampolgárra vonatkozik az öregségi nyugdíjkorhatár eléréséig.

A polgári védelmi kötelezettséget (a polgári védelmi szolgálatra történő beosztással) 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. A polgári védelmi megjelenési és szolgálatadási kötelezettség teljesítését, valamint a település azonnali beavatkozást igénylő mentési munkálataira történő beosztást a polgármester rendeli el. Mentésül 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.

A polgári védelmi kötelezettségét munkaköre ellátásával, köz megbízatása gyakorlásával teljesíti az országgyűlési képviselő, az európai parlamenti képviselő, az állami vezető, a vezetői megbízású, valamint feladatköre szerint 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.

Mentesül a szolgálat alól az egészségügyi államigazgatási szerv kormánytisztviselője, a kórházi, a járóbeteg- és alapellátást végző orvos és szakképzett szakdolgozó, az állami mentőszolgálat dolgozója, a betegszállító szervezet dolgozója, a készenléti szolgálatot ellátó önkéntes és létesítményi tűzoltó, valamint az önkéntes tűzoltó egyesület szaktevékenységet végző tagja. Nem kell polgári védelmi szolgálatot teljesítenie a közfeladatot ellátó ágazati védekezési szervezet tagjának, a közüzemi feladatot ellátó létesítmények üzemeltető személyzetének, valamint a szakirányú felsőfokú végzettséggel rendelkező, hivatását gyakorló papnak, lelkésznek, rabbinak.

A polgári védelmi kiképzés, gyakorlat időtartama évente nem haladhatja meg kiképzés céljából a 40, gyakorlat esetében a 72 órát.

Katasztrófa megelőzése érdekében, illetve veszélyhelyzetben az ideiglenes polgári védelmi szolgálat időtartama alkalmanként legfeljebb 15 napig terjedhet. Rendkívüli állapot és szükségállapot esetén folyamatos polgári védelmi szolgálat rendelhető el, amelynek nincs időbeli korlátja.

1.4.3. 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 a különleges jogrend időszakában (rendkívüli állapotban, szükségállapotban) 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 védelemben bevont szerveknél, a szerződés alapján hadiipari termelést folytató gazdálkodó szerveknél, illetve a tartósan vagy rendszeresen gazdasági, anyagi szolgáltatásra kötelezett szerveknél merülhet fel, ha a védelmi érdek által megkívánt termeléshez, szolgáltatáshoz a szükséges szakképzett munkaerő másként nem biztosítható. 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 3 éves koráig, a család-fenntartó, akit fontos közérdekből a kötelezettség alól külön eljárásban mentesítenek, valamint a szakirányú felsőfokú végzettséggel rendelkező, hivatását gyakorló pap, lelkész, rabbi.

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.

1.4.4. A GAZDASÁGI ÉS ANYAGI SZOLGÁLTATÁSI KÖTELEZETTSÉG

Az ország területén lakóhellyel rendelkező természetes személy állampolgárságára való tekintet nélkül, továbbá az ott működő jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet vagyoni szolgáltatásként gazdasági és anyagi szolgáltatásra kötelezhető.

A fenti körbe tartozó személyek és szervezetek meghatározott gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítésére vagy a szolgáltatás igénybevételének türése, valamely tevékenységtől való tartózkodásra, a szolgáltatás igénybevételéhez szükséges előkészületi tevékenységre, valamint az igénybevétel tervezéséhez szükséges adatok közlésére kötelezhetők.

Ha a honvédelem vagy a katasztrófavédelem érdeke más módon nem elégíthető ki, szolgáltatás igénybevételével kell biztosítani a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működéséhez szükséges anyagi javakat és szolgáltatásokat, az ország kormányzati és közigazgatási rendszerének zavartalan működését, a nemzetgazdaság működőképességét, a polgári védelmi feladatok ellátását, az időszakos egészségügyi feladatok ellátását, a védekezéshez szükséges feltételek megteremtését, valamint az ország területén feladatot végrehajtó szövetséges fegyveres erők ellátását.

Békeidőszakban is elrendelhető a szolgáltatásra kötelezettek részére az adatok bejelentése, az ingó vagy ingatlan javak igénybevételre alkalmas állapotban tartása, a tartalékok és készletek képzése, az előkészületi tevékenység, valamint a Honvédség, a rendvédelmi szervek és a védelmi igazgatás működéséhez, gyakorlataihoz, kiegészítéséhez szükséges ingatlanok és ingó dolgok ideiglenes igénybevétele.

A szolgáltatások igénybevételét az ország egész területére vagy több megyére kiterjedően elrendelheti a Kormány vagy a Kormány felhatalmazása alapján az adott tevékenységért felelős 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. A szolgáltatások igénybevételének elrendelése során figyelemmel kell lenni a közigazgatási, a közszolgáltatási, valamint közellátási szempontokra, továbbá a kötelezett méltányos érdekeire.

Mentes a szolgáltatási kötelezettség alól a fentieknek megfelelően az Országgyűlés, az Alkotmánybíróság, a Köztársasági Elnöki Hivatal, az Állami Számvevőszék, az Alapvető Jogok Biztosának munkaszervezete, a Miniszterelnökség és a minisztériumok, a Kúria és a Legfőbb Ügyészség, a Magyar Nemzeti Bank, a Honvédség és a rendvédelmi szervek. Mentessülnek a szolgáltatás alól a közigazgatási, bírósági és ügyészségi szervek az alaprendeltetésük, valamint honvédelmi feladataik ellátásához szükséges mértékben, az egyházak az egyházi, hitéleti feladatok ellátásához, az országgyűlési képvisellel

rendelkező pártok az országgyűlési képviseleti tevékenységhez szükséges mértékben, továbbá az országos munkavállalói és munkaadói érdekképviseleti szervezetek országos szövetségei azon dolgok és jogok tekintetében, amelyek érdekképviseleti feladatuk ellátásához nélkülözhetetlenek.

A közforgalmú személyszállító, továbbá áru fuvarozó szervezetek a létfontosságú közlekedés és szállítás fenntartásához szükséges mértékben, a közszolgáltató vagy közüzemi tevékenységet folytató szervezetek a rendeltetésszerű feladataik teljesítéséhez nélkülözhetetlen mértékben mentesülnek.

Az egészségügyi szolgáltatók egészségügyi célt szolgáló berendezései csak egészségügyi szolgáltatás céljára vehetők igénybe.

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

1.5. A NEMZETGAZDASÁG VÉDELMI FELKÉSZÍTÉSE ÉS MOZGÓSÍTÁSA

A nemzetgazdaság védelmi felkészítése fogalom alatt a gazdaságpolitika részét képező tervszerű, folyamatos, békeidőszakban folytatott tervezési, szolgáltatási és szabályozási tevékenységet értjük, amelynek során a védelmi igazgatási, valamint a védelemben bevont (kijelölt) szervek felkészülnek, illetve felkészítik a gazdaságot az erőforrások védelmi célra történő összpontosítására, más szóval a gazdaság mozgósítására.

A gazdaság felkészítésének célja a **vagyoni szolgáltatások előkészítése** a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek rendkívüli időszaki 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 szervek végzik, a követő tervezés módszerére alapozva.

A gazdaságmozgósítás eszközzrendszere az eszközök, objektumok és szakemberek igénybevétele, a folyó termelésből és készletekből történő igénykielégítés, az importból történő igénykielégítés, a rögzített ipari kapacitás és a védelmi célú tartalékból történő igénykielégítés.

Ennek az eszközzrendszernek az első eleme, a honvédelmi kötelezettség a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség keretében valósul meg. Az eszközzrendszer többi eleme a piacgazdasági elvek szerint működik.

A tervező szervek (ágazati felelősségüknek megfelelően a minisztériumok) figyelemmel kísérik a gazdaság működését, lehetőségeit, kapacitásait, amelyhez az információkat a gazdaságért felelős minisztérium által működtetett monitoringrendszer biztosítja.

A különleges jogrend időszakára vonatkozóan igényeket megfogalmazó szervek, úgynevezett követelménytámasztó szervek (a honvédelmet és a rendvédelmi szerveket irányító minisztériumok, de ágazati felelősségüknek megfelelően más minisztériumok is) szükségletének ismeretében a tervező szervek megtervezik az igények kielégítését. A külgazdaságért 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, amely azonban magas költsége folytán napjainkban egyre csökkenő volumenű. 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 megy végbe, amelynek során a nemzetgazdasági erőforrásokat az adott helyzet hatékony kezelése érdekében veszik igénybe.

A gazdaságfelkészítés gazdaságmozgósítási rendszere – és így annak jogszabályi alapja⁶⁶ is – a tankönyv megírásának időszakában átalakítás alatt van, nevében is változik, gazdaságbiztonsági rendszerként kerül szabályozásra.

1.6. A LÉTFONTOSSÁGÚ RENDSZEREK ÉS LÉTESÍTMÉNYEK (KRITIKUS INFRASTRUKTÚRÁK) VÉDELME

A létfontosságú rendszerek és létesítmények (nemzetközi szóhasználatban kritikus infrastruktúrák, létfontosságú infrastruktúrák) védelme mára stratégiai szintű kérdéssé fejlődött.

Általánosságban kritikus/létfontosságú infrastruktúrának azokat a rendszereket (eszközöket, létesítményeket, szolgáltatásokat) tekintjük, amelyek zavara, sérülése vagy megsemmisülése súlyos következményekkel jár az alapvető közszolgáltatások ellátása, az életfeltételek biztosítása, a gazdaság zavartalan működése és a környezet megóvása szempontjából.

Különösen a városlakók (a világ népességének többsége már városokban él) szinte teljesen ki vannak szolgáltatva az életfeltételeiket biztosító-kiszolgáló infrastruktúraelemek, mint például az energiaellátás (áram, gáz, üzemanyag), a kommunális ellátás (ivóvíz-ellátás, szennyvíz elvezetése, szemétszállítás), a közlekedés, az infokommunikációs infrastruktúra vagy a pénzügyi ellátó rendszer stb. működésének. Ezeknek a berendezéseknek és szolgáltatásoknak a működési zavara vagy működésképtelensége önmagában is károkat okoz, de különösen igaz ez abban az esetben, ha a működésüktől más infrastruktúrák függnék. Például egy áramkimaradás esetén rövid időn belül bizonytalanná válik a hírközlés, az informatika működése.

Könnyen belátható, hogy valamennyi – egyébként alapvető fontosságú – berendezés és szolgáltatás megvédése lehetetlen, ezért fontos azon elemek kiválasztása, amelyeket létfontosságúnak tekintünk és kiemelten védelmezzük.

A kritikus infrastruktúra-védelmet az Amerikai Egyesült Államokban az 1990-es években már kutatási és tudományos szinten említik. Az európai kritikus infrastruktúra-védelemmel kapcsolatos koncepció kiindulópontját a második évezred elején megszorított, súlyos következményekkel

⁶⁶ A nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása feladatai végrehajtásának szabályozásáról szóló 131/2003. Korm. rendelet.

járó terrortámadások jelentették. Az első jelentős európai terrorcselekmény a 2004 márciusi madri di terrortámadás volt, mely egész Európát megrázta. Az esemény rávilágított a terrorhálózatokkal szembeni védtelenségre és kiszolgáltatottságra, egyúttal világossá tette, hogy az egyes szolgáltatók, infrastruktúrák működési zavarai a köztük fellelhető interdependenciák révén milyen hatalmas pusztítást vihetnek véghez a társadalomban mind humán, mind gazdasági tekintetben.

2004-ben az Európai Bizottság 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.

A Tanács 2008-ban továbblépett, **Irányelvben** (2008/114/EK tanácsi irányelv az európai kritikus infrastruktúrák azonosításáról és kijelöléséről, valamint védelmük javítása szükségességének értékeléséről) határozva meg az európai kritikus infrastruktúrák azonosításának és kijelölésének követendő eljárásrendjét. Az irányelv fő célkitűzéseit a megelőzés, a felkészülés és az ellenállóképesség kialakítása képezik, amelynek terhére, az állam tevékeny szerepvállalása mellett, a kritikus infrastruktúrák tulajdonosainak is viselniük kell. Az irányelv a kritikus infrastruktúra üzemeltetője számára biztonsági terv készítését és biztonsági összekötő kijelölését írja elő. A dokumentum hangsúlyozza, hogy a kritikus infrastruktúrákkal kapcsolatos információcserének a bizalmon és a biztonságon kell alapulnia, az információcsere olyan bizalmi viszonyt követel az állam és a gazdasági szereplők között, amelyben az infrastruktúra üzemeltetője tudja, hogy érzékeny és bizalmas adatai megfelelő védelmet kapnak.

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.

A következő lépés a 1249/2010. (XI.19.) Korm. határozat kiadása volt, mely az irányadó EU-irányelv implementációja érdekében végrehajtandó kormányzati feladatok katalógusát adta meg. A kormányhatározat a belügyminiszter hatáskörébe utalta az európai kritikus infrastruktúrák védelmével kapcsolatos kérdések koordinálását.

Az Országgyűlés 2012. november 12-én elfogadta a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvényt, amelynek végrehajtására került kiadásra a 65/2013. (III. 8.) Korm. rendelet, valamint a külön az energetikai létfontosságú rendszerekre és létesítményekre vonatkozó 360/2013. (X. 11.) Korm. rendelet.

A törvény és a kormányrendelet a kritikus infrastruktúra megnevezés helyett, azzal azonos tartalommal a létfontosságú rendszerek és létesítmények kifejezést használja.

Létfontosságú rendszerelem a törvény által megjelölt ágazatokban, alágazatokban jelölhető ki, amennyiben annak zavartalan működése elengedhetetlen a létfontosságú társadalmi feladatok ellátásához – így különösen az egészségügyhöz, a lakosság személy- és vagyonbiztonságához, a gazdasági és szociális közszolgáltatások biztosításához –, és amelynek kiesése e feladatok folyamatos ellátásának hiánya miatt jelentős következményekkel járna.

A 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).

Nemzeti vonatkozású a rendszerelem, ha annak hatása kizárólag Magyarországon érvényesül, és európai létfontosságúnak jelölhető, amennyiben működésének kiesése legalább két EU-tagállamban érzékelhető jelentős mértékben.

A nemzeti létfontosságú rendszerelemmé történő **kijelölést** kezdeményezheti az eszköz, létesítmény vagy rendszer üzemeltetője (tulajdonos, engedélyes, a rendelkezésre jogosult vagy napi működéséért felelős). Ennek hiányában a kormányrendeletben meghatározott ágazati kijelölő hatóság folytat le egy meghatározott azonosítási és kijelölési eljárást. Az eljárás során vizsgálatra kerül a rendszerelem ágazati, illetve horizontális kritériumoknak való megfelelése. (A horizontális kritériumoknak való megfelelést szakhatóságként a helyi, illetve területi katasztrófavédelmi szervek vizsgálják.)

Ágazati kritériumnak nevezzük azokat a szempontokat, az azokhoz tartozó küszöbértékeket, műszaki vagy funkcionális tulajdonságokat, amelyek esetén az eszköz, létesítmény rendszerelemnek megzavarása vagy megsemmisítése elleni védelem érdekében az létfontosságú rendszerelemmé jelölhető ki, azzal szoros összefüggésben, hogy mely ágazatba tartozik.

Horizontális kritériumokat határoz meg a kormányrendelet a rendszerelem működésében bekövetkezett zavar következményeinek minimumértékeiként, attól függetlenül, hogy a rendszerelem melyik ágazatba tartozik. Ezek az emberéletben előidézett veszteségek (áldozatok, sérültek száma), a gazdasági hatás (gazdasági veszteség a bruttó nemzeti jövedelem arányában), a társadalmi hatás (pl. a köznyugalom megzavarása), a politikai hatás (pl. az állam és intézményei iránti közbizalom megszűnése) és a környezeti hatás (pl. legalább 100 km² nagyságú terület tartós szennyeződése).

A létfontosságú rendszerelem **azonosítása** kockázatelemzés, valamint az ágazati és horizontális kritériumoknak megfelelés vizsgálata alapján történik, amelyet az üzemeltető végez el, arról azonosítási jelentést készít és nyújt be az ágazati kijelölő hatóságnak. (Ha ez elmarad, az azonosítási eljárást a kijelölő hatóság kezdeményezheti az üzemeltetőnél.) Az ágazati kijelölő hatóság az azonosítási jelentéssel kapcsolatban kikéri a javaslattevő hatóság véleményét.

A létfontosságú rendszerelemmé **kijelölés** (illetve a kijelölés visszavonása) az ágazati kijelölő hatóság által lefolytatott közigazgatási hatósági eljárásban történik, a horizontális kritériumoknak történő megfelelés vizsgálatában szakhatóságként részt vesznek a kormányrendeletben meghatározott hatóságok (adóhatóság, rendőrség, környezetvédelem stb.). A kijelölés az ágazati kijelölő hatóság határozatával történik, amelyben meghatározásra kerülnek a létfontosságú rendszerelem védelmével kapcsolatos feladatok és határidők.

Európai létfontosságú rendszerelemmé történő kijelölés történhet hazai kezdeményezésre vagy más EU-tagállam kezdeményezésére, amelynek elfogadásához az ágazatért felelős miniszter mellett mindkét esetben szükséges a belügyminiszter egyetértése is. Európai létfontosságú rendszerelem kijelölése esetén arról nemzetközi szerződés megkötése szükséges. (Jelenleg nincs kijelölve európai létfontosságú rendszerelem.)

A kijelölést követően a létfontosságú rendszerelem üzemeltetője a meghatározott határidőig üzemeltetői biztonsági tervet készít, amelyben megjelöli azt a szervezeti és eszközrendszert, továbbá azokat a biztonsági intézkedéseket, amelyek biztosítják a rendszerelem védelmét. A létfontosságú rendszerelem működésének védelmét és folyamatosságát az üzemeltető az üzemeltetői biztonsági tervvel összhangban szervezi meg. A biztonsági terv egy példányát az üzemeltető megküldi a kijelölő hatóság, másik példányát a nyilvántartó hatóság (az OKF) részére. A biztonsági tervet a hatóságok az elfogadás előtt, majd két évente, illetve – indokolt esetben soron kívül is – ellenőrzik, amelyet az OKF koordinál.

Az üzemeltető (büntetlen előéletű és a jogszabály által meghatározott képesítéssel rendelkező) **biztonsági összekötőt** jelöl ki a hatóságokkal, szakhatóságokkal történő együttműködésre és kapcsolattartásra.

Amennyiben az üzemeltetői biztonsági tervben meghatározott **rendkívüli esemény** következik be, az üzemeltető azonnal értesíti az ágazati kijelölő hatóságot és az OKF-et. A rendkívüli eseményre történő reagálás, a mentés megszervezése, irányítása, továbbá a lakosság tájékoztatása, a károk felmérése, az eredeti állapot lehetőség szerinti visszaállítása az OKF koordinálásával történik.

Az azonosítási és a kijelölési eljárásban a hatóságok és a szakhatóságok részéről csak olyan munkatárs vehet részt, akinek a **nemzetbiztonsági ellenőrzését** (lásd később, a 2.9.3. fejezetben) elvégezték, és annak során kockázati tényező nem merült fel.

Fentiek alapján is látható, hogy a létfontosságú rendszerekkel kapcsolatos védelmi tevékenység több elemből álló, sokszereplős, bonyolult feladat. Végrehajtásához magas szinten koordinált, jó (és zárt) kommunikációs rendszerrel rendelkező, szakképzett struktúra és megfelelő eszközrendszer szükséges. Az eredményesség kulcsfeltétele a létfontosságú rendszerelemmel kapcsolatos érzékeny információknak az üzemeltető és az érintett hatóságok közötti hiteles, szigorú keretek közötti megosztása, a hozzáférések minimalizálása, vagyis a minősített adatvédelem.

Összefoglalás: A fejezetben arra vállalkoztunk, hogy bemutassuk a biztonság- és védelempolitika egymással összefüggő, mégis meglehetősen szerteágazó rendszerét, a lehetőségek szerint fókuszálva azokra az ismeretekre, amelyeket a kormánytisztviselőknek, köztisztviselőknek a témában való eligazodáshoz minimálisan ismerniük szükséges. Ennek megfelelően a fejezetben ismertettük a biztonság és a védelem fogalomrendszerét, a Magyarország biztonság- és védelempolitikáját alapjaiban meghatározó dokumentumokat, a NATO és az EU biztonság- és védelempolitikájának alapjait és összefüggéseit, országunk biztonsági környezetét.

Bemutattuk a nemzeti biztonsági stratégiát, az országvédelem rendszerét és intézményeit, a szövetségi kötelezettséggel összefüggő védelmi feladatokat és a védelmi igazgatás szervezetrendszerének kihívást jelentő viszonylag új feladatot, a létfontosságú rendszerek és létesítmények (kritikus infrastruktúrák) védelmét.

2.

MAGYARORSZÁG NEMZETBIZTONSÁGI SZOLGÁLATAI, FELADATAIK, MŰKÖDÉSÜK SZABÁLYAI

A szuverenitás és a törvényes rend védelme érdekében teendő állami intézkedések egyik nélkülözhetetlen eleme a titkosszolgálatok létrehozása és működtetése. Évezredes történetük a mindenkor fennálló társadalmakhoz, államokhoz kötött. Tevékenységük alapvető céljai nem változtak: egyrészt híreket, információkat szerezni a lehetséges veszélyforrásokról (szervezetekről, hadseregekről, országokról stb.), másrészt megakadályozni, hogy idegenek illetéktelenül fontos információkhoz jussanak. A titkosszolgálatok alapfunkciójaként tehát a hírszerzés és az elhárítás jelölhető meg.

Az ellenséges szándékok, a káros és fenyegető hatások időbeni felderítése, megakadályozása, hatékony válaszlépések megtétele csak megfelelő információ birtokában történhet. Ezen információk egy része – jellegüknél fogva – nyílt forrásokból összegyűjthető, más részük azonban – fontosságuk, titkosságuk miatt – csak speciális szervezetek által, speciális eljárásokkal (erőkkel, eszközökkel, módszerekkel) lehetséges.

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 nem alkalmasak arra, hogy pontos információkat juttassanak el egy állam, egy hadsereg vagy egy szervezet politikai, gazdasági, katonai szándékaival, terveivel kapcsolatban.

A XX. század végére az információk keletkezése, áramlása, feldolgozása és elavulása terén robbanásszerű fejlődés következett be, ami még inkább aláhúzta a hírszerzés alapvető funkciójának lényegét: kellő időben, pontos és megbízható, értékelt információkhoz juttatni az ország legfelsőbb politikai vezetését.

A **hírszerzés** megszervezése és hatékony működtetése minden állam alapvető érdeke. Ezzel párhuzamosan az ország biztonsága szempontjából ugyanolyan jelentőséggel bír az idegen hatalmak által végzett hírszerzés elleni védelem.

Az **elhárítás** azt a célt szolgálja, hogy az állam külső és belső biztonsága szempontjából fontos adatok, információk ne jussanak illetéktelenek tudomására, ne veszélyeztessék az ország szuverenitását, törvényes rendjét, fontos gazdasági és honvédelmi érdekeinek érvényesítését.

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

2.1. A NEMZETBIZTONSÁGI TEVÉKENYSÉG TÁRSADALMI ELVÁRÁSAI, TÖRVÉNYESSÉGI ALAPJAI

A nemzetbiztonsági tevékenység törvényességi alapjait a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységéről és működéséről szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbtv.) jelenti. A törvény szabályozási céljának megfelelően a nemzetbiztonsági szolgálatok működésében a demokratikus jogállam alapintézményeit védő és óvó rendezőelvek érvényesülnek, amelyek a következőkben foglalhatók össze.

A nemzetbiztonsági szolgálatok nem lehetnek pártpolitikai érdekek által vezéreltek, nem vehetnek részt sem közvetlenül, sem másodlagos eszközként a pluralizmus talaján folyó pártpolitikai küzdelmekben. Tevékenységük – ebben az összefüggésben – csak az törvényes rendet jogellenes módon megváltoztatni, megzavarni igyekvő, és a jogállami értékeket, intézményeket támadó törekvések felderítésére és felszámolására irányulhat.

A nemzetbiztonsági szolgálatok **rendeltetése** az ország szuverenitásának érvényesítésében és törvényes rendjének védelmében ragadható meg. Ezek olyan kiemelt súlyú állami érdekek, amelyek érvényesítéséhez a nemzetbiztonsági szolgálatoknak megfelelő akció-szabadságot kell kapniuk, hogy gyorsan változó világunkban is adekvát és kellő hatékonyságú választ tudjanak adni a társadalmat ért kihívásokra és támadásokra. A demokratikus állam működéséhez az is szükséges feltétel, hogy a fenyegető alattomos támadásoktól a jogállam alapvető intézményeinek, valamint az állampolgárok életének és biztonságának megvédése garantálható legyen.

A szolgálatok nem folytathatnak öntörvényű, önmagáért lévő tevékenységet, így mind a feladatok tervezése, mind a konkrét megvalósítás során igazodniuk kell az ország külső és belső biztonsági helyzetéhez, az ebből adódó reális kihívásokhoz és társadalmi szükségletekhez. Ezt hivatott tovább erősíteni és biztosítani a közvetlen miniszteri irányítási jogkör megteremtése, valamint a szolgálatok időszerű és hangsúlyos feladatainak a kormányzat részéről történő állandó kijelölése.

A fentiekből az is következik, hogy a szolgálatok nem jöhetnek ki a jogon kívüli szervezetek, rájuk is érvényes az állami szférára jellemző alapelv, miszerint az állampolgárok irányába **csak törvényi felhatalmazással** és annak keretén belül léphetnek fel.

A nemzetbiztonsági szolgálatok az állampolgárok alapvető személyiségi jogait csak a törvényben meghatározott feladatok ellátására, az ahhoz szükséges mértékben és módon korlátozhatják.

Természetesen kontrollálni kell, hogy a szolgálatok betartják-e a törvényeket, ezen belül az előbb említett **arányosság** követelményét. Ennek megfelelően az Nbtv. igen széles ellenőrzési jogosítványokat biztosít az Országgyűlés nemzetbiztonsági és – a katonai nemzetbiztonsági szolgálatokkal kapcsolatos egyes kérdésekben – a honvédelemért felelős bizottságának.

E jogosítványokat a kialakult hazai gyakorlaton messze túlmenően, a nemzetközileg elfogadott elvek szerint határozza meg a törvény. A hatalmi ágak megosztása értelmében ez az ellenőrzés azonban nem válhat operatív irányítássá, hisz a szolgálatok a végrehajtó hatalom eszközeként működnek.

A közvélemény számára a nemzetbiztonsági szolgálatok leginkább ismert tevékenysége a személyek (nemzet)biztonsági ellenőrzése. Az államigazgatásban és egyes stratégiai ágazatokban a felelős vezetők beosztásba helyezésének alapvető kritériuma a **kockázatmentesség**, amit a nemzetbiztonsági ellenőrzés után kapott „szakvélemény” igazol. Ez a „belépő” minimális feltétele a magyar képviselők nemzetközi integrációs szervezetekben való részvételének, és gyakran elengedhetetlen egyes nemzetközi tendereken a magyar vállalkozók, gazdasági szervezetek jelentkezéséhez is. Ma már szinte mindenütt alapkövetelmény, hogy az államok nemzeti garanciát vállaljanak a döntéshozóik és a titokhordozó személyek megbízhatóságát és természetesen védelmét illetően.

Az Nbtv. két meghatározó alapelv érvényesítésével szabályozza a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységét. Az első ezek közül – ahogy a nemzetközi gyakorlat mutatja – arra kötelezi az államot, hogy az ország szuverenitása, politikai, gazdasági és honvédelmi érdekeinek megóvása céljából nemzetbiztonsági szolgálatokat hozzon létre és működtessen.

Másrészt az alapvetően titkos és sajátos eszközöket felhasználó nemzetbiztonsági tevékenység megfelelő jogi szabályozást igényel annak érdekében, hogy semmilyen körülmények között ne jelenthessen veszélyforrást a demokratikus jogrendre, ezen belül az állampolgári jogokat csak akkor és olyan mértékben korlátozhassa, amennyiben az az ország nemzetbiztonságának megóvása, szuverenitásának érvényesítése céljából szükségszerű és indokolt.

A törvény a nemzetközi tapasztalatok és a nemzetbiztonsági tevékenységre vonatkozó külföldi jogszabályok figyelembevételével és felhasználásával – ugyanakkor a sajátos magyar viszonyokat szem előtt tartva – átfogóan szabályozta a nemzetbiztonsági szolgálatok működését.

2.2. A NEMZETBIZTONSÁGI SZOLGÁLATOK SZERVEZETE ÉS JOGÁLLÁSA

A nemzetbiztonsági szolgálatok országos hatáskörű, önálló gazdálkodást folytató, a Kormány irányítása alatt álló költségvetési szervek. A jogállás meghatározásának az állami szervek rendszerébe történő illeszkedés biztosításán túl a szervezethez telepíthető feladatok megállapítása, illetőleg az alkalmazható eszközrendszer meghatározása szempontjából van jelentősége.

A meglévő kétpólusú nemzetbiztonsági szervezetrendszernek megfelelően megkülönböztetünk polgári és katonai nemzetbiztonsági szolgálatokat. Polgári nemzetbiztonsági szolgálat az Információs Hivatal, az Alkotmányvédelmi Hivatal és a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, katonai nemzetbiztonsági szolgálat értelemszerűen a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat.

A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat helyzete folytán speciális szabályozás alá esik, amely azt hivatott tükrözni, hogy a Szakszolgálat a titkos információgyűjtésre törvény által felhatalmazott szervezetek független háttér-, szolgáltató intézménye. Az Nbtv. a nemzetbiztonsági szolgálatok struktúrájának csak a stabil és állandó elemeit alkotó központi szerveit határozza meg. A további belső tagozódást elsősorban az ország szuverenitását, törvényes rendjét érintő, az adott időszakban meghatározó módon jelentkező kihívásokhoz és a nemzetbiztonsági feladatok súlyponti változásaihoz igazodik.

2.3. A NEMZETBIZTONSÁGI SZOLGÁLATOK FELADATAI

A nemzetbiztonsági szolgálatok működésének törvényi alapjait Magyarország szuverenitásának biztosítása és törvényes rendjének védelme adja. Ezen alapértékek érvényre juttatásának céljából látják el feladataikat a nemzetbiztonsági szolgálatok. A feladatok közös jellemzője, hogy eredményes ellátásukra az e célra létesített, különleges jogokkal és eszközökkel rendelkező állami szervek, a nemzetbiztonsági szolgálatok képesek.

A nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladatainak törvényben történő meghatározása ugyanakkor azt is jelenti, hogy az Nbtv-ben – vagy annak keretei között a Kormány vagy az irányító miniszter által – meghatározott feladatokon kívül a nemzetbiztonsági szolgálat más tevékenységet nem folytathat. Ennek megfelelően a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazására vagy egyéb különleges jogosítványok érvényesítésére a nemzetbiztonsági szolgálatok által nem kerülhet sor.

A nemzetbiztonsági feladatok az ország szuverenitásának érvényre juttatása és a törvényes rend védelme érdekében végzett tevékenységekből vezethetők le, és hírszerzési, kémelhárítási, valamint alkotmányvédelmi feladatokra tagolhatók.

Hírszerzési feladat a nemzet biztonságát érintő nyílt és védett információk gyűjtése, elemzése, feldolgozása és továbbítása. E tevékenység alapvető célja, hogy az államhatalmi és közigazgatási szervek a rövid és hosszú távú külpolitikai, védelmi, gazdasági vagy más fontos döntéseiket megfelelő információk birtokában tudják meghozni.

Kémelhárítási feladat a külföldi titkosszolgálati tevékenység felderítése és elhárítása. Elfogadott tény, hogy a világ országainak túlnyomó többsége él a hírszerző tevékenység nyújtotta előnyökkel. Az ilyen tevékenységgel szembeni eredményes védekezés lehetőségéről – más országokhoz hasonlóan – hazánk sem mondhat le. E tevékenység felderítése és elhárítása akkor folytatható, ha a külföldi titkosszolgálat sérti vagy veszélyezteteti Magyarország szuverenitását, politikai, gazdasági, védelmi vagy más fontos érdekét.

A nemzetbiztonsági szolgálatok **alkotmányvédelmi feladatai** ott és akkor jelentkeznek, amikor Magyarország törvényes rendjét törvénytelen eszközökkel akarják megváltoztatni vagy megzavarni, illetve az állam törvényes szerveit vagy azok munkatársainak hivatali tevékenységét jogszabályellenes módon próbálják befolyásolni. Mindezek közös jellemzője, hogy titkos és leplezett formában jelennek meg, súlyuknál fogva veszélyeztetik a demokratikus államrendet, s ez indokolja a nemzetbiztonsági szolgálatok sajátos eszközrendszerével történő felderítést és elhárítást. Ezt a feladatkört tehát nem politikai rendezőelvek mentén határozzák meg, hanem kizárólag az Alaptörvényben rögzített jogállami berendezkedést, annak alapintézményeit és alapértékeit támadó, valamint veszélyeztető törekvések ellen ad fellépési lehetőséget (egyben kötelezettséget) a szolgálatok számára.

Az ország működését nemcsak a közvetlen ellene irányuló törekvések veszélyeztetik, hanem azok a leplezett törekvések is, amelyek jelentőségüknél, hatásuk súlyánál fogva sérthetik Magyarország **gazdasági, pénzügyi biztonságát**. E kiemelt veszélyeztetések elleni védelem tennivalói – tekintettel arra, hogy a nemzet biztonságát negatívan érinthetik – indokolttá teszik a szolgálatok sajátos eszközrendszerével végzett felderítő és elhárító tevékenységet.

Egyre erősödő kihívást jelent szinte a világ összes országában a jogellenes **kábítószer- és fegyverkereskedelem** elleni küzdelem. Ez a tevékenység az állami szervek részéről többemű és (nemzetközileg is) összehangolt fellépést tesz szükségessé, és – ahogy a külföldi gyakorlat mutatja – ebben a nemzetbiztonsági szolgálatok is részt vesznek.

A központi államhatalmi és kormányzati tevékenység szempontjából fontos szerveket (intézményeket) és létesítményeket – az azok ellen irányuló esetleges nyílt erőszak elhárítása mellett – a leplezett, titkos törekvések ellen is **biztonsági védelemben** kell részesíteni. Ez a nemzetbiztonsági szempontokat figyelembe vevő védelem egyes területeken magában foglalja a belső titokvédelmi szabályok kialakításában való segítségnyújtást, az ehhez szükséges személyi és technikai feltételek megvalósulásának figyelemmel kísérését. A biztonsági védelem egyben a titkos információgyűjtés szükségességét is jelentheti. A biztonsági védelem alá eső szervek, intézmények és létesítmények körét a Kormány állapítja meg.

A nemzetbiztonsági szolgálatok ellátják a hatáskörükbe tartozó **személyek nemzetbiztonsági védelmét és ellenőrzését**. Ezek mellett, hazánk NATO tagságával együtt járó kötelezettségként illetékességüknek megfelelően a Nemzeti Biztonsági Felügyelet megkeresésére az Alkotmányvédelmi Hivatal, illetőleg a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat elvégzi a hatáskörébe tartozó **iparbiztonsági ellenőrzéseket**.

Az ellenőrzés másik fontos területe a magyar bevándorlási politikát érinti. A bevándorlás területén liberális politikát folytató államok is számolnak azzal, hogy az idegen titkosszolgálatok a **migrációs folyamatokat** saját céljaikra használják fel. Az ellenőrzés kiterjedhet a vízumkérelmet benyújtókra is. (E feladatokkal összefüggésben a nemzetbiztonsági szolgálatok más jogszabályokban meghatározott módon beutazási és tartózkodási tilalmat rendelhetnek el.)

Sajátos nemzetbiztonsági feladatot jelent a törvényben tételesen rögzített bűncselekmények elkövetésének gyanúja esetében a nemzetbiztonsági szolgálatok felderítő, információgyűjtő tevékenysége a bűncselekmény elkövetésére utaló személyi vagy tárgyi gyanú alapos tétele, illetőleg annak kizárása érdekében. **Meghatározott bűncselekmények** esetében (állam-, illetőleg emberiség elleni bűncselekmények, működési területükön a külföldre szökés, a zendülés és a harckészültség veszélyeztetése) a bűncselekmények, illetve az azok elkövetésével gyanúsítható személyek felderítése a nemzetbiztonsági szolgálatok kizárólagos hatáskörébe tartozik.

Egyes más bűncselekmények (terrorcselekmény; nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagja elleni erőszak; minősített adat sérelme; közveszély okozás; nemzetközi jogi kötelezettség megszegése; légi jármű hatalomba kerítése; közösség elleni izgatás; rémhírterjesztés; közveszéllyel fenyegetés; nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák forgalmazására vonatkozó kötelezettség megszegése) esetében a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok egyaránt eljárhatnak. Az adott esetben történő reagálásra és további eljárási tevékenységekre a hatás- és jogkörök tisztázását követően kerül sor. Ezt a differenciált szabályozást a bűncselekmények által veszélyeztetett politikai, biztonsági, védelmi, nemzetgazdasági érdek, illetve e bűncselekmények leplezett, titkos jellege indokolja. A bűncselekmények eredményes felderítése természetesen szükségessé teszi a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok közötti hatékony együttműködést.

A felderítés nem jelenti a nemzetbiztonsági szolgálatok részéről a **nyomozóhatósági jogkör** gyakorlását, hiszen konkrét ügyben a szolgálatok tevékenysége a nyomozás elrendeléséig tarthat. Az alapos

gyanú megléte esetén a nemzetbiztonsági szolgálatok a bűncselekmény további felderítését a nyomozhatóságnak adják át. A titkos információgyűjtés során szerzett bizonyítékok a büntetőeljárás során felhasználhatók.

A **Nemzetbiztonsági Szakszolgálat** támogatást ad azon szervezetek részére, amelyek a titkos információgyűjtés különleges eszközeinek és módszereinek alkalmazására jogosultságot kaptak. A Szakszolgálat ezen külön jogosítványokkal felruházott szervek részére működteti a titkos információgyűjtés eszközeit, illetve különleges technikai eszközöket és módszereket bocsát rendelkezésükre. A Szakszolgálat hatósági jogkört lát el a biztonsági okmányvédelem területén.

A Szakszolgálat szolgáltató jellegét erősítő fontos garanciális szabály, hogy az állampolgári jogokat legerősebben korlátozó titkos információgyűjtési eszközöket és módszereket saját kezdeményezésre egyáltalán nem alkalmazhatja. E szigorú tilalom alól kivételt csak saját belső biztonsági és bűnmegelőzési feladata jelent. A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat – szolgáltató jellegére tekintettel – kormányzati tájékoztató tevékenységet nem folytathat.

A nemzetbiztonsági szolgálatok az okmányvédelem kivételével hatósági jogkört nem gyakorolhatnak. Az okmányvédelemmel kapcsolatos garanciális szabály, hogy a hatósági tevékenységhez kötődő adatokat elkülönítetten kell kezelni.

Az Nbtv. biztosítja annak lehetőségét, hogy a tételesen felsorolt feladatcsoportok mellett a Kormány vagy az irányító miniszter a nemzetbiztonsági szolgálatok részére további feladatokat is meghatározzon. Ennek korlátja csupán az, hogy az így kapott feladatokat a nemzetbiztonsági szolgálatok kizárólag az Nbtv. keretei között végezhetik.

2.4. A NEMZETBIZTONSÁGI SZOLGÁLATOK IRÁNYÍTÁSA ÉS VEZETÉSE

A nemzetbiztonsági szolgálatok irányítását a **Kormány** három miniszter *útján látja el*. Az Alkotmányvédelmi Hivatalt és a Nemzetbiztonsági Szakszolgálatot a belügyminiszter (a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító miniszter), az Információs Hivatalt a Miniszterelnökséget vezető miniszter (polgári hírszerzési tevékenységért felelős miniszter), a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatot a honvédelmi miniszter irányítja.

A **miniszterelnök** a nemzetbiztonsági szolgálatok főigazgatóit a miniszter előterjesztése alapján nevezi ki és menti fel. A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat főigazgatójának kinevezésére és felmentésére vonatkozó előterjesztést a belügyminiszter a honvédelmi miniszterrel és a Miniszterelnökséget vezető miniszterrel egyetértésben teszi meg.

Az irányító **miniszter** irányítási jogköre átfogja az országos hatáskörű szervekkel kapcsolatos államigazgatási irányítási és a költségvetési (fejlesztési) irányítási jogok teljes körét. Lehetőségük van arra, hogy irányítási jogkörükben a nemzetbiztonsági szolgálatoknak feladatot határozzanak meg, illetve egyedi ügyekben is adjanak utasítást. A miniszterek nem adhatnak viszont konkrét utasítást a hatósági jogkörben eljáró nemzetbiztonsági szolgálatok egyedi döntésének tartalmára vonatkozóan.

Az irányító miniszter munkáltatói jogkört gyakorol – a kinevezés és felmentés kivételével – a nemzetbiztonsági szolgálatok főigazgatói felett, egyben kinevezi és felmenti a főigazgató-helyettest/helyetteseket.

Az irányító miniszter hagyja jóvá a nemzetbiztonsági szolgálat legfontosabb belső szabályzatait; ellenőrizheti a nemzetbiztonsági szolgálat törvényes és rendeltetésszerű működését, hatékonyságát, illetve a meghatározott feladatok végrehajtását.

A **főigazgatók** a nemzetbiztonsági szolgálatokat – azok központi, helyi és speciális szerveit – a kormányzati döntések keretei között és a miniszter irányítása mellett önálló felelősséggel vezetik.

2.5. A NEMZETBIZTONSÁGI SZOLGÁLATOK SZEMÉLYI ÁLLOMÁNYA

A nemzetbiztonsági szolgálatok feladatait ellátó személyi állomány két csoportra tagolható. Az első csoportot a nemzetbiztonsági szolgálatok alapfeladatainak 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.

A nemzetbiztonsági szolgálatok személyi állományára vonatkozóan néhány alapvető fontosságú, többnyire speciális többletkövetelményt előíró szabályt is megfogalmaz az Nbtv.

Tevékenységük jellegéből adódóan a nemzetbiztonsági szolgálatok munkatársai **fontos és bizalmas munkakört** betöltő személynek minősülnek. Így vállalniuk kell, hogy a szolgálati, illetve közalkalmazotti jogviszony létesítésekor az alkalmasság nem dokumentálható, illetve közvetlenül nem mérhető feltételeinek meglétét (pl. rendezett életvitel, emberi kapcsolatok, kockázati tényezők hiánya) a szolgálatok ellenőrzik.

Tekintettel arra, hogy az alkalmasság kritériumainak nemcsak a munkaviszony keletkezésekor, hanem annak ideje alatt mindvégig fenn kell állnia, az Nbtv. lehetőséget biztosít az időszakonkénti ellenőrzésre is.

A nemzetbiztonsági szolgálatok pártpolitikai érdekektől mentes, elfogulatlan és részrehajlás nélküli működésének egyik biztosítéka az Alaptörvény rendelkezéseivel összefüggő 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.

A személyi állomány tagjával szemben támasztott követelmény, hogy a szolgálatokkal és azok tevékenységével összefüggésben tudomására jutott minősített adatok tekintetében szigorú **titoktartási kötelezettség** terheli, amely az alkalmazásának megszűnése után is fennáll.

A titoktartási kötelezettség alól kizárólag a miniszter vagy a főigazgató adhat felmentést. A szigorú titoktartási kötelezettség célja a személyi állomány figyelmének ráirányítása arra a tényre, hogy

ha megfelelő engedély nélkül állam- és szolgálati titokról nyilatkozik, ír, „fecseg” stb., büntetőjogi, szabálysértési, fegyelmi következményekkel kell számolnia.

2.6. A NEMZETBIZTONSÁGI SZOLGÁLATOK MŰKÖDÉSI ALAPELVEI

A nemzetbiztonsági szolgálatok működésének alapfeltételei a **törvényi meghatározottság és az egyéni felelősség**. A hivatásos állomány tagja köteles feladatait a törvényes előírásoknak megfelelően ellátni, az előjárója utasításait teljesíteni és Magyarország nemzetbiztonsági érdekeit minden törvényes eszközzel – akár élete kockáztatásával is – érvényesíteni és megvédeni.

A nemzetbiztonsági szolgálatok munkatársai szigorúan hierarchizált viszonyban látják el feladataikat. Az utasítások gyors és precíz végrehajtása elengedhetetlen az eredményes nemzetbiztonsági munkához.

A nemzetbiztonsági szolgálatok olyan szervezetek, amelyeknek fegyveres szolgálati jellegét a nemzetbiztonsági feladatok alapozzák meg. Jellemző az alá-fölérendeltség és az utasítási rendszer. Az utasítást adó az utasítás törvényességéért, az utasítást végrehajtó pedig az általa tett intézkedések törvényességéért felel.

Az Nbtv. ugyanakkor biztosítja, hogy a feltételezett **jogszabályellenes működésről** a szolgálatokon kívül álló, ellenőrző szervek tudomást szerezzenek, és azt kivizsgálják. Ezért ha a munkatárs bűncselekményt követne el az utasítás teljesítésével, a feladat 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 kötelezettség** terheli az állami szerveket, az együttműködés részletes eljárási szabályait – a vonatkozó törvényi keretek között – külön megállapodásokban kell rögzíteni; e megállapodás végső esetben kormányzati döntés által kikényszeríthető.

Az állami szervezetrendszeren kívüli jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek és az állampolgárok együttműködésükkel elősegíthetik a szolgálatok feladatainak eredményes végrehajtását.

A szolgálatok alapfeladatai közé tartozik a kormányzati döntések előkészítéséhez szükséges **információk megszerzése, feldolgozása**. A szolgálatok ez irányú tevékenysége nem lehet öncélú, „túlhajtott adatgyűjtés”, hanem a közvetlen kormányzati igényekhez kell kötődnie.

Ezért biztosítja a törvény a Kormány tagjainak, hogy feladatkörükben – a miniszter útján – a szolgálatok részére információs igényeket jelöljenek meg. Az állami szervek a nemzet biztonságát érintő információkról kötelesek – a Kormány által meghatározottak szerint – adatszolgáltatást teljesíteni.

Ha a nemzetbiztonsági feladat ellátásához szükséges, a szolgálatok valamely munkatársuk által jogosultak – nemzetbiztonsági szempontból különleges fontosságú – állami szervnél, tartós állami tulajdonban lévő gazdálkodó szervezetnél, valamint a törvényben pontosan meghatározott tevékenységet folytató egyéb szervezeteknél **fedett munkaviszonyt** létesíteni.

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 munkaviszony mindig a vezető tudtával jön létre, s a kijelölt személynek meg kell felelnie az alkalmazási feltételeknek. A foglalkoztatás nemzetbiztonsági jellegével kapcsolatos speciális szabályairól – a hatályos jogszabályok keretei közt – megállapodást kell kötni az érintett szervezettel. Tekintettel arra, hogy a kötelező munkaviszony létesítése az állami szervekre és a felsorolásban szereplő gazdálkodó szervezetekre, intézményekre áll fenn, egyéb szervezeteknél a szolgálatok csak kezdeményezhetik a fedett munkaviszony létrehozását, s ezt a megkeresett szervezetek nem kötelesek elfogadni.

A munkaviszonyra a vonatkozó általános munkajogi (szolgálati, közalkalmazotti stb.) szabályok az irányadók. A kijelölt munkatárs ellátja e munkaviszonyból adódó feladatait, hivatásos szolgálati eljárástól csak nemzetbiztonsági feladatai tekintetében kaphat utasítást. Az érintett állami szerv és személy biztonsága, valamint a konkrét feladat ellátása érdekében a munkajogviszony létesítésének nemzetbiztonsági jellege – eltérő megállapodás hiányában – minősített adat.

2.7. 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.

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 tekintettel garanciális szabály a törvényhez kötöttség elve.

Az Nbtv. kimondja, hogy alapvető állampolgári jogok, így különösen a személyes szabadsághoz, a magánlakás, magántitok és levéltitok sérthetetlenségéhez és a személyes adatok védelméhez, valamint a birtokvédelemhez fűződő jogok kizárólag a törvényben foglaltak alapján korlátozhatók.

A tevékenységgel elérni kívánt cél általában több módon megközelíthető, így az eljáró nemzetbiztonsági szolgálat **mérlegelési** lehetősége széles körű. Az intézkedések kiválasztásához nyújt támogatást a szükségesség és arányosság követelménye.

Eszerint a nemzetbiztonsági szolgálatoknak tevékenységük során a rendelkezésre álló lehetőségek (eszközök, módszerek) közül azt kell választaniuk, amely a cél eléréséhez szükséges, és egyben a legkisebb jogkorlátozással jár együtt. A **szükségesség és arányosság** a hazai jogirodalomban, valamint az Alkotmánybíróság döntéseiben egyaránt elismert rendezőelv. Az arányosság mint zsinórmérték mindig csak a konkrét körülmények között vizsgálható és ítélni lehet meg.

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** alkalmazható.

A **bilincs** önkárosítás, további ellenszegülés, illetve szökés és támadás megakadályozására szolgáló, megelőző védelmi jellegű kényszerítő eszköz. Alkalmazható ellenszegülés tanúsítása nélkül vagy a testi kényszer folyamánként is. Az alkalmazás törvényes feltétele, hogy arra kizárólag a nemzetbiztonsági szolgálat hatáskörébe utalt bűncselekmény elkövetésén tetten ért személy előállítása során kerülhet sor, s ezen belül is csak az önkárosítás, a támadás, a szökés és az ellenszegülés megakadályozására.

A törvény 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. Szolgálatot teljesítőnek a nemzetbiztonsági szolgálat konkrét feladatra kijelölt hivatásos állományú tagját kell tekinteni.

A hivatásos állomány tagjának **nincs intézkedési kötelezettsége**, ezért a fenti feltétel hiányában lőfegyverhasználat csak jogos védelmi helyzetben és végszükség esetén, valamint az alább felsorolt, súlyos bűncselekmények elhárítására és védelmi (őrzési) feladatok ellátására megengedett.

A nemzetbiztonsági szolgálat hivatásos állományú tagja lőfegyvert használhat:

- 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 szolgálattal összefüggő „Szigorúan titkos!” minősítési szintű minősített adatnak személy elleni erőszakkal történő 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 részben vagy egészben teljesen mellőzhetők, ha a megelőző intézkedésekre nincs idő, és a késedelem a hivatásos állomány tagját vagy más személy életét, testi épségét közvetlenül veszélyezteti.

A szolgálati lőfegyverhasználat törvényi feltételeinek fennállását az alkalmazónak önállóan kell mérlegelni. Az Nbtv. alkalmazásában lőfegyverhasználatnak kizárólag a szolgálati lőfegyverrel szándékosan, célzottan személyre leadott lövés minősül. A törvény a lőfegyverhasználat esetén általános jelentési kötelezettséget állapít meg, amelyet a szolgálati előljáró felé kell teljesíteni.

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

2.8. A NEMZETBIZTONSÁGI SZOLGÁLATOK ADATKEZELÉSE

A nemzetbiztonsági feladatok ellátásához elengedhetetlen, hogy a szolgálatok adatkezelést végezzenek. Az adatkezelésre vonatkozó szabályozási koncepció arra épül, hogy a személyes, közérdekű és egyéb (minősített) adatokra vonatkozó általános rendelkezéseket az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény, a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény, valamint a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény rendezi.

Így az Nbtv. elsősorban a nemzetbiztonsági szolgálatok speciális helyzetéből, illetve tevékenységéből fakadó különleges felhatalmazásokat és előírásokat rendezi. Azon rendelkezéseket rögzíti, amelyek a nemzetbiztonsági szolgálatokat az általánosnál szélesebb körben hatalmazzák fel a feladataik ellátásához szükséges **adatokhoz való hozzáférésre**, illetve az általánosnál nagyobb mértékben biztosítják számukra az általuk kezelt adatok védelmének lehetőségét. A szabályozás egyfelől keretet szab a nemzetbiztonsági szolgálatok adatgyűjtő tevékenységének, másfelől az adatkezelés tekintetében is érvényesül a szükségességi és arányossági klauzula.

Az Nbtv. meghatározza, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok csak **jogaik gyakorlása és kötelezettségeik teljesítése** során jogosultak más szerv által kezelt adatok igénylésére és megismerésére. A szolgálatok adatkérése minden esetben csak írásban és dokumentáltan történhet. A szolgálatok számára a törvény általános jelleggel biztosítja az adatkérési jogosultságot (általános szabály). Más szervezetek adatkezelését rendező törvények is állapíthatnak meg további sajátos, speciális szabályokat a nemzetbiztonsági szolgálatok adatkérésére és adatkezelésére vonatkozóan (pl. pénzügyi törvény, adóeljárásról szóló törvény).

Az adatkezelésre vonatkozó garanciális szabályok érvényesek a törvény által meghatározott szervezetek nyilvántartó rendszereiből történő adatkérésekre (elhelyezett jelzésekre) is. Ezen adatkezelő szervek a nemzetbiztonsági szolgálatok adatkéréséről, illetve a részükre történt adatszolgáltatásról (jelzés elhelyezéséről) sem az érintettnek, sem más szervnek tájékoztatást nem adhatnak. Mivel ezen adatkérés és adatszolgáltatás ténye minősített adatnak minősül, az erre vonatkozó jogosulatlan tájékoztatás a büntető jogszabályokban meghatározott következményeket vonja maga után.

A hatósági jogkörrel nem rendelkező adatkezelő szervek a szolgálatok adatkérése ellen panasszal fordulhatnak a miniszterhez.

Az adatkezelésre vonatkozó szabályokkal összhangban a nemzetbiztonsági szolgálatok csak **célhoz rendelt adatkezelést** folytathatnak. E kötelezettség másik oldala, hogy a megszerzett adat csak az adott célra használható fel.

Az Nbtv. megteremti annak jogalapját, hogy – a személyes adatok védelmére vonatkozó általános szabályok között – a nemzetbiztonsági szolgálatok külföldi adatkezelő részére, nemzetközi kötelezettségvállalás alapján adatokat továbbítsanak. Az elsősorban bűnüldözési (felderítési) és bűnmegelőzési feladatokat célzó nemzetközi együttműködés tekintetében ez a felhatalmazás elengedhetetlen.

Az adatvédelmi törvényben szabályozott rendelkezések szerint határozták meg a nemzetbiztonsági szolgálatok által vezetett, az általuk továbbított adatokra vonatkozó adatszolgáltatási nyilvántartás tartalmát. Ez garancia arra, hogy az adat útja mindvégig nyomon követhető legyen.

A nemzetbiztonsági szolgálatok feladatainak eredményes ellátása érdekében egyes esetekben elengedhetetlen, hogy adatrendszereiket más adatkezelési rendszerrel vagy rendszerekkel összekapcsolhassák. Az adatkezelési rendszerek csak az adott, konkrét feladat ellátásához szükséges időtartamra kapcsolhatók össze, az eljárást követően a keletkezett adatállományokat törölni kell.

Ugyancsak az adatvédelmi törvény által meghatározott lehetőséggel élve a szolgálatok által kezelt adatok és a nemzetbiztonsági tevékenység védelme érdekében az Nbtv. lehetővé teszi, hogy a főigazgatók az érintettek a nemzetbiztonsági szolgálatok által kezelt adatairól történő tájékoztatásra és törlésre vonatkozó kérelmét, valamint a szolgálatok tevékenységével kapcsolatos közérdekű adat megismerését megtagadhasák. Az elutasított kérelmekről a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot tájékoztatni kell. A minősített adat védelméről szóló törvényben adott felhatalmazás alapján az Nbtv. lehetővé teszi, hogy a szolgálati titok védelme érdekében a főigazgató az érintett személy adatbetekintési jogát korlátozza.

2.9. TITKOS INFORMÁCIÓGYŰJTÉS

A nemzetbiztonsági szolgálatok működésének egyik alapvető jellemzője a titkos információgyűjtés. Ennek lényege, hogy a törvényben meghatározott feladatok ellátása során olyan leplezett és titkos erőket, módszereket és eszközöket alkalmaznak, amelyek segítségével tevékenységük nagy része a nyilvánosság kizárásával történik. A nemzetbiztonsági szolgálatok csak akkor képesek feladataik ellátására, ha számukra a titkos információgyűjtéshez szükséges jogokat törvény biztosítja, és ha az ilyen tevékenységhez szükséges eszközök rendelkezésükre állnak. A titkos információgyűjtés **alapvető jogokat korlátozhat**, ezért a tevékenység csak megfelelő keretek között és hatékony garanciák megléte mellett folytatható. A szolgálatok csak akkor alkalmazhatnak titkos információgyűjtő eszközöket és módszereket, ha az adatok más módon nem szerezhetők be.

2.9.1. KÜLSŐ ENGEDÉLYHEZ NEM KÖTÖTT TITKOS INFORMÁCIÓGYŰJTÉS

A nemzetbiztonsági szolgálatok és az állampolgárok együttműködésének egyik eleme, amikor az állampolgártól az általa ismert tények tekintetében a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagja felvilágosítást kér.

A nemzetbiztonsági jelleg leplezésével történő információgyűjtés során az információt szolgáltató előtt nem a nemzetbiztonsági szolgálat jelenik meg, mert a felvilágosítást kérő eltitkolja a szolgálat-hoz való tartozását, és így szerez adatokat. A szolgálatok feladatkörébe tartozó leplezett törekvések

felderítése és elhárítása teszi szükségessé, hogy a jelentős kockázatvállalást, illetve a speciális szakértelmet igénylő titkos információszerzést a nemzetbiztonsági szolgálatok személyi állománya leplezetten végezze.

A titkos információgyűjtés legismertebb módja, hogy a nemzetbiztonsági szolgálat a feladatkörébe tartozó információkkal (vagy azok megszerzésének lehetőségével) rendelkező személyekkel külső személyek előtt **rejtett kapcsolatot**, együttműködést alakít ki. Az együttműködés ténye és tartalma minősített adat, más előtt fel nem fedhető.

A nemzetbiztonsági szolgálatok személyi állományuk és az együttműködő személyek védelmére, valamint a nemzetbiztonsági tevékenység leplezésére **fedőokmányokat** használhatnak fel. A fedőokmányok megfelelő háttérnek biztosításához fontos, hogy rendvédelmi szerv fedőokmánya csak az érintett miniszter és az érintett szervezet országos vezetőjének tájékoztatásával alkalmazható.

A nemzetbiztonsági szolgálatok számára feladataik végrehajtása során olyan fedőintézmények alapítása is szükséges lehet, amelyek segítségével az együttműködő személy vagy a nemzetbiztonsági szolgálatok tagjának titkos információgyűjtésre irányuló tevékenysége elleplezhető. Az intézmények létesítésére és működésére az általános szabályok érvényesek (cégbejegyzés, adózás stb.).

Az Nbtv. feljogosítja a nemzetbiztonsági szolgálatok munkatársait, hogy feladataik megvalósítása érdekében az érintett személyt, a vele kapcsolatba hozható helyiséget, épületet és más objektumot, terep- és útvonalszakaszt, járművet, eseményt, nem közcélú távközlési eszköz útján folytatott beszélgetést **megfigyeljenek**, és az észlelteket technikai eszközzel **rögzítsék**.

A titkos információgyűjtés eddig felsorolt módjai nem igénylik a külső engedélyt, ezek elvégzése – az alkalmazás törvényi feltételeinek vizsgálatát követően – a nemzetbiztonsági szolgálatok főigazgatóinak vagy az általuk meghatározott vezetőknek a hatáskörébe tartozik.

Sajátos titkos információgyűjtési módszer, amely során a bűncselekmény elkövetőjével **megállapodást** kötnek, s amelynek több fajtája alakult ki.

Az állam nemzetbiztonsághoz fűződő érdekei is szükségessé tehetik a bűncselekményeket elkövető személyekkel az együttműködés kialakítását. Ennek feltétele, hogy az együttműködéssel elérhető nemzetbiztonsági érdek meghaladja az állam büntetőjogi igényének érvényesítéséhez fűződő érdeket. A megállapodás további feltétele, hogy a bűncselekmény elkövetésével alaposan gyanúsítható személlyel szemben a nyomozóhatóság a legfőbb ügyész által kijelölt ügyész előzetes jóváhagyásával tagadhatja vagy szüntetheti meg a nyomozást. A megállapodás alapján a bűncselekmény elkövetésével alaposan gyanúsítható személy arra vállal kötelezettséget, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok által meghatározott szabályok szerint, velük együttműködve információt szolgáltat. A szolgálatok ebben az esetben pedig arra vállalnak kötelezettséget, hogy a nemzetbiztonsági érdek érvényesítése miatt a nyomozás megtagadását vagy megszüntetését kezdeményezik, ily módon biztosítva az érintettnek, hogy a megállapodással törvényesen mentesüljön a büntetőjogi felelősségre vonás alól.

A nemzetbiztonsági szolgálatok nem köthetnek megállapodást azzal a személlyel, aki olyan bűncselekményt követett el, amellyel más életét szándékosan kioltotta. Ez a korlátozás összhangban áll a Btk.-nak az elévülhetetlen bűncselekményekre vonatkozó szakaszaival.

2.9.2. KÜLSŐ ENGEDÉLYHEZ KÖTÖTT TITKOS INFORMÁCIÓGYŰJTÉS

Az Nbtv. szerint a lakás, valamint egyéb, a közönség számára nyitva nem álló helyiség titkos átkutatása, megfigyelése, a levél és egyéb postai küldemények ellenőrzése, a közcélú telefonvezetéken vagy azt helyettesítő távközlési szolgáltatás útján továbbított közlemények, valamint számítástechnikai eszköz útján továbbított, vagy azon tárolt adatok megismerése és technikai eszközökkel történő rögzítése külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtés.

Postai küldemények alatt a postai szolgáltatásokról szóló törvény által meghatározott küldeményeket, távközlési szolgáltatáson az elektronikus hírközlésről szóló törvényi rendelkezések által meghatározott szolgáltatásokat kell érteni. Közös jellemzőjük, hogy ezen eljárások a magánlakás sérthetlenségéhez és a magántitok védelméhez való jog sérelmét eredményezik.

Az Nbtv. előírásainak betartásával biztosítható, hogy az állampolgári jogok korlátozása csak törvényben meghatározott esetekben és feltételek megléte esetén kiadott külső – illetve kivételesen és ideiglenes jelleggel főigazgatói – engedély alapján történjen. Az Nbtv. pontosan meghatározza mind a titkos információgyűjtés engedélyezésére irányuló kérelem előterjesztésére jogosultak körét, mind az előterjesztés tartalmi elemeit. A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat főigazgatója – a testület szolgáltató jellegére tekintettel – a belső biztonsági és bűnmegelőzési célú ellenőrzési feladatok ellátását kivéve, nem élhet a titkos információgyűjtés kezdeményezésével.

A jogalkotó **osztott külső engedélyezési rendszert** határozott meg konkrét bűncselekmények felderítése tekintetében. Hasonlóan a rendőrségi törvényben elfogadott megoldáshoz, 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 72 órán belül határozatot hoz. A titkos információgyűjtés eseténként 90 napig engedélyezhető, ez az időtartam a feltételek újbóli vizsgálata, illetve megléte esetén legfeljebb 90 nappal meghosszabbítható.

Ha az engedélyezési eljárás miatti késedelem sértené a nemzetbiztonsági szolgálat eredményes működéséhez fűződő érdeket, a nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója az engedélyezésre irányuló előterjesztés egyidejű benyújtása mellett, a miniszter/bíró döntéséig **kivételesen** engedélyezheti a külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtés folytatását. Ugyanazon ügyben – ha a nemzetbiztonságra közvetlen veszélyt jelentő új tény nem merül fel – a főigazgatók csak egyszer élhetnek a kivételes engedélyezés lehetőségével.

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.

Az érintett személyek védelmét szolgáló 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 szükséges külső vagy belső engedélyről a Nemzetbiztonsági Szakszolgálatot igénybe vevő szervezet köteles gondoskodni, vagyis a megrendelő felel az alkalmazás megalapozottságáért. A Szakszolgálat felel a titkos információgyűjtésnek az engedélyben és az igénylésben meghatározottak szerinti szakszerű végrehajtásáért.

A Szakszolgálat a szolgáltatói tevékenysége során keletkezett adatokat a megrendelőnek köteles továbbítani. Az átadott adat csak megbízható forrásból származó, ellenőrzött információ lehet, amelynek hitelességéért a Szakszolgálat a felelős. Az adat további felhasználásáért, illetve az erre alapozott intézkedés megtételéért értelemszerűen a megrendelő szolgálat felel.

A titkos információgyűjtés nyilvánosságra hozatalának elkerülése érdekében a nemzetbiztonsági szolgálatoknak nyújtott, az engedélyben foglalt tevékenység ténye minősített adat.

2.9.3. A NEMZETBIZTONSÁGI VÉDELEM ÉS ELLENŐRZÉS SZABÁLYAI

A nemzetbiztonsági szolgálatok feladatai közül a biztonsági védelem és az ellenőrzés a legrészletesebben szabályozott. Ennek indoka nem az, hogy a szolgálatok tevékenysége során ezek a feladatok kapják a legnagyobb hangsúlyt (vagyis hogy mennyiségileg és fontosságában ez lenne a „legnagyobb feladat”), hanem a **garanciális szabályok** minél szélesebb meghatározása.

Kiemelt jelentőségű nemzetbiztonsági érdek, 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 felderítsék.

A szolgálatok által végzett nemzetbiztonsági védelem célja nem az állandó fizikai védelem, hanem egy általános **szűrő-kutató** jellegű **felderítő tevékenység**. 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 személyeket⁶⁷ – a nemzetbiztonsági érdekek érvényre juttatása, így különösen e személyek befolyásolhatóságának, zsarolhatóságának, az adott munkakör betöltéséhez szükséges sajátos biztonsági feltételek meglétének 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.

Ugyanígy biztonsági ellenőrzés alá esnek a jogszabály⁶⁸ alapján nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső jogviszonyt betöltő személyek (minisztériumok és az általuk irányított, felügyelt szervek egyes

⁶⁷ A fontos és bizalmas munkaköröket az Nbtv. tételesen felsorolja.

⁶⁸ Az egyes nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső jogviszonyokról és a nemzetbiztonsági ellenőrzéssel összefüggő lényeges adatokról, valamint a lényeges adatok bejelentésének rendjéről szóló 303/2013. (VII. 31.) Korm. rendelet.

vezetői, munkatársai), továbbá a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény alapján minősített adatot felhasználó személyek.

Nemzetbiztonsági ellenőrzést kell elrendelni a fontos és bizalmas munkakörbe, nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső jogviszonyba történő kinevezés, megbízás, minősített adat megismerésére vonatkozó felhasználói engedély kiadása előtt, valamint e megbízásuk, munkakörük betöltése alatt legalább ötévenként.

Az ellenőrzés mindig az érintett tudtával, annak írásbeli előzetes **beleegyezésével** történhet.

Az ellenőrzéshez történő hozzájárulás az érintett munkaköröknél alkalmazási feltétel, az ellenőrzéshez történő hozzájárulás megtagadása kizáró ok. Az ellenőrzés alá vont személy a biztonsági ellenőrzés kezdetekor 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, az ellenőrzést végző nemzetbiztonsági szolgálat hozzájárul az ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony létesítéséhez, ellenkező esetben a hozzájárulását megtagadja.

Amennyiben a nemzetbiztonsági szolgálat a hozzájárulást megtagadja (vagy azt visszavonja), a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló 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 szövegségi 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 a nemzetbiztonsági feladat védelme érdekében a törvény hatályánál fogva az ellenőrzés során keletkezett adatok minősített adatot képeznek.

A nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személyeknek a biztonsági kérdőívben megadott adatai közül a lényeges adatok, tények vagy körülmények⁶⁹ megváltozásáról (legkésőbb 8 napon belül) írásban tájékoztatniuk kell a nemzetbiztonsági ellenőrzés kezdeményezésére jogosultat.

⁶⁹ A lényeges adatok, tények, körülmények körét, illetve a bejelentés rendjét és módját a 303/2013. (VII. 31.) Korm. rendelet határozza meg.

2.10. 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 túlkapásaitól, 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 kívánt.

A bizottság a felügyelő miniszertől 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 folyamatos tájékoztatáskérés 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, ügýtípusairól 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 nemzetbiztonsága szempontjából fontos értékelő jelentéseket, betekinthez a nem konkrét ügyekre vonatkozó tájékoztató jelentésekbe, és tájékoztatást kap a szolgálatokkal kapcsolatos kormányhatározatokról.

A szolgálatok működésével összefüggő szabálytalanságokról a bizottság tudomást szerezhet – többek között – saját általános tájékozódása során, állampolgári panasz alapján, parancsmegtagadás 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.

E szűk körű korlátozás a nemzetközi gyakorlatban elfogadott elv rögzítését jelenti.

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.

Összegzésként megállapítható, hogy a biztonság megteremtésének és állami garanciáinak egyik sajátos, személyeket érintő eszközrendszere ölt testet a nemzetbiztonsági szolgálatokban. Munkájuk nélkülözhetetlen az állampolgárok biztonságérzetének fenntartásához.

Fontos, hogy működésük mindenki számára átlátható keretek között történjen. Munkatársaik, alkalmazottaik törvénytisztelete, szakértelme és a mindenkori kormányzathoz való lojalitásuk olyan követelmények, amelyek a demokratikus államrend zavartalan működésének egyik zálogát képezik.

Azok a törvény adta különleges jogosítványok, amelyekkel az állampolgárok alapjogait is korlátozhatják, indokoltá teszik, hogy a társadalom tagjai a legszélesebb körben legyenek tájékozottak ennek elveiről és gyakorlatáról a főbb összefüggések mentén.

3.

A NATO–EU MINŐSÍTETT INFORMÁCIÓK VÉDELME

Minősített információnak nevezünk azon adatokat, amelyekről egy úgynevezett minősítési eljárással megállapították, hogy illetéktelen személy számára hozzáférhetővé tételével a közérdek sérülhet, ezért védeni és megismerhetőségét korlátozni szükséges. Az információ akkor számít minősített adatnak, ha a minősítési jelölés a meghatározott formai követelmények szerint azon fel van tüntetve.

Hazánktól a NATO-, illetve az EU-tagság elnyerésekor aláírt biztonsági megállapodás megköveteli, hogy az azokban meghatározott normák szerint vegyük ki részünket a biztonsági erőfeszítésekből. A két szövetségi rendszerhez való csatlakozásunk újfajta biztonsági szemléletet és szabályrendszer alkalmazását követelte meg tőlünk, amely szabályok túlnyomó többsége ma már a nemzeti minősített információk kezelésében is érvényesül.⁷⁰ Az EU gyakorlatilag átvette és alkalmazza a NATO kiforrott és meglehetősen rigorózus szabály-, illetve eljárási rendjét, különbség szinte csak a minősített információk jelölésében van, amennyiben a NATO angol, az EU francia és angol nyelvű jelölést alkalmaz.

A biztonsági megállapodás alapján a tagállamok szavatolják azt, hogy a minősített információk védelmet nyernek a titkosság, sérthetetlenség és a hozzáférés csorbulása ellen olyan biztonsági programokkal, amelyek megfelelnek a meghatározott biztonsági alapelveknek és minimum-normáknak a szövetségen belül azonos fokú védelem érdekében.

A fejezet kizárólag a NATO és az EU (együtt: szövetség) minősített információinak védelmével foglalkozik, ezért a „NATO, EU” megnevezést csak a szükséges esetekben (például a nemzeti minősített adatoktól és szabályoktól való megkülönböztetés érdekében) tüntetjük fel.

3.1. A MINŐSÍTETT INFORMÁCIÓK VÉDELMEÉRT FELELŐS NEMZETI BIZTONSÁGI SZERVEZETEK

A tagállamok minősített információkra vonatkozó biztonsági rendszerének kialakításáért, illetve fenntartásáért a nemzeti biztonsági hatóság – Magyarországon a Nemzeti Biztonsági Felügyelet⁷¹ – a felelős.

A **Nemzeti Biztonsági Felügyelet** a Belügyminisztérium szervezeti keretében működő, önálló feladattal és hatósági jogkörrel rendelkező szervezet, feladata a minősített adat védelmének hatósági

⁷⁰ Lásd a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény, a Nemzeti Biztonsági Felügyelet működésének, valamint a minősített adat kezelésének rendjéről szóló 90/2010. (III. 26.) Korm. rendelet, valamint a minősített adat elektronikus biztonságának, valamint a rejtjeltevékenység engedélyezésének és hatósági felügyeletének részletes szabályairól szóló 161/2010. (V. 6.) Korm. rendelet előírásait.

⁷¹ 2009. évi CLV. törvény 20. §

felügyelete, a minősített adatok kezelésének hatósági engedélyezése és felügyelete, valamint a nemzeti iparbiztonsági hatósági feladatok ellátása.

A tagállamokban a minősített információk fogadását, címzettekhez történő eljuttatását a legmagasabb minősítési szinten akkreditált központi **nyilvántartók** végzik. Ezt a szerepet Magyarországon a NATO információk esetében a Honvédelmi Minisztérium szervezetében működő NATO Központi Nyilvántartó, valamint a KüM szervezetébe tartozó EU Központi Nyilvántartó tölti be.

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 szervezetnél a minősített információk védelmére, felügyeletére és ellenőrzésére **biztonsági vezetőt** neveznek ki, a Nemzeti Biztonsági Felügyelet egyetértésével.

A szövetség minősített információkra vonatkozó biztonsági rendszerének működése a tagállamok nemzetbiztonsági szervezeteinek működésére is támaszkodik. Ezek az adott nemzet törvényes rendjének védelme érdekében információkat gyűjtenek, elemeznek, értékelnek a szövetséget is veszélyeztető lehetséges fenyegetésekről, mint például a kémkedésről, felforgatásról, szabotázsról, illetve napjaink biztonságát fenyegető új elemeiről, a terrorizmusról, a szervezett bűnözésről és az illegális migrációról.

3.2. BIZTONSÁGI ALAPELVEK

A biztonsági rendszer elemeit úgy kell felépíteni, hogy azok összességén való áthatolás költsége, az energiaráfordítás nagysága meghaladja a megszerezhető információ értékét. A védelem akkor kielégítő, ha **teljes körű és zárt**, azaz a rendszer összes elemére kiterjed. A védelmi rendszerben levő gyenge pontok az elviselhető szintet meghaladóan emelhetik a kockázat mértékét.

A védelemnek folyamatosnak kell lennie (nem függhet időtartamtól, változó körülményektől és viszonyoktól), és a következő főbb alapelveknek kell megfelelnie.

- A minősített információ megismerése kizárólag olyan személyek kaphatnak engedélyt, akik a vonatkozó biztonsági eljárásrendről tájékoztatást kaptak, a személyüket érintő biztonsági ellenőrzés nem állapított meg kockázati tényezőt, és munkájukhoz az adott információk nélkülözhetetlenek. Ez utóbbi alapelv a „**csak azoknak, akiknek szükséges**” (need to know) néven ismert.
- A minősített információk védelme egy sor kiegyensúlyozott (egymást kiegészítő) biztonsági intézkedésen keresztül valósul meg, ideértve a személyi, fizikai, információvédelmi és informatikai biztonsági intézkedéseket, melyek kiterjednek minden olyan személyre, aki hozzáféréssel rendelkezik a minősített információkhoz, minden olyan adathordozóra, mely minősített információkat tartalmaz, illetve minden olyan területre (létesítményre), melyben ilyen jellegű információ található.
- Minden olyan esetet, amikor a biztonság feltételezhetően sérült, azonnal jelenteni kell a nemzeti biztonsági hatóságnak. A jelentéseket az illetékesek értékeli, felméri a kár nagyságát, és annak alapján megfelelő intézkedéseket fogantatosítanak.
- A minősített információk kibocsátói annak ismeretében adnak át információkat a NATO-nak vagy az EU-nak, illetve a tagországoknak, hogy a minősített információk kezelése, védelme a szövetség információkezelési politikájának és biztonsági politikájának (alapelveinek) megfelelően történik.
- A minősített információk az információ kibocsátójának ellenőrzése alatt állnak.

- A minősített információk átadása szövetségen kívüli országnak vagy szervezetnek csak abban az esetben történhet meg, ha aláírták a biztonsági megállapodást a meghatározott fokú védelem biztosítására.

3.3. A MINŐSÍTETT INFORMÁCIÓK VÉDELME NEK 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 figyelembevételével.

A védelmi elemek a személyi biztonság, a fizikai biztonság, az adminisztratív biztonság és az informatikai biztonság.

3.3.1. A SZEMÉLYI BIZTONSÁG

A személyi biztonsági eljárásrend azt a célt szolgálja, hogy csak olyan személy kaphasson engedélyt a minősített információkhoz való hozzáférésre, aki nem jelent elfogadhatatlan **veszélyforrást** a szövetség biztonságára.

A szövetségnek a biztonsági alapelveknek megfelelően egységes bizalmassági szabványra van szüksége azon személyek lojalitásával, szavahihetőségével és megbízhatóságával kapcsolatban, akik hozzáférési (felhasználói) engedéllyel rendelkeznek, és munkájukból, illetve beosztásukból adódóan betekintést nyerhetnek minősített adatokba.

Ahhoz, hogy ez teljesíthető legyen, azon személyeknek, akik számára hozzáférés szükséges „Bizalmas” vagy magasabb minősítésű információkhoz, megfelelő szintű vizsgálaton kell keresztülmenniük annak érdekében, hogy bizonyossággal kizárható legyen, hogy az adott személy vagy házasátársa, a vele egy háztartásban élő, illetve közeli családtagja kockázatot jelent a szövetség biztonságára.

Néhány biztonsági **kockázati tényező** példaként:

- kémkedés, szabotázs, terrorcselekmény vagy zendülés bűncselekmény elkövetése, illetve kísérlete, az ilyen cselekményben történő közreműködés, bűnsegédi vagy felbujtói szerep, továbbá ilyen bűncselekményekkel kapcsolatba hozható személyekkel tartott kapcsolat;
- tagság olyan szervezetben, mely erőszakos, felforgató vagy bármely más törvénytelen módon igyekszik megváltoztatni a hatalmi berendezkedést;
- valótlan állítás a személyi biztonsági kérdőív kitöltésekor vagy a biztonsági meghallgatás során;
- komoly anyagi nehézségek vagy ellenkezőleg, indokolatlanul nagy vagyon, alkoholproblémák, kábítószer-használat, és/vagy legális kábítószerrel visszaélés;
- biztonsági előírások súlyosan vagy több alkalommal történő megszegése, illetéktelen behatolás (vagy annak kísérlete) kommunikációs és információs rendszerekbe.

Adott személy számára csak akkor engedélyezhető a hozzáférés a minősített információkhoz, ha a vizsgálatot végző nemzetbiztonsági szerv kockázatot nem tartalmazó szakvéleményt állított ki róla.

A szakvélemény alapján a vizsgált személyről a nemzeti biztonsági hatóság a 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 **hozzáférési (felhasználói) engedély** szükséges, amelyen megjelölik, 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 szervezet biztonsági megbízottjának feladata, hogy fentieket figyelemmel kíséresse, és amennyiben már nem indokolt, a nemzeti biztonsági hatósággal visszavonassa a személyi biztonsági tanúsítványt.

A biztonsági védelem érdekében rendszeres képzéseket kell tartani. Ezek alkalmával az érintett személyek figyelmét fel kell hívni saját felelősségükre a biztonság fenntartása érdekében, valamint annak szükségességére, hogy minden olyan körülményt, tény, ismeretet jelenteniük kell a biztonsági vezetőknek, amely biztonsági helyzetüket megváltoztat(hat)ja.

3.3.2. FIZIKAI BIZTONSÁG

A fizikai biztonság a meghatározott fizikai védelmi intézkedések alkalmazását jelenti olyan létesítményekben, amelyek minősített információkat, adatokat tárolnak és/vagy kezelnek, és emiatt azokat védeni kell az illegális behatolástól, az elvesztéstől vagy titoksértéstől. Azon intézkedések összességében, 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 őrök 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 mennyiségének.

Annak eldöntésekor, hogy milyen fokú fizikai biztonsági védelem szükséges, az összes releváns tényezőt figyelembe kell venni, mint például:

- a tárolt információ kategóriáját (minősítési szintjét);
- az információk mennyiségét és az adathordozók típusát (papíralapú, számítógépen tárolt stb.);
- a személyzet biztonsági ellenőrzöttségét és azt, hogy kinek szükséges tudnia az információkról;

- az ellenérdekelt hírszerző szolgálatok információigényét képező adatok veszélyeztettségét, illetve az egyéb veszélyek (szabotázs, terrorista vagy az államrendet felforgató tevékenységek stb.) bekövetkezésének realitását;
- az információk tárolásának módját stb.

3.3.2.1. A fizikai biztonsági intézkedések kialakítása

A fizikai biztonsági programok a „**mélyégi 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 őrséget. A legbelső szinten elhelyezkedő intézkedések az őrség reagáló idejével összhangban megfelelő késleltetést biztosítanak annak érdekében, hogy az őrség feltartóztathassa a behatolókat.

3.3.2.2. Biztonsági területek

Azokat a helyszíneket, ahol bizalmas, illetve magasabb minőségű 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 a hadműveleti terem egy NATO-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 személyzet (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.

Adminisztratív zóna: a 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.

3.3.2.3. A fizikai biztonsági elemek

A biztonsági elemek kialakítása a biztonsági terület fokozatához (I. vagy II. osztályú) és az ott tárolt minősített információk szintjéhez igazodik. Az egyes 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.

A biztonsági terület határán telepített **behatolás-érzékelő** rendszereket rejtetten is lehet használni vagy jól láthatóan, hogy elrettentésként funkcionáljanak. A téves riasztások elkerülésére célszerű kiegészítő rendszerrel együtt alkalmazni, mint például a zártláncú kamerarendszer.

A **beléptetési ellenőrzés** megvalósulhat elektronikus, elektromechanikus formában vagy őr (recep-
ciós) személyében. Az I. vagy a II. osztályú biztonsági területekre történő belépést beléptető vagy személyfelismerő rendszerrel kell ellenőrizni.

A biztonsági **őrök** feladatait, valamint az őrjáratok szükségességét és gyakoriságát a kockázat szintjének és a további biztonsági eszközök meglétének figyelembevételével kell meghatározni.

Például egy olyan I. osztályú biztonsági terület esetében, ahol titkos minősítési szintű adatokat tárolnak, a helyiség falzatának egy 30 cm vastagságú tömör téglafal szilárdsági mutatójával kell rendelkeznie. Az ablakra 90x90 mm-es kiosztású, 10 mm átmérőjű acélrácsot kell oldhatatlanul felszerelni, az ajtónak pedig minimum 10 perces áttörésgátlással kell rendelkeznie. A belépés beléptető rendszeren keresztül történhet, a helyiségben füstjelzőt, behatolás-jelzőt kell telepíteni, és az őrség reakcióideje – összhangban az ajtó, ablak késleltetési idejével – nem lehet hosszabb 10 percnél.

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 félévente egy alkalommal.

3.3.2.4. *Technikai támadások elleni védelem*

Azokban a helyiségekben, amelyekben „Titkos!” vagy magasabb minősítésű információk megbeszélése történik, megfelelő védelmet kell biztosítani a passzív és az aktív lehallgatás ellen.

A passzív lehallgatás elleni védekezés tartalmazhat hangszigetelt falakat, ajtókat, padlót és mennyezetet. Az aktív lehallgatás elleni védekezéshez már a helyiség anyagainak, bútorainak, berendezési tárgyainak és irodai eszközeinek, műszaki és/vagy fizikai biztonsági vizsgálata szükséges. Ezeket a vizsgálatokat képzett biztonsági személyzet hajthatja végre.

A használaton kívüli helyiségeket a fizikai biztonsági normáknak megfelelően kell zárni és/vagy őrizni, a kulcsokat biztonsági kulcsként kell kezelni.

Ezeket a területeket (helyiségeket) rendszeresen fizikai és/vagy technikai ellenőrzés alá kell vetni a biztonsági hatóság követelményei szerint. Az ellenőrzéseket akkor is végre kell hajtani, ha

jogosulatlan belépés történt vagy annak gyanúja merült fel, illetve akkor, ha külső személyek végeztek munkálatokat.

Semmilyen bútort vagy felszerelést nem szabad bevinni ezekre a területekre anélkül, hogy azt képzett biztonsági személyzet fizikailag alaposan meg nem vizsgálta, lehallgató eszközök után kutatva.

Nyilvántartást kell vezetni a technikailag biztonságos területekre be- és onnan kivitt bútorok és felszerelések típusáról, cikkszámáról és leltári számáról.

Alapvetően nem szabad telefonokat felszerelni ilyen területeken. Mindazonáltal, ahol használatuk elkerülhetetlen, fizikailag ki kell őket kapcsolni a minősített információt tartalmazó megbeszélések ideje alatt. Tilos a mobiltelefonok és más elektro-akusztikus alkatrészekkel rendelkező elektronikai eszközök használata is.

Ha fennáll a veszélye annak, hogy illetéktelen személyek kívülről ráláthatnak minősített adatokra, megfelelő intézkedéseket (rálátás elleni védelmet) kell tenni a kockázat kivédése érdekében, nappali és mesterséges világítási fényviszonyok mellett egyaránt.

3.3.3. ADMINISZTRATÍV BIZTONSÁG (AZ INFORMÁCIÓK BIZTONSÁGA)

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;
- az információ ellenőrzése és kezelése;
- az információ sokszorosítása, fordítása, valamint kivonatolása;
- az információk fizikai úton történő terjesztése, illetve továbbítása;
- az átvétel és nyilvántartásba vétel;
- a selejtezés és a megsemmisítés;
- a biztonsági intézkedések megsértése, megszegése, kompromittálódása esetén annak soron kívüli jelentése.

3.3.3.1. Az információ minősítése és jelölése

Az adathordozókon biztonsági minősítési jelöléseket kell alkalmazni, melyek jelzik, hogy mekkora kár (veszteség) érheti a NATO, illetve az EU és/vagy a tagországok biztonságát az információhoz történő jogosulatlan hozzáférés esetén.

A **biztonsági minősítések** és fontossági sorrendjük a következő:

- „NATO Szigorúan titkos!” („Cosmic Top Secret!”), „EU Szigorúan titkos!” („TRES SECRET UE”, „EU TOP SECRET”) – a jogosulatlan betekintés **rendkívül komoly károkat** okozna a NATO-nak, illetve az EU-nak.

- „NATO Titkos!” („NATO Secret”), „EU Titkos!” („SECRET UE”/ „SECRET EU”) – a jogosulatlan betekintés **komoly károkat** okozhatna a NATO-nak, illetve az EU-nak.
- „NATO Bizalmas!” („NATO Confidential”), „EU Bizalmas” („CONFIDENTIEL UE”/ „CONFIDENTIAL EU”) – a jogosulatlan betekintés **károkat** okozhat a NATO-nak, illetve az EU-nak.
- „NATO Korlátozott terjesztésű!” („NATO Restricted”), „EU Korlátozott terjesztésű!” („RESTREINT UE”/ „RESTRICTED EU”) – a jogosulatlan hozzáférés a NATO vagy az EU érdekeit, hatékonyságát aláásná, **hátrányosan befolyásolná**.

3.3.3.2. *A minősítés rendje és követelményei*

Minden minősített információt tartalmazó dokumentumon jól láthatóan és félreérthetetlenül fel kell tüntetni a megfelelő minősítést és azt a határidőt, amíg a minősítés érvényben marad. Az információ biztonsági minősítésének, valamint a terjesztés körének kezdeti meghatározása a kibocsátó feladata (felelőssége).

Egy dokumentum minősítése legalább olyan fokozatú lesz, mint a legmagasabb minősítést hordozó bármely összetevője. Ha több forrásból származó információkból hoznak létre anyagot, azt meg kell vizsgálni az általános biztonsági minősítési szempontok szerint, mert előfordulhat, hogy a végtermék minősítése magasabb fokú lesz, mint az összetevők minősítése.

Minden egyes tagország és a szövetség polgári és katonai testületei az általuk kibocsátott „Szigorúan titkos!” minősítésű információk esetében legalább ötévente felülvizsgálják a minősítés érvényben tartásának szükségességét.

3.3.3.3. *Sokszorosítás, fordítás és kivonat*

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 jelenteni kell a kibocsátónak.

Ha szükséges, hogy a minősített dokumentum kibocsátója az abban foglalt információk további terjesztését korlátozza, erre vonatkozóan feltüntethet különleges korlátozásokat (például: „Jelen dokumentum sokszorosítása tilos!”).

3.3.3.4. *Az irattározás rendje*

A minősített információkkal való munkavégzéshez olyan irattári (ügyviteli) rendszerrel kell rendelkezni, amelyben nyomon követhető, ki a felelős az információk fogadásáért, kezeléséért, szétosztásáért és megsemmisítéséért. Az adott szervezet információbiztonsági utasításában részletesen meg kell határozni a minősített információk feldolgozásának ügyviteli rendjét, a sokszorosítás, a fordítás,

a kivonatolás eljárásrendjét, az információk terjesztésének és továbbításának, selejtezésének, valamint megsemmisítésének követelményeit.

A Nyilvántartónak (és a Kezelő pontnak) legalább évente egy alkalommal bizottsági ellenőrzést kell végrehajtania az általa vezetett nyilvántartások, iratkezelési segédletek és a kezelt minősített információk meglétének ellenőrzésére.

3.3.3.5. *A továbbítás rendje*

Tagállamon belül a minősített információk fizikai úton történő továbbítása az állami futárszolgálat igénybevételével (indokolt esetben külön futár útján) történhet, amelyhez a dokumentumot úgy kell becsomagolni, hogy az megóvja a jogosulatlan hozzáféréstől.

A következő elveket kell egységesen alkalmazni:

- a dokumentumot két átlátszatlan, erős borítóba kell zárni;
- a belső borítón fel kell tüntetni a címzett teljes megnevezését és címét, a megfelelő minősítést, valamennyi egyéb jelzéssel, illetve figyelmeztetéssel együtt;
- a külső borítón csak a címzett megnevezését és címét, valamint az iktatáshoz szükséges azonosító számot szabad feltüntetni (a külső borítóról nem derülhet ki, hogy minősített információkat tartalmaz).

A minősített információk nemzetközi továbbítása diplomáciai postával vagy katonai futárral történhet.

3.3.3.6. *A megsemmisítés*

A Nyilvántartó köteles a saját készítésű minősített információkat folyamatosan felülvizsgálni, és a továbbiakban már nem szükséges információkat, beleértve a fölösleges vagy aktualitásukat veszített információkat és a hulladékot is oly módon megsemmisíteni, ami biztosítja, hogy azokat nem lehet rekonstruálni. A megsemmisítés bizottságilag történik, arról jegyzőkönyv készül, amelyet 15 évig meg kell őrizni.

3.3.3.7. *Biztonsági rendszabályok megsértése, titoksértés és veszélyeztetés*

A minősített információk védelme alapvetően a biztonsági rendszabályok megtervezésétől függ, amelyekben érvényesülnek a jóváhagyott biztonsági alapelvek és a kezelésükre vonatkozó utasítások. A biztonsági rendszabályok hatékony megvalósítása oktatással, képzéssel és ellenőrzéssel érhető el, melyeket ki kell egészíteni a megfelelő fegyelmi vagy rendkívüli esetekben jogi szankciókkal is.

A biztonsági rendszabályok bármilyen megsértése esetén jelentést kell tenni a biztonsági hatóságnak. A titoksértés/veszélyeztetés jelentésének fő célja az, hogy a szövetségnek a minősített információt kibocsátó szervezeti eleme képes legyen felmérni a szövetséget ért károkozás nagyságát, és megtudja tenni a szükséges lépéseket annak minimalizálására.

3.3.4. ELEKTRONIKUS INFORMÁCIÓVÉDELEM

Az elektronikus információvédelem 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 elektronikus információvédelem, az **INFOSEC** a minősített elektronikus információk védelmének alapelveit és minimum normáit tartalmazza. 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:

- Bizalmasság. A minősített elektronikus információk **bizalmasságának megőrzése**, melynek lényege: **illetéktelen számára az információ nem válhat megismerhetővé;**
- Sértetlenség. A minősített elektronikus információk **sértetlenségének megőrzése**, amelynek lényege: az információt **kizárólag az arra jogosult módosíthatja, törölheti;**
- Rendelkezésre állás. A minősített elektronikus információk **rendelkezésre állásának megőrzése**, amelynek lényege: az információnak **az arra jogosultak részére elérhetőnek kell lennie.**

A biztonsági célkitűzések között felsorolt bizalmasság, sérthetlenség és rendelkezésre állás kifejezések a Confidentiality, Integrity, Availability kifejezések tükörfordításai, amely, a szavak kezdőbetűiből a CIA mozaikszót képezve, könnyebben megjegyezhető.

A minősített elektronikus információk bizalmasságának, sérthetlenségének és elérhetőségének védelmét olyan minimum követelményként jelentkező intézkedéssorozattal kell biztosítani, melynek célja az általános védelem elérése az olyan, gyakran előforduló problémákkal szemben, melyekről tudott, hogy minden rendszert, támogató rendszerszolgáltatást és erőforrást károsítanak (véletlenszerűen vagy szándékosan). A körülményeknek megfelelő külön intézkedéseket kell foganatosítani abban az esetben, ha a kockázatfelmérés során megállapították, hogy a minősített elektronikus információk nagyobb veszélynek vannak kitéve, mely specifikus fenyegetettség és nagyobb sérülékenység formájában jelentkeznek.

Az informatikai biztonsági védelem, a **COMPUSEC** olyan hardverek és szoftverek használatát jelenti, 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, a **COMSEC** olyan biztonsági tevékenység, amely kizárja, hogy illetéktelen személyek vagy automatikus rendszerek a minősített információk birtokába jussanak.

A minősített adatot kezelő számítógépek **adattároló eszközeit** megfelelő módon kell azonosítani, tárolni és védelmezni úgy, hogy az megfelelően a rajtuk tárolt legmagasabb minőségű információval

kapcsolatos követelményeknek. Az adattároló eszközökön tárolt minősített információk törlése csak a biztonsági hatóság által meghatározott eljárásrend szerint lehetséges.

Az **elszámoltathatóság** nagyon fontos követelmény, amelynek célja, hogy ki lehessen vizsgálni a szándékos vagy véletlenszerű titoksértést, és fel lehessen mérni az abból származó kár mértékét.

Ha **minősített információkat elektronikus úton továbbítanak**, a bizalmasság, a sértetlenség és a rendelkezésre állás követelményét rejtjelezés eszközeivel kell biztosítani. Ehhez a rejtjelező és kapcsolódó eszközöket a biztonsági hatósággal külön jóvá kell hagyatni.

Olyan biztonsági intézkedéseket kell fogantatni, melyek védelmet nyújtanak a minősített információk nem szándékos **elektromágneses jelkibocsátás** révén bekövetkező kompromittálódása ellen (jelkibocsátási biztonság). Az intézkedéseknek összhangban kell lenniük a felhasználás kockázatával és az információk érzékenységgel. Minden elektronikai berendezés, így a számítógép is kibocsát rezgéseket, amelyeket elfogva és különböző eljárásoknak alávetve az adatok kinyerhetőek.

A monitor, a hangkártya, a hangszórók, a videokártya, a monitor kábel, a merevlemez, a tápegység mind sugároz jeleket, amelyeket a burkolat egyfajta antennaként továbbít a környezetbe. Ezt a tényt komoly biztonsági résként kell kezelni, amelyre a különböző **TEMPEST** megoldások többszintű védelmi rendszerrel igyekeznek reagálni. A TEMPEST egy, a '60-as években folytatott NSA vizsgálat fedőneve volt, mely során különböző elektronikus adatfeldolgozó egységek kisugárzását vizsgálták.

A TEMPEST ma már különböző rendszabályok összességét jelenti, mely a nem akaratlagos kisugárzásból, kivezetésből származó információ visszanyerés megelőzésére, megakadályozására irányul (például az elektromos kábelek vonalvezetésére, az áramellátásban rádiófrekvenciás szűrők alkalmazására, a rendszer környezetében alkalmazható berendezésekre, elektromágneses árnyékolástechnikai megoldásokra, csökkentett kisugárzású hardver eszközök alkalmazására stb.). A laboratóriumi tesztek bebizonyították, hogy tökéletes információvédelmet a fizikai közeg átalakításán túl a háttérzaj létrehozásával érhetik el. A vizsgálatok szerint az elektromágneses hullámok sokszorosításával, minél több „fals” rezgés mesterséges indukálásával már szinte lehetetlen az adatvisszafejtés. 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 kómersz 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 vásárlása szükséges.

Összegésként megállapítható: a biztonság szintjének meghatározásában és a védelem megszervezésében az adat, az információ által hordozott érték a meghatározó. A védelem célja, hogy a támadások kárvonzata és a védelem költségének viszonya az elviselhető szintet ne haladja meg. Az információbiztonsági előírások szinte katonai jellegűek, egyértelműen hierarchizáltak és egységesítettek, ezzel csökkentve az eljárásbeli hibákból fakadó kockázatot. A rendszer minden szintjén azonosak

az elvárások – az információ – betekintési jogosultság független az egyén hierarchiában elfoglalt helyétől. A beosztás és a személy biztonsági ellenőrzése után megállapított felhasználási jogosultság határozza meg a hozzáférhető információk szintjét. Az egységes rendszerben nem számít a nemzeti hovatartozás, a beosztás szintje vagy a rendfokozat. A hozzáférés szintje adott időtartamig/feladat végzéséig érvényes. A minősített információkhoz való hozzáférés a beosztás hosszabb ideig történő betöltése esetén is időkorlátos (beosztástól, szervezettől, missziótól stb.) függ.

AJÁNLOTT IRODALOM ÉS JOGSZABÁLYOK JEGYZÉKE

Azoknak, akik a tantárgyból vagy a tantárgyhoz tartozó egyes témakörökből a vizsgakövetelményekhez kapcsolódó vagy azon túlmenő ismereteket akarnak megszerezni, a következő – a jegyzet megírásához felhasznált – jogszabályokat ajánljuk a figyelmébe:

- Gartner, Heinz: *Nemzetközi biztonság. Fogalmak A-tól Z-ig*. Budapest, Zrínyi, 2007.
- Gazdag Ferenc (szerk.): *Biztonsági tanulmányok – biztonságpolitika*. Budapest, ZMNE, 2011.
- Kobilka István (szerk.): *Nemzetbiztonsági alapismeretek*. Budapest, NKE, 2013.
- Tóth Péter (szerk.): *Az integrált biztonsági szféra magyarországi megteremtése felé*. Budapest, MTA, 2008.
- **Magyarország Alaptörvénye** (2011. április 25.)
- **1992. évi LXVI. törvény** a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról
- **1995. évi CXXV. törvény** a Magyar Köztársaság nemzetbiztonsági szolgálatairól
- **1996. évi XLIII. törvény** a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról
- **2009. évi CLV. törvény** a minősített adatok védelméről
- **2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról**
- **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
- **2011. évi CL XVI. törvény** a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről
- **2013. évi XCVII. törvény** a honvédségi adatkezelésről, az egyes honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos katonai igazgatási feladatokról
- **131/2003. (VIII. 22.) Korm. rendelet** a nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása feladatai végrehajtásának szabályozásáról
- **55/2010. (III. 11.) Korm. rendelet** a befogadó nemzeti támogatás részletes kormányzati feladatairól;
- **90/2010. (III. 26.) Korm. rendelet** a Nemzeti Biztonsági Felügyelet működésének, valamint a minősített adat kezelésének rendjéről
- **161/2010. (V. 6.) Korm. rendelet** a minősített adat elektronikus biztonságának, valamint a rejtjeltevékenység engedélyezésének és hatósági felügyeletének részletes szabályairól
- **234/2011. (XI. 10) Korm. rendelet** a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról
- **278/2011. (XII. 20.) Korm. rendelet** a NATO Válságreakálási Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer rendeltetéséről, feladatairól, eljárási rendjéről, a közreműködők kötelezettségeiről
- **290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet** a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról

- **303/2013. (VII. 31.) Korm. rendelet** az egyes nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső jogviszonyokról és a nemzetbiztonsági ellenőrzéssel összefüggő lényeges adatokról, valamint a lényeges adatok bejelentésének rendjéről
- **360/2013. (X. 11.) Korm. rendelet** az energetikai létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről
- **521/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet** az egészségügyi válsághelyzeti ellátásról
- **152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet** a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről
- **94/1998. (XII. 28.) OGY határozat** a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikai alapelveiről
- **2080/2008. (VI. 30.) Korm. határozat** a Kritikus Infrastruktúra Védelem Nemzeti Programjáról
- **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
- **1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat** Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról
- **1150/2012. (V. 15.) Korm. határozat** a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról
- **1656/2012. (XII. 20.) Korm. határozat** a Nemzeti Katonai Stratégiáról
- **1525/2013. (VIII. 12.) Korm. határozat** a Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról