

Katonai Jogi és Hadijogi Szemle

A Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság Tudományos Folyóirata



Szerkesztői előszó

Fejes Erik – Till Szabolcs Péter

Gondolatok a bajtársiasság jogi megítéléséről

Keszely László – Muhoray Árpád – Vass Gyula

*A védelmi igazgatási rendszer fejlődése kialakításától
a védelmi és biztonsági reform kezdetéig*

Kádár Pál

*A magyar különleges jogrendi szabályozás újabb lépcsője
és a válságkezelés*

Görbe Boldizsár

Van vissza út? Avagy a lefokozás büntetése a Hjkr. tükrében

Ambrusz József – Taxner Tünde – Rigó Balázs

A válságkommunikáció sajátosságai és feladatai

13. évfolyam (2025.) 3–4. szám

Főszerkesztő

Dr. habil. Hautzinger Zoltán PhD. r. ezredes

Társszerkesztők

Dr. Csiha Gábor ezredes

Dr. Farkas Ádám PhD. alezredes

Dr. Kelemen Roland PhD.

Felelős kiadó

Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság
1055 Budapest, Markó u. 27.

A kiadó képviselője

Dr. Kádár Pál PhD. dandártábornok

Megjelenik

Elektronikusan 3 havonta
és évközi különszámokkal

Közzététel helye

www.hadijog.hu

ISSN

2064-4558

A borítót tervezte:

Dr. Czebe András (czprod.co@gmail.com)

A tanulmányokban foglaltak kizárólag a szerzők szakmai
álláspontját tükrözik és azok nem azonosíthatók
sem a szerkesztők, sem a kiadók állásfoglalásaként.

Minden jog fenntartva. Bármilyen másolás, sokszorosítás, illetve
adatfeldolgozó rendszerben való tárolás a kiadó előzetes írásbeli
hozzájárulásához van kötve.

Tartalom

Szerkesztői előszó	3
--------------------------	---

TANULMÁNYOK

Fejes Erik – Till Szabolcs Péter	5
<i>Gondolatok a bajtársiasság jogi megítéléséről</i>	

Keszely László – Muhoray Árpád – Vass Gyula	32
<i>A védelmi igazgatási rendszer fejlődése kialakításától a védelmi és biztonsági reform kezdetéig</i>	

MŰHELY

Kádár Pál	93
<i>A magyar különleges jogrendi szabályozás újabb lépcsője és a válságkezelés</i>	

Görbe Boldizsár	118
<i>Van vissza út? Avagy a lefokozás büntetés a Hjkr. tükrében</i>	

FÓRUM

Ambrusz József – Taxner Tünde – Rigó Balázs	155
<i>A válságkommunikáció sajátosságai és feladatai</i>	

Szerzőink	191
-----------------	-----

Szerzői útmutató	192
------------------------	-----

Szerkesztői előszó

Tisztelt Olvasóink!

A Társaság 2025. évi periodikájának újabb dupla számában a klasszikus katonai büntető anyagi jog, valamint a különleges jogrend kérdései kerülnek terítékre a magyar védelmi igazgatás rendszerének ezredfordulós történeti áttekintésével egyetemben. A kiadványt színesíti egy aktuális, a vészhelyzeti válságkommunikációról szóló kitekintés is.

A szemleszám tanulmányozásához kívánunk hasznos időtöltést!

a szerkesztők

Budapest, 2026. január 30.

TANULMÁNYOK

Fejes Erik – Till Szabolcs Péter

Gondolatok a bajtársiasság jogi megítéléséről

„Alaptörvényünk egyértelműen kinyilvánítja, hogy a haza védelme nemzeti ügy, minden magyar állampolgár köteles a haza védelmére. Hazánk védelme tehát mindannyiunk kötelessége, de katonáink ennél többre vállalkoznak, hiszen a katonai hivatás több a rendkívüli kötelezettségnél. Honvédeink békeidőszakban is hazánk és mindennapjaink biztonságának őrzői. Hivatásuk egyszerre szól a hazáért való tenni akarásról, a bajtársiasságról, az áldozatkészségről, a közösség szolgálatáról és az örökös készenlétről. Mindezt nemcsak háborús veszélyben, hanem békeidőben is vállalják mindannyiunkért, belföldön és nemzetközi missziókban egyaránt.”¹

1. Bevezetés

Az Országgyűlés elnökének 2025. május 21-én – a Magyar Honvédelem Napja alkalmából – tartott napirend előtti megemlékezésében hangsúlyos elemként szerepelt a bajtársiasság, egy sorban említve a hazáért való tenni akarással, az áldozatkészséggel és a közösség szolgálata iránti elkötelezettséggel. Jelentését a Hadtudományi Lexikon a katonai közösségen belüli kölcsönös kapcsolatok erkölcsi kifejeződéseként határozza meg, ami a szolgálatellátás során alakul ki. Alapvető megnyilvánulási formái: egymás segítése és kölcsönös támogatása mind

¹ Országgyűlési Napló, 156/1. 22141. o.

békeidőben, mind háborúban. A bajtársiasság erősíti a katonai közösség morális helyzetét, összekovácsoltságát és hadrafoghatóságát. Jogszabály vagy szabályzat előírhatja a legalapvetőbb bajtársi kötelezettségeket, amelyeknek megfelelően a katona köteles társa emberi méltósághoz fűződő jogait tiszteletben tartani, szükség- illetve veszélyhelyzet esetén neki minden segítséget megadni.²

Boda Mihály – a közös szellemiség és értékek mellett (*l'esprit de corps*) – a katonai hivatáshoz való hűség alapjaként határozza meg a bajtársiasságot.³ Az I. világháborúban a nyugati fronton szolgáló Erich Maria Remarque „*Nyugaton a helyzet változatlan*” című művében szemléletes leírást ad kialakulásáról és jelentőségéről:

„Kipróbálták rajtunk az összes lehetséges kaszárnyai fogást, és gyakran üvöltöttünk mérgünkben. Néhányan közülünk bele is betegedtek ebbe, sőt Wolf meghalt tüdőgyulladásban. De nevetségesnek tartottuk volna, ha beadjuk a derekunkat. Kemény, gyanakvó, érzéketlen, bosszúvágyó, durva emberrekké váltunk, és ez jól volt így, mert éppen ezekre a tulajdonságokra volt szükségünk. Ha ilyesfajta kiképzés nélkül küldtek volna ki bennünket a lövészárokbba, a legtöbbben talán megbolondultunk volna. Így azonban elő voltunk készítve arra, ami ránk várt. Nem törtünk össze, alkalmazkodtunk mindenhez, húszéves korunk segített ebben, ami viszont sok egyebet megnehezített. A legfontosabb azonban az volt, hogy fölébredt bennünk egy szilárd, gyakorlati összetartozás

² SZABÓ József (szerk.): *Hadtudományi Lexikon*, Budapest, Magyar Hadtudományi Társaság, 1995. 112. o.

³ BODA Mihály: *A katonai erények – Hadtörténelmi példákkal szemléltetett katonai etikai elmélet*, Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021. 121. o.

érzés, ami a harctéren a lehető legjobb dologgá vált, amit csak a háború teremthetett meg: a bajtársi érzés!”⁴

A szolgálat ellátása során az életet, a testi épséget és az egészséget veszélyeztető helyzetek is adódhatnak (ld. bevetések), amikor a katonák csak egymás – akár az önfeláldozásig terjedő – segítségére számíthatnak. Ez feltétlen bizalmat követel meg egymás irányába, ami a bajtársiasság talán legfontosabb vetületeként értékelhető.

A honvédelmi, rendvédelmi, valamint a polgári nemzetbiztonsági feladatokat ellátó szervek elkülönült személyi állományainak tagjai (pl. a honvéd a honvédnek, rendőr a rendőrnek stb.), továbbá a közös szolgálati feladatot teljesítők – *beosztásra és rendfokozatra tekintet nélkül* – bajtársai egymásnak.⁵ Így a szigorúan hierarchizált, alá- fölérendeltségen alapuló rendszereken belül e sajátos kötelék teremt – mindenkit azonos szintre emelve – egységet, illetve szolgál kohéziós erőként.

Mindezek alapján látható, hogy a bajtársiasság a katonai életviszonyok fontos összetevője, az állam külső és belső biztonságáért felelős szervek rendeltetésszerű működését biztosító tényezők elemi része.

Ennek megfelelően a *honvédek jogállásáról szóló* 137/2024. (VI. 28.) korm. rendelet (a továbbiakban: Hjkr.) 2. § (3) bekezdése a hazaszeretet mellett a bajtársiasságot is a katonai szolgálat alapértékeként említi, ezért – ha túllépünk a kiemelés kizárólagosan deklaratív jellegén – feltételeznünk kell a bajtársi minőség katonai szolgálat szempontjából meghatározó kötelezettségi természetét is a patriotizmustól elkülönült értelmezési tartománnyal.

⁴ REMARQUE, Eric Maria: *Nyugaton a helyet változtatlan*, Budapest, Cartaphilius, 2008. 26–27. o. Idézi: BODA: i. m. 122–123. o.

⁵ Vö. a *katonai büntetőtörvénykönyvről* szóló 1948. évi LXII. törvénycikk indokolásának IV. pontjában írtakkal.

Tanulmányunk célja ennek felvázolása, érintve a szolgálati jog etikai szegmensét, a lehetséges büntetőjogi kapcsolódásokat, valamint a normatív szabályozásnak a rendvédelmi és a polgári nemzetbiztonsági feladatokat ellátó szervek hivatásos állományára vonatkozó kiterjesztésének lehetőségét. Utóbbi esetkört elkülönülten is indokolt vizsgálni, különös tekintettel arra, hogy a rendőrségre, a hivatásos katasztrófavédelmi szervre, a büntetés-végrehajtási szervezetre, az Országgyűlési Őrségre, valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokra vonatkozó törvényi rendelkezésekben nem szerepel a bajtársiasság, függetlenül a védelmi és biztonsági érdekű közös feladatellátás lehetőségétől.

2. A bajtársiasság szabályozása

Jelentőségét felismerve számos állam szabályozta a bajtársiasság intézményét, illetve az abból fakadó egyes követelményeket.

2.1. Nemzetközi kitekintés

A Német Szövetségi Köztársaságban normatív szinten is megjelenik a bajtársiasság követelménye: a katonák jogállásáról szóló törvény (*Gesetz über die Rechtsstellung der Soldaten*) 12. §-a értelmében a haderő minden tagja köteles

- egymás irányába az elvárható tiszteletet megadni,
- egymás becsületét, jogait tiszteletben tartani és
- támogatni a másikat a bajban, illetőleg kimenteni a veszélyből.⁶

⁶ Ld. <http://bundesrecht.juris.de/sg/>.

„Kameradschaft Der Zusammenhalt der Bundeswehr beruht wesentlich auf Kameradschaft. Sie verpflichtet alle Soldaten, die Würde, die Ehre und die Rechte des Kameraden zu achten und ihm in Not und Gefahr beizustehen. Das schließt gegenseitige Anerkennung, Rücksicht und Achtung fremder Anschauungen ein.“	„Bajtársiasság A Német Szövetségi Köztársaság hadseregének egysége alapvetően a bajtársiasságon alapul. Minden katonát kötelez társai méltóságának, becsületének és jogainak tiszteletben tartására, valamint segítségnyújtásra szükség és veszély idején. Beletartozik mások kölcsönös elismerése, véleményének figyelembevétele és tisztelete.”
--	--

A jogszabály szövegéből következően a bajtársiasság magában foglalja a kölcsönös elismerés, a tisztelet, illetőleg a mások helyzetére való odafigyelés követelményeit is. A *Kameradschaft* így egy meglehetősen komplex elvárásrendszer alapoz meg.

A Francia Köztársaságban az Idegenlégiónak a '80-es években megalkotott becsületkódexe (*Code d'honneur du légionnaire*) tartalmazza a katonák egymás megkülönböztetés nélküli, családtagként történő elfogadását azzal, hogy bajtársához mindenki köteles ragaszkodni.⁷

„2. Chaque légionnaire est ton frère d'armes, quelle que soit sa nationalité, sa race ou sa religion. Tu lui manifestes toujours la solidarité étroite qui doit unir les membres d'une même famille. 3. Respectueux des traditions, attaché à tes chefs, la discipline et la camaraderie sont ta force, le courage et la loyauté tes vertus.”	„2. Nemzetiségre, fajra, vallásra való tekintet nélkül minden légiós a bajtársad. Mindig úgy bánsz velük, mintha egy családhoz tartoznátok. 3. Erőd a hagyománytisztelet, a parancsnokaidhoz, a fegyelemhez és a bajtársiassághoz való ragaszkodás, erényeid a bátorság és a lojalitás.”
--	---

⁷ Ld. <https://www.legion-etrangere.com/mdl/page.php?id=92&titre=Code-d-honneur-du-legionnaire>.

Az izraeli haderő 1994-ben kiadott – szintén jogi kötőerő nélküli – etikai szabályzatában (רוח צה"ל) rendelkezik a bajtársiasságról, amelynek központi eleme az önfeláldozásig terjedő áldozatvállalás.⁸

החייל יפעל מתוך אחריות ומסירות, לחבריו לשירות, ויחלץ תמיד לעזרתם כשהם זקוקים לו או תלויים בו, חרף כל סכנה וקושי, עד כדי חירוף הנפש.	„A katona testvéries és odaadó bajtársai iránt, mindenkor köteles segítségükre sietni, amikor azok rá vannak utalva vagy tőle függnék – minden veszélyt és nehézséget vállalva, akár élete kockáztatásával is.”
---	---

E három nemzetközi példa – részben a szolgálatteljesítés eltérő körülményeire is visszavezethető, így eltérő hangsúlyokkal – közös részében az egymás iránti pozitív viszonyulás és segítségnyújtás hangsúlyozása mellett végső soron a kockázatvállalás valamilyen fokáig terjeszti ki a bajtársak egymás iránti kötelezettségeit.

2.2. Magyarország – történeti előzmények

A bajtárs – akár az élet kockáztatásával történő – kimentésének kötelezettsége tartalmi szempontból a magyar jogban már a kora újkorban szabályozást nyert. Kassa város 1607-es hadi regulája kimondta, hogy „[c]onfoederatiót csinálni minden rendek között hit alatt, hogy egyik az másik mellett kész legyen meghalni és a várost az koronás királynak megtartani.”⁹

A Magyar Királyi Honvédség számára 1875-ben kiadott „A-32, a.” jelzetű Szolgálati Szabályzat részletesen rögzítette,

⁸ Ld. [https://www.idf.il/ל-רוח-צה"ל/אודות/וועדונים](https://www.idf.il/ל-רוח-צה).

⁹ KEMÉNY Lajos: Hadi rendtartás 1607-ből, *Hadtörténelmi Közlemények*, 1915/1. 229. 2. pont.

hogy a honvéd „[b]ármely fegyvernemhez, csapattesthez, vagy karhoz, valamint szövetséges hatalmakhoz tartozó bajtársakkal jó egyetértésben [...] éljen. [...] A bajtársak kölcsönös támogatását az élet minden helyzetében a közszellem és egyetértés parancsolja. Ellenben méltatlanok kímélése és becstelen cselekedeteknek eltitkolása, ezen kötelesség téves felfogásáról tanúskodik.”¹⁰

E szabályozás tehát a bajtársiassághoz tartozó pozitív elvárások és az annak téves felfogásából fakadó magatartások szétválasztását és eltérő megítélését eredményezi, immáron a kötelezettség alanyait (bajtársak) is nevesítve.

A haderő 1931. évi szolgálati szabályzata is ezen előírásokat ismételte meg érdemi változtatás nélkül.¹¹

A Magyar Királyi Csendőrség 1941-ben kiadott ún. „tízparancsolata” etikai elvárásként határozta meg a bajtársiasságot.

„5. Tiszteld előljáróidat, mint atyádat, szeresd bajtársaidat, mint tenmagadat.”¹²

A szabályzatszerű katonai megszólítások között a rendszerváltoztatást közvetlenül megelőző időszakban, egészen a Magyar Honvédség megalakulásáig az „elvtárs” formulát a „bajtárs” váltotta, ezáltal utalva az 1956-os forradalmi hagyományokra.¹³

¹⁰ A-32, a. jelzetű Szolgálati Szabályzat 19. és 21. pontjai.

¹¹ 3000/elnökség – 1931. számú körrendelet.

¹² CHRISTIÁN László: *A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség*, Győr, Universitas-Győr, 2011. 224. o.

¹³ *A Magyar Népköztársaság fegyveres erői szolgálati szabályzatának módosításáról szóló 4/1989. (VII. 7.) HM rendelet 1. § (2) bekezdés*; DOMONKOS László: Bajtárs, *Magyar Hírlap*, 2024. október 28. (<https://www.magyarhirlap.hu/velemeney/20241027-bajtars>) és Kő András: Bajtárs és elvtárs, *Magyar Hírlap*, 2022. augusztus 27. (<https://www.magyarhirlap.hu/velemeney/20220826-baj-tars-es-elvtars>). Az átmenetiség ellen szól ugyanakkor, hogy a honvédelmi

Ekkoriban általában hiányzott jogszabályainkból a nem szövegpontosságú kötelezettségek értelmezési keretként történő előírása,¹⁴ így a „bajtárs” kitétel voltaképpen kizárólag a katonatársak megjelölésére szolgált, az ahhoz kapcsolható, döntően erkölcsi eredetű elvárások nevesítése nélkül.

A *honvédelemről szóló* 1993. évi CX. törvény 55. § (3) bekezdése szabályozta először hazánkban törvényi szinten a bajtársiasságból fakadó egyes követelményeket.

„A katona köteles tiszteletben tartani bajtársai emberi méltóságához fűződő jogait, szükség vagy veszélyhelyzet esetén nekik segítséget nyújtani.”

E megfogalmazás szerint az általános kötelezettségek nem a bajtársiasság elvárásának részelemeiként kerültek nevesítésre, hanem a bajtárs fogalma alanyi értelemben, a hozzá viszonyuló másik katonához képest rögzült. *A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló* 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: *régi Hszt.*) 332. § (1) bekezdése azonban 1996. július 6-án hatályon kívül helyezte a rendelkezést.

Ezt követően a *Katonai Etikai Kódex* szabályai között bukkant fel ismét a bajtársiasság követelménye, mint a katonai szolgálat egyik kiemelt erkölcsi erénye és alapértéke, amely a katonatársakért való kiállást, felelősségérzetet, önzetlen segítőkész szolidaritást és együttérző áldozatvállalást követel meg.¹⁵

érdekvédelem egyik állandó szereplője, az 1990-ben alakult Bajtársi Egyesületek Országos Szövetsége, azóta is nevében hordozza a megjelölést.

¹⁴ TILL Szabolcs: *A honvédelmi alkotmányosság 30 éve Magyarországon 1988–2017*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2017. 188–189. o. A kiemelt német fogalmak, amelyekhez képest, a bajtársiasság (*Kameradschaft*) elkülöníthető: a bátorság (*Tapferkeit*), az odaadás (*Hingabe*) és a becsületesség (*Ehre*).

¹⁵ *A „Katonai Etikai Kódex” közzétételéről, a „Honvédségi Etikai Tanács” létesítéséről és feladatairól szóló* 67/2003. (HK 18.) HM utasítás 1. számú melléklet.

A *Katonai Etikai Kódexben* konkrétan a „bajtársai”, „bajtársaihoz” „bajtár-saival” és a „bajtársi értékek” megfogalmazás szerepelt, az első három kitételhez rögzítve a nyitottságot, tiszteletet, felelősséget és emberségességet, a bajtársakat a munkatársak szinonimájaként, vagy elkülönült sajátosságú csoportjaként kezelve, leválasztva a hierarchikus viszonyban álló előljárókról és alárendeltekről.¹⁶ A parancsnok (vezető) magatartásával kapcsolatos elvárás utal konkrétan a bajtársiasság katonai szervezeti minőséget kialakító szerepére: „...intézkedésein, szakmai tevékenységén túl példamutatásával is elősegíti, hogy az általa irányított szervezet tagjai egységes, bajtársi értékekben gondolkodó, a szervezeti célok megvalósításáért hatékonyan együttműködő közösséget alkossanak...”

A *Magyar Honvédség Szolgálati Szabályzatának kiadásáról* szóló 24/2005. (VI. 30.) HM rendelet (a továbbiakban: Szolg. Szab.) több pontja is utal a bajtársiasságra. Ezek közül az első előfordulás jelzői szerkezetben a gondolkodásmód elvárt minőségére utal, míg a második – tárgyi értelemben – a katonatársak összefoglaló megjelölésére szolgál.

„A Magyar Honvédség tényleges állományú tagja „legyen fegyelmezett, becsületes, őszinte, bátor. Jellemezze határozott fellépés, *bajtársias gondolkodásmód*, a Haza iránti hűség és áldozatkészség, kötelességei és feladatai teljesítésében állhatatosság. Magatartásával érdemeljen ki tekintélyt és megbecsülést, nyerje el bajtársai bizalmát.”¹⁷

¹⁶ „A katona: [...] érezzen felelősséget a munkatársai, bajtársai iránt [...]. A munkatársakkal való kapcsolattartás során a katona: [...] tisztelettel viszonyul bajtársaihoz, alárendeltjeihez és feletteseihez; bajtár-saival, munkatár-saival nyitott, emberséges...”

¹⁷ *Szolg. Szab.* 6. b) pont, kiemelés hozzáadva.

„A katona műveleti területen teljesített külföldi szolgálata során válságos körülmények között se hagyja el a helyét parancs nélkül, semmiképpen se hagyja cserben *bajtársait*, vagy azokat a polgári személyeket, akik védelmére parancsot kapott.”¹⁸

A katonai felsőoktatási intézményben, az alapképzésben ösztöndíj szerződés alapján, a mesterképzésben központi támogatás alapján tanulmányokat folytató hallgatókkal, valamint a Magyar Honvédséggel szolgálati jogviszonyt létesítő tiszti beosztásba tervezett személyekkel szemben támasztandó általános katonai és katonai szakmai követelményekről szóló 90/2008. (HK 8.) HVK vezérkari főnöki intézkedés a politikamentesség és a lojalitás mellett a katonai nevelés általános elvárásaként utal a bajtársiasságra.

A hivatásos katasztrófavédelmi szervek állományának, valamint a polgári védelmi szervezetek Szolgálati Szabályzatáról szóló 49/2011. (XII. 20.) BM rendelet 30. § j) pontja a káresemény helyszínén teljesített külszolgálat vonatkozásában tesz említést a bajtársiasságról, amikor kimondja, hogy a hivatásos állomány tagja válságos körülmények között se hagyja cserben társait.

A régi Hszt. „A rendvédelmi hivatás etikai alapelvei” elnevezésű alcímét 2012. január 1-jével a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény közszolgálati életpályák összehangolásával összefüggő, valamint egyes munkaügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXXIV. törvény iktatta be.¹⁹ Bár a régi Hszt. vonatkozó

¹⁸ Uo. 19. pont, kiemelés hozzáadva.

¹⁹ A régi Hszt. 70/B. § (1) és (2) bekezdései szerint a rendvédelmi hivatás etikai alapelvei a hivatásos állomány tagjai tekintetében különösen a hűség, a nemzeti érdek előnyben részesítése, a méltóság és a tisztesség, az előítéletektől való mentesség, a pártatlanság, a szakszerűség, az együttműködés és az arányosság. A rendvédelmi hivatás etikai alapelvei a fegyveres szerv közalkalmazottai tekintetében különösen az elkötelezettség, nemzeti

rendelkezése meglehetősen szerteágazó és kissé esetlegesnek tűnő etikai kategóriarendszert tartalmazott, mégsem volt része a bajtársiasság.

Érintett személykör / elvárás	Hivatásos	Rendvédelmi közalkalmazott	Vezető hivatásos
Hűség	X		X
Nemzeti érdek előnyben részesítése	X		
Méltóság	X		X
Tisztesség	X		
Előítéletektől mentesség	X		
Pártatlanság	X		X
Szakszerűség	X		X
Együttműködés	X		
Arányosság	X		X
Elkötelezettség		X	
Példamutatás			X
Szakmai szempontok érvényesítése			X
Számonkérési kötelezettség			X

A honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény sem tartalmazott a bajtársiasságra vonatkozó rendelkezést, bár a szolgálati jog korabeli összefoglaló értékelése a Szolgálati Szabályzat és a Katonai Etikai Kódex előírásait annak részeként kezelte.²⁰ Amint

érdek előnyben részesítése, a tisztesség, előítéletektől való mentesség és az együttműködés. Mindezekon túlmenően a vezetőkkel szemben támasztott további etikai alapelv a példamutatás, a szakmai szempontok érvényesítése és a számonkérési kötelezettség.

²⁰ „A honvédekkel szembeni morális elvárásokat, a szolgálati érintkezés és a katonai udvariasság alapjait [...] a Szolgálati Szabályzat és a Katonai Etikai Kódex határozza meg. Ezek zsinórmértékül kívánnak szolgálni

arról már a bevezetőben említést tettünk, a *Hjkr.* 2. § (3) bekezdése végül mégis a katonai szolgálat alapértékeként definiálta a bajtársiasság intézményét.

Tartalmát a *hivatásos és a szerződéses állományra vonatkozó előjárói döntéshozatal és a személyügyi eljárások általános szabályairól* szóló 28/2024. (VIII. 15.) HM utasítás 8. mellékletének 54. pontja fejt ki a teljesítményértékelésben szereplő kompetenciák fogalmi meghatározásai között. Eszerint a bajtársiasság annak a jellemzője, hogy az értékelt mennyire képes olyan kapcsolatok építésére, melyek fontosak az adott közösség hatékony működése érdekében, milyen mértékben képes áldozatot hozni a közös cél elérése érdekében. Ez azonban megítélésünk szerint nem feltétlenül a bajtársiasság leglényegesebb mozzanatait emeli ki.

A honvédek vonatkozásában a bajtársiasságról ezt meghaladóan – törvényi szinten – kizárólag a Honvéd Koronaőrség eszküjének szövege tesz említést.²¹

A rendvédelmi és polgári nemzetbiztonsági feladatokat ellátó szervek közül a rendőrséget érintően találhatunk részletes leírást a bajtársiasságról.

a honvédeknek a szolgálatteljesítés, a társadalmi érintkezés és a magánélet mindennapi cselekedetei és viselkedése során, külön kiemelve a parancsnokok fokozott felelősségét és példamutatását, segítséget nyújtva a döntési dilemmaként jelentkező élethelyzetekben a követésre ajánlott és a kifogásolható magatartásformák felismeréséhez és kezeléséhez, ezáltal ahhoz, hogy megfeleljenek a haza és a társadalom elvárásainak, a szolgálat és a hivatás értékrendjének (*integritás követelmény*). A katona kiemelt erkölcsi erényei, alapértékei a *hazaszeretet, a hűség, a bátorság, a bajtársiasság, a tisztesség, a becsületesség és a fegyelmezettség*.” SZEKENDI Gyöngyvér – VARGA Zoltán: A katonák jogállásának sajátosságai és fejlesztésének lehetséges irányai, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2020/1. 37–38. o.

²¹ *A honvédelemről és a Magyar Honvédségről* szóló 2021. évi CXL. törvény 2. melléklet 3. pont.

Az Országos Rendőr-főkapitányság által 2007-ben kiadott Rendőri Hivatás Etikai Kódexének 6. pontja a következőket tartalmazza.

„A rendőr együttműködik munkatársaival, velük kulturáltan, a kölcsönös tisztelet és megbecsülés szellemében érintkezik. Önzetlen támogatást nyújt, a problémák megoldását elősegítő légkör kialakítására törekszik. Tudását, gyakorlati tapasztalatait megosztja munkatársaival. Áldozatkészen védi társai életét, testi épségét, óvja jó hírnevüket. Követi a jó példával előjárókat, elítéli az erkölcstelen magatartást tanúsítókat. A rendőr megnyilvánulásai során elhatárolódik a rendőri hivatással szembehelyezkedő munkatársaitól.”²²

Ehhez a Rendőri Hivatás Etikai Kódexének a Gecse Gábor – Volter Zsolt szerzőpáros által közreadott kommentárja a következőket fűzi hozzá.

„A bajtársiasság fogalma a rendőri testülethez tartozók, érdekek közösségén alapuló, kölcsönös segítségnyújtásban, bizalomban megnyilvánuló viszonya. A bajtársiasság egymás segítésében és támogatásában, nevelésében nyilvánul meg a munkavégzéskor, egyes krízishelyzetekben és a magánélet terén. Idetartozó fogalom a testület tagjai közötti szolidaritás, amely az érdekek közösségén, a tevékenység egységén alapul. A bajtársiasság körébe vonható még a bizalom követelménye, amely munkatársunk cselekedeteihez és magához a munkatársunkhoz fűződő viszony, alapja a másik ember becsültelességében való meggyőződés. Az egymás iránti bizalom

²² <https://www.police.hu/hu/a-rendorsegrol/testulet/altalanosan/a-rendori-hivatas-etikai-kodexe>.

elvesztése végső soron elvezethet a Rendőrség működőképességének elvesztéséhez is.

A bajtársiasság az együttműködési kötelezettség munkajogi kategóriáján túlmutató követelmény [amelynek] megsértése munkajogi, fegyelmi felelősséget teremthet. A bajtársiasság fogalma ezzel szemben olyan többletkövetelményt jelenít meg, amely optimális célként megfogalmazható állapotot tart szem előtt. Ennek az optimális, elérendő állapotnak az elemei az önzetlen támogatás, a problémamegoldó légkör, a tudásnak és a gyakorlati tapasztalatnak az átadása.

Az etikai kódex előírja, hogy a rendőr áldozatkészen védje társai életét, testi épségét, és óvja jó hírnevüket. Az áldozatkészség olyan erkölcsi tulajdonság, amely magában foglalja az önfeláldozás lehetőségét is. Ennek az erkölcsi tulajdonságnak a megléte alapkövetelmény minden olyan rendőrnél, aki intézkedésre jogosult és kötelezett. A hivatásos állományú rendőrök ugyanis nem fordíthatják el a fejüket egy felvetődő veszélyhelyzet esetén.

A jó példa követése, az erkölcstelen munkatársak elítélése két síkon értelmezendő. Egyfelől az erkölcsi kódex hatályosulásának az általános megfogalmazását jelenti. A jogi kényszer, a kikényszeríthetőség nem áll rendelkezésre az erkölcsi kódex tekintetében, ezért az csak áttételesen, a mindennapok praxisában érvényesülhet. Az erkölcsi előírások érvényesülésének lehetséges eszköze az önkéntes normakövetés, a normák belső meggyőződéssé válása lehet.

A bajtársiasság azt is jelenti, hogy a jó példával elől járó munkatársak követésre, míg az erkölcstelen munkatársak elutasításra érdemesek. Egy közösség belső önszabályozó mechanizmusa jó esetben spontán módon is így alakul. A feladat tehát egyszerűen megfogalmazva a következő: ne a rossz példával elől járókat, a simliseket, a normasértőket kövessük, hanem a becsületes munkát végző rendőröket. Ennek

a gondolatnak a szellemében, pedig időnként nyugodtan hangot lehet adni ilyen irányú véleményünknek, természetesen a véleménynyilvánítás jogilag megengedett keretein belül maradva.”²³

3. A bajtársiasság megnyilvánulási formái

A bajtársiasság pontos tartalmát leginkább az abból fakadó kötelezettségek számbavétele útján határozhatjuk meg. A jogintézmény alapját a *szolidaritás*, azaz az egymás iránti felelősségvállalás, valamint a *tisztelet* képezi.

Előbbi egymás segítségét jelenti, amibe

- a kölcsönös *erkölcsi vagy akár anyagi jellegű támogatás*, illetve
- *a veszélyhelyzetbe került társ* – akár az élet, a testi épség és az egészség kockáztatásával történő – *kimentésének kötelezettsége* is beletartozik, ami odafigyelést, a saját érdekek háttérbe szorítását és áldozatvállalást követel meg a katonák részéről. Itt említhetjük továbbá az *egymás iránti kiállást* is, míg a tisztelet *egymás becsületének és jogainak*, különösen az emberi méltóságnak az *elfogadásaként* értékelhető.

E vonatkozásban szükséges arra is utalni, hogy a megnyilvánulási formák végső soron nem kifejezetten honvéd-specifikusak, ha nem is normatív szinten, de a rendvédelmi és a polgári nemzetbiztonsági feladatokat ellátó szervek hivatásos állománya esetében is elvárásként jelentkeznek.

²³ GECSE Gábor – VOLTER Zsolt: A rendőri hivatás etikai kódexe. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények 10. – Tanulmányok „A rendészet kultúrája – kulturált rendészet” című tudományos konferenciáról*, Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, 2009. 86–87. o.

4. A bajtársiasság kikényszeríthetőségének eszközei

A bajtársiasság alapvetően erkölcsi kategória, azonban az abból fakadó egyes kötelezettségek jogilag is értékelés alá vonhatók.

4. 1. *Munka- és szolgálati jog*

Amint arra a Rendőri Hivatás Etikai Kódexének kommentárja is rámutat, a bajtársiasság az együttműködési kötelezettségen túlmutató követelmény, amelynek megsértése munkajogi, fegyelmi felelősséget teremthet.

E körben a *Hjkr.* 26. §-ában, *a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról* szóló 2015. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) 185. §-ában, valamint *a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok személyi állományának jogállásáról* szóló 2024. évi LXX. törvény (a továbbiakban: Pnbjt.) 184. §-ában írt intézkedések alkalmazhatók.²⁴

4. 2. *Büntetőjog*

A hatályos jogi szabályozást vizsgálva megállapítható, hogy a büntető törvénykönyv kifejezetten a bajtársiasságot, mint jogi tárgyat védő rendelkezéseket nem tartalmaz. Egyes büntetőjogi tényállások azonban lehetőséget adnak a bajtársi kötelezettségek megszegésének szankcionálására.

²⁴ A honvédeknél feddés, megrovás, szigorú megrovás, pénzbírság, alapilletmény csökkentése, rendfokozatban visszavetés, szolgálati viszony megszüntetése vagy lefokozás, míg a rendvédelmi és polgári nemzetbiztonsági feladatokat ellátó szervek hivatásos állománya vonatkozásában feddés, megrovás, pénzbírság, eggyel alacsonyabb rendfokozatba történő visszavetés, illetmény csökkentése, alacsonyabb szolgálati beosztásba helyezés, szolgálati viszony megszüntetése vagy lefokozás jöhet szóba.

a) A veszélyhelyzetbe került társ kimentésére irányuló bajtársi kötelezettség megszegése esetén a segítségnyújtás elmulasztásának a segítségnyújtásra egyébként is köteles által elkövetett bűntette megállapításának lehet helye. E körben értékelhető az is, ha a veszélyhelyzetet a társ mulasztása idézte elő.

Btk. 166. § (1) Aki nem nyújt tőle elvárható segítséget sérült vagy olyan személynek, akinek az élete vagy testi épsége közvetlen veszélyben van, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) A büntetés büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztés, ha a sértett meghal, és életét a segítségnyújtás megmenthette volna.

(3) A büntetés büntett miatt az (1) bekezdés esetén három évig, a (2) bekezdés esetén egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztés, ha a veszélyhelyzetet az elkövető idézte elő, vagy ha a segítségnyújtásra egyébként is köteles.

b) A bajtárs támogatására vonatkozó kötelezettség megszegése kapcsán elsődlegesen a foglalkozás körében elkövetett gondatlan veszélyeztetés vétségének megvalósulását kell vizsgálni.

Btk. 165. § (1) Aki foglalkozási szabály megszegésével más vagy mások életét, testi épségét vagy egészségét gondatlanságból közvetlen veszélynek teszi ki, vagy testi sértést okoz, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) A büntetés

a) három évig terjedő szabadságvesztés, ha a bűncselekmény maradandó fogyatékoságot, súlyos egészségromlást vagy tömegszerencsétlenséget,

b) egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztés, ha a bűncselekmény halált,

c) két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztés, ha a bűncselekmény kettőnél több ember halálát okozza, vagy halálos tömegszerencsétlenséget okoz.

(3) Ha az elkövető a közvetlen veszélyt szándékosan idézi elő, büntett miatt az (1) bekezdésben meghatározott esetben három évig, a (2) bekezdésben meghatározott esetben – az ott tett megkülönböztetés szerint – egy évtől öt évig, két évtől nyolc évig, illetve öt évtől tíz évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(4) E § alkalmazásában foglalkozási szabály a működőképes lőfegyver, a robbantószer és a robbanóanyag használatára és kezelésére vonatkozó szabály is.

A foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetés tényállása szempontjából releváns szabályok két nagy csoportra oszthatók:

- a részletesen leírt, pontosan meghatározható, illetve
- a normatív formában meg nem jelenő, így mérlegelést igénylő elvárások.²⁵

Bár a bajtársiasság önmagában egyik kategóriának sem feleltethető meg, azonban az abból fakadó kötelezettségek értékelhetők foglalkozási szabálynak.

c) A büntető anyagi jogi értelemben katonának minősülő személyek által a velük mellérendeltségi viszonyban álló társuk sérelmére elkövetett emberi méltóságot sértő megnyilvánulások (ún. defamatorikus cselekmények) jelenleg kizárólag a rágalmazás vagy a becsületsértés keretén belül értékelhetők, mivel

- a szolgálati tekintély megsértése az előjárót, valamint a szolgálatát teljesítő feljebbvalót, őrt vagy más szolgálati közeget, míg

²⁵ KARSAI Krisztina (szerk.): *Nagykommentár a Büntető Törvénykönyvhöz*, Budapest, Wolter Kluwer Hungary, 2019. 353. o.

- az alárendelt megsértése az alárendeltet részesíti büntetőjogi védelemben.

Btk. 226. § (1) Aki valakiről más előtt a becsület csorbítására alkalmas tényt állít, híresztel, vagy ilyen tényre közvetlenül utaló kifejezést használ, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) A büntetés két évig terjedő szabadságvesztés, ha a rágalmozást

- a) aljas indokból vagy célból,
- b) nagy nyilvánosság előtt, vagy
- c) jelentős érdeksérelmet okozva

követik el.

Btk. 227. § (1) Aki a 226. §-ban meghatározottakon kívül mással szemben

- a) a sértett munkakörének ellátásával, közmegbízatásának teljesítésével vagy közérdekű tevékenységével összefüggésben vagy

- b) nagy nyilvánosság előtt

a becsület csorbítására alkalmas kifejezést használ, vagy egyéb ilyen cselekményt követ el, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) Az (1) bekezdés szerint büntetendő, aki a becsület-sértést tettelesen követi el.

- d) Elkülönülten vizsgálendő az előjárói gondoskodás elmulasztása, amely – szubszidiárius – bűncselekmény alapesetét az a büntető anyagi jogi értelemben katonának minősülő személy követi el, aki alárendeltje anyagi ellátásához, fenyegető veszélytől megóvásához vagy megmentéséhez szükséges intézkedést elmulasztja megtenni.

Btk. 451. § (1) Aki előjárói kötelességét azáltal szegi meg, hogy az alárendeltjének anyagi ellátásához, fenyegető veszélytől megóvásához vagy megmentéséhez szükséges intézkedést elmulasztja, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) Ha a bűncselekmény a szolgálatra vagy a fegyelemre jelentős hátránnyal jár, a büntetés büntett miatt

a) az (1) bekezdésben meghatározott esetben egy évtől öt évig,

b) háború idején két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztés.

(3) Aki a (2) bekezdésben meghatározott bűncselekményt gondatlanságból követi el, vétség miatt – az ott tett megkülönböztetés szerint – egy évig, illetve három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

Az előjáró meghatározott körben hatalmat gyakorol a neki alávetett katonák felett, de egyidejűleg gondoskodási kötelezettséggel is tartozik az irányukba, részben az engedelmesség, részben a szolgálatra készség biztosítása érdekében. Ezek hiánya ugyanis károsan hathat a katonai elvek mentén szervezett testületek rendeltetésszerű működését biztosító fegyelemre és szolgálati rendre, amelyek fenntartásáért az előjárók fokozott felelősséggel tartoznak.²⁶

Itt említendő továbbá, hogy az alárendelt személyének és érdekeinek védelméhez szükséges intézkedések megtételére egyes esetekben kizárólag az előjárók képesek (pl. megfelelő ruházattal vagy felszereléssel történő ellátás). E körülményeket mérlegelve a jogalkotó büntetni rendeli az alárendelték irányába fennálló gondoskodási kötelezettség megszegését.

²⁶ Vö. KORDA György: *A katonai és a honvédelmi kötelezettség elleni bűncselekmények*, Budapest, Zrínyi, 1988. 169. o.

Ennek vetületei,

- az anyagi ellátás, valamint

- az élet, testi épség és az egészség megóvása

résben egyeznek a bajtársiasságból fakadó követelményekkel, azonban ezek kizárólagosan az előjárói minőséghez, illetve az azzal járó fokozott felelősséghez kapcsolódnak. Ebből adódóan *az előjárói gondoskodás elmulasztása nem a bajtársiatlan cselekmények körébe tartozik, hanem attól elkülönülten értékelendő az adott helyzetben elvárható magatartás egyezősége esetén is.*

Összegzésképpen megállapítható, hogy a hatályos büntetőjogi szabályok nem tekintik védendő értéknek, ún. jogi tárgynak a bajtársiasságot, egyes esetekben azonban – egyéb okból – lehetővé teszik az azt sértő vagy veszélyeztető magatartások szankcionálását.

5. A bajtársiasság megítélése az ítélkezési gyakorlatban

A bajtársiasság intézményét számos ítélet érinti, amelyekre két okból is indokolt kiterjeszteni vizsgálódásunkat. Egyrésztől számba vehetjük a bíróság által bajtársiasnak minősített cselekményeket, illetve azokat, amelyek esetén annak hiányát állapították meg, másrésztől megismerhetjük a jogkövetkezményeket. A bíróság nagymértékben bajtársiatlan magatartásként és ezzel együtt a büntetéskiszabás során súlyosító körülményként értékelte annak a rendőrnek a cselekményét, aki robbanás helyszínén kép- és hangfelvételt készített sérült és deréktól lemeztelenített társai egészségügyi ellátásáról, majd azt felajánlotta egy sajtómunkásnak.²⁷

²⁷ Fővárosi Törvényszék Katonai Tanácsa Kb. 638/2017/16. és Fővárosi Ítéltábla Katonai Tanácsa Kbf. 97/2017/4.

Az ítélkezési gyakorlat a bajtársiasság hiányát állapította meg

- a katonák által egymás sérelmére elkövetett vagyoni elleni bűncselekmények, így lopás és csalás,²⁸
- a parancsnok büntetőjogi felelősségre vonásának megakadályozására irányuló előjárói utasítás,²⁹ továbbá
- a fegyelmi eljárásban előterjesztett védekezés tudatos figyelmen kívül hagyása³⁰

esetében, amely magatartásokat a bíróság többnyire súlyosító körülményként is értékelte.

Bajtársiatlannak minősítették továbbá a származást érintő vagy a becsület csorbítására alkalmas megnyilvánulásokat,³¹ ahogyan a nemzetbiztonsági állomány azon tagjának cselekményét is, aki ittas állapotban vezetve kockáztatta a vele utazó kollégái életét, testi épségét és egészségét.³²

E körben említendő az is, amikor a büntetés-végrehajtási testületi tag – egészségügyi alkalmatlanságát hangoztatva – következetesen kivonta magát a munkavégzés alól, ezáltal többletterhet róva társaira.³³

²⁸ Legfelsőbb Bíróság Bf. V. 3337/1993., illetve Fővárosi Törvényszék Katonai Tanácsa Kb. 4/2017/23., Fővárosi Ítéltábla Katonai Tanácsa Kbf. 80/2018/13., Győri Törvényszék Katonai Tanácsa Kb. 21/2017/10. és Fővárosi Ítéltábla Katonai Tanácsa Kbf. 13/2019/11.

²⁹ Fővárosi Bíróság B. 171/2009/27.

³⁰ Fővárosi Törvényszék Katonai Tanácsa Kb. 57/2013/13.

³¹ Legfelsőbb Bíróság Bhar. I. 809/2010., Fővárosi Törvényszék Katonai Tanácsa Kb. 841/2015/14., Fővárosi Törvényszék Katonai Tanácsa Kb. 668/2016/7., Debreceni Törvényszék Katonai Tanácsa Kb. 15/2021/11, Fővárosi Törvényszék Katonai Tanácsa Kb. 79/2018/7., Fővárosi Ítéltábla Katonai Tanácsa Kbf. 76/2018/6. és Fővárosi Törvényszék Katonai Tanácsa K. 702.395/2020/25.

³² Fővárosi Törvényszék Katonai Tanácsa Kb. 26/2023/26.

³³ Debreceni Törvényszék Katonai Tanácsa Kb. 19/2014/5.

A bíróság több ítéletben rögzítette, hogy a kollégák felelősségre vonásának megakadályozása érdekében kifejtett magatartások (pl. jelentési kötelezettség elmulasztása, valótlan tartalmú nyilatkozatok megtétele vagy vallomástétel megtagadása) rosszul felfogott bajtársiasságnak minősülnek.³⁴ Ennek ellenére a Legfelsőbb Bíróság bajtársias cselekedetként és ezzel együtt a büntetéskiszabás során enyhítő körülményként értékelte a jogtalan távollét helyettesítéssel történő elfedését az eligazításon.³⁵

Végezetül ugyanezen megítélés alá esett a szolgálati gépjármű engedély nélküli igénybevétele egy szórakozóhelyen magát rosszul érző kollégának az elszállítása érdekében.³⁶

6. Problémafelvetés

a.) A bajtársiasság követelménye jelenleg sem a rendőrségre, sem az Országgyűlési Őrségre, sem a büntetés-végrehajtási szervezetre, sem a hivatásos katasztrófavédelmi szervre, sem pedig a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokra vonatkozó törvényi rendelkezésekben nem jelenik meg annak ellenére, hogy az az állam belső biztonságáért felelős szervek esetében is nélkülözhetetlen szerepet játszik a szolgálati feladatok eredményes végrehajtásában.

b.) A büntető anyagi jogi értelemben katonának minősülő személyek által a velük mellérendeltségi viszonyban álló (baj)társuk sérelmére elkövetett, emberi méltóságot sértő cselekmények kizárólag a rágalmazás vagy a becsületsértés keretén belül vizsgálhatók, mivel a szolgálati tekintély megsértése az előljárót,

³⁴ Győri Ítéltábla Bf. 86/2010/8., Debreceni Törvényszék Katonai Tanácsa Kb. 6/2017/16., Fővárosi Törvényszék Katonai Tanácsa Kb. 65/2022/88. és Kb. 161/2023/23.

³⁵ Legfelsőbb Bíróság Bf. V. 2458/1994.

³⁶ Fővárosi Törvényszék Katonai Tanácsa Kb. 672/2014/15.

a szolgálatát teljesítő feljebbvalót, őrt vagy más szolgálati közeget, míg az alárendelt megsértése az alárendeltet részesíti büntetőjogi védelemben. Erre tekintettel az emberi méltóság és egyes alapvető jogok elleni bűncselekmények miatti eljárásokban az elkövetési magatartásoknak a bajtársiasságra gyakorolt negatív hatása legfeljebb súlyosító körülményként vehető figyelembe.

A bajtársiasság jogszabályi szinten történő szabályozása együtt jár a kikényszeríthetőséggel, ami büntetőjogi szempontból is jelentős változás, mert felveti a katonai szolgálat alapértékének aláásására alkalmas cselekmények, mint köteleességszegések materiális jogellenességének vizsgálatát, konkrétan azt, hogy indokolt lehet-e a jogintézményt a büntetőjog eszközeivel védeni.

Ennek megválaszolása elsődlegesen a jogalkotó feladata, hiszen valamely magatartás büntetendővé nyilvánítása a törvényhozó hatalom kompetenciájába tartozik,³⁷ a kérdés vizsgálatát ugyanakkor időszerűnek ítéljük.

A bajtársiasságból fakadó alapvető követelmények érvényesíthetősége mellett felhozható érvek álláspontunk szerint elégségesek az ilyen szabályozás megalkotásához, aminek jogtörténeti előzménye is van, mivel *a katonai büntetőtörvénykönyvről szóló* 1948. évi LXII. törvénycikk külön fejezetet szentelt a bajtárs elleni büntetteknek és vétségeknek.

„IX. Fejezet

Bajtárs elleni büntettek és vétségek

Bajtárs cserbenhagyása

86. § Azt a katonát, aki bajtársának válságos helyzetében segítséget nem nyújt, jöllehet azt maga vagy hozzátartozója súlyos hátránya nélkül megtehetné, hat hónapig, súlyos esetben két évig terjedhető fogházzal kell büntetni.

³⁷ Vö. 76/9/B/2006. AB határozat, indokolás, III. 2. 2. pont.

Bajtárs ellen áskálódás

87. § Azt a katonát, aki bajtársa ellen közös eljárójuknál áskálódik, három hónapig, súlyos esetben pedig egy évig terjedhető fogházzal kell büntetni.”

A hatályos büntetőjogi rendelkezések a bajtárs cserbenhagyásának önálló szabályozását okafogyottá teszik. A defamatorikus cselekmények (pl. áskálódás) esetén azonban a bajtársiasság érvényesíthetőségének szempontjai jelenleg nem jelennek meg.

7. Megoldási javaslatok

a.) A bajtársiasság követelményét a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek, valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományára irányadó szolgálati jogi törvényi rendelkezések közé is indokolt beemelni.³⁸

b.) Álláspontunk szerint a bajtársiasság intézménye, annak jelentőségére tekintettel a büntetőjog eszközeivel is védendő érték. Ez a büntető törvénykönyvnek a katonai bűncselekményekről szóló XLV. Fejezetén belül lehetséges, mivel a honvédelmi, rendvédelmi, valamint polgári nemzetbiztonsági szervek rendeltetésszerű működésének védelme e körben nyert szabályozást.

Megjegyzendő, hogy egyes katonai bűncselekmények esetében, így például a szolgálati tekintély megsértésénél (Btk. 447. §) és az alárendelt megsértésénél (Btk. 448. §) az általános jogi tárgyakon, a szolgálati és függelmi renden, illetve a fegyelmen kívül az emberi méltóság védelme is megjelenik. A bajtársiasság

³⁸ Megfontolandó lehet továbbá a határvadászokra történő kiterjesztés is, mivel a rendőrség hivatásos állományától való eltérő megítélésnek szakmai indokát nem látjuk. Ez azonban a katona büntető anyagi jogi fogalmának módosítását is szükségessé tenné.

oltalma azonban e bűncselekmények tényállásába nem illeszthető be, ezért kizárólag új rendelkezés megalkotása jöhetne szóba:

Alapeset

Bajtárs megsértése

„447/A. § (1) Aki bajtársára vonatkozóan becsület csorbítására alkalmas tényt állít, kifejezést használ, vagy egyéb ilyen cselekményt követ el, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

Minősített esetek

„(2) A büntetés büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztés, ha a bűncselekményt

- a) aljas indokból,
- b) súlyos testi vagy lelki gyötrelmet okozva,
- c) több katona előtt,
- d) több bajtárs sérelmére, vagy
- e) háború idején követik el.”

Ezzel együtt az értelmező rendelkezésben indokolt meghatározni a bajtárs fogalmát, amelyben a honvédek, valamint a rendőrség, az Országgyűlési Őrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, az országgyűlési katasztrófavédelmi szerv, valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai által vegyesen ellátott ún. közös szolgálati feladatokat is indokolt bevonni.³⁹

³⁹ Ld. a Magyar Honvédségnek a rendőrségi feladatok ellátásában történő közreműködése rendjéről szóló 25/2015. (IX. 14.) BM–HM együttes utasítás; a külföldi szolgálatról szóló 23/2024. (IX. 30.) HM rendelet; Hszt. 69. §, illetve Pnbjt. 50. §.

„459. § (1) 33. Bajtárs: az a katona, aki az elkövetővel azonos honvédelmi, rendvédelmi és polgári nemzetbiztonsági feladatokat ellátó szerv állományába tartozik vagy közös szolgálati feladat ellátásában vesz részt.

Kiemelést érdemel, hogy a szabályozás – a Btk. 128. és 129. §-aiban írtakra figyelemmel – a szövetséges fegyveres erő katonájával szemben megvalósított bajtársiatlan magatartásokra is hasonló módon kiterjedne.

Keszely László – Muhoray Árpád – Vass Gyula

A védelmi igazgatási rendszer fejlődése kialakításától a védelmi és biztonsági reform kezdetéig

1. Bevezetés

A jelen tanulmány *első fejezete* a védelmi igazgatás fejlődéstörténetének a honvédelmi ágazatra vonatkozó aspektusait tárgyalja, különös tekintettel a rendszerváltástól (1989–90), a védelmi és biztonsági reform időszakáig (2021–2022) terjedő időintervallumra. Az intézményi fejlődés bemutatása során kiemelt figyelmet fordítunk az átfogó megközelítés, vagyis a civil és katonai képességek együttes és koordinált alkalmazásának elvére, amely elvezetett napjainkban a védelmi és biztonsági igazgatás komplex rendszerének a kialakulásához.

A tanulmány *második fejezete* a védelmi igazgatás fejlődéstörténetét a katasztrófák elleni védekezés szervezésének tükrében tárgyalja. A védelmi igazgatás szervezeti és feladatrendjének, fejlődésének katasztrófavédelmi jellegű áttekintése hasonlóan a honvédelmi ágazatra vonatkozó aspektusokhoz nagy jelentőséggel bír, hisz a katasztrófák elleni védekezés az elmélet és a gyakorlat tapasztalatai szerint is a védelmi igazgatás keretei között tudott hatékonyan megvalósulni. A katasztrófák, árvizek, ipari szerencsétlenségek, káros következményeinek csökkentésével a védelmi igazgatás az integrált katasztrófavédelem létrejötte előtt is foglalkozott, azonban ez az időszak a katasztrófavédelmi igazgatás szempontjából a hivatásos katasztrófavédelmi szerv léte nélkül nehezen, vagy áttételesen lenne értelmezhető. A katasztrófavédelmi igazgatás és a védelmi igazgatás egymásra épülése, kölcsönhatásaik, a jogalkotás fejlődésének bemutatása a korszerű-

sítési lépcsőfokok azonosítása erre figyelemmel 2000. január 1-től célszerű, a második fejezet tehát ettől az időszaktól kezdődően a 2022. november 1-ig a védelmi és biztonsági igazgatás kialakításáig vizsgálja a védelmi igazgatás fejlődését a katasztrófák elleni védekezés szempontjából. A hivatásos katasztrófavédelem létrejötte előtti időszak során a védelmi igazgatás katasztrófák elleni védekezési feladataiban az akkori Tűzoltóság Országos Parancsnoksága (TOP) és Polgári Védelmi Országos Parancsnokság (PVOP) és területi, valamint helyi szervezetei vettek részt szakmai tevékenységüket saját alaprendeltetésük szerint kifejtve.

Történeti szempontból nem vitatható és nem is vitatott, hogy az állam külső és belső támadásokkal szembeni védelmi funkciója egyidős magával az állam létevel. Már a legelső civilizációk esetében is az öntözéses gazdálkodás megszervezése és az adók beszedése mellett a katonai védelem megszervezése is az állam igazgatásának alapvető funkciói közé tartozott. A magyar államiság kialakulását közvetlen követő időszakban a királyi vármegyében a védelmi és a közigazgatási funkció még teljes mértékben összefonódott, egységes vezetési-irányítási rendszerben működött, sőt az államalapítás kezdeti időszakában az ország közigazgatási rendszerét elsősorban a katonai védelem megszervezése érdekében hozták létre. A királyi vármegye rendszer létrehozásával „I. István olyan szervezetet teremtett meg, amely egyszerre szolgált az igazgatás, illetve a katonaállítás eszközeként. A vár előljárói, az ispánok (comites) egyszerre voltak a várhoz kapcsolt terület polgári és hadi vezetői.”¹

Annak ellenére, hogy a modern államban már más funkciók alkotják a közigazgatás leghangsúlyosabb ágait, a védelem, ezen belül az ország honvédelmének a megszervezése továbbra is a közigazgatás rendszerének egyik alapvető fontosságú szegmense maradt mindvégig az ország történelme során.

¹ KRISTÓ Gyula: *Az Árpád-kor háborúi*, Zrínyi Kiadó, 1986. 184. o.

„A közigazgatás és a honvédség közötti kapcsolat jelentkezik egyrészt a feladatok azonosságában, másrészt abban, hogy a közigazgatás teszi lehetővé a honvédség hadiszükségleteinek polgári előkészítését, összegyűjtését, illetve a közigazgatás adja meg a módot, hogy a honvédség adott esetben az állam, tehát a politikai nemzet ütőképes fegyveres erejévé váljék.” – írta Farkas Endre vezérkari százados a Magyar Katonai Szemle hasábjain 1942-ben, a *Kapcsolat a közigazgatás és a honvédség között* című írásában.²

A hidegháborús évek alatt hatályba lépett, a honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény (a továbbiakban: Hvt.1.) első ízben már jogszabályi szinten is deklarálta, hogy a haza fegyveres védelme elsősorban a fegyveres erők és testületek kötelessége, azonban a honvédelem az államtól és a társadalomtól összehangolt erőfeszítést követel meg mind békében, mind háború idején. Megjelent tehát a honvédelem összkormányzati, osztársadalmi jellege, amely napjainkra a honvédelem komplex rendszerében ölt testet, tovább erősítve a honvédség és a közigazgatás között fennálló – korszakokon átívelő – szoros kapcsolatot. A Hvt.1. részletesen rögzítette a honvédelem – mint rendszer – irányításának a szabályait, illetve az irányításban részt vevő szervek, személyek felelősségi körét. Ennek megfelelően meghatározásra kerültek az Országgyűlés, az Elnöki Tanács, a Honvédelmi Tanács, a Minisztertanács, a miniszterek és az országos hatáskörű szervek vezetőinek, a fővárosi és megyei honvédelmi bizottságok, a tanácsok, a fegyveres testületek, a rendészeti és polgári védelmi szervek, a gazdálkodó szervek, a társadalmi szervezetek, valamint az állampolgárok honvédelmi feladatai. Ezen elemek – jóllehet nyomokban már fellelhetők voltak a korábbi honvédelmi tárgyú jogi szabályozásban – ilyen átfogó, egységes módon, és

² GERMUSKA Pál – HORVÁTH Miklós: *A magyar honvédelmi igazgatás története 1945–1990*, Magyar Nemzeti Levéltár, 2020. 15. o.

mindenekelőtt rendszerbe foglaltan először a Hvt.1.-ben kerültek szabályozásra.

2. A védelmi igazgatás fejlődése a honvédelmi igazgatás szempontjából a rendszerváltástól a 2010-es közigazgatási reformig terjedő időszakban

A védelmi igazgatás rendszerének talán legmarkánsabb átalakulása az 1989-től kezdődő rendszerváltáshoz köthető. 1991. február 25-én Budapesten aláírták a Varsói Szerződés megszűnéséről szóló dokumentumot, amely alapján 1991. április 1-jén először a VSZ katonai, majd július 1-jén a politikai szervezete is megszűnt. 1991 június 19-én befejeződött a szovjet csapatok kivonása. Ebben az időszakban a Magyar Honvédség átalakítása keretében 1990. november 1-jétől katonai kerületek jöttek létre, ami egyben a katonai közigazgatás regionális alapjainak kialakítását jelentette.³

A Hvt.1. a rendszerváltással megindult nagyarányú jogszabályalkotás részeként, 1990-ben többször is módosításra került. Az elmúlt időszak politikai töltetű megfogalmazásainak kiiktatása mellett a törvénymódosítások nem érintették alapjaiban a védelmi igazgatás 1976-ban kialakított rendszerét. Továbbra is megmaradt az Országgyűléstől a tanácsokig terjedő irányítási struktúra a hozzá kialakított felelősségi renddel együtt, azonban a közigazgatás átalakításával párhuzamosan megindult a változások sora a védelmi igazgatás szervezeti rendszerében is. Ezek közül elsőként kiemelését érdemelnek a tanácsi rendszerről az önkormányzati rendszerre történő átállás, továbbá az államigazgatási szervezet- és feladatrendszerben bekövetkezett változásokkal

³ JÁROSCSÁK Miklós – KASZÁS Mihály: *20 év a védelmi igazgatásban 1990–2010*, Honvédelmi Minisztérium Védelmi Hivatal, 2010. 7. o.

kapcsolatos strukturális módosítások. A területi honvédelmi igazgatás átmeneti rendezéséről szóló 124/1991. (IX. 27.) korm. rendelet a fővárosi és a megyei honvédelmi bizottságokat már a Kormány területi szerveiként határozta meg, amelyek irányították a jogszabályváltozás következtében a polgármester, illetve a főpolgármester hatáskörébe került honvédelmi igazgatási feladatok végrehajtását.

Az Antall-kormány megalakulását követően miniszterelnöki döntés született arról, hogy a védelmi felkészítés kormányzati koordinációját a Honvédelmi Minisztérium (HM) keretében kell végezni. A döntés végrehajtására, 1991. szeptember 1-jei hatállyal a minisztérium főosztályaként felállították a HM Védelmi Koordinációs Irodát (HM VKI). A HM Védelmi Koordinációs Iroda széles körű felhatalmazással és hatáskörrel, valamint – rendszeres beszámolási kötelezettség mellett – nagyfokú önállósággal és szabadságfokkal rendelkezett a koncepcióalkotás során. Rövid időn belül közvetlen kapcsolattartási, információcsatornákat sikerült kialakítani a védelemben bevont vagy bevonandó központi és területi szervek felelős vezetőivel és szervezeteivel.⁴

A helyzetfelmérést és a partnerkapcsolatok kialakítását követően 1990 decemberében kezdődött meg a védelmi felkészítés új rendszerének kidolgozása. Fontos alapelemek voltak az ország biztonságpolitikai és gazdasági változásai, a keleti blokk szétesése (a Varsói Szerződés és a Kölcsönös Gazdasági Segítség Tanácsának felszámolása 1991-ben), az euroatlanti orientáció kinyilatkoztatása, a nagyarányú privatizáció és piacváltás miatti gazdasági visszaesés. 1992. január hónapra elkészült a védelmi felkészítés és országmozgósítás új koncepciója, amely a korábban már elfogadott alapelveken túl részletezte valamennyi terület

⁴ PATYI Sándor – CSEREPES Tibor: A védelmi igazgatás kialakulása a rendszerváltás után, In: *A megújult védelmi igazgatás 10 éve*, Zrínyi Kiadó, 2021. 11. o.

legfontosabb feladatait, meghatározta többek között a "legroszszabb esetre" való tervezés elvének tartalmát, a kötelezően kidolgozandó tervrendszer elemeit, a szervek együttműködési kötelezettségét, a munka finanszírozásának módját, a védett vezetési rendszer struktúráját.⁵

Az új jogszabályi keretek, a változó feladatrendszer megkövetelte a szervezeti struktúra változását is. A HM VKI jogutódjaként, a minisztériumi főosztályokkal azonos szintű besorolással, 1995. július 1-én megalakult a HM Védelmi Hivatal (HM VH) mint a honvédelmi miniszter irányítása alatt álló, önálló központi hivatal. Területi szinten ebben az időszakban a védelmi igazgatás meghatározó szereplői voltak a címzetes államtitkári rangot viselő köztársasági megbízottak. Működésük ideje alatt alapvetően az önkormányzati működés törvényességének „őrei” voltak, azonban a szabályozásban fokozatosan megjelentek a köztársasági megbízottak védelmi/honvédelmi igazgatási feladatai is, így a köztársasági megbízott lett a honvédelmi – vagyis a honvédelmi igazgatási feladatok ellátásáért felelős – bizottság elnöke.

A honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény (a továbbiakban: Hvt.2.), valamint a végrehajtásáról szóló 178/1993. (XII. 27.) korm. rendelet (Hvt.2. Vhr.) újrafogalmazta a honvédelem kérdését, és új alapokra helyezte a területi védelmi igazgatás rendszerét, szervezeti és működési rendjét. Az új felfogás legszemléletesebben az elnevezésben manifesztálódott, mivel a megyei (fővárosi) *honvédelmi* bizottságok elnevezése *védelmi* bizottságra módosult. A jogalkotó ekkor már elindult azon az úton, amely a biztonság átfogó módon történő értelmezése irányába mutatott a védelmi igazgatáson belül is.

A megyei (fővárosi) védelmi bizottság (a továbbiakban együtt: MVB) – centrális alárendeltségéből következően – az államigazgatási szervezetrendszerben a központi államigazgatási

⁵ PATYI – CSEREPES: i. m. 11. o.

szervek (kormány, minisztériumok) irányítása alatt működött. A Kormány közvetlenül, vagy az illetékes miniszter – tehát a honvédelmi feladatok tekintetében a honvédelmi miniszter, az egyes részfeladatok szakmai irányítása tekintetében pedig a feladatkör szerint illetékes miniszter – útján irányította a testület tevékenységét.⁶

A Hvt.2. Vhr. 11. §-a szerint az MVB tagja volt a rendőrség, a polgári védelem, a tűzoltóság, valamint az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat (ÁNTSZ) megyei (fővárosi) vezetője. Az MVB tagjainak köre is tükrözi, hogy a honvédelmi (illetve az egyes katasztrófavédelmi) feladatok a beavatkozók viszonylag széles skálájának a részvételét igénylik. Ezért a testület tagsága úgy került kialakításra, hogy abban megtalálhatóak legyenek a releváns katonai és civil képességek képviselői. Ezzel tehát a feladatrendszer mellett az összetétel is alkalmassá tette a védelmi bizottságokat a komplex válságkezelésre.

Hasonló irányvonalat tapasztalhatunk a helyi védelmi igazgatás szintjén is. Az MVB-vel megegyezően, a helyi védelmi bizottság (HVB) is centrális alárendeltségben működő közigazgatási szervvé vált, amely – az MVB irányítása alatt – illetékességi területén irányította és összehangolta a honvédelmi felkészítés és az országmozgósítás helyi feladatainak végrehajtását.⁷ A bizottsági tagok között megtalálhatóak voltak a rendvédelmi szervek és a civil közigazgatás képviselői, mint például a tűzoltóság, a polgári védelem és az ÁNTSZ illetékes vezetője, jegyzők, polgármesterek, sőt még a kisebbségi önkormányzat illetékes vezetője is. A HVB-k formájában tehát a helyi védelmi igazgatás szintjén is egy, a komplex védelmi feladatok megoldására alkalmas, több ágazatot és szakterületet magában foglaló struktúra jött létre.

⁶ VARGA Attila – KESZELY László: *A védelmi bizottságok feladat- és hatáskörének változása a kezdetektől napjainkig*, Zrínyi Kiadó, 2015. 32. o.

⁷ VARGA – KESZELY: i. m. 34. o.

A polgármester (főpolgármester) a rendszerváltás utáni időszakban jelent meg a közigazgatás rendszerében, és rögtön kulcsszerepet kapott a települési szintű honvédelmi, katasztrófavédelmi feladatok irányításában, koordinálásában. Kezdetektől alapelvnek volt tekinthető, hogy a polgármester felelős a település védelméért a legkülönbözőbb válsághelyzetekben, így települési szinten egyetlen személyben testesültek meg a különböző ágazatokhoz tartozó védelmi igazgatási feladatok, illetve felelősségi körök.

A védelmi igazgatás rendszerének fejlődésére jelentős hatást gyakorolt az 1999-ben történt NATO-csatlakozásunk is. A szövetségesi kötelezettségeinkből eredő feladatok kihatottak a tagállamok haderői, illetve meghatározott civil képességei közötti együttműködésre. Ezek közül a legjellemzőbb kérdéskörök a Befogadó Nemzeti Támogatás (BNT),⁸ a nemzetközi válságkezelési gyakorlatok, valamint a Polgári Veszélyhelyzeti Tervezés (Civil Emergency Planning)⁹ voltak. A BNT a hazánkban tartózkodó vagy azon átvonuló NATO-vezetésű haderő mindenoldalú ellátását, támogatását magában foglaló feladatrendszer, amelyben a „mindenoldalú” kifejezés jelenti a közvetlen összefüggést az átfogó megközelítéssel. A támogatás jelentős része ugyanis a civil szférából érkezik logisztikai, közlekedési, jogi, pénzügyi, info-

⁸ A Befogadó Nemzeti Támogatás egy befogadó állam által a területén elhelyezkedő, átvonuló vagy alkalmazásra kerülő szövetséges fegyveres erők vagy szervezetek számára, két- vagy többoldalú kötelezettségvállalás alapján nyújtott polgári és katonai támogatás.

⁹ A Polgári Veszélyhelyzeti Tervezés (Civil Emergency Planning) feladatrendszerébe tartoztak: az V. cikkely szerinti kollektív védelmi feladatok civil támogatása, a nem V. cikkely szerinti válságkezelő műveletek civil támogatása, a nemzeti hatóságok támogatása polgári veszélyhelyzetekben, a nemzeti hatóságok támogatása a tömegpusztító fegyverek elleni védelem terén, együttműködés a partnerországokkal a katasztrófavédelem terén.

kommunikációs, rendvédelmi stb. támogatás formájában. Mindez széles körű, ágazatok közötti koordinációt és együttműködést követelt és követel napjainkban is központi, területi és helyi szinten egyaránt, ezért a BNT, mint feladatrendszer összehangolása a kezdetektől a védelmi igazgatás rendszerében kapott helyet.

Az átfogó megközelítés irányába a legerőteljesebb impulzust azonban a NATO válságkezelési gyakorlatai (Crisis Management Exercise – CMX), illetve a hozzájuk szorosan kapcsolódó NATO Válságreakálási Rendszerének hazai adaptációja jelentette. A NATO-csatlakozás és a CMX gyakorlatok tapasztalatai, illetve a szövetségi elvek hazai felfogásunkba történő beintegrálása érdekében, a 2000-es évek elején honosodott meg, illetve alakult ki az a tendencia, hogy a stratégiai szintű katonai gyakorlatokra ráépül egy védelmi igazgatási gyakorlat, amely a Magyar Honvédség környezetét képező közigazgatási rendszerrel, a civil és a rendvédelmi szervekkel történő együttműködés gyakorlását tűzte ki célul. E folyamat első legnagyobb szabású eseménye a „Védelem 2003 gyakorlat” volt, amely témáját a Washingtoni Szerződés 5. cikk szerinti (vagyis a NATO kollektív védelem körébe tartozó) helyzet kialakulását előidéző válsághelyzet nemzeti feladatainak áttekintése és a végrehajtás modellezése képezte.

A NATO 1999. évi stratégiai koncepciójának elfogadását követően az Észak-atlanti Tanács a Szövetség és a tagállamok szakembereinek több mint öt éves kidolgozó munkáját és folyamatos egyeztetését követően 2005. szeptember 31-én bevezette a NATO új válságkezelési rendszerét az NCRS-t.¹⁰ A rendszer kialakítása során figyelembe vették a Szövetség 1999-ben elfogadott stratégiai célkitűzéseit, valamint a NATO új, hidegháborús eljárásrendet felváltó válságkezelési folyamatát. A válságreakálás koncepciója alapvetően a kialakuló és a már bekövetkezett biztonságügyi válságokra, illetve fegyveres konfliktusokra történő gyors

¹⁰ NCRS: NATO Crisis Response System.

reagálást szolgálja, amely a hagyományos katonai fenyegetéseken túl képes kezelni korunk új kihívásait, úgymint a kibertérből és a nemzetközi terrorizmusból eredő fenyegetéseket, valamint alkalmazható a Szövetség számára kiemelten fontos területeken – főképp a NATO-hadszíntereken belül – bekövetkező katasztrófák kezelésére is.¹¹

Az NCRS intézkedéseit tartalmazó Kézikönyvben a Szövetség egy ajánlást fogalmazott meg a tagállamok felé, melyben kezdeményezte, hogy a tagállamok saját válságkezelési rendszereiket az NCRS-el összhangban alakítsák ki, illetve a meglévő rendszereiket ennek megfelelően módosítsák. Ezen ajánlás alapján indult el az NCRS hazai adaptációjának folyamata, amely a tárcák között kialakult feladat és hatásköri viták, továbbá a NATO szervezeti átalakítása miatt a későbbiekben lelassult. Ezért Magyarország felkészült arra, hogy ideiglenesen, a nemzeti rendszer végleges kidolgozásáig az NCRS hazánkkal kapcsolatos esetleges szövetségi alkalmazása során az érintett tárcák az ágazatukra vonatkozó nemzeti feladataikat egyedi kormányzati döntések útján hajtják végre. Ezen eljárással hazánk ugyan teljesítette a szövetségi kötelezettségeit, azonban a nemzeti intézkedési rendszer kidolgozatlansága és az egyes ágazatokat érintő intézkedések egyedi kormányzati úton történő elrendelése miatt a nemzeti feladatok végrehajtásának reakcióideje nem felelt volna meg a jelenkori válságok átfogó kezelésének.¹²

Új szakaszt nyitott a védelmi igazgatásban a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény (a továbbiakban: Hvt.3.). Megerősítette a korábbi honvédelmi törvény azon

¹¹ PETNEHÁZI Ferenc: A NATO Válságreakálási rendszerével összhangban lévő nemzeti intézkedési rendszer és az átfogó megközelítés kapcsolata, In: KESZELY László (szerk.): *Az átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás*, Zrínyi Kiadó, 2013. 136. o.

¹² PETNEHÁZI: i. m. 140. o.

deklarációját, hogy a honvédelem nemzeti ügy, és ennek megfelelően a honvédelmet komplex rendszerként kezelte. A NATO-csatlakozás kapcsán azonban a honvédelem pillérei a nemzet saját önerejéhez tartozó elemeken túl kiegészültek a szövetséges államok és fegyveres erőik együttműködésével és segítségnyújtásával. Mindez azt hozta magával, hogy a védelmi igazgatási feladatrendszer is kiegészült a NATO-szövetségesi feladatokkal, amelyek között igen markánsan megjelentek a civil-katonai együttműködés elemei, döntő hatást gyakorolva Magyarországon az átfogó megközelítés irányába történő elmozduláshoz.

A Hvt.3.-ban a védelmi igazgatás területi és helyi szintjére vonatkozóan is jelentek meg új elemek. A jogszabály a korábbiaktól eltérően külön kiemelte, hogy a honvédelem területi és helyi igazgatási szervei a közigazgatás részei, amelyek a honvédelem hatékonyságának érdekében összefogják a társadalom erőit, továbbá biztosítják a területi és helyi szinten felmerülő honvédelmi feladatok végrehajtását. E feladatok végrehajtását területi és helyi szinten az MVB és a HVB irányította.¹³ Jóllehet e rendelkezések a struktúra és a működés szempontjából nem hoztak újat a korábbiakhoz képest, a lényeges változás abban rejlik, hogy a Hvt.3. rendszerbe foglalta a védelmi igazgatást, amelyet a közigazgatás rendszerén belül helyezett el. Ezzel kezdett körvonalazódni a ma is használatos komplex rendszer, amelynek legszélesebb területe a közigazgatás, azon belül helyezkedik el a védelmi igazgatás, ennek része a honvédelmi igazgatás, melynek részterülete a katonai igazgatás. Igen jelentős áttörést hozott a Hvt.3. egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 71/2006. (IV. 3.) korm. rendelet (a továbbiakban: Hvt.3. Vhr.) által bevezetett védelmi igazgatás definíció.¹⁴ Ezzel immár jogszabályi

¹³ VARGA – KESZELY: i. m. 62. o.

¹⁴ A 71/2006. (IV. 3.) korm. rendelet 2. § e) pontja szerint védelmi igazgatás: a közigazgatás részét képező feladat- és szervezeti rendszer. Az állam

szinten is rögzítést nyert azon elv, hogy az ország védelme egy komplex feladatrendszert képez, amelynek végrehajtására hivatott szervezetrendszer a védelmi igazgatás.

3. A 2010-es közigazgatási reformtól a védelmi és biztonsági reform megindulásáig terjedő időszak fejlesztései a honvédelmi igazgatás szempontjából

2010-től kezdődően a Kormány döntése alapján a közigazgatás átfogó reformjára került sor, amellyel összefüggésben számos alapelvet fogalmaztak meg. Ezekből az alábbi kettő jelentős hatást gyakorolt a védelmi igazgatásra is:

1. Államigazgatási feladatokat a lehető legszélesebb körben állami szervek lássanak el, míg az önkormányzatoknál csak a valóban önkormányzati feladatkörök maradjanak.
2. Emelni kell a közigazgatásban a szakmai színvonalat, növelni kell a professzionális hátteret.

Tekintettel arra, hogy a védelmi igazgatás a közigazgatás részét képezi, evidencia volt, hogy megfelelőképpen adaptálni kellett a közigazgatásban bekövetkezett változásokat a védelmi szektoron belül is. E folyamatban – elsősorban a védelmi igazgatás területi és helyi szintjein – leképeződtek a közigazgatás átalakításának fentebb említett alapelvei. Az új szabályokat a honvédelemről

komplex védelmi feladatainak megvalósítására létrehozott, valamint e feladatra kijelölt közigazgatási szervek által végzett végrehajtó, rendelkező tevékenység, amely magában foglalja az Alkotmányban szabályozott minősített időszakokra és az azokat kiváltható helyzetekre történő felkészülést, továbbá az említett időszakok és helyzetek honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófavédelmi, védelemgazdasági, lakosság-ellátási feladatainak tervezésére, szervezésére, a feladatok végrehajtására irányuló állami tevékenységek összességét.

és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Hvt.4.) tartalmazta, amely már az Alaptörvénnyel bevezetett új jogforrás, sarkalatos törvény formájában lépett hatályba.

A megyei védelmi bizottságok elnökei a Hvt.4. hatályba lépését megelőzően a megyei közgyűlés elnökei (a fővárosban a főpolgármester) voltak, és a testület munkáját a megyei közgyűlés hivatalán (a fővárosban a főpolgármesteri hivatalon) belül működő titkárság támogatta. A közigazgatás átalakításának egyik jelentős eleme volt a megyei kormányhivatalok létrejötte, amelyek élére a megyei kormány megbízott került. A megyei kormányhivatalok a Kormány irányítása alatt működő államigazgatási szervként jöttek létre, és a közigazgatás reformjának megfelelő elvek alapján átvették az államigazgatási feladatokat a megyei közgyűlésektől. Ennek megfelelően a Hvt.4. alapján a megyei védelmi bizottságok elnöke a kormány megbízott lett, aki védelmi igazgatási feladatait a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervének, vagyis a megyei kormányhivatalnak a közreműködésével látta el. Ezzel megvalósult azon alapelv, hogy a közigazgatás államigazgatási ágához tartozó védelmi igazgatás területi feladatainak koordinációja államigazgatási szervhez került.¹⁵

A közigazgatás átalakításának másik alapelve – a professzionalizmus növelése – sajátos formában valósult meg a védelmi igazgatásban. Korábban a megyei védelmi bizottság elnökének nem volt jogszabályban rögzített helyettese, a Hvt.4.-ben viszont két helyettest is találhatunk, egy honvédelmi és egy katasztrófavédelmi elnökhelyettest.¹⁶ E megoldás szakmai háttere

¹⁵ Hvt.4. 25. § (4) bek., 26. § (2) bek.

¹⁶ A megyei védelmi bizottság elnökének elnökhelyettese a honvédelmi feladatok tekintetében a honvédség állományába tartozó tényleges állományú

abban rejlik, hogy szükségesnek mutatkozott a megyei védelmi bizottság, illetve az elnök munkájának szakmai oldalról történő támogatása, amelyre a katonai és a civil válságkezelés két legmeghatározóbb szervezetrendszere tűnt a leghivatottabbnak. A két elnökhelyettesen keresztül a testület és annak vezetője mögé felsorakoztatható két professzionális szervezetrendszer által nyújtott szakmai háttér, amely hatékonyabban képes elősegíteni azt, hogy a területi védelmi igazgatásban szakmailag megalapozott, korrekt döntések szülessenek.

A közigazgatás átalakítása azonban nem állt meg a megyék szintjén. 2013-ban újra létrejött egy korábban már létezett közigazgatási egység, a járás. A közigazgatási reform általános irányelve itt is érvényesült, és ennek megfelelően a járások államigazgatási feladatainak ellátására állami szervek, a megyei kormányhivatalok járási hivatalai jöttek létre. A védelmi igazgatásban a megyei szintű átalakítások, és azokkal kapcsolatos pozitív tapasztalatok alapján már egyértelmű volt, hogy a helyi védelmi bizottságok szintjén is a megyeihez hasonló változtatások szükségesek. Megszüntetésre kerültek a honvédelmi körzetek, amelyek korábban a helyi védelmi bizottságok illetékességi területét határolták be, és a helyi védelmi bizottságok illetékességi területére a továbbiakban egybeesett az újonnan megalakuló járásokkal. A helyi védelmi bizottság elnöke az átalakítás előtt a honvédelmi körzet egyik nagyobb városának a polgármestere volt, és a testület munkáját a polgármesteri hivatal támogatta. Az új rendszerben az elnöki feladatok a járási hivatalok vezetőihez kerültek át, a helyi védelmi bizottság munkáját pedig a járási hivatal támogatta. Ezzel tehát helyi szinten is a védelmi igazgatási feladatok államigazgatási szervhez kerültek.

katona, a katasztrófák elleni védekezés tekintetében a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervének vezetője.

Az úgynevezett profiltisztítás, és a professzionális jelleg erősítésének a jegyében, a megyei megoldáshoz hasonlóan, a helyi védelmi bizottság elnöke mellett is megjelent egy honvédelmi és egy katasztrófavédelmi elnökhelyettes. Az előbbi a honvédség állományából szükség esetén vezényelt tényleges állományú katona,¹⁷ az utóbbi pedig a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervének vezetője által kijelölt személy.

A Hvt.4. végrehajtásáról szóló 290/2011. (XII. 22.) korm. rendelet (a továbbiakban: Hvt.4. Vhr.) 2012. január 1-jei hatállyal a védelmi igazgatás fogalomtárát új definícióval gazdagította, és – egy régóta fennálló, komoly hiátust megszüntetve – bevezette a honvédelmi igazgatás fogalmát. A definíció szerint honvédelmi igazgatás: a védelmi igazgatás részét képező feladat- és szervezetrendszer, amelynek keretében az ország védelmére létrehozott, valamint e feladatra kijelölt közigazgatási szervek, továbbá a honvédelemben közreműködő más szervek ellátják a Hvt.4. 1. § (3) bekezdésében meghatározottak¹⁸ honvédelemre való felkészítésével, az országvédelemmel, és a honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos feladatokat.¹⁹ A jogszabályi definíció „szentesítette” azt a korábban is létező elméleti és rendszertani elvet, mely szerint a honvédelmi igazgatás a védelmi igazgatás rendszerén belül helyezkedik el, annak egy speciális részterületét képezve. A definíciót tartalmazó jogi norma címzettjei a közigazgatási szervek, a honvédelemben közreműködő szervek, valamint a különböző honvédelmi (személyi és gazdasági-anyagi szolgáltatási) kötelezettséggel bíró személyek,

¹⁷ Hvt.4. 27. § (4) bek.

¹⁸ A 2011. évi CXIII. törvény 1. § (3) bekezdésében meghatározottak a honvédelmi kötelezettségek alanyai, amelyek a gazdasági-anyagi szolgáltatások vonatkozásában a törvény alapján létrehozott jogalanyok és minden Magyarországon tartózkodó ember, a személyes szolgálat teljesítése tekintetében pedig a magyar állampolgárok.

¹⁹ Hvt.4. Vhr. 1. § b) pont.

illetve gazdálkodó szervek voltak. Mindez jól mutatja a honvédelem komplex rendszer jellegét, amely messze túlmutat a Magyar Honvédségen és a honvédelmi tárcán, és magában foglalja a teljes közigazgatást, a gazdasági szféra jelentős részét, továbbá a honvédelmi kötelezettségeken keresztül elér minden állampolgárig, sőt a gazdasági-anyagi szolgáltatások formájában minden Magyarországon élő emberig.

Az NCRS hazai adaptációjának több évig elhúzódó egyeztetése, vitája végül egy kompromisszumos megoldással zárult. Ennek lényege abban rejlett, hogy a NATO válságreagálási intézkedésekkel összhangban lévő nemzeti intézkedések rögzítésre kerültek egy gyűjteményben, amelyek azonban nem voltak kötelező érvényűek, hanem csak mintaintézkedésként szolgáltak. Ezeket kiindulási alapként lehetett alkalmazni egy konkrét válság esetén, szabadon módosítva a szövegüket a kialakult helyzet függvényében. A civil szférát érintő intézkedések felelősei pedig azok a „civil” minisztériumok lettek, amelyek a hatályos magyar jogszabályok szerint egyébként is felelősek voltak az adott területért.

E kompromisszumos megoldás mentén készült el és lépett hatályba 2011-ben a NATO Válságreagálási Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer (NIR) rendeltetéséről, feladatairól, eljárási rendjéről, a közreműködők kötelezettségeiről szóló 278/2011. (XII. 20.) korm. rendelet (a továbbiakban: NIR rendelet). Az így kialakított NIR struktúrájában is az átfogó megközelítésen alapult. Az összes nemzeti válságreagálási intézkedés valamely nemzeti felelőshöz lett rendelve, amely felelős volt az intézkedések kidolgozásáért, naprakészen tartásáért és végrehajtásáért. A nemzeti válságreagálási feladatokban valamennyi ágazat érintett volt, így az összes tárca nemzeti felelősként szerepelt a rendszerben, míg a nemzeti szintű koordinációért a honvédelmi miniszter felelt. Ezzel megvalósult a civil és a katonai képességek együttes, koordinált alkalmazásának feltétele a NATO válságkezelési feladatok során.

2012-ben honvédelmi miniszteri döntés született arról, hogy a HM honvédelmi igazgatási szakértők kihelyezésével segíti más minisztériumok honvédelmi felkészülési feladatait. A honvédelmi igazgatási szakértők delegálása – az adott tárcák honvédelmi feladatokra való felkészülése szempontjából – több fontos, konkrét eredményt hozott, amelyek közül érdemes kiemelni az egyes minisztériumok ágazati honvédelmi feladatairól szóló miniszteri rendeletek kiadását, a tárcák honvédelmi intézkedési terveit, illetve a tárcák különleges jogrendi működésével kapcsolatos infrastrukturális képességek fejlesztését.²⁰

A Kormány a 1525/2013. (VIII.12.) határozatával megalakította a Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoportot (HIKOM), a Kormány javaslattevő, véleményező, tanácsadói tevékenységet végző szerveként. A HIKOM alapvető funkciója a honvédelmi felkészüléssel kapcsolatos feladatok tárcaközi egyeztetése, valamint a válságok katonai kezelése során a polgári–katonai–rendvédelmi együttműködés összehangolása volt. Az alapító kormányhatározat 2019. évi módosítását követően a HIKOM vezetője a HM honvédelmi államtitkára, tagjai pedig az érintett tárcák, valamint a fontosabb, honvédelemben közreműködő szervek által delegált, megfelelő felhatalmazással rendelkező és a delegáló szervezet nevében nyilatkozattételre jogosult középvezetők lettek. A funkciók és az összetétel alapján elmondható, hogy közigazgatási rendszerünk ezen eleme már az átfogó megközelítés megvalósításának a konkrét céljával jött létre, illetve rendeltetésében, működésében megtestesítette az abban foglalt elveket, gondolkodásmódot.

A 2014-ben bekövetkezett Krím-i válság gyökeres változást hozott a NATO, illetve az ország biztonsági helyzetében. Ismét

²⁰ VARGA Attila: A védelmi igazgatás feladat és szervezetrendszerének megújulása az alaptörvény, a sarkalatos törvények és más jogszabályok tükrében, In: *A megújult védelmi igazgatás 10 éve*, Zrínyi Kiadó, 2021. 21. o.

a figyelem fókuszába kerültek a klasszikus kollektív védelmi feladatok, ám azok megvalósításának mikéntjét már az új hadviselési módszerek és technológiák determinálták, amelyeket a szakirodalom általánosságban hibrid hadviselés néven aposztrofált. A Krím-i válsággal kapcsolatban került sor az NCRS és a NIR első „éles” helyzetben történő alkalmazására, mely sok hasznos tapasztalattal szolgált.

A Krím-i válság kapcsán megjelent keleti irányú fenyegetettséggel, valamint az ehhez kapcsolódó NATO válaszlépésekkel összefüggésben felértékelődött Magyarország szerepe a tekintetben, hogy a potenciális NATO műveletek végrehajtása érdekében a katonai erők egy jelentős részének az előrevonása – földrajzi helyzetéből adódóan – hazánkon keresztül zajlana. Mindez előrevetette nagy létszámú katonai kontingensek áthataladásának, illetve ideiglenes állomásoztatásának a lehetőségét, amely számos potenciális befogadó, nemzeti támogatási feladatot indukál. E feladatok megszervezése és végrehajtása szoros és folyamatos tárcaközi egyeztetést igényelt, amely már az előző évben megalakított HIKOM hatáskörébe tartozott.

A 2015-ös év – védelmi igazgatási szempontból – főként a tömeges, illegális migráció elleni védekezésről és az ezzel összefüggő feladatok összehangolásáról szólt. A balkáni útvonalon Nyugat-Európába vonuló embertömeg megállítása érdekében a Kormány 2015 júniusában műszaki határzár megépítéséről döntött az ország déli határszakaszán és tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet hirdetett ki először Bács-Kiskun és Csongrád megyére, majd Baranya, Somogy, Zala és Vas megyére vonatkozóan, végül kiterjesztette azt az ország egész területére.²¹ A védelmi igazgatási szervek, ezek közül is elsősorban a megyei védelmi bizottságok meghatározó szerepet játszottak többek között

²¹ VARGA: i. m. 22. o.

a határvédelmi feladatokban közreműködő katonák elhelyezésének, ellátásának biztosításában.

A kritikus infrastruktúrák²² törvényi szintű szabályozása 2012-ben született meg, és a következő évtől kezdve az egyes ágazatok tekintetében több lépcsőben lépett hatályba. A létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvény (Lrtv.) alapján kezdetben a „Közbiztonság – Védelem” ágazat aláágazatát képezték a honvédelmi rendszerek és létesítmények. A későbbiekben azonban a „Honvédelem” már önálló ágazatként jelent meg a törvényben, és ezzel összefüggésben 2015 végén lépett hatályba a honvédelmi létfontosságú rendszerelemek azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 359/2015. (XII. 2.) korm. rendelet. E jogszabály határozta meg a honvédelmi ágazatban a létfontosságú infrastruktúrává történő kijelölés ágazati kritériumait, az ágazati (kijelölési, ellenőrzési, nyilvántartási) eljárás speciális szabályait, illetve kijelölte az eljáró ágazati hatóságokat.

Az ágazati kritériumok kialakításakor a vezérlő elv a honvédelem széles értelemben vett komplex rendszerként történő értelmezése volt, ahol a kritériumok alkalmazási köre túlmutatott a szoros értelemben vett katonai objektumokon, infrastruktúrákon. A honvédelem e kiterjesztett értelmezése még markánsabban jelent meg a nemzeti honvédelmi létfontosságú rendszerelemek körének meghatározásában. Ehhez alapvetésként azon elv szolgált, hogy a Honvédelmi Minisztériumhoz, illetve a Magyar Honvédséghez tartozó infrastruktúrák egy

²² A jogszabály megszületése egyben terminológiai változást is hozott, és a korábban a nemzetközi és hazai szabályozásban, illetve szakirodalomban egyöntetűen kritikus infrastruktúra védelemnek nevezett feladatrendszer a magyar jogrendszerbe létfontosságú rendszerek és létesítmények védelme néven került be.

jelentős köre kétségekívül létfontosságú, ugyanakkor létezik számos olyan létesítmény, rendszerelem, amely ugyan más ágazathoz tartozik, mégis jelentősége van, vagy jelentősége lehet az ország honvédelmének működésében. Erre tekintettel a hazai létfontosságú rendszerelemek védelmének terén egyedülálló megoldás született a honvédelmi ágazat vonatkozásában, melynek lényege, hogy a honvédelmi érdekből létfontosságú rendszerelemeket a 358/2015. korm. rendelet két nagy csoportra osztotta: ágazaton belüli, illetve ágazaton kívüli rendszerelemekre. Az előbbiekhöz a szigorú értelemben vett katonai objektumok, infrastruktúrák tartoztak, míg az utóbbiak körét azon civil infrastruktúrák jelentették, amelyek folyamatos működése létfontosságú volt az ország honvédelme érdekében.

A 2016-os év jelentős változást hozott a honvédelmi igazgatás szervezeti struktúrájában. A Kormány a központi hivatalok és a költségvetési szervi formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről szóló 1302/2016. (VI. 13.) számú határozatában számos központi hivatal, közöttük a HM Védelmi Hivatal jogutódlással történő megszüntetéséről döntött 2016. szeptember 1-ei hatállyal úgy, hogy jogutódjaként a Honvédelmi Minisztériumot jelölte meg. A gyakorlatban ez azt jelentette, hogy a volt hivatal csökkentett létszámmal beolvadt a Honvédelmi Minisztérium szervezetébe, és HM Védelmi Igazgatási Főosztály néven folytatta tevékenységét.

Az ezzel együtt járó, kényszerű létszámcsökkentés miatt a megszűnt hivatal területi állományát, vagyis a megyei és fővárosi védelmi bizottságoknál szolgálatot teljesítő katonákat – változatlan feladatellátás mellett – rendelkezési állományba, onnan pedig – a honvédelmi tárca vezetése és az érintett kormány megbízottak által aláírt megállapodás alapján – a megyei, fővárosi védelmi bizottságok titkárságaihoz vezényelték. E változás ellenére a védelmi bizottságok katonállományú titkárai és titkárhelyet-

tesei feletti előljárói és szakmai irányítási jogkörök továbbra is a HM Védelmi Igazgatási Főosztály vezetőjéhez tartoznak.²³

A 2018-as és 2019-es évek honvédelmi igazgatási szempontból kiemelkedő eseményei a Hvt. módosításai voltak. Ezek eredményeként a törvény kiegészült a – különleges jogrendnek nem minősülő – honvédelmi veszélyhelyzet szabályaival. A rendelkezések azokban az esetekben biztosítottak intézkedési jogot a Kormány számára, amikor honvédelmi típusú különleges jogrend kihirdetése még nem történt meg, de már indokolt lehetett a honvédségi szervezetek készenlétének fokozása.

Megújult a védelmi igazgatás fogalma is. A folyamatosan és egyre gyorsabban változó biztonsági környezet hatásainak következtében már jóval szélesebb körű rendeltetést határozott meg, amely alapján a védelmi igazgatás rendszere már valamennyi, hazánkat veszélyeztető fenyegetéssel és támadással szembeni fellépésre hivatottá vált. A definícióból kikerült a különleges jogrend szerepének korábbi túlzott előtérbe helyezése, amely a különleges jogrendi esetkörökre történő felkészülésre és a minősített időszaki helyzetek kezelésére fektette a hangsúlyt, ha nem is kizárólagos jelleggel, de aránytalanul kiemelve azt.²⁴

A Hvt.4. 2019. évi módosításával kerültek be a törvénybe a nemzetgazdaság védelmi célú felkészítésével és a gazdaságmozgósítással kapcsolatos legfontosabb szabályok. Ugyanezen módosítással jelent meg az a rendelkezés, amely előírta a polgármesterek számára, hogy – az adott polgármester honvédelmi felkészülési és védekezési szakmai feladatainak támogatása érdekében –

²³ VARGA: i. m. 23. o.

²⁴ LÁSZLÓ Viktória: *A védelmi és biztonsági igazgatási, valamint a különleges jogrendi szabályozás korszerűsítésének vizsgálata a védelmi és biztonsági reform célkitűzéseinek tükrében*, doktori (PhD.) értekezés, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola, 2024. 133. o.

a településen megfelelő végzettséggel rendelkező honvédelmi referenst jelöljenek ki.

A Hvt.4. védelmi igazgatást érintő, 2020. január 1-jén hatályba lépett módosításai közé tartozott, hogy új feladatként bekerült a Kormány, a miniszterek és a megyei védelmi bizottságok feladatai közé a hibrid fenyegetések elleni védelemre és ellenálló képességre vonatkozó feladat.

A védelmi és biztonsági igazgatás, mint új paradigma megjelenését megelőző korszak egy meghatározó hatású esemény, a COVID-19 pandémiával zárult. A járvány elleni védekezés összehangolása, hatékonyságának, eredményességének biztosítása az utóbbi évek egyik legnagyobb kihívása volt a központi, területi és helyi védelmi igazgatási szervezetek számára. Az egészségügyi ellátórendszer működőképességének fenntartása, támogatása, a járványhelyzeti intézkedések végrehajtása, a rendvédelmi és katonai erők igénybevétele az egészségvédelem érdekében szükségszerűen bevezetett korlátozó intézkedések betartatásában mind olyan feladat volt, amelynek megszervezése és végrehajtása csak magas szintű koordináció mellett, az érintett védelmi igazgatási szervek teljes körű együttműködésével volt lehetséges.

4. A védelmi igazgatás fejlődésének szakaszai a katasztrófák elleni védekezés tükrében az első katasztrófavédelmi törvény²⁵ hatálya időszakában

A tágabb és szűkebb földrajzi környezetünkben végbemenő folyamatok és jelenségek érzékenyen érintették és érinthetik

²⁵ *A katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény (Kat.1.).*

hazánk biztonságát. A vizsgált időszakban, 2000. január 1-től, a katasztrófavédelmi hivatásos szervezet létrehozásától kezdődően 2022. november 1-ig, a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény²⁶ hatályba lépéséig az államok közötti hagyományos háborús veszély minimálisra csökkent, ugyanakkor megnőtt az országokon belüli konfliktusok lehetősége. Ebben változást a szomszédunkban dúló orosz–ukrán háború kitörése okozott. „Ha rátekintünk a 21. század védelmi és biztonsági történéseire, egyértelműen látszik, hogy a nemzetközi térben felgyorsultak az események, amely nem kizárólag a védelmi és biztonsági területen észlelhető, hanem a technológiai fejlődésnek, a globalizáció hatásainak, a túlnépesedésnek, az energia és élelmiszerellátás kihívásainak, a közösségi média soha nem látott és nehezen szabályozható hatásainak, lehetőségeinek köszönhetően az élet szinte valamennyi területén.”²⁷

„Az elmúlt évek tapasztalatai bebizonyították, hogy a globalizálódó világban egyre nagyobb kockázatot és veszélyt jelentenek a nemzeti keretek között kialakuló, de a nemzetközi viszonyokra is kiható válságok, konfliktushelyzetek, katasztrófák és terrorcselekmények. A globális hatások függenek az adott ország gazdasági, társadalmi és politikai berendezkedésétől, a nemzetközi szervezetekben, intézményekben való részvételétől, az ott betöltött helyétől és szerepétől, valamint a védelmi képességétől is. Az új típusú veszélyek kezelésének szakmai rendszerei napjainkra kialakultak, és összhangban vannak az ország védelmi

²⁶ *A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbö.).*

²⁷ KÁDÁR Pál: A védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének szerepe a közigazgatásban – az első év, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2024/1. 4. o.

stratégiájával, közigazgatási vezetési és irányítási rendszerével, valamint biztonsági célkitűzéseivel.”²⁸

Legáltalánosabban megközelítve védekezni olyan cselekmények, események, jelenségek ellen szoktunk, amelyek – saját megítélésünk szerint – káros hatással lehetnek állapotunkra, helyzetünkre, körülményeinkre. Az állam feladata, hogy biztosítsa állampolgárainak biztonságát, amely rendkívül összetett, annak tényezőit, a veszélyeztető hatások elleni feladatokat a mindenkori Nemzeti Biztonsági Stratégia is megfogalmazza.

„Jól látható tehát, hogy országunk, közvetlen környezetünk vagy személyünk és anyagi javaink biztonságát rendkívül sokféle és különböző dimenziókban megnyilvánuló kockázat, veszély fenyegeti, amelyekkel szemben megfelelő védekezési mechanizmusokat, hatékonyan működő intézmény-, eszköz- és eljárásrendszert kell kiépítenünk, illetve fenntartanunk. A hatékony fellépés átfogó, összkormányzati megközelítést igényel, amelynek keretében erősíteni kell a védelem, (honvédelmi, nemzetbiztonsági, rendvédelmi, katasztrófavédelmi, polgári védelmi, egészségügyi és igazságszolgáltatási) intézmények együttműködését, és meg kell teremteni az erőforrások kontrollált és koncentrált alkalmazását. A biztonság átfogó értelmezéséből következik, hogy a biztonság garantálásához kapcsolódó feladatok számos kormányzati és nem kormányzati szerv feladat és hatáskörét érintik. A biztonság összkormányzati megközelítéséből adódóan ezeket a feladatokat az állami intézményrendszer összehangolt munkájával és a rendelkezésre álló legszélesebb körű eszközrendszer igénybevételével kell végrehajtani. Ugyanakkor a biztonság fenntartásához (ideértve a biztonságot fenyegető veszélyek elhárítását, megelőzését), illetve a megromlott biztonsági helyzet mi-

²⁸ HORNYACEK Júlia: Előszó, In: Hornyacsek Júlia (szerk.): *A védelmi igazgatás rendszere és a honvédelmi igazgatással való kapcsolatának elméleti és gyakorlati összefüggései*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019. 9. o.

előbbi helyreállításához fűződő össztársadalmi érdek azt diktálja, hogy bizonyos védekező tevékenységekben ne csupán az állami és nem állami intézmények széles köre, hanem maguk az állampolgárok, vagy az ország területén tartózkodó minden ember vegyen részt. Nem lehet kérdés azonban az sem, hogy a felkészülés és a védekezés egységes irányítása állami feladat, amelyben az állami szerveknek egymást segíteniük kell.”²⁹

A védelmi igazgatás rendszerének, szervezetének, felelősségi intézkedési rendjének átalakítását a katasztrófák elleni védekezés szempontjából döntően meghatározta az első katasztrófavédelmi törvény (Kat.1.) hatályba lépése. Ugyanis e törvény hatályba lépésével 2000. január 1-től kapta meg új szervezetét, felelősségi és irányítási rendjét a magyar katasztrófavédelem. Ez adta meg a magyar közigazgatásban a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (BM OKF) és területi, helyi szervei létrehozásával a hivatásos szakmai szervezet kereteit, ugyanakkor érdemben, jelentős változásokat is hozott a védelmi igazgatás szervezeti elemeiben, azok munkájában.

A téma vizsgálatánál, mivel a hivatásos katasztrófavédelem, mint szervezet létrehozása abszolút új elemként jelentkezett, annak munkáját a védelmi igazgatásban, bár annak jelentős korszerűsítése is megvalósult, mégis az új országos hatáskörű hivatásos katasztrófavédelmi szerv bemutatását célszerű előre venni.

A hivatásos új katasztrófavédelmi szerv a két jogelőd országos hatáskörű szerv létrehozása a BM TOP, mint állami tűzoltóság és a PVOP integrációját jelentette. Az új főigazgatóság szervezeti elemeinek létrehozását a *funkcionális szervek* célszerűsítése és létszámuk csökkentése, a szakmai szervek tekintetében a *műveleti integráció* megvalósításának elgondolása jellemezte.

²⁹ VARGA Attila Ferenc: A védelmi és honvédelmi igazgatás rendszere, helye, szerepe a közigazgatás rendszerében, In: Isaszegi János (sorozatszerk.): *Magyarország és a védelmi igazgatás rendszere*, Zrínyi Kiadó, 2012. 63–64.

Mit is jelentett a két hasonló rendeltetésű, de munkájában mégis különböző országos hatáskörű szerv műveleti integrációja? Azt, hogy az új szervezet tűzoltó és polgári védelmi szakterületét most a műveleti tevékenységek mentén, a hatósági munka területére és a veszélyhelyzetek kezelése szakterületére helyezték el.

Ennek megfelelően a BM OKF-en belül két jelentős végrehajtó, de szakmailag eltérő jellegű szervezet került létrehozásra, a Hatósági Főigazgató-helyettesi Szervezet és a Veszélyhelyzetkezelési Főigazgató-helyettesi Szervezet, melyek munkáját a Gazdasági Főigazgató-helyettesi Szervezet és a funkcionális feladatokat ellátó Hivatal, a Személyügyi, az Ellenőrzési Főosztályok valamint a Szóvivői Iroda támogatták. A támogató szervek később kiegészültek a Stratégiai Tervezési Főosztállyal, amely a szakmai feladatok tervezését, elemzését végezte. A Gazdasági Főigazgató-helyettesi szervezet a költségvetés, az informatika és a műszaki szakterület főosztályait foglalta magában.

A hivatásos katasztrófavédelmi szervek integrált szemléletű létrehozása a védelmi igazgatás egy nagyon fontos szereplőjének létrehozását is jelentette. A védelmi igazgatás módosítását markánsan alátámasztotta az akkor hatályos Hvt.2.³⁰ előírásainak való megfelelés is.

„*Területi katasztrófavédelmi szervek* a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok, a Fővárosi Polgári Védelmi Igazgatóság, helyiek a polgári védelmi kirendeltségek lettek. Az új országos hatáskörű katasztrófavédelmi szerv a tűzoltóságok felett felügyeleti jogkört gyakorolt. Az elsődleges beavatkozók, a hivatásos önkormányzati tűzoltóságok (HÖT) és az önkéntes köztestületi tűzoltóságok (ÖTE) voltak, amelyekkel gyakran együtt vonultak a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok állományába tartozó veszélyhelyzeti felderítő csoportok (VFCS-k). A tűzoltóságok állományában meghatározó szerepe volt a kilenc darab Regio-

³⁰ *A honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény.*

nális Műszaki Mentőbázisnak. Fenntartották sokszínűségüket a tűzoltóságok, hisz az említettek mellett továbbra is működtek a létesítményi tűzoltóságok, illetve a tűzoltó egyesületek is. A polgári védelmi feladatok zömét a veszélyhelyzet-kezelési, ügyeletiszolgálat ellátási, nukleárisbaleset-elhárítási, minősített időszaki, lakosságvédelmi, a megalakított polgári védelmi szervezetekkel és a VFCS-kkel kapcsolatos tervezési, szervezési és irányítási feladatok tették ki. A mentő tűzvédelem feladatainak országos szintű szervezése is a veszélyhelyzet-kezelési szakterület kötelessége lett. Ezeknek a feladatoknak a megvalósítására a Veszélyhelyzet-kezelési Főigazgató-helyettesi Szervezet a Polgári Veszély helyzet Kezelési-, a Mentésszervezési- és a Minősített Időszaki Tervezési Főosztályokat foglalta magában. A Hatósági Főigazgató-helyettesi Szervezethez a tűzvédelmi megelőzés, a piacfelügyelet, a lakossági, tanulóifjúsági, és önkormányzati vezetői felkészítés, a helyreállítás-újraépítés koordinációja és a súlyos ipari balesetek megelőzése, a Seveso-feladatok ellátása a Műszaki Biztonsági Engedélyezési-, a Megelőzési-Hatósági-, és a Koordinációs Főosztályoknál jelentkezett. A BM OKF gazdasági rendje a korábbi PVOP gazdálkodására épült, és biztosította az új BM fejezethez tartozó, középírányító, önállóan gazdálkodó szerv működését.”³¹

A hivatásos katasztrófavédelem védelmi igazgatásban is szereplő *területi szervei* szervezeti felépítésben eltértek kissé az országos hatáskörű szerv, a BM OKF szakmai szervezeti felépítésétől. A területi szerv állománytáblázatának, felépítésének különbözősége érdemben nem befolyásolta a védelmi igazgatási

³¹ MUHORAY Árpád: A katasztrófavédelmi igazgatás rendszer, helye, szerepe a védelmi igazgatási feladatok ellátása során, In: Hornyacsék Júlia (szerk.): *A védelmi igazgatás rendszere és a honvédelmi igazgatással való kapcsolatának elméleti és gyakorlati összefüggései*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019. 112. o.

feladatok ellátását. A megyei katasztrófavédelmi igazgatóságnál az igazgató alárendeltségében egy igazgatóhelyettes irányította a megelőzési, a mentésszervezési és a polgári veszélyhelyzet-kezelési osztályok munkáját. A hatósági feladatokkal alapvetően a megelőzési osztály foglalkozott. A gazdasági feladatokat a gazdasági osztály szervezte, az akkor létező 116 db hivatásos önkormányzati tűzoltóság (HÖT) személyi és dologi költségeinek normatív mutatók alapján történő biztosítása, elszámolása a fenntartó önkormányzatokon keresztül történt, mivel 1995-ben az addig állami tűzoltóság beavatkozó egységei, tűzoltóságai önkormányzati státuszba kerültek, laktanyáik és technikai eszközeik, szer állományuk is átadásra került az önkormányzatoknak. A normatívák kiszámolása pedig mégis a BM OKF-en történt.

Az első katasztrófavédelmi törvény kimondta, hogy a katasztrófák megelőzése és az ellenük való védekezés nemzeti ügy, a védekezés egységes irányítása állami feladat. Úgyszintén meghatározta a védekezésben, a következmények felszámolásában részt vevők körét is. Közöttük találhattuk mások mellett a polgári védelmi törvény alapján létrehozott polgári védelmi szervezeteket. A 2000. január 1-jén végrehajtott integráció után az új Kat.1. mellett módosításokkal, de hatályban maradt a polgári védelmi törvény³² és a tűzvédelmi törvény³³ is.

A Kat.1. preambulumban megfogalmazást nyert az a cél, hogy Kat.1.-et az Országgyűlés az Alkotmányból, a nemzetközi egyezményekből eredő feladatok teljesítése érdekében, az élet és vagyonbiztonságot, a természetes és épített környezetet veszélyeztető természeti és civilizációs katasztrófák megelőzése és károsító hatásai elleni védekezés egységes *irányítási rendszerének kialakítása és működtetése, továbbá veszélyhelyzetben, illetve*

³² *A polgári védelemről szóló 1996. évi XXXVII. törvény (Pv.tv.).*

³³ *A tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságokról szóló 1996. évi XXXI. törvény (Tű.tv.).*

a katasztrófa sújtotta területeken *alkalmazható szabályok bevezetése* céljából alkotja meg.³⁴ Megállapítható azonban az is, hogy figyelemmel az Alkotmányra, majd a későbbi Alaptörvényre, a katasztrófavédelmi és honvédelmi törvényekre a katasztrófák elleni védekezés feladatainak végrehajtása – a *védelmi igazgatás*, mint igazgatási rendszer keretében teljeshedhetett ki.

A katasztrófák elleni védekezés felelősség elvén alapuló irányításának érdekében a békére és a normál viszonyoktól eltérő időszakra jól elkülönítettek lettek a Kormány, a Kormányzati Koordinációs Bizottság (KKB), a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter (belügyminiszter), az illetékes miniszter, az államháztartásért felelős miniszter, a központi államigazgatási szervek vezetői, a megyei, fővárosi és helyi védelmi bizottságok, e bizottságok elnökei, valamint a polgármesterek feladatai. Ma is logikusnak minősíthető, hogy már a Kat.1. három időszakra, a felkészülésre, a védekezésre és a helyreállításra csoportosította a feladatokat. „A Kormány kiemelt feladata lett, hogy megszervezi a katasztrófák elleni védekezés irányítását és a végrehajtás összehangolását, a tervezés kormány szintű feladatainak végre hajtását, a katasztrófák felszámolására való felkészülés, a megelőzés és a végrehajtás tárcák közötti koordinációját. A koordináció érdekében létrehozta a Kormányzati Koordinációs Bizottságot, meghatározta annak eljárási szabályait, jóváhagyta szervezeti és működési rendjét. Meghatározta a Kormány tagjainak, a védekezésben érintett állami szerveknek a katasztrófavédelmi feladatait. Kizárólagos jogosultságot kapott a katasztrófákkal kapcsolatos tájékoztatásra, a segítségnyújtásra és a megelőzési együttműködésre vonatkozó nemzetközi egyezmények aláírására, az éves költségvetésben a nemzetközi segítségnyújtásra fordítható előirányzat javaslatára, a nemzetközi segítségnyújtásban a magyar részvétel rendszerének kialakítására, a védekezéshez szükséges nemzet-

³⁴ Kat.1. preambulumban.

közi segítség igénybevételéről és a külföldi állam részére nyújtandó segítségről történő döntés meghozatalára. Úgyszintén a Kormány kapott felhatalmazást hazai viszonylatban a katasztrófavédelemmel összefüggő oktatási, képzési, tudományos kutatási és műszaki fejlesztési tevékenység összehangolására, a katasztrófavédelmi információs rendszer létrehozására.³⁵

A jogalkotó akaratát tükrözte, hogy a Kormány a veszélyhelyzet kihirdetését igénylő méretű katasztrófavédelemben rendeletben kihirdethette 15 napra a veszélyhelyzetet, és dönthetett az ország egész területének, vagy meghatározott részének katasztrófa sújtotta területté nyilvánításáról is. Veszélyhelyzetben a megoldandó feladatoknak két jogforrásból volt szükséges kiválogatni, ugyanis ekkor még a veszélyhelyzetben alkalmazandó szabályokat a Hvt. 2. tartalmazta.³⁶ Veszélyhelyzetkor és a katasztrófa sújtotta területté nyilvánított térségben a Kormány egyedi döntése szerint a károk enyhítését a központi költségvetésből lehetett volna fedezni az államháztartás körében szükséges átmeneti intézkedések alapján. Katasztrófa sújtotta területté nyilvánításra irányuló kezdeményezés előfordult ugyan, de azzá végül is a Kormány nem nyilvánított egy károsodott közigazgatási egységet sem, ám a károk enyhítésére központi forrásból sokszor intézkedett. Katasztrófasújtotta területté minősítést 2004-ben a Nógrád megyei mátrakeresztesi villámárvíz pusztító hatásának felszámolására szerettek volna kérni a település és Nógrád megye vezetői. A minősítés elmaradt, de a Kormány és a hivatásos katasztrófavédelem mindent megtett a károk gyors elhárításáért.

Érvényes volt még az Alkotmány azon előírása, hogy a Kormány az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méreteken veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén *szükségállapotot hirdet ki*, ennek kezdeményezési jogát a megjelent Kat.1.

³⁵ Kat.1. 5–6. §.

³⁶ *A honvédelemről szóló* 1993. évi CX. törvény 199. § (4) bek.

is tartalmazta. A lehetőség megvolt, de végül sem elemi csapás, sem ipari szerencsétlenség okán szükségállapot sem került Magyarországon kihirdetésre. A Kormány a Hvt.2. szerint rendeleti úton vezethette be a *veszélyhelyzetben* alkalmazandó szabályokat, ennek keretében köteles volt gondoskodni az államháztartás körében szükséges átmeneti intézkedések megtételéről és az Országgyűlés ezzel kapcsolatos tájékoztatásáról. A rendeleti úton bevezetett intézkedések a katasztrófaveszély elmúltáig, illetve a következmények felszámolásáig, de legfeljebb tizenöt napig lehettek érvényben, meghosszabbításukra az Országgyűlés adhatott felhatalmazást. Ezek közül kiemelkedik a 2001-es beregi tiszai, a 2002-es dunai és a 2006-os dunai és tiszai együttes nagy árvíz, majd 2010-ben a vörösiszap-katasztrófa. „A Kormány intézkedései között lényeges volt, bár nem kötődött különleges jogrendi helyzethez, hanem elsődlegesen a katasztrófaveszély, vagy katasztrófa esetén a Kormány elrendelhetette a polgári védelmi szervezetek egyidejű alkalmazását, intézkedhetett a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek bevonásáról.”³⁷ Mindez a katasztrófaveszélykor, a bekövetkezett katasztrófa esetén a védekező, következmény enyhítő, vagy felszámoló erők szükséges és célszerű megsokszorozásának feltételét biztosította. A Kormány a 2010. június 3-i döntésével rendelte el a Magyar Honvédség és rendvédelmi szervek legnagyobb mértékű bevonását, 6000 fő azonnali helyszínre vezénylését a Hernádhoz és a Sajóhoz a 2010-es Borsod-Abaúj-Zemplén megyei árvíz kezelésére. A polgári védelmi szervezetek összesített létszámát a Kormány rendeletben állapította meg, a katasztrófák káros hatásainak kezelésére a megalakított polgári védelmi szervezetekben az ország lakosságának 0,7%-os létszámával számolt.

A védelmi igazgatásban, ezzel együtt a katasztrófák elleni védekezés kormányzati munkájának elősegítése érdekében új,

³⁷ Kat.1. 8. §.

fontos kormányzati szervezeti elem a *Kormányzati Koordinációs Bizottság* (KKB) lett. A KKB kialakításának mintáját a korábbi, 1999. december 31-ig működő Nukleárisbaleset-elhárítási Kormánybizottság adta azzal az alapvető változtatással, a katasztrófák elleni védekezésben valamennyi típusú katasztrófa átfogó megközelítéssel már az új bizottság kompetenciájába tartozott, így a korábbi nukleáris baleset elleni védekezés kérdése is. A KKB feladata volt a katasztrófák elleni védekezés kormányzati irányításának, a végrehajtásának, a felkészülésnek, a megelőzésnek a tárcák közötti koordinációja, ezekhez az egységes követelmények kialakítása, a védekezés irányítása során a minisztériumok, az országos hatáskörű szervek, a fegyveres erők – a Magyar Honvédség, a Határőrség – és a rendvédelmi szervek, a fővárosi és megyei védelmi bizottságok elnökeinek a védekezéssel kapcsolatos tevékenységének összehangolása.³⁸ A KKB elnöke a belügyminiszter, helyettese a katasztrófa típusának megfelelően a védekezésben leginkább érintett tárca közigazgatási államtitkára, nukleáris baleset esetén az Országos Atomenergia Hivatal (OAH) főigazgatója volt. Tagjai a vonatkozó kormányrendeletben meghatározott tárcák közigazgatási államtitkárai, az OAH főigazgatója és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító tárca nélküli miniszter által kijelölt vezető lettek. Mindez erősítette az ágazati felelősséget, hisz a KKB elnökhelyettese mindig a katasztrófátípusnak megfelelő felelősséggel rendelkező közigazgatási államtitkár volt. Így volt ez a 2003. év februári rendkívüli hóhelyzetben, amikor a KKB elnökhelyettesi funkciót a közlekedési tárca államtitkára látta el. A KKB ülésein tanácskozási joggal részt vett többek között a BM OKF főigazgatója, meghívottként a KKB Tudományos Tanács elnöke, a KKB Titkárság vezetője és a KKB Operatív Törzs (OpT) vezetője.

³⁸ Kat.1. 9–11. §.

„A KKB állandó jelleggel *Titkárságot*, *Tudományos Tanácsot*, a Belügyminisztériumban *Operatív Törzset*, a BM OKF bázisán *Veszélyhelyzeti Központot*, illetve a védekezés szakmai irányítására *Védekezési Munkabizottságokat* működtetett. A KKB Titkárság először a BM OKF állományában volt, majd 2003-tól átkerült a Belügyminisztériumba a BM Védelmi Igazgatási Főosztályhoz. A Veszélyhelyzeti Központ a BM OKF szervezeti elemeként állandó ügyeleti szolgálat ellátásával biztosította a hazai és külföldi információk gyűjtését. Az Operatív Törzs vezetője a BM OKF veszélyhelyzet-kezelési főigazgató-helyettese volt, aki a BM OKF és az érintett minisztériumok állományából kijelölt szakemberekkel látta el a feladatát. Az Operatív Törzs a védekezési munkabizottság megalakulásáig végezte a katasztrófa következményeinek elhárítására vonatkozó operatív döntések előkészítését. Ezt követően a KKB elnökének intézkedése szerinti hajtotta végre feladatait folyamatos váltásos szolgálati rendben. Főleg koordinálta a Kormány, illetve a KKB elnöke által elrendelt védekezési feladatokat, illetve a jelentésre kötelezett ágazatoktól, országos hatáskörű szervektől kérte be a jelentéseket, állította össze a napi vagy időszakos KKB-jelentéseket a belügyminiszter, illetve a Kormány számára. Veszélyhelyzet, katasztrófa-helyzet váratlan kialakulása esetén az Operatív Törzs vezetője haladéktalanul, de legkésőbb a riasztástól számított egy órán belül jelentette javaslatait az azonnal fogantatosítandó intézkedésekre. Ezzel párhuzamosan javasolhatta a KKB összehívását, ezt azonban a rá is kötelező szolgálati út betartásával a BM OKF főigazgató útján terjeszthette elő, hisz elsődleges beosztását tekintve ő a főigazgató helyettese volt. A gyakorlatban mindannyiszor a KKB Operatív Törzse volt az, amely először intézkedett, a Védekezési Munkabizottságok valamelyike azt követően kezdte meg működését.

A KKB *Tudományos Tanács* (KKB TT) tagjai a miniszterelnök által felkért tudományos intézetek, szervezetek vezetői, illetőleg nukleáris baleset esetén az OAH vezetője által felkért

szakértők lettek. A tudomány szerepe mindig fontos volt: például a 2004-es Paksi Atomerőmű mosótartály üzemzavarát követő elégséges védelmi szint értékeléséhez a KKB TT Nukleárisbaleset-elhárítási Tudományos Tanácsának Logisztikai Bizottsága szakértői fejtették ki véleményüket a lakossági védőeszközök, a menekülő kámszák Paks 30 km-es körzetében való szükségességről. Hasonlóan döntő volt a vörösiszap-katasztrófa épített és természetes környezetre gyakorolt káros hatásainak kiértékelése a KKB TT tudományos szakértőivel, javaslatuk alapján született döntés a súlyosan sérült ingatlanok bontásáról, a vörösiszappal szennyezett mezőgazdasági területek mentesítéséről.”³⁹

A Kat.1. rögzítette, hogy a katasztrófavédelem irányítása a szakirányítást végző miniszterek közreműködésével valósul meg.⁴⁰ Ez úgy volt értendő, hogy az érintett tárca katasztrófavédelmi feladatainak koordinálására a szakmai döntésselkészítő szerveként a katasztrófa szerint leginkább érintett minisztériumban, vagy annak országos hatáskörű szervénél védekezési munkabizottságot hoztak létre. A védekezési munkabizottság munkáját végezhetette a létrehozó tárca bázisán, de az Operatív Törzsszel együtt a Belügyminisztérium veszélyhelyzeti központjában is. Árvízvédekezéskor legtöbbször a védekezési munkabizottság szerepét látta el a vízügyi igazgatásért felelős tárca bázisán az Országos Vízügyi Főigazgatóságon létrehozott Országos Műszaki Irányító Törzs (OMIT). A KKB elnökének döntése szerint évekig az Operatív Törzs vezetője és a KKB Nukleárisbaleset-elhárítási Védekezési Munkabizottság vezetője egy személyben ja BM OKF veszélyhelyzetkezelési főigazgató-helyettese volt. A KKB a Nukleáris Balesetelhárítási Kormánybizottság „utódjaként” felkészült a nukleáris veszélyhelyzet elhárításának irányítására is. Nukleáris veszélyhelyzetben a Nukleárisbaleset-

³⁹ MUHORAY: i. m. (2019) 114–115. o.

⁴⁰ Kat.1. 12. §.

elhárítási Védekezési Munkabizottság részeként BM OKF működtette volna a nukleárisbaleset elhárítási állandó munkaszervejét, a Nukleárisbaleset-elhárítási Központot (NUBIÉK), benne a célszerű redundancia okán a valós idejű döntéstámogató rendszerét (Real-Time On-Line Decision Support System – RODOS), az Országos Atomenergia Hivatal (OAH) pedig készenlétbe helyezte volna a Veszélyhelyzeti Intézkedési Gyakorló és Elemző Központot (Centre for Emergency Response, Training and Analysis – CERTA).

Az Operatív Törzs elsődleges működését követően a védekezési munkabizottságok közül az első tíz év alatt a felszíni vizek szennyeződési védekezési munkabizottság a 2000-es tiszai cianid szennyeződés alkalmával, a rendkívüli időjárás védekezési munkabizottság a 2003. februári hóhelyzet és a 2004. nyári hőségridó alkalmával, illetve leggyakrabban az ár- és belvizek elleni védekezési munkabizottság 2000-ben, 2001-ben, 2002-ben, 2006-ban, 2010-ben és 2013-ban léptek működésbe. Az Operatív Törzs és a Védekezési Munkabizottságok felkészítésére, begyakorlásaira a KKB mindig nagy gondot fordított. A KKB és munkaszerveinek gyakorlatai közül kiemelkednek a 2003. évi téli országos hóhelyzeti, a 2005. évi nemzeti nukleárisbaleset-elhárítási és a 2010. év eleji árvízvédelmi gyakorlások, törzsvezetési gyakorlatok. Az Operatív Törzs és a védekezési munkabizottságok katasztrófaveszély, katasztrófa helyzet esetén, vagy nukleáris veszélyhelyzetben a KKB elnökének intézkedésére a védekezési munkabizottság a KKB összehívása nélkül is működhetek. Az Operatív Törzs munkája a rendkívüli időjárás helyzetek, hóhelyzet, hőségridó, a H1N1 madárinfluenza, a szarvasmarha szivacsos agyvelőgyulladás járványveszély, valamint az ár- és belvizek elleni védekezések időszakában növekedett meg. A 2006-os dunai és tiszai egyidejű árvíznél egy új KKB-fórumot, *kihelyezett Operatív Törzs ülések* megtartását rendelte el a belügyminiszter Túrkevéen és Mezőtúron, melyre és az azt követő helyszíni szem-

lére a Tisza és a Kőrösök veszélyeztetett öblözeteibe, a kitelepített településrészekbe, a befogadó helyekre az Operatív Törzs tagjain kívül meghívták az illetékes országgyűlési képviselőket, a védelmi bizottságok elnökeit, a polgármestereket, a területi vízügyi és katasztrófavédelmi igazgatót is.

A KKB a Kormány döntésének megfelelően végezte a helyreállítással kapcsolatos feladatok irányítását is. Ez esetben elsődleges volt a természeti katasztrófák, vagy ipari balesetek, mint a vörösiszap-katasztrófa után a javaslattétel megfogalmazása a Kormány felé, beleértve a felhasználandó összeg meghatározását, a helyreállítás-újjaépítés módjának, ütemezésének, a kárfelmérésnek, az irányításnak, a kivitelezésnek, az elszámolásnak a kidolgozását. A második katasztrófavédelmi törvény (Kat.2.) megjelenéséig helyreállításra, újjaépítésre a Kormány egyedi döntései alapján került sor.

A KKB elnöke a belügyminiszter, aki a jogszabály által „felelős volt az irányítása alá tartozó katasztrófavédelmi szervezetek működtetéséért, elrendelhetette a polgári védelmi szervezetek részleges alkalmazását a Kormány egy idejű tájékoztatása mellett, szabályozta az irányítása alá tartozó rendvédelmi szervek katasztrófavédelmi feladatait, döntött az Országgyűlés által az éves költségvetésben a nemzetközi segítségnyújtás céljából hatáskörébe utalt előirányzat felhasználásáról”.⁴¹ A belügyminiszter irányította a a védekezéssel és a felkészüléssel kapcsolatban a megyei, fővárosi védelmi bizottságok, illetve azok elnökei feladatainak végrehajtását.

A Kat.1. megalkotásával a katasztrófavédelmi igazgatási és a védelmi igazgatási feladatok egyik fő szabálya a feladatrendszerben az *ágazati felelősség* hangsúlyozása volt. Ezek alapján az illetékes miniszter és „az illetékes országos hatáskörű szerv vezetői felelősek voltak az ágazatuk feladatkörébe tartozó terü-

⁴¹ Kat.1. 13. §.

let katasztrófavédelmével kapcsolatos tervező, szervező, irányító tevékenységéért. A katasztrófavédelemben részt vevő állami szerv vezetője köteles volt meghatározni saját szakterületén és alárendelt szervénél a megelőzéssel kapcsolatos lehetőségeket és feladatokat, kialakítani a normál működési rendtől eltérő védekezési szabályokat, a védekezés működési rendjét, szervezetét.”⁴²

A megyei és fővárosi védelmi bizottságok (MVB/FVB) honvédelmi feladatainak végrehajtását a Kormány közvetlenül, illetőleg az illetékes miniszter útján irányította. A védelmi bizottság elnöke 1993-ban még a köztársasági megbízott volt, majd később a megyei közgyűlés elnöke lett. Tagjai között 2000-től jelen volt a megyei katasztrófavédelmi igazgató is. A megyei, a fővárosi, illetve a helyi védelmi bizottság irányította és összehangolta a HVB-k és a polgármesterek katasztrófavédelmi feladatait, az illetékességi területén összehangolta a Hvt.2. 66. § (1) bekezdésében meghatározott szervek katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladatainak ellátását és az arra való felkészülést. Ez széles hatáskört jelentett, mert ezek a szervek a centrális alárendeltségű közigazgatási szervek, a települési önkormányzatok irányítása alatt álló szervek, az igazságügyi szervek, az egészségügyi és gyógyszerellátást végző szervek, az oktatási, kulturális, tudományos intézmények, a műsorszóró rádió- és televízióállomások, a Magyar Távirati Iroda, a közlekedési, szállítási, távközlési, hírközlési szervek és a posta szervei, a jegybank, a közellátást, illetve a közszolgáltatást végző szervek, továbbá minden, a jogszabály alapján valamely honvédelmi feladat ellátására vagy honvédelmi kötelezettség teljesítésében való közreműködésre köteles szervek voltak. Érdekessége a 2000. január 1-jétől hatályos szabályzásnak, hogy külön taglalta az MVB/FVB, illetve annak elnökének feladatait. A bizottságnak primátusa a felkészülés érdekében elvégzendő feladatok szervezésére, a közreműködők tevékeny-

⁴² Kat.1. 14. §.

ségének összehangolására irányult, míg a védelmi bizottságok elnökei a védekezés irányításában kaptak meghatározó szerepet. „A védelmi bizottságok katasztrófavédelmi feladataikat a megyei/fővárosi a katasztrófavédelmi szervek közreműködésével látták el”,⁴³ a védelmi feladatok irányítása során államigazgatási jogkörben jártak el.

„Az MVB a felkészülés érdekében kiemelt feladatként kezelte a katasztrófavédelemben érintett szervek és a települések polgármestereinek katasztrófavédelmi felkészítését, felkészülési feladataik összehangolását. Az MVB elnöke az MVB döntésének megfelelően irányította, tervezte és szervezte a katasztrófavédelmi feladatokra való felkészülést. Egyetértési jogot gyakorolt a területi polgári védelmi szervezetek felépítésében, létszámában, valamint a belügyminiszter részére felterjesztette a települések polgári védelmi besorolására vonatkozó polgármesteri javaslatokat minden évben. Védekezéskor az MVB elnöke a védelmi bizottság közreműködésével szervezte a Kormány által meghatározott területi védekezési feladatok végrehajtását, kezdeményezte a Kormány hatáskörébe tartozó intézkedések megtételét, a megye meghatározott részének katasztrófa sújtotta területté nyilvánítását, magához vonhatta a védekezés irányítását, elrendelhetette a kimenekítést, a fegyveres erők igénybevételét, koordinálta a védekezésben részt vevő helyi védelmi bizottságok és polgármesterek tevékenységét. Amennyiben a védekezésben egyidejűleg több szerv együttműködése volt szükséges, a védekezés közvetlen irányításáért felelős vezetőt is az elnök jelölte ki.”⁴⁴ Például 2001-ben, a Zala megyei Nova község melletti gázkitöréskor a Zala Megyei Védelmi Bizottság elnöke a megyei katasztrófavédelmi igazgatót jelölte ki a védekezés irányításáért felelős vezetőnek. A helyreállítás időszakában az MVB elnöke a KKB döntésének megfelelő-

⁴³ Kat.1. 15. § (2) bek.

⁴⁴ Kat.1. 17–18. §.

en határozta meg a helyreállítás fontossági sorrendjét és ütemét, irányította a helyreállítási munkákat.

Az MVB/FVB Titkárságot működtetett, Közigazgatási-, Tájékoztatási-, Katonai igazgatási és együttműködési-, valamint a Katasztrófa-elhárítási (Operatív Törzs) munkacsoportokat hozott létre. Az MVB-k katasztrófavédelmi munkaszerveinek, az operatív törzsnek a feladatait a katasztrófavédelmi igazgatóságok szervezték. A törzs munkájába meghívásra, beosztásra kerültek mindazon megyei szervek, testületek, szolgáltatók, gazdálkodási szervezetek képviselői, összekötői, akik feladattal bírtak a lakosság védelme szempontjából katasztrófa esetén. Az operatív törzsek a megyék közül legtöbb esetben a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságokon kiépített megyei Veszélyhelyzeti Központokban (VK) tevékenykedtek katasztrófaveszély, vagy veszélyhelyzet idején. Ez a VK ugyanakkor lehetett a Megyeházán is, ez függött attól, hogy korábbi időszakban a jogelőd megyei polgári védelmi parancsnokság hol működött és akkor hol volt mód a VK-t kiépíteni. Az MVB/FVB-nek saját tagjaiból ki kellett alakítani a megyei szintű *katasztrófavédelmi munka szervezetet*, ez a szűkebb vezetői operatív csoport a megyei katasztrófavédelmi igazgatót, a megyei rendőrfőkapitányt, a megyei tisztifőorvost, a területi vízügyi igazgatót, az MVB-titkárt foglalta magába az MVB elnöke munkájának közvetlen segítőiként.

A *helyi védelmi bizottságok* a fővárosi kerületekben, a megyei jogú városokban és az MVB által kijelölt városokban⁴⁵ működtek, illetékességi területüket, mint *honvédelmi körzetet* az MVB állapította meg. Feladatkörük kiterjedt a polgári védelmi, a katasztrófa védelmi és a gazdasági-szolgáltatási tevékenységekre is. Elnöke a székhely város, kerület polgármestere volt, tagjai voltak a jegyző, a polgármestereket képviselő megválasztott pol-

⁴⁵ Hvt. 2. 17. § (1)–(2) bek.

gármester, a rendvédelmi szervek és a centrális irányítású szervek vezetői, a kisebbségi önkormányzati vezető vagy szószóló. A HVB illetékességi területén lévő valamennyi polgármester tanácskozási joggal részt vehetett a bizottság munkájában. A HVB elnökének feladatait analóg az MVB/FVB elnökök Kat.1-ben külön paragrafusokban meghatározott feladataihoz képest a Kat.1., illetve a Kat.1. Vhr. nem tartalmazták, azokat a HVB SZMSZ-ben szabályozták.

A védelmi igazgatás települési szintjének felelősségi körében markánsan megfogalmazást nyertek a Kat.1.-ben a települések vezetőinek, a *polgármestereknek* (fővárosban: főpolgármester) a feladatai, melyek két alapvető irányban, a felkészülés és a védekezés időszakaira lettek elkülönítve.

A felkészülés során a polgármester volt felelős a települési, kerületi katasztrófaelhárítási tervek elkészítéséért, a helyi lehetőségek figyelembevételével a védekezés feltételeinek biztosításáért, a védekezésre történő felkészülés irányításáért, az állampolgárok polgári védelmi szervezetbe való beosztásáért, szolgálatra, kiképzésre, gyakorlatra történő behívásáért, a katasztrófaveszélyekről, a magatartási szabályokról való tájékoztatásért, illetve kérelmezhetette a Kormánytól települése katasztrófa sújtotta területté nyilvánítását.⁴⁶

A *polgármester* a településen a védekezés során irányította a helyi katasztrófavédelmi tevékenységet, halasztást nem tűrő esetben elrendelte az élet és anyagi javak védelméhez szükséges intézkedéseket, szervezte, irányította a lakosság védelmét, kitelepítését, kimenekítését, befogadását, visszatelepítését, az anyagi javak védelmét, a lakosság létfenntartási javakkal történő ellátását, elrendelte a polgári védelmi szervezetek alkalmazását, együttműködött más polgármesterekkel a védekezésbe bevont más szer-

⁴⁶ Kat.1. 19. §.

vezetekkel.⁴⁷ Azokon a településeken, melyeken alsó-, vagy felső küszöbértékű veszélyes üzem volt található, a polgármesterek felelőssége az ezek léte miatt fennálló veszélyeztetés elleni védekezésben is tetten érhető volt és érhető ma is. A Kat. IV. fejezete a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezés szabályainak meghatározásakor a polgármestert tette felelőssé a biztonsági elemzések, jelentések nyilvánosságáért és – a megyei katasztrófavédelmi igazgatósággal együtt – a veszélyeztetett település külső védelmi tervének elkészítéséért, a településrendezési tervezésben a veszélyességi övezet figyelembevételéért, a lakossági tájékoztatásért, a nyilvánosságért, évente részleges, három évente teljes körű védelmi gyakorlat szervezéséért.

A védelmi igazgatás alanyainak számítottak az *állampolgárok* is, hisz érintettek voltak, mint a katasztrófák okozta veszélyhelyzetek okozta sérülések, veszteségek elszenvedői, de úgyszintén érintettek a megelőzés, a védekezés feladatainak végrehajtóiként. Az állampolgárokat a katasztrófák elleni védekezésben a Kat.1. részvételre kötelezte, kimondta, hogy minden állampolgárnak, illetve személynek joga van arra, hogy megismerje a környezetében lévő katasztrófaveszélyt, elsajátítsa az irányadó védekezési szabályokat, továbbá joga és kötelessége, hogy közreműködjön a katasztrófavédelemben.⁴⁸ A Kat.1. a közreműködés módját is meghatározta, miszerint a védekezés közvetlen irányításáért felelős vezető felszólítására az állampolgárok kötelesek a védekezést elősegíteni adat és egyéb információ közlésével, a közvetlen részvétellel, valamint a védekezés céljára alkalmas ingó és ingatlan dolog rendelkezésre bocsátásával, igénybevételének tűrésével. Ezt tovább erősítette az általános jelzési és közreműködési kötelezettség.⁴⁹

⁴⁷ Kat.1. 20. §.

⁴⁸ Kat.1. 1. § (2) bek.

⁴⁹ Kat.1. 24. §.

A Katasztrófavédelem létrejöttének, a védelmi igazgatás ezzel összefüggő átalakításának tapasztalata az előzményekre is tekintettel a következőkben *összegezhető*. Az 1996-ban elfogadott önálló tűzvédelmi, valamint polgári védelmi törvények még az ágazati szervezetek feladat- és intézkedési rendszerét erősítették. A 2000-ben létrejövő új rendészeti szerv, a katasztrófavédelem létrehozásának, a védelmi igazgatás elemei változtatásának több indoka is volt. Szakmailag fő feladatok voltak, hogy a polgári védelmet a kétpólusú világrendszer megszűnését követően a katasztrófák elleni védekezés feladataiba jobban be kellett vonni, a tűzvédelmi ágazatban meg kellett valósítani az önkormányzati tűzvédelmi rendszer szakmai felügyeletét, az uniós csatlakozásunkhoz pedig implementálni kellett a hazai jogrendbe a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek megelőzése érdekében a Seveso-II irányelvben⁵⁰ rögzített feladatokat. A 2000. évi szabályozás, a védelmi igazgatás korszerűsítése, a katasztrófavédelem szervezetének, feladat és intézkedési rendszerének létrehozása az akkori komplex kihívásokra stratégiai válaszokat adott, hatékony nemzeti koordinációt valósított meg

5. A védelmi igazgatás korszerűsítése a második katasztrófavédelmi törvény hatályba lépése után

„Magyarország lakosságának biztonsága érdekében a természeti és civilizációs katasztrófák elleni védekezés a védelmi igazgatás szereplőinek közreműködésével valósítható meg. A természeti katasztrófák, árvizek, ipari szerencsétlenségek káros következményeinek csökkentésével a védelmi igazgatás az integrált katasztrófavédelem létrejöttét követően kiemelt felelősséggel

⁵⁰ *A tanács veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek veszélyeinek ellenőrzéséről* szóló 96/82/EK irányelve (1996. december 9.).

kellett, hogy foglalkozzon, hisz a katasztrófavédelem egyben a közbiztonság része, feladata az alapjogok biztosítása.”⁵¹

A 2012. január 1-jén, az Alaptörvénnyel összhangban hatályba lépett az új katasztrófavédelmi törvény⁵² (Kat.2.) amelynek alapján jelentős változások következtek be a katasztrófavédelemben és a védelmi igazgatásban. Az új katasztrófavédelmi törvényben a jogalkotó által eszközölt változások alapultak a hivatásos katasztrófavédelmi szervezet és a védelmi igazgatás közös munkájának első tíz évi tapasztalataira, a 2011. október 4-én bekövetkezett vörösiszap-katasztrófa mentési, mentesítési, helyreállítási és újjáépítési feladatainak elvégzési tanulságaira, a 2010 évi kormányváltást követően a közigazgatás szereplőinek, feladatainak változására.

A 2000. január 1-jével az állami tűzoltóság és a polgári védelem integrációjával létrehozott katasztrófavédelem 2012. január 1-től kiegészült az iparbiztonsági ágazat rendszerével, majd az államosított hivatásos tűzoltóparancsnokságokkal, a megújított polgári védelmi ágazattal, új gazdálkodási renddel, ezáltal a korábbinál alkalmasabbá vált jóval differenciáltabb feladatok ellátására a védelmi igazgatás keretei között is. Az integrált megalakulástól kezdve a magyar katasztrófavédelem alapvető célja Magyarország területén biztosítani az alkotmányos alapjogokat, a közrendet, közbiztonságot, a lakosság védelmét. Feladatkörébe vonták még a közszolgáltatások kijelölése során a hulladékszállítás ideiglenes és szükségellátásának szervezését, a vízügyi és vízminőségi hatósági és szakhatósági

⁵¹ MUHORAY Árpád: A veszélyhelyzetek kihirdetését igénylő helyzetek és azok korszerű megoldása a gyakorlatban. In: HORNYACSEK Júlia (szerk.): *A védelmi igazgatás működésének gyakorlati tapasztalatai napjaink kihívásainak tükrében*, Dialóg Campus Kiadó, 2019. 61. o.

⁵² *A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény* (Kat.2.).

feladatokat, majd 2016-tól a kéményseprést. A Kat.2.-ben lefektetett elvek szerint megújuló katasztrófavédelem 2012. január 2-án a Syma Csarnokban tartott ünnepi állománygyűlésen maga a Miniszterelnök úr nevezte meg, hogy „a katasztrófák elleni védekezésben a védekezés pillérei a magyar állam, annak polgárai a társadalmi felelősség letéteményeseiként és a katasztrófavédelmi szervezet”.⁵³ „Hazánk a fenyegető tényezőkre válaszként működteti a védelem nemzeti komplex rendszerét, amelynek feladata, hogy felkészüljünk a lehetséges kihívásokra, kockázatokra, és adott esetben gyorsan, hatékonyan tudjunk reagálni a kialakult helyzetre.”⁵⁴

Az új katasztrófavédelmi és az új honvédelmi törvény⁵⁵ együttes szabályozása alapján megváltozott a védelmi igazgatás rendszere is. Az állam szerepét növelni, a megelőzési jelleget erősíteni kellett a lakosság biztonsága érdekében. „A katasztrófavédelem – alaprendeltetésének megvalósítása érdekében – tevékenységi fázisai az alábbiak lettek: a veszélyeztető tényezők azonosítása; a kockázatelemzés és értékelés; az információszolgáltatás; a tájékoztatás; a felkészítés; az értesítés és riasztás; a hatósági döntések kialakítása; a beavatkozás; a rehabilitáció; az arányosság biztosítása a veszélyeztetés és a megtett intézkedések között. A Kat.2. szerint változott a katasztrófa fogalma. Összhangban az Alaptörvény különleges jogrendi időszakokat meghatározó rendelkezéseivel a katasztrófa a veszélyhelyzet és nem szükséghelyzet kihirdetésére alkalmas állapot vagy helyzet lett. A törvény bevezette a *katasztrófaveszély* fogalmát is, mely

⁵³ Orbán Viktor miniszterelnök ünnepi beszéde (2012).

⁵⁴ KOZÁK Attila – HORNYACSEK Júlia: A polgári védelem kialakulása, szerepe a katasztrófa védelem egységes rendszerében, *Bolyai Szemle*, 2012/2. 168. o.

⁵⁵ *A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló* 2011. évi CXIII. törvény (Hvt. 4.). (Szerzői megjegyzés: Hvt. 3. – *A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló* 2004. évi CV. törvény).

megállapításának esetén az országos katasztrófavédelmi főigazgató – az előzetesen jóváhagyott központi veszélyelhárítási terv szerint – azonnal intézkedhetett az emberi élet, a létfenntartáshoz szükséges anyagi javak védelme érdekében, amelyről haladéktalanul jelentett volna a miniszternek. A Kat.2. újként tartalmazta a veszélyhelyzeteket kiváltó események csoportosítását, a minősítő körülményeiket, a Kormány veszélyhelyzet esetén bevezethető rendkívüli intézkedéseit, a veszélyhelyzetre vonatkozó sajátos irányítási szabályokat, a Kormány rendeletével elrendelhető szabályokat, valamint a Kormány rendeleti felhatalmazása alapján alkalmazható rendkívüli intézkedéseket. A törvény megteremtette annak lehetőségét is, hogy a Kormány a katasztrófa hatása által érintett területen is bevezethessen veszélyhelyzetben irányadó rendkívüli szabályokat.”⁵⁶

A védelmi igazgatás és a katasztrófavédelem magas szintű feladatellátásában nélkülözhetetlen a vezető állomány, felkészítése, a tisztképzés, mely a Nemzeti Közszerződési Egyetemen folyik. A Kat.2. „irányadó rendelkezésének megfelelően, miszerint 'a katasztrófavédelem nemzeti ügy, melynek egységes irányítása állami feladat' a hazai katasztrófavédelmi felsőoktatás létrehozásának és fejlesztésének területén is folyamatosan megmutatkozott az állami irányítás meghatározó szerepe”.⁵⁷

A védelmi igazgatás megújításához, a katasztrófavédelem korszerűsítéséhez hozzá tartozott a *fogalmak megújítása*, új tartalommal megtöltése, vagy újak alkotása. A Kat.2. által a *polgári védelem* fogalma is új értelmezést nyert az így *össztársadalmi feladat* lett a korábbi honvédelmi feladat helyett, amely katasztrófa és fegyveres összeütközés esetén tölti be rendeltetését. A Kat.2.

⁵⁶ MUHORAY Árpád: *Katasztrófamegelőzés I.*, Egyetemi jegyzet. NKE Non-profit Szolgáltató Kft., 2016. 8. o.

⁵⁷ VASS Gyula Géza – KÁTAI URBÁN Lajos: A katasztrófavédelmi felsőoktatási képzés fejlődése és jövője, *Belügyi Szemle*, 2022/10. 2135–2152.

új fogalma a *veszélyelhárítási terv*,⁵⁸ valamint ezután is használta a *kockázat*⁵⁹ kifejezést, is, melyeknek az azonosítására alapuló veszélyhelyzeti tervezés biztosította a települések katasztrófavédelmi három fokozatú besorolását, az *elégséges védelmi szint elérését*. Az ekkor még 4 szintű veszélyelhárítási tervrendszer a védelmi igazgatás feladatainak is alapidokumentuma lett, hisz a védekezés érdekében kellett készíteni települési, munkahelyi, területi és központi veszélyelhárítási tervet.

A Kat.2. hatályba lépése után is a katasztrófák elleni védekezés védelmi igazgatási irányításának felelősei nagyrészt azonosak a Kat.1.-ben megnevezettekkel, ezek országos szinten a Kormány, a Kormányzati Koordinációs Szerv (KKB), a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter, a központi államigazgatási szervek vezetői, területi szinten az MVB-k/FVB és elnökeik, helyi szinten a HVB-k és elnökeik, települési szinten a polgármesterek. Ám a Kat.2. *Katasztrófák elleni védekezés irányítása* című II. fejezete kiegészül a gazdálkodó szervezet vezetőjének-, és a védekezésben közreműködő önkéntes szervezeteknek a feladataival.⁶⁰

A BM OKF szervezeti felépítésében a Kat.2. által hozott korszerűsítés a korábbi műveleti integrációval szemben az *ágazati szervezeti integrációt* jelentette, mivel országos, területi és helyi szinten is azonos a tűzoltósági, a polgári védelmi és iparbiztonsági ágazati szakmai felépítés jelent meg egy főigazgatóhelyettes szakmai irányításával, amelynek legfontosabb eredménye a vezetési struktúra hatékonyságának növelése, a megelőzés elsődlegességének biztosítása mindhárom szakmai ágazat tevékenységében. Országos és megyei szinten a 3 szakmai ágazatot főfelügyelőségek, helyi szinten a katasztrófavédelmi kirendeltségekben felügyelők vezették. Néhány év után újabb szervezeti

⁵⁸ Kat.2. 3. § 25. pont.

⁵⁹ Kat.2. 3. § 11. pont.

⁶⁰ Kat.2. 17–18. §.

alkalmazkodás és megfeleltetés lett a mindennapok kihívásához az által, hogy a 2010. július 1-től bevezetett egy fő szakmai BM OKF főigazgatóhelyettes után 2016. november 16-ától ismét két szakmai főigazgató-helyettese és helyettesi szervezete lett a BM OKF-nek, egy általános szakmai feladatokat ellátó (később műveleti) főigazgató-helyettesi szervezet, benne az Országos Tűzoltósági és Országos Polgári Védelmi Főfelügyelőségekkel, a Központi Főigyeleti Főosztállyal, valamint a hatósági főigazgató-helyettesi szervezet, állományában az Országos Iparbiztonsági Főfelügyelőséggel és a Megelőzési és Engedélyezési Szolgálattal. Ez a szervezeti változás a katasztrófavédelmi igazgatásban a hatósági, szakhatósági feladatok jelentőségét növelte.

A katasztrófavédelem célja, feladatai levezethetők hazánk Alaptörvényéből. Az Alaptörvény alapjogként kinyilvánította, hogy „mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz”⁶¹. A XXXI. cikk pedig kimondta, hogy az állampolgároknak polgári védelmi kötelezettség írható elő, és mindenki gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítésére kötelezhető. Mindez a védekezés hatékonyságát, a beavatkozás erőinek sokszorozását biztosította alkotmányos alapon. A Nemzeti Biztonsági Stratégia tartalmazta azt is, hogy a Kormány az ország teherbíró képességével arányos forrásokat biztosítson az ország és állampolgárai védelmére, a biztonságra. Kimondta, hogy hazánknak növekvő mértékben kell rendelkeznie olyan képességekkel, amelyek komplex megelőzési eszközrendszert működtetnek, természeti vagy ipari katasztrófák esetén gyorsan, hatékonyan és szervezeten reagálnak⁶². A hazai katasztrófavédelem igazgatási rendszerének felépítését – kiindulva az Alaptörvényből – törvények, kormányrendeletek, miniszteri rendeletek és közjogi

⁶¹ Alaptörvény. Szabadság és felelősség fejezet IV. cikk (1) bek.

⁶² Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1035/2012. (II. 21.) korm. határozat 34. pont.

szervezet szabályozó eszközök határozzák meg. A katasztrófavédelmi igazgatás helyét, szerepét vizsgálva megállapítható, hogy az része a közigazgatásnak, a belügyi igazgatásnak és a védelmi igazgatásnak is. „A közigazgatás a fogalmi meghatározás szerint azon szervezetek összessége, amelyek közhatalmat gyakorolva, az állam vagy az önkormányzat nevében közfeladatokat látnak el és jogszabályokat hajtanak végre. A közigazgatásban a hivatásos katasztrófavédelmi szervek közfeladatot látnak el. A hivatásos katasztrófavédelmi szerv az államigazgatásban betöltött szerepe szerint rendvédelmi szerv, része a belügyi igazgatásnak.”⁶³

A védelmi igazgatás jogszabályi meghatározása⁶⁴ szinte teljesen megegyezik a korábbi honvédelmi törvény végrehajtási rendelete által adott fogalommal. A Kat.2. hatálybalépését követően is a védelmi igazgatás szerves részét képezi a Kormány, a Katasztrófavédelmi Koordinációs Szerv (KKB), a megyei és helyi védelmi bizottságok és a polgármesterek, mint az intézkedési és irányítási szintek fő felelősei. A védelmi igazgatásban a védelmi bizottságok tevékenysége, működése kettős jellegű, feladatot végeznek a honvédelmi és a katasztrófavédelmi rendszerben is.

„A katasztrófavédelmi igazgatás komplex feladat, jellemzői az alábbiakban foglalhatók össze: állami feladat, ugyanakkor abban a közigazgatási, az önkormányzati, a gazdálkodó, a polgári szervezeteknek és szervezeteknek, valamint az állampolgároknak is feladata és felelőssége van; tervezési, szervezési, irányítási, összehangolási, végrehajtási, monitoring, hatósági, ellenőrzési és logisztikai rendszert foglal magában; célkitűzéseinek, feladatainak megoldása három alapvető szakterület mentén, tűz védelmi,

⁶³ SCHWEICKHARDT, Gotthilf: *Katasztrófavédelmi jog és igazgatás*, Egyetemi jegyzet, Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2014.

⁶⁴ *A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jog rendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 290/2011. (XII. 22.) korm. rendelet 1. § n) pont.*

polgári védelmi és iparbiztonsági területen történik, mindhárom ágazatban elkülöníthetők a megelőzési, védekezési és helyreállítási időszak teendői, és megvalósul azok integrált egysége; valamennyi veszélyre, a társadalom egészére kiterjedő, átfogó komplex megközelítés érvényesül; a kockázatokkal arányos reagálóképesség, szükség esetén erősokszorozás valósul meg; állami irányítás, szubszidiaritás a végrehajtásban, valamint célirányos tervezés és felkészítés jellemzi.”⁶⁵

A védekezésben részt vevőket a Kat.2. is részletesen meghatározza, azonban újként tartalmazza ezek között a vízügyi igazgatási szerveket.⁶⁶

A Védelmi igazgatáshoz, a katasztrófavédelmi igazgatáshoz kapcsolódóan az Országgyűlés feladata volt a jogszabály alkotás, háromévente jelentést kérni a belügyminisztertől a Katasztrófavédelem helyzetéről és évente biztosítani kellett a költségvetésben a nemzetközi segítségnyújtás előirányzatát.

A Kat.2. átstrukturálta „A katasztrófák elleni védekezés irányítása” című fejezetében a Kormány teendőit. A korábban egymás utáni szakaszokban lévő *A Kormány feladatai*, illetve *A Kormány intézkedései* című részek elváltak egymástól. *A Kormány feladatai* részben azonosak maradtak, új feladatokkal egészültek ki, ezek szervezési, irányítási és koordinációs feladatok, a *kormányzati intézkedések* pedig a Kat.2. V. fejezetében a „veszélyhelyzet kihirdetésének” feladataiként jelentek meg. A Kormány feladatai a katasztrófavédelem megszervezése és irányítása körében többnyire ugyanazok, mint 2000. január 1-től, így meghatározza védekezésben az állami szervek feladatait; megköti a nemzetközi együttműködési szerződéseket; összehangolja az oktatást, képzést, tudományos kutatást, a műszaki fejlesztést; létrehozza az országos katasztrófavédelmi információs rendszert;

⁶⁵ Muhoray: i. m. (2016) 62. o.

⁶⁶ Kat.2. 2. §.

a költségvetésben tervezni a hazai és nemzetközi segítségnyújtás mértékét; megszervezi a védekezés irányítását, a tervezést, a felkészülés, védekezés, helyre állítás tárcák közötti koordinációját; meghatározza a nemzeti kockázatelemzési, értékelési és feltérképezési követelményeket; meghatározza a polgári védelmi szervezetek összlétszámát; irányítja a belügyminiszter útján az MVB-k katasztrófavédelmi feladatainak ellátását.⁶⁷

Továbbra is a Kormány döntött a védekezéshez szükséges külföldi segítség igénybeviteléről és a külföldi segítségnyújtásról. Veszélyhelyzetben az elhárításához rendeletben hirdethette ki a veszélyhelyzetet. Rendeleti úton bevezethette a veszélyhelyzetben alkalmazandó szabályokat, ennek keretében gondoskodott az államháztartás körében szükséges átmeneti intézkedésekről, átcsoportosításokról és az Országgyűlés tájékoztatásáról. A védelmi igazgatás számára is új volt, hogy a Kormány a veszélyhelyzetre vonatkozó *sajátos irányítási szabályokat* alkalmazhatott, például miniszteri biztost nevezhet ki, illetve a védekező településen az irányítást a polgármestertől a megyei katasztrófavédelmi igazgató által kijelölt személy vette át. A Kormány rendeletével is bevezethetők voltak *rendkívüli szabályok*, például termelési, ellátási, szolgáltatási kötelezettségre szerződéskötési kötelezettséget lehetett előírni, gazdálkodó szervezet működését rendeletben a Magyar Állam felügyelete alá vonni, mint még egyedi jogszabállyal a vörösiszap-katasztrófánál. A Kormány *rendeleti felhatalmazása* alapján kiadásra kerülhettek továbbá rendkívüli intézkedések, mint például forgalmi, tartózkodási korlátozások. A Kormány a katasztrófavédelmi igazgatási feladatok tekintetében döntéshozó és intézkedési hatáskörökkel rendelkezett.

A *katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter* feladatait a Kat.2. és a Kat.2. Vhr. alapvetően széleskörűen szabályozták. Így többek között háromévente jelentést készített az

⁶⁷ Kat.2. 5. §.

Országgyűlés és a Kormány számára, jóváhagyta a központi veszélyelhárítási tervet, a KKB és a védelmi bizottságok éves gyakorlatterveit; felelt a katasztrófavédelem területén a kritikus infrastruktúrák védelméért, kidolgozta a KKB ügyrendjét, a Kormány elé terjesztette a katasztrófavédelmi fejlesztési, tudományos kutatási, műszaki fejlesztési, oktatási, képzési célokat, feladatokat. Elrendelhetette a polgári védelmi szervezetek részleges alkalmazását. Ő irányította a KKB, az MVB-k, illetve a védelmi bizottságok elnökeinek munkáját; veszélyhelyzetben miniszteri biztost nevezhetett ki, gondoskodott a NATO CEP és az EU polgári védelmi tevékenységének koordinálásáról, a külpolitikáért felelős miniszterrel együttműködve részt vett a nemzetközi segítségnyújtásban.

A Kormány a katasztrófavédelemmel összefüggő döntéseinek előkészítése, a felkészüléssel, megelőzéssel, védekezéssel, helyreállítással kapcsolatos feladatok összehangolása érdekében továbbra is működtette a *Katasztrófavédelmi Koordinációs Társasági Bizottságot* új névvel a korábbi Kormányzati Koordinációs Szervet, a KKB-t. A katasztrófavédelem irányítása a szakirányítást végző kormányzati szervek közreműködésével valósult meg, kiemelkedett az *ágazati felelősség*, ezt biztosították az *érintett ágazati miniszterek* és a központi államigazgatási szervek vezetői. A korábbi Kat.1. „illetékes miniszterek” és a központi államigazgatási szervek feladatairól szólt.

A KKB operatív munkaszerve a Nemzeti Veszélyhelyzet-kezelési Központ (NVHK), amely összevontan látja el a korábbi KKB Operatív Törzs, a Védekezési Munkabizottságok és a Veszélyhelyzet-kezelési Központ munkáját. Tudományos munkaszerve a Tudományos Tanács, melynek tagjait a KKB elnöke kéri fel, nukleárisbaleset elhárítás estére műszaki tudományos szekcióval. A KKB tevékenységének középpontjában a Kormány rendkívüli intézkedéseinek előkészítése, a védekezés koordinációja, a nemzetközi együttműködés szervezése,

a lakossági tájékoztatás előkészítése állt. A KKB elnöke a megyei, fővárosi védelmi bizottság elnökének katasztrófavédelmi határozatait, döntéseit jogszabálysértés esetén megváltoztathatta vagy megsemmisíthette. A KKB elnöke a belügyminiszter, elnökhelyettese az elnök által kijelölt tag. Tagjai a miniszterek által kijelölt állami vezetők és a BM rendészeti államtitkára. Ülésén állandó jelleggel, tanácskozási joggal vehettek részt a BM OKF főigazgatója, az országos rendőrfőkapitány, a Honvéd Vezérkar főnöke, a KKB Tudományos Tanács elnöke, a KKB NVK vezetője, a Bizottság adminisztratív feladatait ellátó szervezeti egység vezetője, a BM rendészeti államtitkár által kijelölt, vezetői munkakört betöltő személy. Ugyancsak tanácskozási joggal vehettek részt a központi államigazgatási szervek vezetői, azon MVB elnöke, akit a KKB napirendjén lévő kérdés érintett, vagy akit a KKB elnöke, illetve a napirendben érintett tag javasolt.

A KKB NVHK-a vezetője alárendeltségében általános-, valamint a katasztrófatípusoknak megfelelő védekezési munkacsoportokból állt. Az általános munkacsoport összetétele: ágazati összekötők, lakossági tájékoztatási összekötő, Jogi Támogató Csoport. Az NVK vezetőjének általános helyettese a BM OKF állományából vezette az általános munkacsoportot, amely valamennyi katasztrófatípus során az egyaránt ellátandó feladatokat oldotta meg. Ezek hasonlóak a 2012 előtti (korábbi) KKB Operatív Törzs elsődleges feladataihoz. Az NVK vezetőjének szakmai helyettesei a védekezési munkabizottságok vezetői voltak. A védekezési munkabizottság feladatainak ellátása azt a központi államigazgatási szervet terhelte, amelynek az adott katasztrófatípus elhárítása, kezelése az alapvető feladatait érintette, de kijelölhető volt arra alkalmas, már működő hasonló munkaszervezet is. Munkáját a létrehozó szerv bázisán vagy folyamatos működésben az NVK részeként végzhette. A nukleárisbaleset-elhárítási védekezési munkabizottság támogatására az OAH továbbra

is szakértői részleget, CERTA Központot, a BM OKF NUBI-ÉK-ot és RODOS Központot működtetett.

A védelmi igazgatáson belül a *területi szintű katasztrófavédelmi igazgatás*, ahogy korábban, úgy most is az MVB-k/FVB útján valósult meg, katasztrófavédelmi feladataik végrehajtását a Kormány a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter útján irányította.

Az új jogszabályok alapján az MVB-k irányítási rendszerében jelentős változások történtek. A terület irányítását most már nem a megyei közgyűlés elnöke, hanem a Kormány területi szervének vezetője, a megyei *kormány megbízott*, később *főispán* végezte. A honvédelemmel és a katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladatok egymástól most is elkülönültek, az elnök munkáját mindkét területen egy-egy elnökhelyettes támogatta, a katasztrófavédelem tekintetében ez a megyei katasztrófavédelmi igazgató volt. Az MVB/FVB általános elnökhelyettese a Kormányhivatal főigazgatója lett.

Az MVB titkárát a honvédelmi miniszter nevezte ki a HM vagy a hivatásos katasztrófavédelmi szerv állományából a belügyminiszterrel egyetértésben. Az MVB szavazati joggal rendelkező tagjai azokat a területi szervezeteket képviselték, amelyek alapfeladataik ellátásával, létszámukkal, szakértelmükkel, technikai eszközeikkel, speciális képességeikkel biztosíthatták a megyei védelmi igazgatás terén jelentkező feladatokat. Az MVB feladatait a megyei kormányhivatal, a polgármesteri/főpolgármesteri hivatal, a védelmi bizottság munkacsoportjai és a hivatásos katasztrófavédelmi szerv közreműködésével látta el. Az MVB titkársága a kormányhivatal állományába került. A jogszabály is rögzítette, hogy a védelmi bizottság elnöke és a polgármester a védelmi igazgatási feladatok irányítása és végrehajtása során államigazgatási jogkörben jár el.

Az MVB munkacsoportjai, tervrendszere 2012-ben megújultak. A változtatásokat megerősítette 2014-ben a védelmi igazgatás tervrendszerének bevezetéséről szóló korm. határozat⁶⁸ is.

2014. december 1-jétől az MVB honvédelmi és katasztrófavédelmi tevékenységének megvalósítására, a feladatok koordinálására létrehozták a *honvédelmi igazgatási munkacsoportot* (HIMCS), a *katasztrófavédelmi munkacsoportot* (KMCS), a *támogató munkacsoportot* (TMCS) és a *gazdaságmozgósítási és lakosságellátási munkacsoportot* (GLEMCS). A munkacsoportok békeállapotban, veszélyhelyzetben, valamint honvédelmi típusú különleges jogrend esetén aktivizálhatók voltak, azokat az MVB-k részleges üzemmódban is alkalmazhatták az MVB elnökének döntése alapján. A munkacsoportok számára arra alkalmas munkahelyeket kellett kialakítani, így megfelelően felszerelt, üzemképes állapotban tartott honvédelmi vezetési pontot, illetve katasztrófavédelmi célú megyei veszélyhelyzet-kezelési központot (VK).

A KMCS az MVB operatív munkaszerveként a döntések-előkészítése, a lakosságvédelmi, katasztrófavédelmi feladatok végrehajtása, koordinálása érdekében működhetett katasztrófaveszély megállapításakor, katasztrófák időszakában és kihirdetett veszélyhelyzet esetén, de alkalmazni lehetett a helyreállítás-újjaépítés időszakában is. A munkacsoport élén a megyei katasztrófavédelmi igazgatóhelyettes állt. A megye valamennyi olyan államigazgatási, önkormányzati szerve, szervezete, akik érintettek lehettek a katasztrófák felszámolásában és a fontosabb szolgáltatók a VK állományába kötelesek voltak összekötőket küldeni, az összekötők pedig, az ágazati kárelhárítás módjáról, erőiről, eszközeiről, riasztásukról adatbázisokkal rendelkezni, ismeretekkel bírni.

⁶⁸ *A védelmi igazgatás tervrendszerének bevezetéséről szóló* 1061/2014. (II. 18.) korm. határozat.

2014-től az MVB tervezési feladatai is megújultak. komplexebbé váltak. Legfontosabb okmányok a riasztási terv; a honvédelmi intézkedési terv; a területi veszélyelhárítási terv és a védelemgazdasági alaptervet lettek. A területi veszélyelhárítási tervet a BM OKF főigazgató egyetértésével az MVB elnöke hagyta jóvá. „A veszélyelhárítási tervezés célja, hogy a természeti, civilizációs és egyéb eredetű veszélyekre a kockázatok azonosítása, elemzése és értékelése alapján egységes okmányrendszerbe foglalja a katasztrófavédelmi feladatok és intézkedések rendszerét, valamint végrehajtásuk rendjét, az azt biztosító személyi, anyagi és technikai eszközök hozzárendelésének szabályait.”⁶⁹ A terv tartalmazta a megye főbb veszélyeztetettségét, a riasztás, értesítés rendjét, a beavatkozók, majd a lakosság feladatait és kiegészült néhány fontos, más, a védekezéssel összefüggő tervvel, mint pl. vízkárelhárítási terv, külső védelmi terv.

Az MVB korábbi elnöke, a megyei közgyűlés elnöke tagja maradt a megyei védelmi bizottságnak, részt vett a megyei megelőzési és felkészülési feladatok ellátásában. Veszélyhelyzetben a közgyűlés feladat és hatáskörét a megyei közgyűlés elnöke, illetve a főpolgármester vették át. A főpolgármesternek a gondoskodnia kellett a főváros kockázatalapú katasztrófavédelmi besorolásának, a területi veszélyelhárítási tervnek az elkészítéséről, annak az FVB elnökével való jóváhagyatásáról, a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság bevonásával a fővárosi polgári védelmi szervezetek ellenőrzéséről, értékeléséről, a katasztrófavédelmi célú gazdasági és anyagi szolgáltatások fővárosi kijelöléséről.

A *helyi védelmi bizottság* az adott területen a MVB irányítása alatt működő közigazgatási szerv volt, amely nem a korábbi, honvédelmi körzetekben, hanem védelmi igazgatás korszerűsítése után a járásokban és a fővárosi kerületekben irányította és hangolta össze a védelmi igazgatást. A HVB-elnöke a járási

⁶⁹ Kat. Vhr. 25. § (1) bek.

hivatalvezető lett. Őt akadályoztatása esetén az illetékes elnökhelyettes helyettesítette, aki a HVB-titkár részére utasítást adhatott. A HVB döntése alapján, a járási védelmi igazgatási, honvédelemi és a katasztrófavédelmi szerveknek részt kellett venniük a HVB védelmi igazgatási feladatainak végrehajtásában. A HVB katasztrófavédelmi operatív feladataihoz a katasztrófavédelmi kirendeltség közreműködésével vezetési pontot hozhatott létre.

A *településeken* a katasztrófák elleni védekezés feladatai a *települési polgármester* vezetésével a helyi szintű védelmi igazgatás szervezet és feladatrendszere segítségével valósultak meg. A polgármester irányította és összehangolta a felkészülést és a védekezést. A polgármester a Kormány döntésének megfelelően részt vett a helyreállításban és újjáépítésben is. Munkáját a fővárosi kerületben, városban, községben a jegyző vagy a körjegyző, valamint a polgármesteri hivatal segítette. A polgármester együttműködött más települések polgármestereivel, munkájának segítésére a polgármesteri hivatal állományából egy új tisztségviselőt, *közbiztonsági referenst* kellett kiválasztani. A polgármester a honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok irányítása és végrehajtása során államigazgatási jogkörben járt el. Ő látta és napjainkban is ő látja el az elsőfokú polgári védelmi hatósági feladatokat. Hatósági határozata alapján védekezési feladatok ellátására gazdálkodó szervezetek is bevonásra kerülhettek.

A Kat.2. a katasztrófák elleni védekezésben közreműködőként nevesítette a *gazdálkodó szervezeteket* és a közreműködő önkéntes szervezeteket. A gazdálkodási szervezeteknek a polgármester hatósági határozattal elrendelhetette a polgári védelmi kötelezettségen alapuló települési és munkahelyi polgári védelmi szervezet megalakítását és alkalmazási feltételeik biztosítását. A hatósági határozattal kijelölt gazdálkodó szervezet vezetője felelős volt a gazdálkodó szervezet feladataiért. A védekezésbe

csak a hivatásos katasztrófavédelem által az INSARAG⁷⁰ szerint minősített mentőszervezet lettek bevonhatók.

6. Befejezés

E tanulmány célja a védelmi igazgatási rendszer kialakításának, fejlődéstörténetének a bemutatása volt a két nagy alaprendelést és tevékenységet meghatározó oldal, a honvédelmi igazgatás és katasztrófavédelmi igazgatás szempontjából a teljesség igénye nélkül. A közigazgatásnak az ország honvédelmi erőfeszítéseiben történő részvétele végigkísérhető az ország egész történeti fejlődése folyamán. Ebben a folyamatban meghatározó időszaknak mondható a rendszerváltás és az azt közvetlen követő időszak. A demokratikus alkotmányos rendszer, ezzel együtt az önkormányzatiság megjelenése, a piacgazdaságra történő átállás, az új biztonsági környezet külön-külön és együttesen is a teljes védelmi igazgatási rendszer újragondolását kívánta meg, beleértve az alapelvek, a jogszabályi háttér, a szervezeti struktúra és a működés új alapokra hozását. A későbbi években a NATO-hoz, majd az EU-hoz történő csatlakozásunk további jelentős változásokat indukált, amelyek elsősorban a jogszabályi és doktrinális harmonizáció, illetve a működés területén megkívánt interoperabilitás formájában jelentek meg a gyakorlatban. Ha rátekintünk a XXI. század védelmi és biztonsági történéseire, egyértelműen látszik, hogy a nemzetközi térben felgyorsultak az események, amely nem kizárólag a védelmi és biztonsági területen észlelhető, hanem a technológiai fejlődésnek, a globalizáció hatásainak, a túlnépese-

⁷⁰ INSARAG – International Search and Rescue Advisory Group. Nemzetközi Kutató-Mentő Tanácsadó Testület, amelyet 1991-ben hoztak létre, hogy elősegítse a különböző nemzetközi kutató- és mentőcsapatok közötti koordinációt.

désnek, az energia és élelmiszer ellátás kihívásainak, a közösségi média soha nem látott és nehezen szabályozható hatásainak, lehetőségeinek köszönhetően az élet szinte valamennyi területén.

A téma kutatása nélkülözhetetlen a hatékony katasztrófavédelem szempontjából, és ebből adódóan időszerű. A védelmi igazgatás katasztrófavédelemmel kapcsolatos tevékenységeit vizsgálva megállapítható, hogy a katasztrófavédelmi és védelmi igazgatás szoros kölcsönhatásban volt és egy hatékony szervezeti, irányítási struktúrát képezett a magyar közigazgatásban. Komplex tevékenységének legfőbb eredményeként nevesíthető az alapjogok maradéktalan biztosítása katasztrófák során is, és a katasztrófavédelmi, polgári védelmi és lakosságellátási feladatok magas szintű szervezésének megvalósítása. A katasztrófavédelmi és védelmi igazgatási rendszer kialakítása, további fejlesztése szükségszerű volt a Kat.1. és a Kat.2. alapján, a rendszer korszerűsítési lépcsőfokai részét képezték a közigazgatás reformjának. Vizsgálatuk ezért célszerűen öleli át a témát meghatározó jogszabályok változásait. Napjaink kihívásaira adandó válaszként az állampolgárok biztonságának garantálásához továbbra is szükség van az állam szerepvállalására, valamint a megelőzés kultúrájának további erősítésére.

Az intézményrendszer működése folyamatosan követte a biztonsági környezet alakulását, igyekezett lépést tartani az aktuális biztonsági kihívásokkal.

E folyamat egyértelműen a korábbi, a katonai oldal dominanciáját tükröző felfogáshoz képest, a különböző ágazatok szakterületek, köztük a katasztrófavédelem, tágabb értelemben a katonai–rendvédelmi–civil szervek együttes, koordinált alkalmazásának, vagyis az átfogó megközelítés, az összkormányzati együttműködés irányába mutattak. Mindezek eredményeként, mintegy a fejlődési folyamat betetőzéseként jött létre és kezdte meg a működését a már célirányosan összkormányzati alapokon működő védelmi és biztonsági igazgatás rendszere.

Jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye 2011. április 25.
1976. évi I. törvény a honvédelemről
1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről (Pv.tv.)
1996. évi XXXI. törvény a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságokról (Tű.tv.)
1993. évi CX. törvény a honvédelemről
1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről (Kat.1.).
2004. évi CV. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről
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 (Kat.2.).
2012. évi CLXVI. törvény a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről
2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról (Vbö.)
124/1991. (IX. 27.) korm. rendelet a területi honvédelmi igazgatás átmeneti rendezéséről
178/1993. (XII. 27.) korm. rendelet a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény végrehajtásáról
71/2006. (IV. 3.) korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény végrehajtásáról
234/2011. (XI. 10.) korm. rendelet a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról (Kat.2. Vhr.)

- 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 végrehajtásáról
- 359/2015. (XII. 2.) korm. rendelet a honvédelmi létfontosságú rendszerelemek azonosításáról, kijelöléséről és védelméről
- 1035/2012. (II. 21.) korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról
- 1525/2013. (VIII.12.) korm. határozat a Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról
- 1061/2014. (II. 18.) korm. határozat a védelmi igazgatás tervrendszerének bevezetéséről.
- 1302/2016. (VI. 13.) korm. határozat a központi hivatalok és a költségvetési szervi formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről
- A Tanács 96/82/EK irányelve (1996. december 9.) a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek veszélyeinek ellenőrzéséről.

MŰHELY

Kádár Pál

A magyar különleges jogrendi szabályozás újabb lépcsője és a válságkezelés¹

1. Bevezetés

A Ludovika Egyetemi Kiadó gondozásában jelent meg 2024-ben a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerét bemutató, azóta is egyetlen átfogó munkaként elérhető „A védelmi és biztonsági szabályozás magyarországi reformja” című kötet.² A könyv segítségével eligazodhatunk a válságok kezelésének összkormányzati megközelítésében és megismerhetjük a nemzeti ellenálló képességet fókuszba helyező új hazai védelmi és biztonsági szabályozás alapvetéseit. A kötet kitekintést kínál más államok különleges jogrendi szabályaira, rávilágít a reformfolyamat történeti előzményeire, majd fejezetről fejezetre haladva tételesen ismerteti a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbö.) szakmai elemeit.

A védelmi és biztonsági szabályozás magyarországi reformjának előkészítése 2019-ben kezdődött, a legfontosabb változások – az Alaptörvény kilencedik és tizedik módosítása, a Vbö. és

¹ A cikk a szerző *A magyar különleges jogrendi szabályozás az Alaptörvény tizenötödik módosítása tükrében és a Vbö. válságkezelési szabályrendszerének módosulása* címmel megjelent műhelytanulmánya felhasználásával, egyes részek átvételével készült (elérhető: *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2025/1.; <https://hhk.uni-nke.hu/muhelytanulmanyok-2025>).

² KÁDÁR Pál (szerk.): *A védelmi és biztonsági szabályozás magyarországi reformja*, Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2024. <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/handle/20.500.12944/100984?show=full>.

az ehhez kapcsolódó további jogszabályok – 2022 novemberében léptek hatályba. Mindezeket túl azonban 2025 áprilisában a jogalkotó ismét az alaptörvényi szintű keretszabályok korrekciója mellett döntött, melynek keretében a veszélyhelyzethez kapcsolódó egyes szabályok felülvizsgálata történt meg.

Cikkünkben arról adunk áttekintést, hogy mi a magyar különleges jogrendi szabályok célja, milyen általános jellemzői vannak, illetve hol tart a különleges jogrendre vonatkozó hazai szabályrendszer és milyen rendelkezések vonatkoznak az egyes különleges jogrendi helyzetekre, különös figyelemmel az Alaptörvény tizenötödik módosítása következtében megjelenő új elemekre, ennek megfelelően a fentebb hivatkozott kötet egyfajta függelékeként, kiegészítéseként is kezelhető.

2. A különleges jogrend intézménye

A különleges jogrend az állam védelmi eszköztárának részeként szolgál, a békeidőtől eltérő helyzetekre vonatkozó jogi keret.³ Magában foglalja mindazon rendkívüli intézkedéseket, amelyek egy adott veszély elhárításához szükségesek. Lényeges elem, hogy a különleges jogrend nem azonos a válságkezelés eszköztárával, kizárólag azon elemek tartoznak ebbe a körbe, amely esetében rendkívüli és időleges beavatkozásra van szükség a normál jogrend egyes szabályaiba. Mivel a jogállami hatalommegosztás és a szokásos ellenőrzési mechanizmusok működése időigényes, a hagyományos jogrendi szabályok alkalmazása ilyen körülmé-

³ CSINK Lóránt fogalma szerint: „A különleges jogrend egy olyan társadalmi vagy természeti jelenség kezelésére biztosított állami keretrendszer, amely az állam működésének normális állapotában nem kezelhető, és amely az embereket, az államot vagy az alkotmányos rendet veszélyezteti.” (<https://misk.hu/index.php/1122-atalakul-a-kulonleges-jogrend>).

nyek között nem biztosítana kellő hatékonyságot a fenyegetés kezelésére.⁴

Jogállami keretek között a különleges jogrend kizárólag

- jogilag szabályozott keretek között,
- meghatározott feltételhez kötötten,
- meghatározott időre,
- akár az alapvető jogok korlátozására is kiterjedően,
- meghatározott jogosult rendkívüli intézkedésének meghozatalára

biztosít eltérési lehetőséget a normál időszaki szabályok alkalmazásától.

A különleges jogrend számos néven ismert a jogirodalomban. Amikor kivételes hatalomról, minősített helyzetről, minősített időszakról, rendkívüli jogrendről beszélünk, lényegében egy-egy időszak vagy ország erre vonatkozó bevett fogalmait használjuk, amely időszakban a végrehajtó hatalom számára az alkotmányos rend felfüggesztése révén túlhatalom biztosított. Magyarország Alaptörvénye értelmében Magyarországon a „különleges jogrend” a helyes terminológia.⁵

A jogintézmény nem sajátos magyar megoldás, számos törvényi előzmény és nemzetközi példa áll rendelkezésre, melyek mindegyikének közös eleme az állam működését, a normál rend fenntartását fenyegető valamely veszély elhárítása és ezen keresztül a szuverenitás védelme, a polgárok élet- és vagyonbiztonságának szavatolása mint cél.⁶

⁴ Lásd bővebben TILL Szabolcs: Különleges jogrend, In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, <http://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend> (2019).

⁵ Magyarország Alaptörvénye 48. cikk.

⁶ Bővebben lásd: TRÓCSÁNYI László: A különleges jogrend elméleti kérdései, In: NAGY Z. – HORVÁTH A. (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*, Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 26–36. o.

Az ilyen szabályozások célja, hogy biztosítsák az államhatalom gyors és hatékony működését akkor, amikor a normál jogrend keretei nem teszik lehetővé a szükséges intézkedések meghozatalát.

A különleges jogrend történeti előképe már az ókori Rómában megjelent a dictator (magister populi) intézményének gyakorlatával. A dictatort súlyos veszély esetén nevezte ki a consul a senatus a kezdeményezésére. A dictator legfeljebb 6 hónapig maradhatott hivatalban, és teljhatalmat gyakorolt valamely válsághelyzet kezelése ügyében (járványok, háborúk, belső lázadások stb), melyhez kapcsolódóan a polgárok jogai is szűkültek.⁷ A dictatura számos vonatkozásban a mai rendkívüli állapothoz hasonlítható: a dictator kezében összpontosult a végrehajtó és bírói hatalom, miközben a rendes szervek működése korlátozott volt.

A középkorban a kiterjedt uralkodói jogosítványokra tekintettel nem volt szükség a mai értelemben vett különleges jogrendi szabályozásra, hiszen az abszolút hatalommal rendelkező király lényegében korlátlan rendelkezési joggal bírt, a veszélyek elhárítására királyi rendeletekkel intézkedhetett.⁸

A mai értelemben vett különleges jogrend a hatalommegosztáshoz és a modern állam kialakulásához, a jogállamisághoz köthető, ugyanakkor kialakulása hosszú és országonként eltérő ütemű és időben sem egyszerre lezajló folyamat eredménye.⁹

⁷ FÖLDI András: *A dictator*, (internetes szócikk) www.romaikor.hu/romai_allam_es_allamrend/a_romai_allamszervezet/a_romai_koztarsasag_allamszervezete/cikk/a_dictator.

⁸ DOMANICZKY Endre: A különleges jogrend magyar szabályozásának történeti fejlődése (a kezdetektől 2011-ig), In: NAGY – HORVÁTH: i. m. 78–121. o.

⁹ Oroszországban például a cári hatalom korlátozására csak a XX. század elején jelent meg alkotmányos felhatalmazás, míg Franciaországban már az 1799-es alkotmány tartalmazott rendelkezést e vonatkozásban: „92. Fegyveres lázadás vagy az állam biztonságát fenyegető zavargások esetén a

A nemzetközi gyakorlat nem egységes abban a vonatkozásban, hogy ezeket a szabályokat milyen szinten jeleníti meg a jogrendszerben. Vannak országok, ahol az alkotmányos szinten szabályozzák, viszonylag nagy terjedelemben és részletesen (Görögország, Németország, Spanyolország, Magyarország) másutt csak a legfontosabb keretek jelennek meg és további törvényekben kerül részletesen szabályozásra a tartalom (Ausztria, Belgium, Bulgária, Olaszország, Franciaország), míg olyan is akad, ahol nincs írott alkotmány, amelyre figyelemmel nincs is ilyen szintű szabályozás (Egyesült Királyság).¹⁰ Az azonban kijelenthető, hogy valamennyi állam jogrendszere valamely szintjén megjeleníti a rendkívüli intézkedések kibocsátásának lehetőségét az egyes vesztélyek elhárítása érdekében, amelyek lehetővé teszik a gyorsabb parlamenti döntéshozatalt vagy egyes törvényhozási hatáskörök átruházását stb.

A magyar különleges jogrend jogintézményi megoldása szabályozott keretek között, meghatározott célhoz kötötten a Kormány számára ad felhatalmazást a törvényektől való eltérésre. A különleges jogrend kihirdetésének minden esetben valamely veszély fennállta, nem mindennapi, váratlan körülmény vagy súlyos hátrány bekövetkezésének valószínűsége a feltétele Magyarországon is és csak abban az esetben kerülhet rá sor, amennyiben a normál jogrendi szabályozási eszközök alkalmazása nem elégséges (szükségesség és arányosság elvének érvényesítése).

törvény az általa meghatározott helyeken és időtartamra felfüggesztheti az alkotmány hatályát. Ez a felfüggesztés ugyanilyen esetekben ideiglenesen kimondható a Kormány rendeletével, a törvényhozó testület szabadságának idején, feltéve, hogy ezt a testületet a lehető legrövidebb időn belül összehívják ugyanazon rendelet cikkelyével.”

¹⁰ Lásd erről bővebben: KHAKEE, Anna: *Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Policy Paper, No30, Genf, 2009. 11. 32–34. o.

Lényeges kiemelni, hogy a különleges jogrend során meghozható rendkívüli intézkedések sem korlátlanok. Számos nemzetközi norma szab határt az intézkedéseknek, amelyek közül Az ENSZ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya¹¹ (1966 New York) és Az Emberi Jogok Európai Egyezménye¹² (1950 Róma) kiemelendő. E dokumentumok a „nemzet létét fenyegető és hivatalosan kihirdetett szükségállapot idején”, illetve „háború vagy a nemzet létét fenyegető más rendkívüli állapot esetén” ismerik el az egyes alapvető jogok korlátozására vonatkozó jogot, ezeket is szigorúan meghatározott keretrendszerben – melyeket Magyarország Alaptörvénye is érvényesít mint abszolút korlát.

3. A különleges jogrend egyes típusai és az elrendelés esetei

Az Alaptörvény kilencedik módosításával egyszerűsített szabályozás következtében Magyarországon különleges jogrendként hadiállapot, szükségállapot vagy veszélyhelyzet hirdethető ki. 2022 novemberét megelőzően a magyar alkotmányos szabályozás még hat különleges jogrendi esetkört tartalmazott,¹³ amelyek gyakorlati alkalmazhatósága és a 21. században elképzelhető kihívásoknak adekvát fogalmi tartalma, teljessége valamint a vég-

¹¹ Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről szóló az 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel került a jogrend-szerbe.

¹² Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény kihirdetésével került a magyar szabályozásba.

¹³ Rendkívüli állapot, szükségállapot, veszélyhelyzet, váratlan támadás, megelőző védelmi helyzet, terrorveszélyhelyzet.

rehajtáshoz szükséges összetett szabályrendszerének korszerűsége megkérdőjelezhetővé vált. E felismerést nagyban segítették a COVID-19 pandémia kezelése során tapasztalt jogi akadályok, a nagyszámú rendkívüli intézkedés szükségessége is.

Erre figyelemmel került sor a szabályozás egyszerűsítésére, az egyes különleges jogrendi esetkörök fogalmi tartalmának felülvizsgálatára. Az így kialakított rendszer legfontosabb szabályait az alábbiak szerint ismertetjük.

3. 1. A hadiállapot

A hadiállapot kihirdetésére az Országgyűlés jogosult, amelyhez úgy nevezett „nagy kétharmad”, azaz a megválasztott országgyűlési képviselők kétharmadának támogatása szükséges.¹⁴

Ez a feltétel önmagában is komoly garanciális jelentőséggel bír, hiszen az államot és a szövetségi rendszert érő legsúlyosabb külső fenyegetések esetén a rendelkezésre álló valamennyi eszközről tudni kell mozgósítani a felkészülés és a védekezés érdekében, amely nyilvánvalóan jelentős alapjog korlátozással jár. Lényeges azt is hangsúlyoznunk, hogy ez az egyetlen olyan alkotmányos helyzet, amikor a hadkötelezettség valamennyi eleme érvényesíthető,¹⁵ azaz a kötelező katonai szolgálat elrendelésére sor kerülhet.

A nagy kétharmaddal összefüggésben könnyen belátható, hogy minderre csak abban az esetben van reális esély, amennyiben az Országgyűlés ülésezése és a megfelelő létszámú képviselő részvétele biztosítható. Amennyiben ennek elérése bármilyen okból akadályoztatott, az Alaptörvény speciális helyettesítő

¹⁴ Magyarország Alaptörvénye 49. cikk.

¹⁵ Magyarország Alaptörvénye XXXI. cikk (3) bek. Hadiállapot idején a magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú, magyar állampolgárságú férfiak katonai szolgálatot teljesítenek. (...)

megoldásokra ad lehetőséget, amelyekről a későbbiekben még szót ejtünk.

Ahhoz, hogy a hadiállapot kihirdethető legyen, az alábbi feltételek valamelyikének teljesülnie kell:

- háborús *helyzet* kinyilvánítása vagy háborús *veszély* esete áll fenn,
- *külső fegyveres támadás*, hatásában külső fegyveres támadással *egyenértékű cselekmény* következett be, vagy ezek valamelyikének *közvetlen veszélye* fenyeget,
- *kollektív védelemre* irányuló szövetségesi kötelezettség teljesítése érdekében a kihirdetés szükséges.

A fenti kritériumok többsége magától értetődő és hosszabb ideje az alkotmányos szabályozás része, néhány elemről azonban érdemes néhány szót ejtenünk.

Az első, hogy a fenti követelmények minden esetben mérlegelés tárgyát képezik, azaz nincs feltétlen kötelezettség a hadiállapot kihirdetésére – akár a nyílt fegyveres támadás esetén sem. A Vbö.-ben meghatározott alapelvekre figyelemmel,¹⁶ a fokozatosság elvét érvényesíteni szükséges, azaz amennyiben a védekezéshez kapcsolódó cél elérhető jogkorlátozás nélkül, akkor így kell eljárni.

Ne felejtjük el azt sem, hogy a hadiállapot kihirdetésének eszkalációs hatása is lehet, hiszen az ellenérdekelt fél ebből azt a következtetést vonhatja le, hogy magatartását fenyegetésként ér-

¹⁶ *A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról* szóló 2021. évi XCI-II. törvény (Vbö.) 4. §.: „Magyarország védelme, biztonságának fenntartása és fejlesztése olyan összetett feladatrendszer, amelynek ellátása során az érintett szervezetek és természetes személyek különösen a következők szerint kötelesek eljárni: (...) c) a védelmi és biztonsági feladatok ellátása, valamint az ezzel összefüggő döntéshozatal és intézkedések során úgy kell eljárni, hogy ha az adott cél elérése kisebb mérvű jogkorlátozást eredményező eljárással is elérhető, akkor az kerüljön foganatosításra.”

tékeljük, amellyel kapcsolatban a diplomáciai úton történő rendezésre nem kizárólagos eszközként tekintünk.

A következő, hogy az Alaptörvény kilencedik módosítása óta nem követelmény, hogy a külső támadás vagy ennek veszélye fegyveres legyen; elegendő az ezzel „egyenértékű cselekmény” bekövetkezése vagy ennek közvetlen veszélye. Ez azt jelenti, hogy a szabályozás a korábbihoz képest lényegesen nagyobb mozgásteret ad az Országgyűlésnek, lényegében a lakosság számára nem nyilvánvalóan érezhető fenyegetés vagy nem fegyverrel végrehajtott támadás (pl.: kibertámadás, ipari létesítmények elleni szabotázsakciók, ivóvízhálózat mérgezése, szélsőségesen fenyegető és kiterjedt ellenséges információs műveletek, stb) esetén is sor kerülhet a kihirdetésre. Ez a fajta „indokolatlan mozgástér/túlzott rugalmasság” számos kritika tárgyát képezte a szakirodalomban is.¹⁷ Ezzel szemben a jogalkotói álláspont – figyelemmel a lawfare¹⁸ lehetséges következményeire is – az, hogy nem fordulhat elő

¹⁷ Lásd pl.: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – PAP András László: A járvány kezelésének alkotmányjogi vonatkozásai, In: *Magyar Tudomány*, 182. 2021/5. 583–592. o.; SZENTE Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái, *MTA Law Working Papers*, 2020/9.; HORVÁTH Attila: Élni vagy visszaélni? A veszélyhelyzeti kormányrendeletek elemzése, *Közjogi Szemle*, 2024/2–3. 1–13. o.; HORVÁTH Attila: A veszélyhelyzet közjogi és jogalkotási dilemmái – mérlegen az Alaptörvény 53. cikke, *Közjogi Szemle*, 2020/4.; MÉSZÁROS Gábor: *Indokolt-e különleges jogrend koronavírus idején? – avagy a 40/2020. (III. 11.) korm. rendelettel összefüggő alkotmányjogi kérdésekről*, fundamentum.hu meszaros-gabor-dokkom-indokolt-e-a-kulonleges-jogrend-koronavirus-idejen.pdf; RÁCZ Lilla: Hatályon innen és túl – a koronavírus-járvány alatt elfogadott rendkívüli intézkedések tovább élése a háborús veszélyhelyzetben, In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – LŐRINCZ Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnózisok III. A COVID-19 világjárvány hatásai a jogrendszerre*, Budapest, 2023. 323–371. o.

¹⁸ A lawfare kifejezés a jog stratégiai alkalmazását jelenti politikai, katonai vagy társadalmi célok elérésére. Ez adott esetben a katonai műveleteknél is hatásosabban alkalmazható, hiszen amennyiben nincs jogi felhatalmazás

olyan helyzet, amikor valamely jogi akadály miatt az egyébként rendelkezésre álló védekezési eszközök nem, vagy nem időben alkalmazhatóak, azaz szükség van az ilyen fajta, kevésbé konkrét felhatalmazás biztosítására is. Az államszervezet alapérdeke a normál működés, a joggal való visszaélés általános tilalmazottsága és a szükségesség–arányosság követelménye a garancia arra, hogy ezzel a jogintézménnyel ne éljen vissza az Országgyűlés.

Mindezekén túl, kiemelésre érdemes tény, hogy a kollektív védelemre irányuló szövetségi kötelezettség teljesítésével összefüggő esetkör vonatkozásában elképzelhető, hogy Magyarországot közvetlen támadás vagy fenyegetés egyáltalán nem éri, mégis hadiállapot bevezetésére kerül sor. Az Észak-Atlanti Szerződés 5. cikkének¹⁹ felhívása és hazánk területén kívül jelentkező kötelezettségeink szükségessé tehetnek olyan hazai nemzetgazdasági vagy igazgatási döntéseket, amelyek normál jogrendben nem végrehajthatóak, amelyekre ez idáig sosem került sor, igaz az 5. cikkely felhívása is csak egyetlen esetben fordult elő a NATO több, mint 75 éves működése alatt, az Egyesült Államokat 2001. szeptember 11-én ért terrortámadás kapcsán.

egy-egy védekezési lépésre, az állami fellépés legitimációja megkérdőjelezhető és a megtámadott még kiszolgáltatottabb helyzetbe kerül. Bővebben lásd: F. KITTRIE, *Orde: Lawfare – Law as a Weapon of War*, Oxford University Press, 2016.; DUNLAP, Jr. Charles: *Lawfare Today: A Perspective*, *Yale Journal of International Affairs* (Winter 2008), 146–154. o.

¹⁹ „A Felek megegyeznek abban, hogy az egyikük vagy többjük ellen, Európában vagy Észak-Amerikában intézett fegyveres támadást valamennyiük ellen irányuló támadásnak tekintenek; és ennél fogva megegyeznek abban, hogy ha ilyen támadás bekövetkezik, mindegyikük az Egyesült Nemzetek Alapokmányának 51. cikke által elismert egyéni vagy kollektív védelem jogát gyakorolva, támogatni fogja az ekként megtámadott Felet vagy Feleket azzal, hogy egyénileg és a többi Felekkel egyetértésben, azonnal megteszi azokat az intézkedéseket, ideértve a fegyveres erő alkalmazását is, amelyeket a békének és biztonságnak az észak-atlanti térségben való helyreállítása és fenntartása érdekében szükségesnek tart.”

A hadiállapot időszakában a Kormány a rendkívüli jogalkotásra felhatalmazott szerv. Ez azt jelenti, hogy az általános különleges jogrendi felhatalmazásokon túl ebben az időszakban a Kormány gyakorolja az Országgyűlés által átruházott jogokat és dönthet a Magyar Honvédség alkalmazásáról, békefenntartásban való részvételéről, külföldi hadműveleti területen végzett humanitárius tevékenységéről, külföldi állomásozásáról, valamint a külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazásáról és magyarországi állomásozásáról is.

3. 2. *A szükségállapot*

A szükségállapot kihirdetésére az Országgyűlés megválasztott képviselőinek kétharmados támogatása mellett, harminc napra kerülhet sor, az alábbi feltételek valamelyikének teljesülése esetén.²⁰

- az alkotmányos rend megdöntésére, *felforgatására* vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló cselekmény esetén,
- az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető *súlyos, jogellenes* cselekmény esetén.

A kihirdetés itt sem kötelező a fenti körülmények fennállásakor, az minden esetben mérlegelést igényel már a kezdeményező részéről is.

A szükségállapotra vonatkozó új szöveg szintén a védelmi és biztonsági szabályozás magyarországi reformja keretében, az Alaptörvény kilencedik módosításával került a jogrendszerbe, amelynek legfontosabb új elemei a következők.

A korábbi megfogalmazással ellentétben, ma már nem követelmény, hogy a cselekmények „fegyveresek” vagy „felfegyverkezve elkövetett” „erőszakos” cselekmények legyenek. Ez a mó-

²⁰ Magyarország Alaptörvénye 50. cikk.

dosítás hasonló elvi megközelítésen alapul, mint amit a hadiállapotnál láttunk. Nem biztos, hogy egy-egy belbiztonsági krízis feltétlenül erőszakos és fegyveres elemeket kelljen magában foglaljon ahhoz, hogy az alkotmányos rend vagy az állampolgárok élet- és vagyonbiztonsága veszélybe kerüljön. A 21. századra jellemző hibrid hadviselés, az információs beavatkozási műveletek képesek a fegyveres fellépéshez hasonló eredményt elérni az állam működése kapcsán, de hasonlóra kerülhet sor egy jogellenes, a teljes működést megbénító országos sztrájk vagy a lakosság ellátást ellehetetlenítő illegális, de nem erőszakos útlezárások esetében is, amelyekkel szemben indokolt a megfelelő jogi eszközök biztosítása.

Korábban az Alaptörvény úgy rendelkezett, hogy a Magyar Honvédséget szükségállapot idején akkor lehet felhasználni, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő. Ez ma már nem része az alkotmányos szintű szabálynak, az erre vonatkozó rendelkezéseket a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény tartalmazza, nem kizárva azt az esetet sem, amikor még a rendvédelmi szerveknek megfelelő erőforrásai elérhetőek.²¹

Amennyiben a kihirdetésre okot adó körülmény megszűnt, a szükségállapotot meg kell szüntetni, illetve, ha a kihirdetést megalapozó tények továbbra is fennállnak, a szükségállapot harminc nappal meghosszabbítható.

3. 3. A veszélyhelyzet

Az Alaptörvény tizenötödik módosítása következtében a veszélyhelyzetre vonatkozó szabályok ismét módosultak. A veszélyhelyzet az egyetlen olyan különleges jogrendi helyzet, amelyet a Kormány az Országgyűlés külön döntése nélkül is kihirdethet.

²¹ Hvt. 59. § (1) bek. k) pont.

A veszélyhelyzeti tényállás elemei az Alaptörvény kilencedik és a tizedik²² módosításával nyerték el mai formájukat, azonban az intézkedési jog terjedelme és feltételei 2026. januári hatállyal megváltoztak.²³

A Kormány szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény – különösen elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség – esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében dönthet a veszélyhelyzet kihirdetéséről.

A veszélyhelyzet harminc napra hirdethető ki és nincs arra vonatkozó kizáró szabály, hogy ne lehetne egy időben több veszélyhelyzet is hatályban, amennyiben az egyes feltételek más-más körülményre figyelemmel teljesülnek. Elképzelhető, hogy egy ipari katasztrófa miatt kihirdetett veszélyhelyzettel egyidőben a szomszédos országban fennálló háborús helyzet miatt is szükséges lehet a veszélyhelyzet kihirdetése, amellyel egy párhuzamosan levonuló dunai árhullám is megalapozhat veszélyhelyzeti intézkedéseket.

Kiemelten fontos, hogy az elrendelő kormánydöntés pontosan meghatározza azt a körülményt, amelyre figyelemmel a különleges jogrend kihirdetésre kerül, hiszen ez biztosít arra lehetőséget, hogy az adott körülményhez képest meg lehessen ítélni az egyes intézkedések szükségességét és arányosságát, illetve magának a helyzet fenntartásának indokoltságát.

A Kormány a veszélyhelyzetet csak az Országgyűlés felhatalmazása alapján hosszabbíthatja meg, amelyhez „kis kétharmados”, azaz a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmados támogatása szükséges.

²² Ez utóbbi az orosz–ukrán háború hatásaira figyelemmel került megalkotásra.

²³ Magyarország Alaptörvénye 51. cikk.

A tizenötödik módosítás újítása a Kormány által alkalmazható intézkedésekben rejlik, melyekről lentebb tárgyalunk.

4. A különleges jogrendre vonatkozó szabályok

4. 1. A különleges jogrendre vonatkozó közös szabályok

A különleges jogrendi működés minden esetben politikailag és szakmailag is rendkívül érzékeny kérdés, melyre figyelemmel a szabályozó rendszer számos garanciális elemet tartalmaz. A legfontosabb szabályokat maga az Alaptörvény rögzíti, míg az alkalmazandó részletes szabályokat sarkalatos törvény²⁴ határozza meg.

A különleges jogrendet a különleges jogrend kihirdetésére jogosult szerv – azaz veszélyhelyzet esetében a Kormány, más esetekben az Országgyűlés – köteles megszüntetni, amennyiben kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn. Erre a rendelkezésre figyelemmel kiemelt jelentősége van a helyzet folyamatos és reális értékelésének, amelynek a lehető legszélesebb szakmai alapokon kell nyugodnia.²⁵

Valamennyi fentebb bemutatott különleges jogrendi időszakra igaz, hogy bár van lehetőség a jogszabályoktól való eltérésre, de magát a jogrend alapjait meghatározó Alaptörvény

²⁴ *A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény.*

²⁵ Kihívásként jelentkezik a gyakorlatban, hogy egyes esetekben a helyzet értékelése során a közvélemény csak korlátozottan fér hozzá a kihirdetést megalapozó információkhoz, így a kihirdetni indítványozott különleges jogrend legitimitációja úgy kérdőjeleződhet meg, hogy a valós tényeket csak egy szűkebb szakmai-politikai döntéshozói kör ismerheti meg. Gondoljunk csak bele, milyen következményei lehetnének, ha a nemzetbiztonsági szolgálatok értékelései és a hírszerzési információk bárki számára elérhetőek lennének a hadiállapot kezdeményezésének időszakában.

alkalmazását nem lehet felfüggeszteni.²⁶ Ez azt is jelenti, hogy az államszervezet alapvető felépítése sem módosulhat, azonban az egyes állami intézmények feladatrendszere – amennyiben az nem az Alaptörvény szintjén kötött – eltérő tartalmat is kaphat, amennyiben az a kialakult helyzet kezeléséhez szükséges.

A különleges jogrendben az előzőekben hivatkozott nemzetközi szerződésekkel összhangban az alapvető jogok gyakorlása is felfüggeszthető, vagy a normál időszakon túlmutató szinten²⁷ túl is korlátozható. Lényeges kitétel, hogy mindezek mellett – szintén az Alaptörvény alapján – abszolút védeltséget élveznek az alábbiak:

- az élethez és az emberi méltósághoz való jog,
- senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgátságban tartani,
- tilos az emberkereskedelem,
- tilos emberen tájékoztatáson alapuló, önkéntes hozzájárulása nélkül orvosi vagy tudományos kísérletet végezni,
- tilos az emberi fajnemesítést célzó gyakorlat, az emberi test és testrészek haszonszerzési célú felhasználása, valamint az emberi egyedmásolás,
- az ártatlanság védelme: senki nem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg,
- a védelemhez való jog: a büntetőeljárás alá vont személynek az eljárás minden szakaszában joga van a védelemhez.

²⁶ Magyarország Alaptörvénye 52. cikk.

²⁷ Magyarország Alaptörvénye II. cikk (3) bek.: Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

A védő nem vonható felelősségre a védelem ellátása során kifejtett véleménye miatt.

- nullum crimen: senki nem nyilvánítható bűnösnek, és nem sújtható büntetéssel olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más állam joga szerint nem volt bűncselekmény.²⁸
- non bis in idem: A jogorvoslat törvényben meghatározott rendkívüli esetei kivételével senki nem vonható büntetőeljárás alá, és nem ítéltethető el olyan bűncselekményért, amely miatt Magyarországon vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más államban törvénynek megfelelően már jogerősen felmentették vagy elítélték.²⁹

A fenti jogok különleges jogrend időszakában sem korlátozhatóak,³⁰ a Vbö. Negyedik Részében meghatározott rendkívüli intézkedésekre azonban van lehetőség.

²⁸ Ez nem zárja ki valamely személy büntetőeljárás alá vonását és elítélését olyan cselekményért, amely elkövetése idején a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai szerint bűncselekmény volt. Alaptörvény XXVIII. cikk (5) bek.

²⁹ Magyarország Alaptörvénye II. cikk, III. cikk, XXVIII. cikk (2)–(6) bek.

³⁰ Visszatérő tévhit, hogy hadiállapotban statáriális bírósági eljárásban sor kerülhet halálbüntetésre például parancsmegtagadás vagy kémkedés esetében. Ez azonban nem fedi a valóságot. A statáriális – rögtönítélő – eljárások a történelmi gyakorlat szerint fogalmilag két eredménnyel zárulhattak: vagy felmentés vagy halál lehetett a döntés. Figyelemmel arra, hogy Magyarországon nincs halálbüntetés, fogalmilag is kizárt a statáriális eljárás, legfeljebb gyorsított, egyszerűsített eljárásról beszélhetünk, amely lezárja az eljárást, felment vagy valamilyen szankciót alkalmaz, de halálbüntetés nem kiszabható és a jogorvoslatot sem lehet kizárni.

A különleges jogrendi működéshez kapcsolódó követelmény továbbá az is, hogy a legfontosabb állami szervek működésének folyamatosságát a lehető legnagyobb mértékben biztosítani szükséges. Ez általános elvként valamennyi szerve igaz, azonban a jogállamisági és garanciális szempontokra figyelemmel, a különleges jogrendi jogalkotásra, azaz a rendkívüli intézkedésre jogosult Kormány számára alaptörvényi előírás, hogy mindent meg kell tegyen az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság folyamatos működése érdekében.³¹ Hasonló tartalmú rendelkezés a különleges jogrend kezdeményezési időszakára is vonatkozik.³²

Ezek a rendelkezések arra hivatottak, hogy ne fordulhasson elő olyan helyzet, amely során a válság egyes hatásai miatt a legfőbb népképviselői szerv számára nincs biztosítva a megfelelő szintű döntéshozatal lehetősége, adott esetben a Kormány döntéseinek törvénnyel történő korrigálása, hatályon kívül helyezése vagy megerősítése. Itt kell arra emlékeztetnünk, hogy a különleges jogrend nem egy új és teljes jogrend, hanem a jogrend egyes elemeitől való eltérés szabályozott lehetősége, azaz a legfelsőbb népképviselői szerv primátusa nem megkérdőjelezhető, minden további jogalkotási és egyéb feladatot továbbra is az Országgyűlésnek kell ellátnia, amely nem függ össze a kihirdetett különleges jogrenddel. Mindezek miatt az Országgyűlés folyamatos működése kiemelten lényeges, az ország működési stabilitása szempontjából is meghatározó.

Az Alkotmánybíróság esetében a folyamatos működést a különleges jogrendben hozott rendkívüli intézkedések megtámadhatósága érdekében kell fenntartani, illetve az Alkotmánybíróság elnökének működése önmagában is jelentőséggel bír, hiszen személye szükséges lehet az egyes különleges jogrendi helyzetek ki-

³¹ Magyarország Alaptörvénye 52. cikk (3) és (4) bek.

³² Magyarország Alaptörvénye 54. cikk (7) bek.

hirdetéséhez és az intézkedési felhatalmazás megadása kapcsán, amikor az Országgyűlés működésében akadályoztatva van.³³

A Kormány a fenti szervek működése érdekében akár közjogi, akár technikai típusú intézkedéseket is meg kell tegyen. Szélsőséges esetben – mondjuk a döntéshozó szerv infrastruktúrájának nagyfokú rombolása vagy a helyszín megközelítésének ellehetetlenülése esetén – alternatív helyszín és technikai feltételek biztosításában, e szervek működéséhez szükséges döntéshozó és támogató személyzet munkahelyre történő eljuttatásában, személyi védelmük biztosításában vagy akadályoztatásuk esetén, kíségtő/helyettesítő személyzet biztosításában, alternatív eljárási szabályok bevezetésében is szerepe lehet.

A szabályozás új eleme, hogy az Alaptörvény tizenötödik módosítása nyomán változás következett be a Kormány felhatalmazásában a különleges jogrendi jogalkotás terén.

Korábban a Kormány a kihirdetett különleges jogrend időszakában, illetve a hadiállapot és a szükség állapot kezdeményezését követően rendeletet alkothatott, amellyel sarkalatos törvényben meghatározottak szerinti rendkívüli intézkedéseket vezethetett be. E felhatalmazás mindhárom kihirdetett, illetve kihirdetni kezdeményezett különleges jogrendben általános volt, nem volt szükség további jogi aktus az alkalmazásához.

A 2026. január 1-jén hatályba lépő szabályozás azonban a Kormány mozgásterét csökkentette, melynek nyomán kizárólag hadiállapot és szükségállapot kezdeményezését követően van lehetőség az Országgyűlés külön felhatalmazása nélkül egyes törvények alkalmazásának felfüggesztésére, az azoktól való

³³ Magyarország Alaptörvénye 56. cikk (2) bek. Az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök egybehangzóan állapítja meg az Országgyűlés akadályoztatása tényét, ha az Országgyűlés nem ülészik, és összehívása az idő rövidsége, továbbá a különleges jogrend kihirdetésére okot adó körülmény miatt elháríthatatlan akadályba ütközik.

eltérésre, míg veszélyhelyzetben ugyanerre az Országgyűlés – a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával határozott időre megadott – felhatalmazásával van csak lehetősége.³⁴ Amennyiben az Országgyűlés e felhatalmazás megadásában akadályoztatva van, a köztársasági elnök jogosult a Kormány részére felhatalmazást adni.

A különleges jogrendi időszakában meghozott döntések alkalmazása minden esetben kiemelt kontrollt igényel, amely érdekében a Kormány köteles a rendkívüli intézkedésként alkotott rendeletéről tájékoztatni a köztársasági elnököt, az Országgyűlés elnökét és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságát. E tájékoztatás nem azonos a Magyar Közlönyben történő közzététellel, attól minden esetben független, általában rövid magyarázattal ellátott átiratokról van szó, amely összefoglalja a döntés lényegét és – amennyiben az célszerű – a fontosabb szakmai szempontokat, háttérinformációkat. A címzetteknek ugyanakkor nincs lehetőségük a Kormány rendeletét felülbírálni, amennyiben ilyen igény merülne fel, arra a jogalkotás és a normakontroll általános szabályai alkalmazzandók. A tájékoztatási kötelezettség ténye azonban erősíti a jogállami működést, ráirányítja a figyelmet a szóban forgó döntésre, szükség esetén lehetőséget ad a gyors reakcióra is.

Ehhez kapcsolódóan ki kell emelnünk azt is, hogy az Országgyűlés jogosult a Kormány különleges jogrendi felhatalmazás alapján alkotott rendeletét hatályon kívül helyezni. Ez a rendelkezés is alátámasztja azt a megállapításunkat, hogy bár egyértelműen a Kormány a rendkívüli intézkedésre jogosult, azonban különleges jogrendi jogosítványai nem parttalanok és nem kontroll nélküliek.

Amennyiben az Országgyűlés a Kormány rendeletének hatályon kívül helyezéséről dönt, a Kormány azonos tartalommal kizá-

³⁴ Magyarország Alaptörvénye 53. cikk (hatályos 2026. január 1-től).

rólág abban az esetben hozhat újra hasonló tartalommal döntést, amennyiben azt a körülmények jelentős változása indokolja.³⁵

A Kormány által különleges jogrend idején a különleges jogrendre vonatkozó szabályok szerint alkotott rendelet a különleges jogrend megszűnésekor hatályát veszti. Amennyiben valamely körülmény miatt egyes rendelkezések fenntartása akár csak átmenetileg is indokolt, arra már az Országgyűlés fog döntést hozni, ahogy ezt tette például a COVID-19 pandémiát követően az ún. kivezető törvénnyel.³⁶ Az ilyen jellegű kivezető jogszabályokra különösen azon esetekben lehet szükség, amikor a válság elhúzódó volt, vagy olyan jelentős működési szabályokat érintő rendkívüli intézkedésekre került sor, amelyek nem fordíthatóak vissza azonnali hatállyal.³⁷

Hadiállapot megszüntetése és a szükségállapot megszünése esetén az Országgyűlés maga határozza meg az egyes rendkívüli rendelkezések fenntartását, praktikusán a különleges jogrend megszüntetésére vonatkozó döntésével egyidőben.

4. 2. A hadiállapotra és a szükségállapotra vonatkozó közös szabályok

A különleges jogrendi időszakokkal összefüggésben sosem téveszthető szem elől a jogintézmény rendeltetése, azaz a védekezés érdekében szükséges haladéktalan intézkedési képesség

³⁵ Magyarország Alaptörvénye 53. cikk (3) bek.

³⁶ *A veszélyhelyzet megszüntetésével összefüggő szabályozási kérdésekről szóló 2022. évi V. törvény.*

³⁷ A COVID pandémia időszakában ilyen volt például az egyes hatósági engedélyek, igazolványok érvényességének meghosszabbítása arra figyelemmel, hogy a járvány nem tette lehetővé a folyamatos hivatali ügyintézt. Ez azt eredményezte, hogy egyidőben több százezer forgalmi engedély, személyi igazolvány és útlevél maradt érvényes az eredeti határidőn túl, amelyek visszaterelése a normál ügymenetbe technikailag sem lett volna lehetséges egyetlen napon.

biztosítása. Az egyes különleges jogrendi helyzetek közjogi érvényességéhez azonban formális döntésre is szükség van, amely meghozatalának időigénye veszélyeztetheti a védekezés eredményességét. Erre figyelemmel az Alaptörvény 54. cikke a legsúlyosabb esetekben, a hadiállapot és a szükségállapot esetében lehetővé teszi, hogy már e helyzetek kihirdetésének Kormány általi kezdeményezését követően, de még az Országgyűlés döntése előtt a Kormány rendeletet alkothasson, amellyel „a kihirdetésre okot adó körülmény azonnali kezeléséhez szükséges mértékben egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat”.

Az így meghozott döntések hatálya a különleges jogrend kihirdetésére vonatkozó döntésig, vagy ha erre hosszabb idő elteltével vagy egyáltalán nem kerül sor, legfeljebb a kihirdetés Kormány általi kezdeményezésétől számított hatvan napig tart. Amennyiben a hadiállapot vagy szükségállapot kihirdetésére a kezdeményezés alapján sor kerül, a kezdeményezés időszakában hozott rendelet hatálya a különleges jogrend megszűnéséig tart.

A különleges jogrend megszűnésekor a különleges jogrendben vagy a kezdeményezés időszakában hozott rendkívüli intézkedésekkel összefüggő szabályozási átmenetről az Országgyűlés törvényt alkot – ezek az ún. kivezető törvények.

Ahogy az a fentebb már tárgyaltaiból következik, az Országgyűlés működése meghatározó jelentőségű a különleges jogrendben is. Erre figyelemmel mondja ki az Alaptörvény 55. cikke, hogy hadiállapot vagy szükségállapot idején az Országgyűlés nem mondhatja ki feloszlását, és nem is oszlatható fel. A válságkezeléshez fűződő érdek, az állam önvédelmi szabályozása elsőbbséget élvez más, egyebekben a jogállami működéshez kapcsolódó lényeges érdekekkel szemben is. Ezeket szem előtt tartva az Alaptörvény 55. cikke értelmében nem lehet kitűzni és nem lehet megtartani az országgyűlési képviselők általános választását hadiállapot és szükségállapot idején, azonban ezek

megszűnésétől számított kilencven napon belül új Országgyűlést kell választani.

Nem kizárható olyan eset sem, amikor a különleges jogrend kihirdetésére akkor kerül sor, amikor az országgyűlési képviselők általános választását már megtartották, de az új Országgyűlés még nem alakult meg. Ilyenkor a korábbi országgyűlés mandátuma meghosszabbodik és a köztársasági elnök az alakuló ülést a hadiállapot vagy a szükségállapot megszűnésétől számított harminc napon belüli időpontra hívja össze.

Az is előfordulhat, hogy a hadiállapot vagy szükségállapot kihirdetésére az Országgyűlés feloszlása vagy felosztatása előtt, de a választásokat megelőzően kerül sor. Ilyenkor idején a köztársasági elnök az Országgyűlést újra összehívhatja.

4. 3. Az Országgyűlésre és a köztársasági elnökre vonatkozó sajátos különleges jogrendi szabályok

Az alaptörvényi szabályok áttekintését zárva, néhány gondolat erejéig érintenünk kell az 56. cikk rendelkezéseit is. Előfordulhat olyan eset, amikor az Országgyűlés akadályoztatva van a különleges jogrendhez kapcsolódó döntései meghozatalában. Ilyenkor a köztársasági elnök jogosult a hadiállapot kihirdetésére, a szükségállapot kihirdetésére és meghosszabbítására, valamint arra, hogy felhatalmazza a Kormányt a veszélyhelyzet meghosszabbítására, illetve veszélyhelyzetben egyes törvények alkalmazásának felfüggesztésére, törvényi rendelkezésektől való eltérésre. Az, hogy ez a bizonyos akadályoztatás mikor áll fenn, meglehetősen nehéz megállapítani, hiszen, előállhat olyan helyzet, amikor egyes működési feltételek súlyosan korlátozottak, de a működést fenntarthatóságára vonatkozó értékelések az egyes hatalmi ágaknál eltérően jelennek meg. Ezt kiküszöbölendő az Alaptörvény úgy rendelkezik, hogy az Országgyűlés akadályoztatása tényét az Országgyűlés elnöke, az

Alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök egybehangzóan állapítja meg, abban az esetben, ha az Országgyűlés nem ülésezik, és összehívása az idő rövidsége, továbbá a különleges jogrend kihirdetésére okot adó körülmény miatt az ülés elháríthatatlan akadályba ütközik.

Amint az akadályoztatás megszűnik, az Országgyűlés dönt a köztársasági elnök különleges jogrend kihirdetésére vonatkozó döntésének indokoltságáról és jogszerűségéről, valamint felülvizsgálja a különleges jogrendben alkalmazott rendkívüli intézkedéseket.

5. A Vbö. válságkezelési szabályrendszerének módosulása

Az alaptörvényi felhatalmazás alapján a jogalkotó a különleges jogrendre vonatkozó további rendelkezéseket a Vbö.-ben szabályozta.³⁸ E helyütt azokra a változásokra hívjuk fel a figyelmet, amely az Alaptörvény tizenötödik módosításának elfogadásával került a törvénybe.

Az egyik ilyen változás, hogy az összehangolt védelmi tevékenység, ha az elrendelése feltételei fennállnak, különleges jogrend idején is elrendelhető.³⁹ Erre a fentebb a párhuzamosan kihirdethető veszélyhelyzetek analógiája hozható magyarázatként: ez egyes kihívások nyomán célhoz kötötten jelennek meg az intézkedések, így azoknak jól elkülöníthetőnek kell maradniuk. Amennyiben egy intézkedésre a honvédelmi válsághelyzet miatt van szükség, de ezzel párhuzamosan állategészségügyi járvány is jelentkezik, amely veszélyhelyzet szintű

³⁸ Lásd erről bővebben: KÁDÁR Pál: A különleges jogrendi szabályozás új keretei és feladatainak elemzése, In: *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/10. 6–20. o.

³⁹ Vbö. 74. § (5) bek.

beavatkozást tesz szükségessé, ezek kezelésének jogalapját egyaránt biztosítani kell.⁴⁰

A másik változás a Kormány rendkívüli intézkedési jogosítványait érinti. A 2026-ban hatályba lépő rendelkezések szerint a Kormány a hadiállapot vagy a szükségállapot kihirdetésének kezdeményezését követően, illetve kihirdetett különleges jogrendben az állampolgárok élet-, egészség-, személyi, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

A Kormány ezt a hatáskörét

- a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő,
- b) a gazdaság- és ellátásbiztonsággal összefüggő,
- c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő,
- d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő,
- e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő,
- f) az országvédelemmel és országmozgósítással összefüggő,
- g) az a)–f) pontban nem szereplő egyéb, a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzésével, kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával közvetlenül összefüggő tárgykörökben gyakorolhatja, azonban a korábbi szabályozással ellentétben az állami és önkormányzati működéssel összefüggő rendkívüli intézkedéseket kizárólag az Országgyűlés által adott felhatalmazásban meghatározott tárgykörökben teheti meg.

⁴⁰ Erre már a hatályba lépést megelőzően is volt példa, hiszen az orosz-ukrán háborúra figyelemmel kihirdetett veszélyhelyzet időszakában összehangolt védelmi tevékenység kihirdetésére is sor került például a ragadós száj- és körömfájás járvánnyal összefüggésben.

Szintén új rendelkezés, hogy a Kormány különleges jogrendi rendelkezésével törvény, törvényi rendelkezés hatályba léptető vagy hatályon kívül helyező rendelkezésétől nem térhet el, törvény, törvényi rendelkezés hatályát nem függesztheti fel, továbbá hatályát vesztett jogszabály, jogszabályi rendelkezés hatályban tartását, ismételt hatálybalépését nem rendelheti el.

Mindkét utóbbi új szabály a válságkezelés hatékonyságát az Alaptörvény kilencedik módosításához képest gyengíti, a Kormány hatáskörét korlátozza, a döntéshozatalt lassítja, ilyen értelemben a védelmi és biztonsági szabályozási reform alapvetéseit némiképp feladva rendelkezik, melynek gyakorlati hozadékát cikkünk összeállításakor még nem lehet értékelni.

Jogszabályok

Magyarország Alaptörvénye

2022. évi V. törvény a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő szabályozási kérdésekről

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

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

1999. évi I. törvény a Magyar Köztársaságnak az Észak-atlanti Szerződéshez történő csatlakozásáról és a Szerződés szövegének kihirdetéséről

Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya

Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv

Görbe Boldizsár

Van vissza út? Avagy a lefokozás büntetés a Hjkr. tükrében

1. Bevezetés

Jelen munkám alapját alapvetően a honvédek jogállásáról szóló 137/2024. (VI.28.) kormányrendelet (a továbbiakban: Hjkr.) 7. § (5) bekezdése képezi, amelynek értelmében szolgálati viszonyt lehet létesíteni azzal a személlyel, akivel szemben – többek között – a bíróság lefokozás büntetést szabott ki, ha alapos mérlegelés után megállapítható az, hogy a jelentkező által korábban elkövetett cselekmény súlya, jellege, a Honvédség tekintélyét és működéséhez szükséges közbizalom megóvását hátrányosan nem érinti. Munkám első részében a Hjkr. szolgálati viszony létesítésére vonatkozó főbb releváns szabályait ismertetem.

Ezt követően a lefokozás katonai büntetőjogi szankciót mutatom be egy átfogó történeti ismertető keretében, valamint a hatályos szabályozás ismertetésével.

Munkámban alapvetően ezek alapján azt kívánom vizsgálni, hogy a Hjkr. szabályozása miként hathat a lefokozás büntetésre. Ennek elemzéséhez elengedhetetlennek tartom megvizsgálni azt, hogy mi a büntetés és mi a katonai büntetések – különösen a lefokozás – célja.

Vizsgálom továbbá azt is, hogy a Hjkr. görcső alá vont rendelkezése egyedül álló, vagyis a korábbi jogállási törvények miként viszonyultak a lefokozáshoz, mint jogviszony létesítését záró okhoz.

Álláspontom szerint a katonai büntetéseknek az általános büntetési célokon túl, speciális, a katonai társadalomban érvé-

nyesülő hatásuk is van. Ezt teszi különbbé a katonai büntetéseket és mellékbüntetéseket az általános büntetések és intézkedésektől. A katonai büntetésben ugyanis szükségszerűen becsületről, érdemességről is döntenek. E döntés eredményezheti azt is, hogy a katonának a szervezetet el kell hagynia, ugyanis olyan magatartást tanúsított, amely méltatlanná teszi arra, hogy e testületekben teljesítsen szolgálatot, a viselt rendfokozatában megmaradjon. E célok, és a katonai büntetések hatásának relativizálását vélem fedezni a Hjkr. citált rendelkezésében.

2. Szolgálati viszony létesítésének alapvonalai a Hjkr. alapján

A honvédek jogállására vonatkozó szabályokat viszonylag hosszú idő után, ismét rendeleti szinten szabályozzák 2024. július 1-je óta. A honvédek jogállásával kapcsolatos szabályok törzset a Hjkr. határozza meg, a részletszabályok pedig a honvédelmi miniszter rendeletében, valamint a Honvéd Vezérkar Főnökének utasításában, illetve belső rendelkezésében került kibocsátásra.

Magyarország Alaptörvénye a Magyar Honvédség alapvető feladatának rendeli Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelmét, nemzetközi szerződésből eredő közös védelmi és békefenntartó feladatok ellátását, valamint a nemzetközi jogi szabályaival összhangban humanitárius tevékenység végzését.¹ E feladathalmazból s jelentőségéből következik, hogy a Magyar Honvédségben szolgálatot teljesítők vonatkozásában a klasszikus munkaviszony nem lenne kellőképpen hatékony. A honvédek szolgálati viszonya egy sajátos közszolgálati viszony, amelyben a honvédet többlet kötelezettségek terhelik, többletjogosultságok illetik meg; a honvédek vállalják azt, hogy a szolgálatot sajátos szervezeti struktúrában, úgynevezett

¹ Magyarország Alaptörvénye 45. cikk (1) bek.

függelmi rendszerben, egyes alapvető jogaik korlátozásával, valamint testi épségük és életük kockáztatásával látják el.²

A honvédektől ezeken túl mind a társadalom, mind a szolgálat magas szintű erkölcsi felelősséget, érték- és normakövetést vár el.³ E magas etikai, erkölcsi elvárás a honvéd életének minden területén érvényesülnie kell, hiszen a tiszttában kell lennie azzal, hogy személyén keresztül ítélik meg az általa képviselt honvédelmi szervezetet és a Magyar Honvédséget⁴, ebből adódóan szolgálati időn kívül sem tanúsíthat olyan magatartást, amely alkalmas a katonai etikai és erkölcsi szabályok megsértésére, méltatlanság megállapítására, vagy a Magyar Honvédségbe vetett közbizalom megingatására.⁵ Ebből látszik, hogy a honvédek szolgálati viszonya több, mint egy egyszerű munkajogviszony, ez egy élethivatás.

A Magyar Honvédség békében önkéntességen, hadiállapot idején önkéntességen és általános hadkötelezettségen alapuló fegyveres erő.⁶ Vizsgálódásunk szempontjából az önkéntességen van a hangsúly, így a következőkben ezzel foglalkozunk.

A Magyar Honvédség állományába jelentkezhet az a cselekvőképes, 18. életévét betöltött, magyarországi lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkező magyar állampolgár, vagy

² *A honvédek jogállásáról szóló 137/2024. (VI.28.) kormányrendelet 2. § (1) bek.*

³ *A „Katonai Etikai Kódex” közzétételéről, a „Honvédségi Etikai Tanács” létesítéséről és feladatairól szóló 67/2003. (HK 18) HM utasítás 1. számú melléklet.*

⁴ *A „Katonai Etikai Kódex” közzétételéről, a „Honvédségi Etikai Tanács” létesítéséről és feladatairól szóló 67/2003. (HK 18) HM utasítás 1. számú melléklet.*

⁵ *A honvédek jogállásáról szóló 137/2024. (VI.28.) kormányrendelet 2. § (2)–(3) bek.*

⁶ *A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi XCL. törvény 58. § (1) bek.*

a szabad mozgás és tartózkodás jogával, illetve huzamos tartózkodási jogosultsággal és megfelelő magyar nyelvismerettel rendelkező személy, aki a katonai szolgálatra alkalmas és a honvédelmi miniszter által meghatározott egyéb feltételeknek megfelel.⁷ A katonai szolgálatra jelentkezőknek fizikai, egészségi és pszichikai alkalmassági vizsgálaton, valamint – ha nem rendelkezik érvényes alapkiképzéssel – alapkiképzésen kell részt venniük.

Alapvetően 3 szolgálati formáról rendelkezik a Hjkr.: hivatásos, szerződéses és önkéntes tartalékos. Az a jelentkező, aki tiszti vagy altiszti állománycsoportba jelentkezik hivatásos, szerződéses és önkéntes tartalékos jogviszonyt is létesíthet, míg legénységi állományba jelentkező kizárólag szerződéses vagy tartalékos jogviszonyt létesíthet.⁸

A Hjkr. a 7. § (4) bekezdése meghatározza azokat az eseteket, amikor a katonai szolgálatra jelentkezővel szemben nem létesíthető szolgálati viszony. Ez a katalógus taxatív, de nem kizárólagos, vagyis a Hjkr. bizonyos esetekben lehetőséget biztosít arra, hogy megfelelő és körütekintő mérlegelés után a kizáró októl el lehet tekinteni.

Ebből adódóan a Hjkr. rendelkezése szerint nem lehet szolgálati viszonyt létesíteni azzal szemben,

- a) aki büntetett előéletű
- b) aki büntetlen előéletű, de bűncselekmény elkövetése miatt jogerősen egy évet meghaladó tartalmú, végrehajtandó szabadságvesztésre ítélték,
- c) akivel szemben a bíróság lefokozás vagy szolgálati viszony megszüntetése büntetést szabott ki,

⁷ *A honvédek jogállásáról szóló 137/2024. (VI.28.) kormányrendelet 7. § (2) bek.*

⁸ *A honvédek jogállásáról szóló 137/2024. (VI.28.) kormányrendelet 7. § (3) bek.*

- d) aki a betöltendő beosztás ellátásához szükséges tevékenység folytatását kizáró foglalkozástól eltiltás hatálya alatt áll,
- e) aki próbára bocsátás intézkedés hatálya alatt áll,
- f) aki két évnél súlyosabb szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény gyanúja miatt büntetőeljárás – ide nem értve a magánvádas vagy pótmagánvádas eljárást – hatálya alatt áll,
- g) akit fegyelmi fenytésként vagy méltatlanság megállapítása miatt lefokoztak, vagy akinek szolgálati viszonyát megszüntették,
- h) akivel szemben a jogviszony létesítésekor jogviszony megszüntetési ok áll fenn, és
- i) aki honvédelmi szolgálati juttatásban részesül, az önkéntes tartalékos szolgálati viszony kivételével.

A Hjkr. e rendelkezései közül a büntetett előlethez, büntetőjogi felelősséghez, valamint a fegyelmi és méltatlansági felelősséghez kapcsolódó szabályai egyértelműen egy erkölcsi, morális határt húznak. A büntetőjog csak végső esetben – ultima ratio jelleggel – lép működésbe, s az, aki büntetett előéletű, vagy vele szemben büntetőeljárás van folyamatban, illetve vele szemben már különböző büntetőjogi szankciók kerültek kiszabásra, olyan súlyos normaelenes magatartásról tett tanúbizonyságot, amely nem fér össze a Magyar Honvédség rendeltetésével, katonai etikai elvárásokkal, s amely nem építi a társadalom bizalmát e szervezet irányába.

Említésre méltó – s választott témám szempontjából kiemelt jelentőségű – a Hjkr. 7. § (5) bekezdése, amely szerint legénységi állományba vétel esetén el lehet tekinteni a Hjkr. 7. § (4) bekezdés a)-c), e) és g) pontjában foglalt feltételektől, mérlegelve a katonai szolgálatra jelentkező által elkövetett cselekmény vagy mulasztás súlyát vagy jellegét, a Honvédség tekintélyét és a működéshez szükséges közbizalom megővését.

Ez azt jelenti, hogy legénységi állományba alapos mérlegelés után felvehető az a személy,

- 1) aki büntetett előéletű,
- 2) aki büntetlen előéletű, de bűncselekmény elkövetése miatt jogerősen egy évet meghaladó szabadságvesztésre ítélték,
- 3) akivel szemben a bíróság lefokozás vagy szolgálati viszony megszüntetése büntetést szabott ki,
- 4) aki próbára bocsátás intézkedés hatálya alatt áll, vagy
- 5) akit fegyelmi fenytésként vagy méltatlanság megállapítása miatt lefokoztak, vagy akinek katonai szolgálati viszonyát megszüntették.

Továbbra is hangsúlyozom, hogy a Hjkr. szerint ezekben az esetekben nem automatikus a szolgálati viszony létesítés, hanem mérlegelés tárgyát képezi. Probára bocsátás intézkedés hatálya alatt álló személlyel létesített szolgálati viszonyt még adott esetben hasznosnak, sőt büntetőpolitikai szempontból jó eszköznek gondolom ahhoz, hogy a próbára bocsátás időtartama eredményesen leteljen, sőt az ilyen intézkedés hatálya alatt álló személy ezáltal – mintegy tanúságot tegyen afelől – hogy a társadalomnak hasznos tagja.

Azonban álláspontom szerint a többi eset nem képezheti mérlegelés tárgyát, az egyértelműen elvetendő. Ezen okok közül most vizsgálódásom középpontjába a lefokozás büntetéssel sújtott katonák esetét kívánom emelni. Véleményem szerint a Hjkr. azzal, hogy mérlegre engedi helyezni annak a kérdését, hogy lefokozás büntetéssel sújtott korábbi honvéd (vagy adott esetben valamely rendvédelmi szerv volt hivatásos állományú tagja) visszakerülhet-e újból a szolgálatba, létesíthet-e ismételten szolgálati viszonyt, a bírósági katonai tanácsok által a büntetésben kimondott álláspontját, meggyőződését relativizálja.

3. A lefokozás büntetés történeti aspektusból és a hatályos szabályozás

Munkám jelen fejezetében a lefokozás katonai szankciót járom körbe főként jogtörténeti aspektusból. Ennek keretében röviden szólok a lefokozás római jogi gyökereiről, majd a magyar jogtörténet korai szakaszát tekintem át, s végül a nagyobb katonai büntető törvénykönyvek és büntető kódexek szabályait tekintem át, figyelembe véve egyes esetekben a bírói gyakorlatot is. E fejezet zárásaként szólok a hatályos szabályozásról.

3. 1. *A lefokozás gyökerei a római jogban*

A lefokozás katonai szankció az antik világban is jelen volt már. Erről tanúskodik a *Digesta De re militari* című fejezete. E részben felsorolásra kerülnek, hogy a katonával szemben milyen büntetések szabhatók ki, így fenyítés (*castigatio*), pénzbüntetés (*pecuniaria multa*), szolgálatba állítás (*munerum indictio*), szolgálati ág megváltoztatása (*militiae mutatio*), lefokozás (*gradus deiectio*), büntetésből elbocsátás, kicsapás (*ignominiosa misso*).⁹ E felsorolás egyben súlyossági sorrendet is jelöl, s ebből következik, hogy az alakulathoz kicsapás volt a legsúlyosabb, katonával szemben kiszabható büntetés. Az elbocsátás részletes szabályairól a *Digesta* rendelkezik (D.49.16.13.3.), mint írja, 3 általános oka volt a tisztesség, a betegség és a bectelenség.¹⁰ E három ok közül a tisztességet és a bectelenséget emelném ki. Tisztességes elbocsátás esetén a katona kitöltötte a katona idejét, bectelenség

⁹ VARGA Péter: *De re militari* (A katonai jogról – forráselemzés), *Acta Juridica et politica*, Szeged, 1999. 6. o.

¹⁰ VARGA: i. m. 6. o.

esetén bűncselekményt követett el, s emiatt felmentik katonai esküje alól.¹¹

A büntetésből elbocsátás után a legsúlyosabb katonai büntetés a lefokozás (*gradus deiection*) volt. A lefokozással kapcsolatban nem ad a *Digesta* olyan útmutatást, mint a büntetésből elbocsátással kapcsolatban. Azonban arra következtethetünk minden bizonnyal, hogy a lefokozás – noha igen súlyos büntetés volt, de – nem eredményezte a katonának a katonai esküje alóli felmentését, vagyis meghagyták a szolgálatban.

3. 2. A magyar katonai büntetőjog történet korai korszaka

A korai szakaszokból – noha több mint ezer éves történetre tekint vissza a magyar katonai büntető és fegyelmi jog – a speciális katonai büntetésekre vonatkozóan forrást nem találunk. Amit meg lehet állapítani, hogy katonákkal szemben kifejezetten katonai bűncselekmények elkövetése miatt a lefejezést karddal hajtották végre, de alkalmaztak katonával szemben bárdal történő lefejezést, akasztást,¹² és ugyancsak alkalmaztak velük szemben fej- illetve jószágvesztést is.¹³ A vitézi ítélőszékek súlyos esetben becsületvesztést mondtak ki.¹⁴

A magyar katonai büntetőjog történetében az első, a mai értelemben vett lefokozással rokonítható büntetések a XVII. században jelentek meg. Bocskai István hadi fegyelmi szabályzatában (1606) találunk a tisztségtől és becsülettől való megfosztás büntetést. Amint azt a hadi szabályzatban olvasni lehet, ha egyik kapitány és hadnagy a másik kapitánysága és hadnagysága

¹¹ VARGA: i. m. 6. o.

¹² CZIÁKY Ferenc: *A magyar katonai büntető és fegyelmi jog ezeréves története*, Budapest, Dunántúli Könyvkiadó és Nyomda Rt., 1924. 20. o.

¹³ CZIÁKY: i. m. 26–27. o.

¹⁴ CZIÁKY: i. m. 29. o.

alatt lévő vitézt előzetes jóváhagyás és engedély nélkül zászlója alá fogadja, úgy „kapitány, hadnagy tisztét elveszítse és becsületi ne legyen”.¹⁵ Ugyiszintén tisztségvesztéssel sújtja azt a kapitányt, aki a tolvajt nem bünteti meg kellőképpen.¹⁶ Fontos kiemelni, hogy a kapitányok és a hadnagyok a fejedelem bizalmi emberei voltak, az ő bizalmát élvezték, hiszen a kapitányokat maga a fejedelem választotta ki, míg a hadnagyokat a kapitányok választották maguknak, a fejedelem egyetértésével.¹⁷ E büntetések vonatkozásában nem tudjuk meg, hogy az illető kapitány, vagy hadnagy a szolgálatban megmaradt-e, vagy egyáltalán, hogy ezeknek a tiszt- és becsületfosztó büntetéseknek mi volt a tartalma.

A magyar katonai büntetőjog története szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bír az 1707-es ónodi országgyűlés. Ezen az országgyűlésen fogadták el a *magyarországi confoederalt nemes statusok és rendek részéről szabott Hadi regulák, artikulusok, edictumok és törvények* című joganyagot, amely a magyar katonai büntetőjog története szempontjából az első katonai büntető törvénykönyvnek tekinthető. E joganyagban a klasszikus büntetési nemeken kívül megjelennek már speciális, katonai büntetések is, amelyek rokoníthatók a mai értelemben vett lefokozással. A *Hadi regulák, artikulusok, edictumok és törvényekben* mintegy 4 olyan büntetési nemet találunk, amelyre mai szemlélettel azt mondhatjuk, hogy lényegében lefokozással van dolgunk. Ezek a büntetések nincsenek definiálva, csupán az egyes bűncselekmények jogkövetkezményeinél olvashatjuk. Így *degradatio* járt a káromlóknak (Titulus I. Articulus II.),¹⁸ *tisztségből való kivetést* rendel büntetésül azzal a tiszttel szemben, aki engedély nélkül

¹⁵ CZIÁKY: i. m. 51. o.

¹⁶ CZIÁKY: i. m. 52. o.

¹⁷ CZIÁKY: i. m. 53. o.

¹⁸ BÖGÖLY Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Az önálló katonai büntető kodifikáció tricentenáriuma*, Kódex Nyomda Kft., Pécs, 2007. 253. o.

hajt el szekérvonó marhát (Titulus I. Articulus XXXIII.),¹⁹ *tisztból való megfosztást* rendel büntetésül azzal szemben, aki strázsán lerészegedik, vagy elalszik (Titulus III. Articulus V.),²⁰ a táborhelyen gyújtogatóval szemben pedig *kicsapást* (Titulus VIII. Articulus II.).²¹ Sajnálatos módon a Hadi regulában nem kerülnek részletezésre e büntetések, a végrehajtás módjuk, hatásuk. Azonban levonhatjuk azt a konklúziót, hogy valamennyi büntetés mögött meghúzódik a becsületvesztés, méltatlanság kimondása. A kicsapás pedig egyenesen a hadsereg soraiból való elbocsátást eredményezte.

3. 3. Osztrák katonai büntető törvénykönyv

Ferenc József 1855. január 15-én kelt császári nyíltparancssal²² 1855. július 1-jétől alkalmazni rendelte az osztrák Katonai Büntető Törvénykönyvet (a továbbiakban: oKbtk). Az oKbtk. már komplex katonai büntetőkódex, amely cizellált módon szabályozta a katonai büntetések rendszerét. Külön szabályozta a büntettek és vétségek büntetéseinek neveit. Átfedés látható, azonban tartalomban van eltérés. A következőkben kifejezetten azokat a büntetési nemeket veszem figyelembe, amelyek a mai értelemben vett lefokozással rokoníthatók.

Az oKbtk. a 20. §-ban a büntettek büntetési főneveit között tartja számon a *tisztségtől való megfosztást (cassatio)*, *elbocsátást, lefokozást és kisebb zsoldosztályba helyezést*. Az oKbtk. 21. §-ban a vétségek miatt kiszabható büntetések főneveit szabályozza,

¹⁹ BÖGÖLY – HAUTZINGER: i. m. 260. o.

²⁰ BÖGÖLY – HAUTZINGER: i. m. 267. o.

²¹ BÖGÖLY – HAUTZINGER: i. m. 279. o.

²² FARKAS Ádám: *Válogatás a modern magyar honvéd-katonai büntető jogtörtétele forrásaiából (1867–1945)* I. k., Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2014. 57–59. o.

e körben is megtaláljuk az *elbocsátást, valamint a lefokozás és kisebb zsoldosztályba helyezést*.

Az oKbt. 31. § rögzítette, hogy mind önálló büntetésként, mind más büntetés következményeként (mellékbüntetésként)²³ alkalmazható a tisztségtől való megfosztás, az elbocsátás és a lefokozás, büntetés súlyosbításaként pedig elbocsátás és lefokozás.

Az oKbt. definiálja ezeket a szankciókat, kitér joghatásukra is. Ezek alapján tisztségtől való megfosztást tiszttel, vagy tisztviselővel szemben lehetett kiszabni, amelynek következtében az érintett elvesztette állását, katonai tiszteletbeli rendfokozatát, vagy hivatali jellegét, akként, hogy a későbbiekben állami szolgálatnak vagy katonai rendfokozatnak az elnyeréséből ki lettek zárva.²⁴ E katonai büntetés hatására elvesztették közcímmel, méltósággal, rendjel-díszítményekkel, a vitézségi éremmel, egyéb díszjelekkel együtt járó javadalmazást, valamint a nyugdíjigényüket is.²⁵ E büntetésnek a hatása volt még a külföldi rendjelek hazai viselésének megtiltása is.²⁶

Elbocsátást tényleges szolgálatban álló, nyugalmazott, vagy tiszteletbeli rendfokozattal felruházott tiszttel, tisztviselővel, nem szolgálatköteles hadfelekkel szemben volt kimondható, akik nem tartoznak fő- és altisztek valamint tisztviselők közé.²⁷ Az elbocsátás joghatása volt, hogy az illető egyén elvesztette állását, beosztását, viselt rendfokozatát, nyugdíját.²⁸ Az elbocsátás azonban nem járt azzal az igen súlyos joghatással, mint a tisztségtől való megfosztás, vagyis ebben az esetben lehetősége volt

²³ Csiha Gábor: A szolgálati viszonyt és a rendfokozatot érintő mellékbüntetések Magyarországon a XIX–XXI. században, *Rendvédelmi-történeti füzetek*, 2011/23. 15. o.

²⁴ Osztrák Katonai Büntető Törvénykönyv 32. § 1. bek.

²⁵ Osztrák Katonai Büntető Törvénykönyv 32. § 2. bek.

²⁶ Csiha: i. m. 15. o.

²⁷ Osztrák Katonai Büntető Törvénykönyv 33. §.

²⁸ Csiha: i. m. 16. o.

az egyénnek arra, hogy visszaszerezze tisztí állását, vagy közhivatalát. Ehhez azonban az volt szükséges, hogy tiszték esetében az uralkodó, tisztviselők esetében az illetékes minisztérium jóváhagyja a kérelmet.²⁹ Az elbocsátás abban is enyhébb volt a tisztségtől való megfosztástól, hogy nem indukálta a rend- és díszjelek automatikus elvesztését.³⁰

Lefokozás és kisebb zsoldosztályba helyezés altisztekkel, közlegénynél magasabb rendfokozatban vagy zsoldállományban lévő szolgálatkötelesekkel szemben volt kiszabható határozott vagy határozatlan időtartamban.³¹ A lefokozás eredményezhette azt, hogy az újbóli előlépésből kizárták a katonai egyént, s adott esetben az elbocsátással egybekötve a díszjeleket is elvesztette.³² Speciális esetként határozza meg az oKbtk. azt az esetkört, amikor közlegény rendfokozatban van a katonai egyén, de zsoldra nézve magasabb zsoldosztályú, ebben az esetben a legkisebb zsoldosztályba kellett visszahelyezni.³³

3. 4. A katonai büntetőtörvénykönyvről szóló 1930. évi II. törvény-cikk

Az oKbtk. e logikus, de igen komplikált rendszere maradt fent egészen 1931. február 1-jéig, amikor is hatályba lépett az első önálló modern magyar katonai büntetőkódex a katonai büntetőtörvénykönyvről szóló 1930. évi II. törvénycikk (a továbbiakban: Kbtk.). Ez a katonai büntetőkódex szakított a korábbi terminológiákkal, s egységesen megteremtette a lefokozás katonai mellékbüntetését. A Kbtk. miniszteri indokolása szót ejt az

²⁹ Osztrák Katonai Büntető Törvénykönyv 34. § 2. bek.

³⁰ Osztrák Katonai Büntető Törvénykönyv 34. § 3. bek.

³¹ Osztrák Katonai Büntető Törvénykönyv 35. § 1. bek.

³² Osztrák Katonai Büntető Törvénykönyv 35. § 3. bek.

³³ Osztrák Katonai Büntető Törvénykönyv 35. § 4. bek.

elnevezés választásról „[...] a javaslat a „lefokozás”-t fogadta el. A katonai büntetőjogban használatos idegenszerű „tisztségtől megfosztás” és „elbocsátás” kifejezést a magyar ember mind e mai napig nem szokta meg és általában csak a lefokozás szót használja akár tisztról, akár altisztról van szó. [...] E mellett a „lefokozás” jobban kifejezi a mellékbüntetés katonai jellegét [...]”.³⁴ Az oKbt. -hoz képest a Kbt. egy egységes fogalom alá vonta a rendfokozatot érintő katonai mellékbüntetést, amely – mint az az idézett indokolás szövegéből kitűnik – katonai jellegre hivatkozva választotta a lefokozás elnevezést.

A Kbt. lefokozásra vonatkozó rendelkezéseit megvizsgálva megállapítható, hogy a 21. § a lefokozás joghatását rögzíti, míg a 22. § a lefokozás kötelező eseteit határozza meg. A Kbt. 23. §-a pedig meghatározza milyen esetekben mellőzhető a lefokozás kimondása.

A Kbt. alapján a lefokozásra bármilyen rendfokozatú katonai egyénnel szemben, vagy olyan személlyel szemben is kiszabható volt, aki a legalacsonyabb zsoldnál magasabb zsoldosztályban volt.³⁵ Joghatása, hogy a lefokozással sújtott elveszti rendfokozatát, katonai állását, illetve visszakerül a legalacsonyabb zsoldba, további joghatása, hogy a nyugdíjigény, nyug- vagy kegydíj is elvész.³⁶ Kiszabását megalapozó körülmény, hogy a vádlott katonai egyénnél hiányoznak azok a „jellemtulajdonságok és képességek, melyeket a katonai rendfokozattal járó tiszteletjogok gyakorlása és köteleességek teljesítése feltételez, így a rendfokozatban a szolgálat hátránya vagy az állástekintetek sérelme nélkül

³⁴ 1930. évi II. törvénycikk indokolása a katonai büntetőtörvénykönyv 20. §-hoz.

³⁵ *A katonai büntetőtörvénykönyvről szóló* 1930. évi II. törvénycikk 21. § (1) bek.

³⁶ *A katonai büntetőtörvénykönyvről szóló* 1930. évi II. törvénycikk 21. § (2) bek.

meg nem maradhat”.³⁷ Ez alapján tehát megállapítható, hogy a lefokozás mögött a méltatlanság húzódik meg.

A lefokozással kapcsolatban megjegyzendő, hogy a szolgálati kötelezettséget főszabály szerint nem érinti,³⁸ azonban a tiszt és hasonló állású katonai egyéneket a lefokozás következményeként a honvédség kötelékéből el kellett bocsátani.³⁹

A Kbt. 22. §-a rögzíti, hogy mely esetekben volt kötelező kimondani a lefokozást, ezeket a miniszteri indokolás *imperatív lefokozás eseteiként* nevesíti.⁴⁰ Kötelező volt tehát kimondani a lefokozást hivatalvesztés megállapítása esetén (a magyar büntetőtörvénykönyv a büntettekről és vétségekről szóló 1878. évi V. törvénycikk 54-58. §, valamint Kbt. 16. §), ugyanis a hivatalvesztés együtt járt az állásának, fizetésének, nyugdíjának, rend- és díszjeleinek elvesztésével, ezért indokolt volt, hogy hivatalvesztéssel egyidejűleg katonai egyénnel szemben lefokozás is kerüljön kimondásra.⁴¹ Ugyaszcint kötelező volt kimondani a lefokozást a viselt hivatal vagy állás, illetve ügyvédség elvesztése, hivatást vagy foglalkozás gyakorlásától való eltiltás esetén, továbbá büntettek esetén, valamint ha a tett vagy mellékkörülményei olyanok, hogy a tettet a szolgálat hátránya vagy a hivatás sérelme nélkül a rendfokozatban megtartani nem lehetett.⁴² Kötelező

³⁷ SCHULTHEISZ Emil: A katonai büntetőtörvény (1930. évi II. törvénycikk) magyarázata, In: FEJES Erik (szerk.): *Schultheisz Emil katonai büntetőjogi értekezései*, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, Budapest, 2018. 82. o.

³⁸ 1930. évi II. törvénycikk indokolása a katonai büntető törvénykönyvről a 20. §-hoz.

³⁹ SCHULTHEISZ: i. m. 84. o.

⁴⁰ 1930. évi II. törvénycikk indokolása a katonai büntetőtörvénykönyv 22. §-hoz.

⁴¹ 1930. évi II. törvénycikk indokolása a katonai büntetőtörvénykönyv 22. §-hoz.

⁴² *A katonai büntetőtörvénykönyvről szóló* 1930. évi II. törvénycikk 22. § (2–5) bek.

volt továbbá a lefokozás kimondása, ha azt a Kbt. különös része elrendelte, valamint ha tiszttel, vagyis hasonló állásúval szemben börtönbüntetést szabtak ki.⁴³

Mellőzhető volt ugyanakkor a lefokozás, ha viselt hivatal, vagy állás, ügyvédség elvesztése, hivatástól, vagy foglalkozástól eltiltást, illetve büntett miatt szabták volna ki, de a bíróság pénz-büntetést, elzárást, fogházat, vagy egy évet meg nem haladó börtönbüntetést szabott ki.⁴⁴

Fontos kiemelni, hogy a Kbt. a lefokozásra vonatkozó rendelkezések között rögzíti, hogy a rendfokozat visszaszerzésére külön szabályok vonatkoznak,⁴⁵ vagyis külön szabályokban meghatározott feltételek és eljárás rend szerint a lefokozott katonai egyén a rendfokozatát visszaszerezhetette.

3. 5. A katonai büntetőtörvénykönyvről szóló 1948. évi LXII. törvénycikk

A Kbt. lefokozásra vonatkozó szabályai az oKbt.-hoz képes lényegesen egyszerűbb és áttekinthetőbb lett, egy fogalom alá vonta a korábbi 3 jogintézményt, s világos alkalmazási rendszert határozott meg. Ezt a rendszert még inkább egyszerűsította a katonai büntetőtörvénykönyvről szóló 1948. évi LXII. törvénycikk (a továbbiakban: Kbt.).

Az Kbt. mint különleges katonai mellékbüntetést szabályozza többek között a lefokozást.⁴⁶ Megjegyzendő, hogy az

⁴³ *A katonai büntetőtörvénykönyvről szóló 1930. évi II. törvénycikk 23. § (2) bek.*

⁴⁴ *A katonai büntetőtörvénykönyvről szóló 1930. évi II. törvénycikk 23. § (1) bek.*

⁴⁵ *A katonai büntetőtörvénykönyvről szóló 1930. évi II. törvénycikk 21. § (4) bek.*

⁴⁶ *A katonai büntetőtörvénykönyvről szóló 1948. évi LXII. törvénycikk 13. § (1) bek. 1. pont.*

Kbtbk. a Kbtbk-hoz képest több, a katonai rendfokozatot érintő katonai mellékbüntetést honosított meg, így a rendfokozatban visszavetést és az előléptetésből való kizárást, azonban témám szempontjából most csak kizárólag a lefokozás kerül elemzésre.

Az Kbtbk. szerint lefokozást azzal a katonával szemben kell kimondani, aki a fegyelem veszélyeztetése, vagy a szolgálat hátránya, avagy a rendfokozat tekintélyének sérelme nélkül rendfokozatot nem viselhet.⁴⁷ E meghatározásban már egy érték szemléletű megközelítés tükröződik, ugyanis lefokozásnál, amit mérlegelni kell, hogy a cselekmény és annak hatásai voltak-e olyan súlyúak, hogy a katonai szervezetekben fennálló fegyelmet veszélyeztetik, a szolgálati rendre hátrányt jelentenek, vagy a rendfokozat tekintélyét csorbítják. Vagyis azt, hogy az illető katonai egyén méltó-e a rendfokozat további viselésére, a bíróság szabad mérlegelés körében állapítja meg, és esetről esetre kellett erről döntenie, vagyis a lefokozás alkalmazási köreire nem volt katalógus.⁴⁸

Az Kbtbk. azonban imperatív jellegű szabályként kimondta, hogyha a bíróság hivatalvesztést állapított meg, a lefokozást minden esetben ki kellett szabni mellette.⁴⁹

A lefokozás joghatása következtében a katonai egyén elvesztette rendfokozatát, azonban a hivatásos és tartalékállomány tagja legénységi állományúként védkötelezettségének továbbra is eleget kellett tennie, s behívható volt.⁵⁰ A rendfokozat elvesztésén túl elvesztette azokat a kedvezményeket, amelyeket a rend-

⁴⁷ *A katonai büntetőtörvénykönyvről szóló* 1948. évi LXII. törvénycikk 14. § (1) bek.

⁴⁸ 1948. évi LXII. törvénycikk indokolása a katonai büntetőtörvénykönyvről 14. §-hoz; Kovács Zoltán: *A katonai büntetőjog kézikönyve*, Zrínyi Kiadó, Budapest, 1958. 84. o.

⁴⁹ *A katonai büntetőtörvénykönyvről szóló* 1948. évi LXII. törvénycikk 14. § (2) bek.

⁵⁰ CsiHA: i. m. 18. o.

fokozata lapján élvezett,⁵¹ ellátási igényeit. Méltánylást érdemlő esetben a bíróság döntése alapján az ellátási igény egészben, vagy az ítéletben meghatározott mértékben megmaradhatott.⁵²

Az Kbtbk. 15. § (4) bekezdése megteremtette – s a Kbtbk.-hoz képest továbbiakban fenntartotta – hogy az elvesztett rendfokozat visszaszerezhető volt, de erről külön szabályok és eljárás rendelkezett.

Megjegyzendő, mint egy érdekesség, hogy a rendőrség tagjaival szemben – s majdan a későbbiekben az Kbtbk. hatálya alá kerülő más rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjaival szemben – lefokozást nem lehetett kimondani – mivel akkor még testületi és nem katonai rendfokozattal bírtak –, hanem állásvesztést, amelynek joghatása egyébiránt azonos volt a lefokozással.⁵³

3. 6. A Magyar Népköztársaság Büntető Törvénykönyvéről szóló 1961. évi V. törvény

Az Kbtbk. után egy igen erős paradigma váltás következett. Megszüntette a jogalkotó az önálló katonai büntetőtörvénykönyvet és azt egységes szerkezetben az általános büntetőtörvénykönyvbe integrálta, így a Magyar Népköztársaság Büntető Törvénykönyvéről szóló 1961. évi V. törvény (a továbbiakban: szocialista Btk.) egy fejezetben (VII. fejezet) szabályozta a katonákra vonatkozó külön általános részi rendelkezéseket, és egy külön fejezetben (XVII. fejezetben) pedig az egyes katonai bűncselekményeket.

⁵¹ 1948. évi LXII. törvénycikk indokolása a katonai büntetőtörvénykönyv 15. §-hoz.

⁵² *A katonai büntetőtörvénykönyvről szóló* 1948. évi LXII. törvénycikk 15. § (2) bek.

⁵³ *A katonai büntetőtörvénykönyvről szóló* 1948. évi LXII. törvénycikk 122. §.; CSlHA: i. m. 18. o.

A szocialista Btk. rendelkezése értelmében, ha a katonával szemben közügyektől eltiltás mellékbüntetés nem került kiszabásra, mint katonai mellékbüntetés *lefokozás, rendfokozatban visszavetés, a soron következő előléptetésből kizárást* kerülhetett kiszabásra.⁵⁴

A korábbi szabályozáshoz képest a szocialista Btk. csupán annyit ír a lefokozásról, hogy akkor kell alkalmazni, ha az elkövető az eset összeskörülményeire tekintettel a rendfokozat viselésére méltatlan.⁵⁵

Egy lényeges változás figyelhető meg a korábbi szabályokhoz képest, ugyanis, míg a Kbtkt., majd a Ktbtkt. idején hivatalvesztés – amely tartalmát tekintve azonos a közügyektől eltiltással – esetén mindig kötelező volt a katonai egyénnel szemben a lefokozás kimondása, addig a szocialista Btk. ezzel szakít. Hiszen ha a közügyektől eltiltás joghatását megvizsgáljuk, láthatjuk, hogy akit a bíróság a közügyek gyakorlásától eltiltott, katonai rendfokozatot nem érhet el, valamint a meglévő katonai rendfokozatát elveszti.⁵⁶ Ez alapján indokolatlan lett volna kimondani a közügyek gyakorlásától eltiltott katonával szemben a lefokozást, s ezt fekteti le a szocialista Btk. 109. § (1) bekezdése, amelyből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a katonai mellékbüntetésekkel szemben a közügyektől eltiltásnak primátusa van, hiszen az tartalmában, joghatásában magába foglalja a katonai mellékbüntetések joghatását is.

Lényegében a mai, hatályos szabályozás alapjait a szocialista Btk. fektette le. Nem határozza már meg, hogy a lefokozásnak milyen joghátrányai vannak, mikor kell kötelezően kimondani, nem tartalmaz olyan részletes értékvédelmet, mint a Ktbtkt.

⁵⁴ *A Magyar Népköztársaság Büntető Törvénykönyvéről szóló 1961. évi V. törvény 109. §.*

⁵⁵ *A Magyar Népköztársaság Büntető Törvénykönyvéről szóló 1961. évi V. törvény 110. §.*

⁵⁶ *A Magyar Népköztársaság Büntető Törvénykönyvéről szóló 1961. évi V. törvény 48. § (1) bek. e) pont valamint (3) bek.*

A lefokozás kiszabásának megalapozó körülménye az volt, hogy a katona méltatlan legyen a rendfokozat viselésére. A méltatlanság elég tágan és rugalmasan értelmezhető fogalom, de a katonai büntetőjog védelmi jellegéből kiindulva kétségkívül méltatlan volt az a katona, aki a szolgálati rendet, fegyelmet és a függelmi viszonyokat súlyos mértékben veszélyeztette, vagy olyan bűncselekményt követett el, ami a fegyveres szervezetébe vetett bizalmat aláássa. Ezáltal a katonának az adott rendfokozatban való megtartása, valamint az adott fegyveres vagy rendvédelmi szervezet állományába tartása fenntarthatatlanná vált.

Lefokozás büntetést, csak tényleges állományú katonákkal szemben lehetett kiszabni, ezért anyagi jogszabálysértést állapított meg a Legfelsőbb Bíróság, amikor polgári személlyel szemben – aki egyébként tartalékos rendfokozattal rendelkezett – a bíróság mellékbüntetésként lefokozás mellékbüntetést alkalmazott.⁵⁷ Azonban az nem eredményezett anyagi jogszabálysértést, ha olyan – az elkövetéskor még tényleges állományú – katonával szemben szabtak ki lefokozást, aki a bűncselekmény elbírálásának időpontjában már tartaléállományban volt.⁵⁸ Lefokozás mellékbüntetés kiszabását akkor is indokoltnak tartotta a Legfelsőbb Bíróság, ha az elkövető hivatásos állományú katona gondatlan bűncselekményt követett el, de a gondatlanságnak a foka jelentős, a bekövetkezett eredmény súlyos és emiatt hosszabb tartamú szabadságvesztés került kiszabásra.⁵⁹ Kiolvasható a bírói gyakorlatból az is, hogy az italozó és így ittas állapotban különböző bűncselekményeket megvalósító hivatásos állományúakkal szemben a bíróság nem tartotta mellőzhetőnek a lefokozás kimondását.⁶⁰

⁵⁷ Legf. Bír. Katf. II. 799/1965.sz.

⁵⁸ BH 1978.5.188. (Legf. Bír. Katf. II 24/1978.sz.)

⁵⁹ BH 1973.8.286. (Legf. Bír. Eln. Tan. Kat. törv. 120/1973.sz.); Legf. Bír. Katf. III. 393/1974. sz.

⁶⁰ Legf. Bír. Eln. Tan. Kat. Törv. 108/1977. sz.; Legf. Bír. Katf. IV: 377/1974. sz.

3. 7. A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény

A szocialista Btk.-t váltotta az 1979. július 1-jén hatályba lépő a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: rBtk.). Lényegében a szocialista Btk. rendszerét vette át, egységes kódexben volt a katonai és a közönséges büntetőjog.

Átvette azt a rendszert, miszerint a speciális katonai szankciók, mint mellékbüntetések vannak jelen. A rendfokozatot és a szolgálati viszonyt érintő mellékbüntetések rendszer a szocialista Btk.-hoz képest átalakult. Az rBtk. 130. § szerint, ha a katonával szemben közügyektől eltiltást nem mondta ki a bíróság, akkor lefokozás, szolgálati viszony megszüntetése, rendfokozatban visszavetés, vagy várakozási idő meghosszabbítása volt kiszabható. Az rBtk. 131. §-a meghatározza a lefokozás joghatását, valamint – a szocialista Btk.-hoz hasonló módon – a kiszabásának az alapját. Lefokozás esetén a katona elveszti rendfokozatát, hivatásos állomány esetén a szolgálati jogviszonya megszűnik, csak úgy, mint az ügynevezett továbbbszolgáló állománynak, ellenben a sor- és tartalékalállomány esetében a szolgálati viszony nem szűnik meg, hanem rendfokozat nélkülüként folytatják a szolgálatukat.⁶¹

Az rBtk. is a méltatlanság fogalommal kooperál, azonban a kommentár irodalomból – a mai napig is jól alkalmazható – képet kapunk arról, milyen körülmények mérlegelése után lehetett a rendfokozatra való méltatlanságot vizsgálni. Rendkívül súlyos katonai mellékbüntetés volt a lefokozás, ezért figyelembe kellett

⁶¹ GÁSPÁR Gyula: A katonákra vonatkozó rendelkezések, In: BÉKÉS Imre – FÖLDVÁRI József – GÁSPÁR Gyula – TOKAJI Géza: *Magyar Büntetőjog Általános rész*, BM Könyvkiadó, Budapest, 1980. 451. o.; KORDA György: *A katonai és honvédelmi kötelezettség elleni bűncselekmények*, Zrínyi Kiadó, Budapest, 1988. 47. o.; RABÓCZKI Ede: A katonákra vonatkozó rendelkezések, In: BERKES György (szerk.): *Magyar Büntetőjog, Kommentár a gyakorlat számára*, 2. kiadás HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2004. 268. o.

venni az elkövetett cselekmény tárgyi súlyát, szolgálati rendre és fegyelemre gyakorolt hatását, az adott szervezet társadalmi tekintélyére gyakorolt hatását, az eset társadalmi visszhangját, a katona életpályáját, szolgálat ellátását, érdemeit, tisztí rendfokozatban lévőknél emberi erkölcsi jellembeli vonásokat, a katonai hierarchiában meglévő tekintélyét.⁶² A gondatlanság nem minden körülmények között eredményezte a lefokozást.⁶³

Jelentős változást eredményezett a katonai szankciók rendszerében a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról szóló 2009. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Módosító törvény). A Módosító törvény 40. §-a az rBtk.-ba toldotta a 129/A. § rendelkezést. Ezáltal a katonai büntetések rendszerét ketté osztotta katonai büntetésekre, ide a legsúlyosabb szankciók a *lefokozás és a szolgálati viszony megszüntetése* büntetés került, míg katonai mellékbüntetés maradt továbbra is a rendfokozatban visszavetés és a várakozási idő meghosszabbítása.

A lefokozás tehát ezek után más büntetés mellett, vagy ha a bűncselekmény büntetési tételének felső határa nem haladta meg a három évet, akkor önállóan is kiszabható szankció volt. Ezt követően sem volt mód arra, hogy közügyektől eltiltás mellett is alkalmazzák a lefokozást, hiszen tartalmilag az benne foglaltatik.

3. 8. Történeti rész összegzése

Összegzésként elmondható, hogy a lefokozás katonai szankció hosszú múltra tekint vissza, mint bemutatásra került gyökerei a római jogra nyúlik vissza, s az egyik legsúlyosabb büntetés volt. A magyar jogtörténet korai korszakából a lefokozásra vonatkozóan nincsenek források. Ugyanakkor a lefokozással rokonítható büntetések jelennek meg Bocskai István fejedelem Hadi szabály-

⁶² KORDA: i. m. 47–48. o.; RABÓCZKI: i. m. 269. o.

⁶³ RABÓCZKI: i. m. 268. o.

zatában, valamint II. Rákóczi Ferenc fejedelemhez köthető Hadi artikulusokban. Ezutóbbinál nem egy egységes fogalomról beszélhetünk, hiszen legalább 4, a mai értelemben vett lefokozással rokonítható speciális katonai szankciót ismertek. Ezek a szankciók nem kerültek definiálásra, joghatásukra következtetni lehet.

Kétségtelen a fejlettség magasabb fokán állt az oKbt. már, s így a rendfokozatot érintő katonai büntetéseknek a tárházáról rendelkezett. Eleve külön bontotta a vétségek miatt és a büntetések miatt kiszabható büntetéseket, az alapvető különbség, hogy csak büntett miatt volt kiszabható a tisztségtől való megfosztás. Tiszttel szemben a legsúlyosabb joghátrány a *tisztségtől való megfosztás* volt, minek utána végleges mód elvesztette rendfokozatát az illető egyén, rend és díszjeleivel egyetemben. Hasonlóan tiszttel szemben volt kiszabható az *elbocsátás*, azonban itt az uralkodó engedélyével a katona visszanyerhette tiszttét. *Lefokozás* altiszttel szemben és közlegénynél magasabb rendfokozatban vagy zsoldosztályban álló egyénnel szemben volt kiszabható.

A magyar katonai büntetőjog történetben a lefokozás történeti fejlődése igazából a Kbt.-val vette kezdetét. Ez volt az a katonai büntetőtörvénykönyv, amely megalkotta az egységes lefokozás mellékbüntetést. Nem vette át az oKbt. tagolt, rendfokozatot és szolgálati viszonyt érintő szankcióit. A Kbt. definiálta a lefokozást, meghatározta mikor kötelező kimondani és mikor mellőzhető. Megállapítható tehát, hogy a lefokozásra vonatkozóan a Kbt. egy igen átfogó és részletes szabályozást adott.

A Kbt. értékközpontú szabályozást alkalmazott, vagyis a lefokozást törvényi tényállásban szabályozott értékek – fegyver, szolgálat, rendfokozat tekintélye, amelyeket lényegében a bűncselekmények közvetve, katonai bűncselekmények közvetlenül sértenek, veszélyeztetnek – sérelme esetén kellett kimondani. A szabályozás a Kbt. szabályozásához képes lényegesen egyszerűsödött.

A következő nagy változást a szocialista Btk. hozta. Egyrészt megszűnt az önálló katonai büntetőtörvénykönyv. Másrészt a lefokozást érintően a szabályozás a Ktbtk.-hoz képest is egyszerűsödött és csupán annyit rögzített a lefokozás törvényi fogalma, hogy akkor kellett kimondani ha a rendfokozat viselésére az illető katonai egyén méltatlan. Harmadrészt megtörtént a közügyektől eltiltás mellékbüntetés tartalmi meghatározása. Ennek következtében az a személy, akit a közügyektől eltiltottak többek között nem érthetett el katonai rendfokozatot és a meglévő katonai rendfokozatát is elvesztette. Míg a korábbi jogszabályok kötelezően előírták, hogy – a közügyektől eltiltás elődjének tekinthető – hivatalvesztés kimondása esetén a lefokozást is ki kellett mondani. Ez a közügyektől eltiltás tartalmi kitisztázását követően okafogyottá vált, felesleges lett volna. Innentől kezdve tehát az az alapvető szabály, hogy lefokozás mellékbüntetés nem volt kimondható azzal szemben, akit a közügyektől eltiltottak, még inkább lefokozás mellékbüntetés csak akkor volt kiszabható, ha az illetővel szemben közügyektől eltiltás nem került kiszabásra.

Az rBtk. szabályozása lényegében a szocialista Btk. szabályozását vette alapul. A zsinórmérték a lefokozás kiszabásánál itt is továbbra is a méltatlanság volt. Az rBtk. hatálya alatt történt meg az a módosítás, miszerint a lefokozás önállóan és más büntetés mellett is kiszabható, bizonyos feltételekkel, vagyis a lefokozás mellékbüntetésből, büntetéssé vált.

Ezen túl összességében elmondható, hogy a lefokozás büntetés a Kbtk. óta minden esetben érintette a szolgálati viszonyt. Így a hivatásos, illetve továbbszolgáló állomány esetében a lefokozás büntetés minden esetben a szolgálati viszony megszűnését is jelentette. Tartalék- és sorállomány esetében ez a rendfokozat nélküli állapotot eredményezte, de a szolgálat nem szűnt meg, azt ki kellett tölteniük.

Mind a Kbtk., mind a Ktbtk. rendelkezett arról, hogy külön szabályok szerint lehetőség van a rendfokozat visszaszerzésére.

III. 9. A lefokozás a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C törvényben

A lefokozás hatályos szabályozása lényegében a rBtk. szabályozását veszi át változtatás nélkül.

A lefokozás a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C törvényben (a továbbiakban: Btk.) a büntetőjogi értelemben vett katonákkal szemben kiszabható speciális katonai büntetés. A lefokozás a katonával szemben önállóan, illetve más büntetés mellett is kiszabható büntetés. Önálló büntetésként történő kiszabásának alapvető feltétele, hogy az adott bűncselekmény büntetési tételének felső határa 3 évi szabadságvesztésnél ne legyen súlyosabb.⁶⁴ Lefokozás büntetést nem lehet kiszabni, hogyha a bíróság az elkövetővel szemben közügyektől eltiltás mellékbüntetést alkalmazott⁶⁵, hiszen a katona, akivel szemben közügyektől eltiltást szabtak ki, annak joghatásaként rendfokozatot nem érhet el és meglévő rendfokozatát elveszti.⁶⁶ Katonai büntetés – így lefokozás is – csak a büntetés kiszabásakor rendfokozattal, vagy címzetes rendfokozattal rendelkező katonával szemben lehetséges.⁶⁷

A lefokozás Btk.-ban meghatározott joghatásként a katona elveszti rendfokozatát és címzetes rendfokozatát.⁶⁸ A lefokozás alkalmazásának feltétele, hogy az elkövető rendfokozattal, vagy címzetes rendfokozattal rendelkezzen a cselekmény elbírálásakor; ebből adódóan anyagi jogi szabálysértés állapítható meg akkor, ha a terhelt az ügydöntő határozat meghozatalakor – szol-

⁶⁴ A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 135. § (1) bek.

⁶⁵ Kúria Bfv.739/2012/11.

⁶⁶ A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 61. § (2) bek. e) pont, (3) bek.

⁶⁷ Kúria Bfv.1327/2019/6.

⁶⁸ A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 137. § (1) bek.

gálati jogviszonyának megszüntetése következtében – rendfokozattal már nem rendelkezett.⁶⁹

Lefokozást akkor kell kimondani, ha az elkövető méltatlanná válik a rendfokozatra.⁷⁰ A méltatlanság megállításánál a bíróságnak különösen alapos, az eset összeszkörményeit érintő vizsgálatot kell lefolytatnia, hiszen a lefokozás kimondása, alapvetően meghatározza az elkövető hivatásbeli sorsát, így szükséges vizsgálni a cselekmény összhatását és figyelembe kell venni a személyi oldalt, vagyis az elkövető életpályáját. Ebből kiindulva egyrészt figyelembe kell venni a cselekmény tárgyi súlyát, jellegét, a szolgálati rendre és fegyelemre gyakorolt hatását, a honvédségre vagy rendvédelmi szervezet tekintélyére gyakorolt hatását, a rendfokozat tekintélyére gyakorolt hatását, másfelől az elkövető életútját, szakmai szolgálati eredményességét, érdemeit, helytállását.⁷¹

Önmagában a Btk. szabályaiból nem következik az, hogy a lefokozás kimondásával a katonai szolgálati jogviszonya megszűnik. Ehhez az egyes honvédelmi és rendvédelmi szervek hivatásos állományának jogállására vonatkozó ágazati szabályok adnak eligazítást. Honvédek esetében a Hjkr. 15. § (1) bekezdés b) pont 11. alpontja alapján a kormányrendelet erejénél fogva megszűnik a honvéd szolgálati jogviszonya, ha a bíróság jogerős ügyszöntő határozatával lefokozásra, szolgálati viszony megszüntetésére, szolgálati beosztás ellátásához szükséges tevékenység folytatását kizáró foglalkozástól eltiltásra, vagy közügyektől eltiltás mellék-büntetésre ítéli.

Ez a gyakorlatban úgy realizálódik, hogy a jogerős ügyszöntő határozatot hozó bíróság közvetlenül keresi meg a munkáltatói

⁶⁹ Kúria BfV.1327/2019/6.

⁷⁰ *A Büntető Törvénykönyvről szölő* 2012. évi C. törvény 137. § (2) bek.

⁷¹ Törő Sándor: A katonákra vonatkozó rendelkezések; In: KARSÁI Krisztina (szerk.): *Kommentár a Büntető Törvénykönyvhöz*, Wolters Kluwer Kiadó, Budapest, 2013. 273. o.

jogkört gyakorlót a katonai büntetés – lefokozás vagy szolgálati viszony megszüntetése – végrehajtására.⁷² Országos hatáskörű szerv vezetője esetében az illetékes miniszter, míg egyéb esetekben a munkáltatói jogkör gyakorló állományilletékes parancsnok hajtja végre a lefokozást, valamint a szolgálati viszony megszüntetését.⁷³

Joghatása tehát nem csupán az, hogy az illető katonai egyén elveszti rendfokozatát, hanem megszűnik szolgálati viszonya, adott esetben a szolgálati jogviszonyából eredő jogosultságokat, kedvezményeket is elveszti. A lefokozás ebből adódóan igen súlyos anyagi, egzisztenciális jellegű büntetés.

4. A Hjkr. rendelkezése a büntetés célja és a korábbi jogállási törvények tükrében

Munkám jelen részében alapvetően két kérdéskört kívánok körbe járni. Egyrészt a büntetések és a katonai büntetések célját. E vonatkozásban alapvetően azt kívánom kidomborítani, hogy a büntetőjogi szankcióknak céljuk van s ezt a célt a Hjkr. citált rendelkezése nem kifejezetten erősíti. Másfelől azt vizsgálom, hogy a Hjkr. vizsgált rendelkezése jogtörténeti előzmény nélküli-e.

4. 1. A büntetések és a katonai büntetések célja

A bűncselekmény elkövetője – figyelemmel a nullum crimen sine lege, illetve a nulla poena sine lege elvekre – számolni tud és számolnia is kell azzal, hogy cselekménye az állam részéről nem marad következmény, büntetőjogi szankció nélkül. Büntetőjogi

⁷² *A büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény 302. § (2) bek.*

⁷³ *A büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény 302. § (1) bek.*

szankció olyan hátrányos tartalmú jogkövetkezmény, amelyet a bíróság bűncselekmény, illetve (büntető)jogellenes cselekmény elkövetőjével szemben, a társadalom védelme és az újabb bűnelkövetések megelőzése végett, a törvényben meghatározott feltételekkel és eljárásban alkalmaz, és amely kényszerrel is érvényesíthető.⁷⁴

A büntetés soha nem öncélú, meghatározott célja van.⁷⁵ A büntetés célja a társadalom védelme érdekében annak megelőzése, hogy akár az elkövető, akár más bűncselekményt kövessen el.⁷⁶ A büntetés alapvető célja egyrészt tehát az egyéni, vagy speciális prevenció, vagyis az elkövető visszatartása attól, hogy a jövőben bűncselekményt kövessen el, másrészt pedig az általános, vagy generális prevenció, vagyis annak megelőzése, hogy az elkövetőn kívül más, vagy mások bűncselekményt kövessenek el.

Az elkövetővel szemben a nulla poena sine lege elve alapján, csak olyan büntetést lehet kiszabni vagy olyan intézkedést lehet alkalmazni, amelyről a törvény az elkövetés idején, vagy az elbíráláskor hatályban lévő enyhébb törvény az elbírálás idején rendelkezett.⁷⁷

A bíróság a büntetést tehát a Btk.-ban meghatározottak szerint úgy szabja ki, hogy az igazodik a bűncselekmény tárgyi súlyához, a bűnösség fokához, az elkövető társadalomra veszélyességéhez, valamint a felmerült enyhítő és súlyosító körülményekhez.⁷⁸

Figyelemmel arra, hogy a katonai büntetőjog a közönséges (általános) büntetőjoggal rész-egész viszonyban van, vagyis a Btk. szabályait a katonákra vonatkozó rendelkezések című fe-

⁷⁴ NAGY Ferenc: *A magyar büntetőjog Általános része*, Korona Kiadó, Budapest, 2004. 338. o.

⁷⁵ KÁDÁR Miklós – KÁLMÁN György: *A büntetőjog általános tanai*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1966. 666. o.

⁷⁶ *A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény* 79. §.

⁷⁷ *A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény* 1. § (2) bek.

⁷⁸ *A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény* 80. § (1) bek.

jezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni,⁷⁹ e célok és elvek a katonákra is vonatkoznak.

Azonban vannak külön, kizárólag a büntetőjogi értelemben vett katonának minősülő személyekkel szemben kiszabható speciális katonai büntetések és mellékbüntetések. Felmerülhet a kérdés, mi indukálhatja, hogy a katonákkal szemben külön, speciális szankciók kerülnek kiszabásra. Elfogadható Hautzinger Zoltán azon megállapítása, hogy a katonai rend védelme és a katonai életviszonyokra vonatkozó sajátosságok okán merült fel a külön szankció.⁸⁰ A katonai büntetésekről általánosságban elmondható, hogy vagy az illető katona rendfokozatát, vagy a szolgálati viszonyát, avagy egyszerre mind a kettőt érintik.

A lefokozás büntetés következtében – mint ahogy azt korábban említettem – a katona elveszti rendfokozatát, címzetes rendfokozatát és ezáltal – az ágazati jogszabályok szerint – szolgálati viszonya is megszűnik. Következésképpen a lefokozás a legsúlyosabb katonai büntetés, hiszen magában hordoz mind materiális, mind erkölcsi hátrányt, a katonát megfosztják élethivatásától, joggal érezheti azt, hogy a társadalomnak minőségileg értéktelenebb tagja lett, s az addig megteremtett egzisztenciája is megszűnik.⁸¹ Jelleget tekintve tehát becsületfosztó büntetés, hiszen azáltal, hogy a katona bűncselekményt követett el, nem csupán az adott testület tekintélyét sértette, hanem – ha rendfokozattal rendelkezik – a rendfokozat tekintélyét is, ezáltal méltatlan lesz a rendfokozat viselésére s a szolgálati viszonyban való megtartásra is.

Súlyos joghatására tekintettel e szankciót jellemzően súlyos bűncselekmények estén indokolt kimondani, így különösen ál-

⁷⁹ *A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C törvény* 127. § (2) bek.

⁸⁰ HAUTZINGER Zoltán: *A katonai büntetőjog rendszertana*, AndAnn Kiadó, Pécs, 2010. 126. o.

⁸¹ RABÓCZKI: i. m. 269. o.

lam elleni bűncselekmények, korrupciós bűncselekmények, hivatalos személy elleni bűncselekmények, fosztogató és haszon-szerzési célzatú vagyon elleni bűncselekmények és súlyos katonai bűncselekmények megvalósításakor.⁸²

A bíróság indokoltan tartotta annak a hivatásos tisztnek a lefokozását, aki az alakulatától szándékos vagyon elleni bűncselekménnyel megszerzett ruházati anyagokat az alárendeltjeinek árusította.⁸³ Szintén kimondta a bíróság, hogy méltatlan a rendfokozat viselésére az a két határőr, akik a vesztegetést társtettesként valósították meg.⁸⁴

Méltatlannak tartotta a rendfokozatára, ezért lefokozás büntetést szabott ki a bíróság azzal a büntetés-végrehajtási tisztthezlyettes szemben, aki hónapokon keresztül szolgálati kötelezettségeit azért szegte meg, hogy az egyik fogvatartottat jogtalan előnyhöz juttassa.⁸⁵

Méltatlan az a rendőr a rendfokozatra, aki a gépjármű-ellenőrzés során észlelt szabálysértési feljelentés mellőzése érdekében pénzt fogad el,⁸⁶ de az a rendőr is, aki a bankrablás helyszínén szemlebizottsági tagként a bankfiókban a bankrablók által hátrahagyott pénz egy részét elteszi.⁸⁷

Mindezekre figyelemmel nem értek egyet Hautzinger Zoltán azon álláspontjával, miszerint elutasítja a katonai szankciók generál preventív hatását, s a katonai büntetések legfőbb funkciójának a rehabilitációt, a katonai elkövetőnek a katonai társadalomba történő visszavezetését tartja.⁸⁸ Éppen az ilyen súlyos

⁸² HABONY János: *A katonai bíróság előtt*, Zrínyi Katonai Kiadó, Budapest, 1977. 110. o.

⁸³ LB. Bf.V.1.450/2000.

⁸⁴ LB. Bf.V.450/2000.

⁸⁵ LB. Bf.V.1381/1999.

⁸⁶ BH 2008.80.

⁸⁷ BH 2008.114.

⁸⁸ HAUZINGER: i. m. 126. o.

bűncselekmények, amelyek sértik az érintett testület társadalmi megítélését, rombolják e szervezetekbe vetett közbizalmat, s ezen túlmenően a rendfokozat tekintélyét is. Mindezekre figyelemmel szükséges, hogy az elkövetők a viselt rendfokozatukat elve-szítsék, s szolgálati viszonyuk is megszüntetésre kerüljön. Ennek lehet az a generál preventív hatása, hogy a jövőben más katonák, akik hasonló – az adott testület sérelmére elkövetett vagyon elle-ni, vagy korrupciós – bűncselekményeket akarnak megvalósítani mérlegre tegyék azt, hogy mit veszhetnek. Egy hivatást, stabil egzisztenciát.

Álláspontom ebből a szempontból az, hogy egyértelmű-en érződni kell, hogy a büntetőjogi értelemben vett katonákkal szemben sokkal magasabb erkölcsi elvárások vannak mind az adott szervezet, mind a társadalom szempontjából.

Ezen okokra támaszkodva az az álláspontom, hogy a Hjkr. szabályozása, miszerint a lefokozásra ítélt személy – alapos és körülmények között mérlegelést követően – ismételten szolgálati vi-szonyt létesíthet, mint legénységi állományú, relativizálja a lefo-kozás büntetés generál preventív hatását. Látható, hogy a lefo-kozás büntetés kiszabására alapvetően igen súlyos, – korrupciós bűncselekmények esetében – és elszaporodott bűncselekmények miatt kerül sor. A bíróság alapos mérlegelést követően hozza meg azt a döntést, hogy az elkövető katona méltatlan-e a rend-fokozatra, s ezzel együtt a szolgálatra. Amennyiben a bíróság kimondja a lefokozást, álláspontom szerint nem szerencsés lehe-tőséget biztosítani újbóli szolgálati jogviszony létesítésére, alapos mérlegelés mellett sem.

4. 2. Előzmény nélküli?

Jelen részben a főkérdés, hogy a Hjkr. szabályozása minden elő-zmény nélküli-e? Másképp, volt-e lehetőség korábbi akár bünte-tőjogi szabály, akár jogállásra vonatkozó ágazati szabály alapján,

hogy a lefokozásra ítélt visszaszerezhetette rendfokozatát, vagy létesíthetett-e újból szolgálati viszonyt? A vizsgálódás kétirányú lesz ezek alapján, egyrésztől megvizsgálom az elmúlt huszonöt évben hatályban volt honvédek jogállásával kapcsolatos ágazati jogszabályokat, másfelől – támaszkodva a lefokozás jogintézményét történi szempontból bemutató részre – a büntetőjogi szabályokat.

4. 2. 1. Jogállási szabályok

A) A Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény

A Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény (a továbbiakban: 2001. évi Hjt.) 41. § (2) bek. c) pontja alapján nem volt szolgálati viszony létesíthető azzal, akivel szemben a bíróság lefokozás, szolgálati viszony megszüntetése büntetést szabott ki, a büntetést kiszabó bírósági határozat jogerőre emelkedésétől számított három évig. A 2001. évi Hjt. rendelkezése tehát itt lehetőséget biztosít arra, hogyha a katonával szemben a bíróság lefokozást szabott ki, a jogerőre emelkedéstől számított három év elteltével, ha ismételten jelentkezett, szolgálati viszonyt létesíthetett.

A 2001. évi Hjt. többek között e szabályát is módosította a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény és más törvények szolgálati viszonnal kapcsolatos módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 5. § (1) bekezdése. A módosítás következményeként a „három év” kitétel eltűnt, s 2012. január 01. napjától hatályos rendelkezés értelmében nem volt szolgálati viszony létesíthető azzal, akit a bíróság lefokozás büntetésre, vagy szolgálati viszony megszüntetése büntetésre ítélt.

B) A honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény

A honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény (a továbbiakban: Hjt.) 2012. december 30-án lépett hatályba, azonban a szolgálati viszony létesítésére vonatkozó szabályok 2013. július 1-jén.

A Hjt. 31. § (2) bek. c) pontja alapján nem létesíthető szolgálati viszony azzal, akivel szemben a bíróság lefokozás vagy szolgálati viszony megszüntetése büntetést szabott ki, az elítéléshez fűződő hátrányos jogkövetkezmények alóli mentesüléstől számított 3 évig. Meglepő fordulat a 2001. évi Hjt. 2012. január 1-jei hatályú módosításához képest, hiszen alig telt el másfél év, s a jogalkotó ismét amellett döntött, hogy a hátrányos jogkövetkezmények alóli mentesüléstől számított 3 év eltelte után, az a volt honvéd, akit lefokozással sújtott a bíróság, ismét szolgálati viszonyt létesíthet. Ez a szabályozás maradt fenn egészen a Hjt. hatályon kívül helyezéséig.

4. 2. 2. Büntetőjog oldaláról

A Kbt. említést tesz arról a lefokozásra vonatkozó szabályoknál, hogy a rendfokozat újbóli elnyerésére külön szabályok vonatkoznak.

A rendfokozat újbóli elnyerésére vonatkozó szabályokat az „A-46” jelzésű Becsületügyi Szabályzat tartalmazta a részletszabályokat. Azok a volt tisztek, akik rendfokozatukat büntetőeljárásban vagy becsületügyi eljárásban veszítették el, továbbá akiket igazgatási úton bocsátották el, vagy a rendfokozatukról önként lemondtak, kegyelmi úton igényelhették a rehabilitációt.

Ennek feltétele az volt, hogy a cselekményük súlyához, jellegéhez viszonyított hosszú idő eltelt, s ez alatt tanúbizonyságot tettek arról, hogy korábbi hibájukat jóvátették, a polgári társa-

dalom megbecsülését kivívták, különleges érdemeket szereztek, ezáltal a tisztikarba történő visszavételük nem érinti hátrányosan a tisztiállás tekintélyét.⁸⁹

A rehabilitációt az érintettnek kérvényeznie kellett

- a) a törzstiszt, főtiszt, vagy tisztjelölt a volt hadtestparancsnoknál, amelyhez a csapattestük tartozott;
- b) légierő és a folyamierőhöz tartozó a magyar királyi légi erők, illetve a magyar királyi folyami erők parancsnokánál;
- c) csendőr esetében a Magyar Királyi Csendőrség felügyelőjénél,
- d) tábornoki kar volt tagja pedig a Magyar Királyi Honvéd Vezérkar főnökénél.⁹⁰

Az eljárás keretében első körben a kérvényt vizsgálták meg, hogy az alaki követelményeknek megfelel-e és szükséges-e kiegészítés.⁹¹ Ezt követően az eljáró parancsnok arról döntött, hogy a kérelem alapos-e, vagyis, a rendfokozat újbóli elnyerésének a feltételei fennállnak-e. Ha úgy ítélte meg, hogy a Becsületügyi Szabályzatban meghatározott feltételek – hosszabb idő, megfelelő jótett, visszavétele a tisztikar tekintélyét hátrányosan nem érinti – nem állnak fent a kérvényt elutasította, s értesítette a kérelmezőt azzal, hogy megszabta azt a legközelebbi időpontot, amikor kérelmét újból előterjeszthette.⁹²

Amennyiben úgy ítélte meg, hogy a feltételek fennállnak, az iratokat a kérelmező volt rendfokozata szerint illetékes becsületügyi választmánynak adta át.⁹³ A becsületügyi választmány az ügyet megvizsgálta, az érintettet meghallgatta. A vizsgálat

⁸⁹ Becsületügyi Szabályzat 41. § 1. pont.

⁹⁰ Becsületügyi Szabályzat 41. § 2. pont.

⁹¹ Becsületügyi Szabályzat 41. § 4. pont.

⁹² Becsületügyi Szabályzat 41. § 5. pont.

⁹³ Becsületügyi Szabályzat 41. § 6. pont.

különösen a korábban elkövetett cselekmény súlya, és az azóta szerzett érdemek viszonyára terjed ki, figyelemmel az állástekintélyre. Természetesen tanúkat is meghallgathatott a becsületügyi választmány, s ha a vizsgálatot lefolytatta egy összefoglalást terjesztett fel a parancsnoknak. Ezt követően a tisztgyűlésé volt a szerep, amely arról döntött, hogy az egykor viselt tiszti rendfokozat visszaadása összeegyeztethető-e a tiszti állás becsületével.⁹⁴ A döntéséről a tisztgyűlés határozatot hozott. Támogató határozat esetén kétharmados többségre volt szükség.⁹⁵

Ezt követően a parancsnok az ügyet a szolgálati út betartásával a Magyar Királyi Honvéd Vezérkar főnökéhez terjesztette fel, akinek joga volt egy alkalommal újra tárgyalásra visszaküldeni. Amennyiben nem kerül ilyenre sor, vagy a visszaküldés hatására újbóli eljárás már lefolytatásra került, felterjesztette a honvédelmi miniszterhez.⁹⁶ A rendfokozat visszaadásáról végsősoron az államfő döntött (tisztteljes esetében az államfő által kijelölt honvéd tisztviselő).⁹⁷ Ezt követően a döntésről értesítette a honvédelmi miniszter a honvéd vezérkar főnökét és a kérelmezőt, majd a döntést – szükség esetén – a tisztikarnak is kihirdethették.⁹⁸

A Kbt.-hoz hasonló rendelkezést tartalmazott a Kbt. azonban e rendelkezéshez kapcsolódó további szabályokat a szakirodalomban nem találtam.

A szocialista Btk. hatályba lépésétől kezdve pedig a rendfokozat visszanyerésére vonatkozó rendelkezés kikerült a lefokozás szabályozásából.

⁹⁴ Becsületügyi Szabályzat 41. § 9. pont.

⁹⁵ Becsületügyi Szabályzat 41. § 9. pont.

⁹⁶ Becsületügyi Szabályzat 41. § 11. és 12. pont.

⁹⁷ Becsületügyi Szabályzat 41. § 12. pont.

⁹⁸ Becsületügyi Szabályzat 41. § 13. pont.

5. Konklúzió

A vizsgálódás központjában a Hjkr. 7. § (5) bekezdése állt, amelyben mérlegelés után lehetőség van arra, hogy lefokozott honvéd ismét szolgálati jogviszonyt létesítsen. A szabályozás bizonyos szempontból újszerű. A korábbi, elmúlt huszonöt év jogállási jogszabályainak rendelkezései – egy rövid másfél éves periódust kivéve – alapvető három év elteltével engedélyezték a lefokozott egyénnek, hogy újból szolgálati viszonyt létesítsenek.

A Hjkr. 7. § (4) bekezdés c) pontja mint főszabály, azt határozza meg, hogy nem lehet jogviszonyt létesíteni lefokozott katonával. Azonban ennek a szabályozásnak a komolyságát is kérdőjelezi meg a Hjkr. 7. § (5) bekezdése, amely mérlegelés után lehetőséget biztosít arra, hogy lefokozott honvéddel is szolgálati viszonyt lehessen létesíteni. Álláspontom szerint ebből a szempontból szerencsésebb lett volna a Hjt. szabályozásának átvétele – ha a jogalkotó ezt az irányvonalat képviseli – miszerint minimum 3 év elteltével lett volna jogosult újbóli állományba vételt kérni.

A szabályozás büntetőjogi szempontból sem mondható újszerűnek, hiszen a Kbt. és a Kbt. is rendelkezett arról, hogy külön szabályok szerint a lefokozottnak lehetősége volt a rendfokozatát visszaszerezni. E körben ismertettem az „A-46” jelzésű Becsületügyi Szabályzat rehabilitációs eljárását. Ebből az eljárásból megtudható volt, hogy a rendfokozat visszaadását komoly mérlegelő munka előzte meg, s a kérelmezőnek is bizonyítania kellett a rendfokozat újbóli elnyerésére való rátermettségét.

A büntetés célja szempontjából azonban nem tartom helyénvalónak azt, hogy a lefokozott személy ismét szolgálati viszonyt létesíthessen. A Magyar Honvédség kiemelt jelentőségű feladatok letéteményese Magyarország biztonsága szempontjából, nem engedhető meg békeidőben, hogy olyan személyek

vállaljanak szolgálatot, akik magatartásukkal egyszer már veszélyeztették a szervezet társadalmi megítélését.

Emellett álláspontom szerint rendkívül rosszul hat a belső morálra. Egyrészt a katonai büntetések súlya, visszatartó ereje elenyészik. Másrészről bajtársak közötti feszültség forrása is lehet.

Az újbóli szolgálati viszony létesítésnél mérlegelni kell a cselekmény súlyát, jellegét, a Honvédség tekintélyére és működéséhez szükséges közbizalomra gyakorolt hatását. Ha figyelembe vesszük azt, hogy alapvetően igen súlyos bűncselekmények miatt kerül kiszabásra lefokozás, így korrupciós bűncselekmények, vagyon elleni bűncselekmények, adott esetben nemi erkölcs és nemi élet szabadsága elleni bűncselekménye. Nem látok arra lehetőséget, hogy ezek, illetve más súlyos bűncselekmények elkövetése miatt elítélt és lefokozott katona újbóli alkalmazása a Honvédség tekintélyét ne veszélyeztesse.

Alapvetően helyesebb megoldásnak tartanám egy a Hjt. rendelkezéséhez hasonló rendelkezés bevezetését, vagyis hogy a lefokozás jogerőre emelkedésétől számított 3 év elteltével kérheti először az adott egyén, hogy újból szolgálati viszonyt létesítsen. Azonban abszolút elfogadható megoldásnak azt tartanám, ha a lefokozás büntetéssel sújtott egyén újból szolgálati viszonyt ne létesíthessen.

FÓRUM

Ambrusz József – Taxner Tünde – Rigó Balázs

A válságkommunikáció sajátosságai és feladatai

1. Bevezetés

Annak ellenére, hogy mára vitathatatlan a mindennapos kommunikáció jelentősége, az emberi viselkedéssel foglalkozó tudományok viszonylag későn kezdtek el szisztematikusan foglalkozni annak attitűd- és viselkedésváltoztató hatásával. Kezdetben inkább az információ továbbításának eszközeként, majd az érzelmek és indulatok kifejezőjeként tanulmányozták. Az emberi kommunikáció interdiszciplináris szemléletű elemzése, hatásvizsgálata mára a társadalomtudományok nélkülözhetetlen területe.

A XX. század második felétől a tömegkommunikáció rohamos fejlődésének köszönhetően a lakosság részéről fokozott igény jelentkezik a megfelelő, hiteles, kockázatsökkentő és biztonság növelő információ iránt.¹ Ezt a világ eseményeiről való tájékozódás igénye is táplálja, hiszen napjainkban mind a gazdasági, mind a természeti krízisek globális méreteket ölthetnek, és nem tudhatjuk, hogy milyen mértékben kockáztatják biztonságunkat.

A kommunikációnak, különösen válsághelyzetben, a társadalom valamennyi tagja számára közérthetőnek, iránymutatónak kell lennie, mert ellenkező esetben eredeti – például mentési – célunktól eltérő reagálást, vagy szinte kezelhetetlen pánikreakciót is kiválthat. A kommunikációért elsősorban az információ

¹ BÓHM Kornél: *Sem megerősíteni, sem cáfolni...*, Budapest, HVG Kiadó, 2018. 136. o.

továbbítását eldöntő és végző információbirtokosok felelősek. A hivatalos szervek mellett komoly felelősség hárul a médiára, mert az ellenőrizetlen vagy nem hiteles információk etikátlan szenzációnak szánt megjelenése dezinformáció, álhírek széleskörű elterjedését és pánikot okozhat.²

Általánosan megfigyelhető, hogy a biztonságra ható kihívások és kockázatok, fenyegetések tekintetében felerősödnek az eddigiekben nem determinált és nem kidolgozott társadalmi válaszok, módszerek, eszközök, azok rendszerei. Mára elengedhetetlenné vált a biztonság politikai, katonai, gazdasági, pénzügyi, társadalmi, valamint környezeti dimenziójának együttes értelmezése a válságkezelés vonatkozásában, vagy ezen szektorokon túli megoldások keresése.

A válságok elhúzódásában, kezeletlenségében krízis alakulhat ki, melynek egyik következménye a helyzet állapotának súlyosbodása. A helyzet további következménye lehet a katasztrófa bekövetkezése, melynek hatására a közösségek a megszokott állapotból kizökkennek, fizikai-, lelki egyensúlyi állapotuk megbomlik. A válságkezelési eszközök és módszerek közül a válságkommunikáció jelentősége felértékelődött, hiszen hatásmechanizmusa a helyzetet pozitív irányba is módosíthatja; a katasztrófa bekövetkezését, elszenvetését ugyan nem, de annak káros következményeit befolyásolhatja, csökkentheti.

Ez a tanulmány a kommunikáció relevanciáját, jellemzőit és szerepét mutatja be a védelmi és biztonsági igazgatás relevanciájában megjelenő állami funkciók kapcsán. Fontos megjegyezni, hogy az elméleti áttekintésen túl a szerzők nem folytattak további kutatásokat. Először definiáljuk a válság fogalmát, utána a válságkommunikáció jelentését és elemeit mutatjuk be, majd szakaszokra bontjuk a kapcsolódó teendőket. Ezután ösz-

² BARLAI Róbert – KÖVÁGÓ György, *Krízismenedzsment, kríziskommunikáció*, Budapest, Századvég Kiadó, 2004. 158. o.

szefoglaljuk a válságkommunikációra ható szociálpszichológiai tényezőket, majd bemutatunk hatékony stratégiákat, a szóvivők szerepét, kitérünk a médiaszereplőkkel való kommunikációra és a válságkezelési terv elkészítésére, valamint a lépcsőzetes válságkezelés folyamatára. Végül szűkítjük a tanulmány fókuszát, és kiemeljük a közszférában megvalósuló válságkommunikáció jellemzőit, melyeket egy esettanulmánnyal illusztrálunk.

2. A válság jelentése

A védelmi rendszerek javítására és fejlesztésére tett szabályozási lépések következtében, az addigi bekövetkezett természeti- és civilizációs eredetű katasztrófák kezelésének értékeléséből levont következtések alapján letisztult az a kapcsolat, amely a válságok kezelése és a kommunikáció szervezése között fennáll, ezért először a válság fogalmát és típusait definiáljuk.

Veszélyhelyzet interdiszciplináris megközelítésben olyan speciális stresszkeltő szituáció, ami a lakosság kisebb-nagyobb csoportját közvetlenül, illetve közvetve akár életveszéllyel is fenyegeti, olyan félelem, amelyet valamilyen – reális – fenyegetés vált ki.³ A krízist kiváltó események közös jellemzője a váratlanság, a reakció érzelmileg hangsúlyos volta, és a következmények hatásaiban megfigyelhető fokozott szorongás, félelemérzés, tanácstalanság, döntési bizonytalanság, beszűkült tudatállapot, általában hirtelen fellépő, de tartósan fennmaradható pszichés egyensúlyvesztés, mely különböző mértékű és intenzitású lehet, érinthet csak részfunkciókat, de kiterjedhet a teljes személyiség működésre. Kezelése súlyos esetben szakember segítségét igényelheti. Az egyén szempontjából a krízis olyan életesemény, amelyet az érintett pillanatnyilag, saját erejéből nem tud meg-

³ BARLAI – KÖVÁGÓ: i. m. 277. o.

oldani, – nem tudja tartani az egyensúlyát, nincs hozzá adekvát eszköze – túllépi a tapasztalata által birtokolt képességeit.⁴

A válság fogalmát a nemzetközi és a hazai szakirodalom eltérően határozza meg, a fogalomra számos definíciót találunk.⁵ A válság a társadalom egészében vagy különböző területein kialakuló nagymértékű egyensúlyhiány, amely a társadalom életében jelentős zavarokat okoz. A válság lehet többek között politikai, gazdasági, katonai, forradalmi, ökológiai, társadalmi, illetve pénzügyi. A válság tehát súlyos helyzet, döntő fordulat, amelynek kimenetele az érintett szervezetek számára pozitív és negatív is lehet. A válság az államok vagy államcsoportok között kieleződő feszült viszony a fegyveres konfliktus szintje alatt, illetve azt követő egyes kísérő állapotokban.

A válságok előidézhetőek a társadalom egészében, vagy különböző területein kialakult, a társadalomra, az állam biztonságára veszélyes többrétű események láncolataként, melyek a szokványos jogi eszközökkel már nem kezelhetők. A válság tehát egy olyan helyzet vagy annak kockázata, amikor nemzeti vagy nemzetközi szinten a szokásos kormányzati eljárásmódok már nem elegendőek a kialakult helyzet hatékony kezelésének biztosításához.

A válság felismerésének és kezelésének egyik legfontosabb szereplője a Kormány. A Kormány és az apparátusa rendelkezhet azzal a szakértelemmel és információval, amely alapján a válság bekövetkezésének veszélyét előre láthatja, illetve a bekövetkezett válságot kezelni tudja.⁶ Az állami működés oldaláról történő megközelítésben a válsághelyzet olyan működési zavar vagy an-

⁴ KIERKEGAARD, Soren: *A szorongás fogalma*, Budapest, Göncöl Kiadó, 1993.

⁵ BARLAI Róbert – KÖVÁGÓ György: *Válság- (katasztrófa)kommunikáció*, Budapest, Petit Reál Könykiadó Kft., 1996.

⁶ BODZÁSI Balázs (szerk): *Válság és jog. Jogászegyleti Értekezések*, Budapest, Magyar Jogász Egylet, 2023.

nak közvetlen veszélye, amely még nem igényli különleges jogrend kihirdetését, de az egyes szakmai szervek, igazgatási rendszerek normál működésen túli aktív közbeavatkozása szükséges a nem kívánt következmények elkerülése érdekében.⁷ Ezt a megközelítést erősíti az is, hogy az arra hivatott szerv szabályozott beavatkozása szükséges valamely folyamatba annak érdekében, hogy a jelentkező vagy várhatóan bekövetkező kihívás okozta negatív hatások elkerülhetőek, minimalizálhatóak legyenek.⁸ Fontos kiemelni azonban, hogy a sikertelen kezelés – az egyes bekövetkezett eseményeket követő elhúzóódó helyreállítási időszakban – akár további válságok kialakulását hordozhatja.

Fontos megjegyezni, hogy a szakirodalmak, jogi szabályozók a jelen tanulmányban alkalmazott fogalmakat eltérő jelentéstartalommal ruházzák fel. A veszélyhelyzetek kezelésének alapvető elvi feltételei a monitoring rendszerek hatékony alkalmazása, a felkészített érintett lakosság időbeni tájékoztatása, a megfelelő módszerek, eszközök kiválasztása és alkalmazása a mentés során, valamint a meglévő és felhasználható források biztosítása.⁹ Az elvi feltételek teljesülésének gátló tényezői a folyamatban ugyan fellelhetőek, azonban a hiteles kommunikáció és annak a krízisben történő alkalmazása alapfeltétele a lakosság élet- és vagyonmegóvásában, ezáltal a közrend fenntartásában.

⁷ KESZELY László: A NATO válságreakálási rendszerével összhangban álló nemzeti intézkedési rendszer és a különleges jogrend összefüggései, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2013/1. 195. o.

⁸ HOFFMAN István – KÁDÁR Pál: *A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I.*, Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar, 2021. 39. o.

⁹ AMBRUSZ József: The System of Disaster Preparedness in Hungary, In: SENSES-OZYURT, Saba – KLEIN Sándor – NEMESKÉRI Zsolt (Eds.): *Educating for Democratic Governance and Global Citizenship*, World Council on Curriculum and Instruction, 2016.

3. A válságkommunikáció fogalma és jelentése

A kommunikáció jelenségének vizsgálata a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerében, mind a normál időszaki, mind pedig a különleges jogrendi állapotokban kiemelt feladatként jelentkezik. A tevékenységek kapcsolatában a felkészítési, a tájékoztató, riasztási és az oktatási feladatokkal releváns viszonyt alkot mind a megelőzés, a védekezés és a helyreállítás időszakában. A kríziskommunikáció interdiszciplináris ismeretanyaga, valamint a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerének szereplői, azok kapcsolati pontjainak összehasonlítása segítséget nyújt a kríziskommunikációs terv elkészítéséhez.

A krízis, a válság és az hozzájuk kapcsolódó fogalmak meghatározása, azok típusai és hatásai nélkül nem értelmezhető a válságkommunikáció jelentősége.¹⁰ A válságkommunikáció fogalmát az egyensúlyi állapotban megbomlott helyzetre, a kríziskommunikációt a megbomlott állapot súlyosbodásának eseteire vonatkoztatjuk. „A válságkommunikáció egy krízis teljes körű kommunikáció-menedzsmentjének feltárásával írható le”,¹¹ vagyis minden olyan kommunikációs tevékenységet magába foglal, ami a hiteles információk gyors és hatékony átadására és a válság kezelésére irányul.¹² Bár a kommunikáció mindig a krízishelyzetnek megfelelően alakul, általánosságban jellemző, hogy időnyomás alatt és reaktívan történik. Elsődleges célja, hogy a befogadók informáltak legyenek, és csökkenjen bennük a veszély-

¹⁰ BARLAI – KÖVÁGÓ: i. m. (1996).

¹¹ KOVÁCS Ágnes – KRISKÓ Edina – PÁLVÖLGYI Tamás – BALATONYI László: A kormányzati kríziskommunikáció eszközei a 2022. évi rendkívüli aszály tükrében, *Belügyi Szemle*, 72/11., 2024. 2100. o. <https://doi.org/10.38146/bsz-ajia.2024.v72.i11.pp2097-2120>.

¹² FENYVESI Éva: A hatékony válságkommunikáció, *Vezetéstudomány – Budapest Management Review*, 36/4. 2005. 23. o.

érzet.¹³ „A válságkommunikáció lényege: minden vészhelyzetre kidolgozott forgatókönyv, illetve sajátos eszközeivel hozzájárulás a gyors és eredményes elhárításhoz, valamint a közvélemény reális informálásához.”¹⁴ Vagyis nemcsak arra érdemes törekedni, hogy az érintettek mindent megtegyenek a helyzet megoldásáért, hanem ennek az erőfeszítésnek a kommunikációban egyértelműen látszódnia is kell.¹⁵

A kommunikáció hagyományos, tranzakcionális modellje ezt a folyamatot strukturált összefüggések rendszereként látja.¹⁶ A kommunikáció indul a küldőtől, aki valamilyen csatornán eljuttat egy üzenetet a befogadóhoz, amely hatással lesz rá. A modell szerint a kommunikáció tervezésekor tehát a következő kérdéseket érdemes elsődlegesen végig gondolni: ki, mit, milyen csatornán, kinek és milyen hatással közöl?¹⁷ Ezeket a szempontokat a kommunikációkutatók később kiegészítették a zaj – vagyis az üzenet átadása közben jelentkező bármilyen kommunikációs zavar –, illetve a visszacsatolás aspektusaival.¹⁸ A válságkommunikáció során például zavarként jelentkezhetnek, és a kommunikációt nehezíthetik az álhírek, spekulációk, egymásnak ellentmondó híresztelések, illetve a félretájékoztatás.¹⁹ A válságkommunikáció ugyanis – az eredeti egyirányú modellel ellen-

¹³ KOVÁCS és mtsai.: i. m. 2100–2101. o.

¹⁴ BARLAI – KÖVÁGÓ: i. m. (2004) 277. o.

¹⁵ ANTHONISSEN, Peter Frans: *Kriziskommunikáció – A válságkezelés és reputációmenedzsment PR-stratégiái*, Budapest, HVG Könyvek, 2009. 214. o.

¹⁶ LASSWELL, Harold D.: The Structure and Function of Communication in Society, In: BRYSON, L. (Ed.): *The Communication of Ideas*, Harper and Row, 1948.

¹⁷ FEKETE Ferenc – SÁNDOR Imre: *Válságkezelés és kríziskommunikáció*, Budapest, Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem Marketing Tanszék, Marketingkommunikáció Alapítvány, 1997. 50. o.

¹⁸ FENYVESI: i. m. 24. o.

¹⁹ KOVÁCS és mtsai.: i. m. 2114. o.

tétben – mindig kétirányú folyamat. Bármennyire is úgy tűnik, hogy csak az üzenet küldője (például egy válságstáb) irányítja a folyamatot, a befogadók (például a lakosság) reakciója és visszajelzései is formálják.²⁰ Ezért a hatékony kríziskommunikáció megfontolja, kikhez szól, vagyis az érintett csoportoknak (stakeholdereknek vagy célközönségnek) milyen hozzáállása, jellemzői vannak.²¹ A kommunikációnak őket kell minél gyorsabban és pontosabban elérnie, ezért rájuk kell szabni az üzeneteket – még akkor is, ha nem rendelkezünk ehhez elég információval. A kommunikáció megértését és tervezését tehát a *Mikor? Hol? Ki? Mit? Hogyan?* kérdések köré célszerű csoportosítani.

A befogadókra fókuszál a kommunikációtudományban legelterjedtebb modell, a szituációs kríziskommunikációs elmélet (Situational Crisis Communication Theory).²² Az elmélet szerint arra érdemes elsősorban odafigyelni, hogy a közönség hogyan reagál a válsághelyzetre, és milyen szereplőknek tulajdonít felelősséget. Első lépésként azonosítani kell, hogy három kategóriából melyik terjedt el a közvéleményben: (1) az érintett szervezet áldozat, akinek alacsony a felelőssége a helyzetben; (2) baleset történt, amikor ugyancsak alacsony a felelősség szintje; (3) vagy szándékosan jött létre a krízis.²³ Az utolsó esetben a szervezetnek magas szintű felelősséget tulajdonítanak a befogadók, ami komoly kockázatot jelent annak reputációjára nézve. A közvélemény megítélését bármelyik esetben súlyosbíthatja, ha

²⁰ TANÁCS JÁNOS – ZEMPLÉN GÁBOR: Válság, kommunikáció, érvelés. Kríziskommunikáció argumentáció-elméleti nézőpontból, *JEL-KÉP*, 2015/4.2. 6. o.

²¹ BARLAI – KÖVÁGÓ: i. m. (2004). 280–281. o.

²² COOMBS, Timothy W.: Parameters for Crisis Communication, In: COOMBS, Timothy W. – Holladay, Sherry J. (Eds.): *The Handbook of Crisis Communication*, John Wiley & Sons. Ltd, 2010. <https://doi.org/10.1002/9781444314885.ch1>.

²³ COOMBS: i. m. 39. o.

a szervezet a múltban már került válsághelyzetbe, és nem kezelte célravezetően vagy a lakosság szempontjából megfelelően, illetve, ha negatív a reputációja. Ha ugyanis rossz hírnévvel rendelkezik egy szervezet, a közvélemény hajlamosabb magas felelősséget rendelni hozzá egy válsághelyzetben. A helyzet kezelése pedig hatással van a befogadók viselkedésére és érzelmeire. Például a szervezet iránt érzett harag ugyancsak fokozza a felelősség szintjét, amit a befogadók megállapítanak.²⁴

4. Válságkommunikációs szakaszok és teendők

A kommunikációt nemcsak a befogadókhoz érdemes igazítani, hanem a változó helyzethez is. A kríziseket elméletben három szakaszra osztják: válság előtti, közbeni és utáni időszakra – ennek megfelelően tagolható a kommunikáció is.²⁵ Az első szakaszban (elő-krízis fázis) a prevención van a hangsúly, illetve fontos a felkészülés és a jelek felismerése. A válságok menedzseléséhez előkészületek szükségesek, például válságstábok, válságkezelési mechanizmusok kialakítása, illetve a szóvivők felkészítése.²⁶ Bármennyire váratlanul is tör ki egy válsághelyzet, ezek az előkészítő lépések hozzájárulnak a sikeres kezeléséhez. „A válság

²⁴ COOMBS, W. Timothy – HOLLADAY, Sherry J.: The negative communication dynamic: Exploring the impact of stakeholder affect on behavioral intentions, *Journal of Communication Management*, 2007/11.4. 300–312 o. <https://doi.org/10.1108/13632540710843913>.

²⁵ GRÜNCZEISZ Kata: Gátszakadás: A vörösiszap-katasztrófa válságkommunikációs tanulságai – A hatóságok és a MAL Zrt. válságstratégiájának elemzése az első közlemények és újságcikkek tükrében, *JEL-KÉP*, 2015/2. 45–60. o. <https://doi.org/DOI:%252010.20520/Jel-Kep.2015.2.45>; COOMBS, W. Timothy: *Ongoing Crisis Communication - Planning, Managing, and Responding*, SAGE, 2022.

²⁶ FENYVESI: i. m. 24. o.

hasonlít a betegséghez, ha időben észrevesszük a figyelmeztető jeleket, elkerülhetjük, hogy súlyosabbá váljon a helyzet”.²⁷ Ebben a szakaszban a válságkommunikáció tervezése zajlik, ami a rendelkezésreálló szervezeti erőforrások és szakértelem felmérését, a célközönség, a kommunikációs célok és az üzenetek megfogalmazását, illetve a csatornák kiválasztását és a költségvetés elkészítését foglalja magába.²⁸ A terv fontos részét képezi az együttműködő és számításba vehető szervezetek és kapcsolattartók elérhetőségének gyűjteménye is, amit hirtelen kitörő válsághelyzetben azonnal elő lehet venni. A vezetők kommunikációs felkészítését ugyancsak érdemes biztosítani, hiszen nekik kulcsszerepük van a válsághelyzetek kezelésében.²⁹

A válság alatt (krízis fázis) feladat a megfelelő válasz kialakítása és a folyamatos kommunikáció. A cél adott: „minden olyan kommunikációs viselkedés, amely nem háritja vagy csökkenti a fenyegetettséget, nem jó kríziskommunikáció”.³⁰ Ebben a szakaszban érdemes odafigyelni arra, hogy a válsághelyzetet ne értékeljék alul a szereplők, és ne bízzanak abban, hogy magától megoldódnak problémák.³¹ Végül a helyzet befejeződése (poszt-krízis fázis)³² lehetőséget nyújt az értékelésre, utánkövetésre és a kríziskommunikációs eljárások, mechanizmusok fejlesztésére.³³ Az állami kríziskommunikációban az első kettő hangsúlyos fázis, mert az üzleti szereplőkkel ellentétben a válság utáni időszak már csak korlátozottan nyújt lehetőséget a sérült reputáció javítására.³⁴

²⁷ FENYVESI: i. m. 28. o.

²⁸ BARLAI – KÖVÁGÓ: i. m. (2004) 307. o.

²⁹ FEKETE – SÁNDOR: i. m. 147. o.

³⁰ TANÁCS – ZEMPLÉN: i. m. 8. o.

³¹ FENYVESI: i. m. 28. o.

³² GRÜNCZEISZ: i. m. 48. o.

³³ TANÁCS – ZEMPLÉN: i. m. 7. o.

³⁴ GRÜNCZEISZ: i. m. 48. o.

5. Szociálpszichológiai háttér és tényezők

Válságok esetén a bizonytalanság miatt jelentkezik a félelem, ami gátolhatja vagy akadályozhatja a cselekvést, ezért a hatásait figyelembe kell venni válságkommunikáció során³⁵. Ezen érzelmi állapot kezelésében segít, ha a résztvevők előzetes tapasztalattal rendelkeznek, és amennyire lehetséges, előre felkészülnek a válsághelyzetre. „Amennyiben az egyének vagy csoportok lehetőséget kapnak, hogy előzetesen átéljék a várható veszélyhelyzetet, akkor a félelemérzet megsokszorozhatja erőiket, jobban tudnak koncentrálni a megelőzésre, és hatékonyabban tudják végrehajtani az elhárító tevékenységet”.³⁶ Bár a fokozott figyelem és munkateher – főleg a vezetők esetében – válság idején túlterhelést okozhat, a félelem leküzdése során az együttműködés, a szolidaritás és empátia megélése pozitív élményként jelentkezhet.³⁷ A félelmet ugyanis a közösségek együtt élik meg, és megmutatkozik az emberek egymásrautaltsága, akár a válsághelyzet megoldásában résztvevők, akár az érintettek körében.

Amikor a félelem eluralkodik, kialakul a pánik, ami volta-képpen az egyének vagy csoportok „menekülési reakciója a külvilág meglepetésszerűnek észlelt változására”.³⁸ Bár lehet kiút a helyzetből, a pánikreakció működésképtelenséget okoz, a lelki folyamatok összehangoltsága megszűnik.³⁹ Az állapotnak több következménye lehet: a tudatos szellemi működés időleges megszűnése, beszűkülése, érzelemvezérelt cselekvés, átmeneti mozgászavar és kieső erkölcsi, akár értelmi kontroll. A pánik két

³⁵ BARLAI – KÖVÁGÓ: i. m. (2004) 155. o.

³⁶ BARLAI – KÖVÁGÓ: i. m. (2004) 156. o.

³⁷ BARLAI – KÖVÁGÓ: i. m. (2004) 156. o.

³⁸ BARLAI – KÖVÁGÓ: i. m. (2004) 158. o.

³⁹ BARLAI – KÖVÁGÓ: i. m. (2004) 160. o.

típusát különböztetik meg a pszichológusok.⁴⁰ A hangulati pánik esetén bizonyos csoportok viselkedése változik meg, amire példa a COVID 19 pandémia idején bizonyos termékek tömeges, pánikszerű felvásárlása. A helyzeti (menekülési) pánik pedig váratlan környezeti katasztrófák idején (például árvíz vagy földrengés) jelentkezik. Ekkor az emberek gyorsabban és figyelmetlenül, lökdösődve mozognak, aminek eredményeképpen torlódások és veszélyes szituációk jöhetnek létre. A tömeges pánikhelyzetekben jellemzően az egyének viselkedése megváltozik, és tömegmagatartás alakul ki, vagyis egymást kezdi el az emberek utánózni – ezáltal a veszélyes magatartás is gyorsan terjedhet.⁴¹ Nemcsak a katasztrófák okozhatnak pánikot, hanem fordítva is történhet. Például egy tömegrendezvény esetén, ahol fennáll a veszélye a pánik kitörése miatt bekövetkező baleseteknek, a prevenció előtérbe kerül. A megelőzés fontos része a kommunikáció, elsősorban a jelenlévők helyzetnek megfelelő, hiteles és hatékony tájékoztatása.⁴² A válságkommunikáció sikertelenségét is jelezheti adott esetben a pánik megjelenése. A krízis és katasztrófa hatására az emberek pszichés reakciója a következőképpen alakul: kb. 10-25% megőrzi higgadtságát; kb. 70-75% zavarodott lesz, szinte gondolkodás nélkül cselekszik; kb. 10-15% irracionális cselekvésre képes (üvölt, sír, bepánikol, lemerevedik).⁴³ A pánik kialakulása a válságkommunikációs szabályok betartásával megelőzhető, azonban a válság fő jellemzője éppen a kiszámíthatatlanság, ezért bizonyos körülmények fennállása esetén elkerülhetetlen.

⁴⁰ BARLAI – KÖVÁGÓ: i. m. (2004) 160–161. o.

⁴¹ BARLAI – KÖVÁGÓ: i. m. (2004) 161. o.

⁴² BARLAI – KÖVÁGÓ: i. m. (2004) 163. o.

⁴³ KOMLÓSI Annamária: *Áttekintés a pandémia első évének pszichés következményeiről*, Magyar Pszichológiai Társaság, 2021. <https://mpt.hu/2021/03/05/attekintes-a-pandemia-elso-evenek-psziches-kovetkezmeyeirol/>.

A sikeres válságkommunikációhoz a pánik megelőzésén túl hozzájárulnak a személyes és szervezeti kapcsolatok is.⁴⁴ Az egyén tulajdonságait figyelembe véve, a krízishelyzeteket súlyosbíthatja a hiszékenység, a rosszhiszeműség vagy szándékos károkozás, a bűnözési hajlam, a nem kielégítő műveltség, illetve szakismeret, kompetenciaszint, valamint a felületesség.⁴⁵ A hamis veszélyérzet és a téves helyzetfelismerés, illetve -megítélés egy szekunder (másodlagos) valóság létrejöttét okozhatja. A krízis szervezeten belüli értékelése (szekunder valóság) ebben az esetben annyira eltér a realitástól, hogy a kommunikáció nem nyilvánosság által érzékelt (primer) valóságra reagál.⁴⁶ A torzult érzékelés miatt a kommunikáció ebben az esetben nem lesz hatékony és a válsághelyzet jellemzőihez, illetve szereplőihez illeszkedő. A hatékony válságkommunikáció a két valóság közötti különbségeket – a válságkommunikáció kritikus terét – igyekszik csökkenteni.⁴⁷

Az egyéni szinten túl, a szervezeteken belüli csoportok és azok dinamikái is hatással vannak a válságkommunikációra.⁴⁸ Az alkalmazottak formális (pl. osztály) és informális csoportokban (pl. ebédelőtársak), illetve csatornákon kommunikálnak egymással, amelyek formálják a szervezettel és a munkájukkal kapcsolatos attitűdjeiket.⁴⁹ Az elégedettségük és informáltságuk hatással van a munkavégzésük minőségére, ami egy válsághelyzetben felértékelődik.⁵⁰ Ugyanakkor a szervezetben jelenlévő fe-

⁴⁴ BARLAI – KÖVÁGÓ: i. m. (2004) 153. o.

⁴⁵ BARLAI – KÖVÁGÓ: i. m. (2004) 154. o.

⁴⁶ KOVÁCS és mtsai.: i. m. 2100. o.

⁴⁷ BARLAI – KÖVÁGÓ: i. m. (2004) 278. o.

⁴⁸ BARLAI – KÖVÁGÓ: i. m. (2004) 155. o.

⁴⁹ SINITSYNA, Elena és mtsai.: The Role of Internal Communication on Employee Outcomes: A Review and Direction, *FIIIB Business Review*, 2023. 23197145231209643. <https://doi.org/10.1177/23197145231209643>.

⁵⁰ BÓHM: i. m. (2018) 101. o.

szültség, kimerültség vagy bizonytalanság fokozhatják a krízist.⁵¹ A „dolgozók tulajdonképpen a szervezet márkanyagkövetei”⁵² – ők tartják a kapcsolatot a partnerekkel, vagyis ők képviselik a szervezetet, annak kultúráját és értékeit a kívülág felé. Mivel a válságkommunikáció igyekszik megőrizni a szervezetről élő pozitív képet, érdemes a munkavállalókra és a szervezeten belüli kommunikációra is figyelmet fordítani válsághelyzet esetén.

6. Hatékony válságkommunikációs elvek és stratégiák

A hatékony válságkommunikációt támogatja a kellő mennyiségű és minőségű információ, a pontos helyzet- és folyamatfelmérés, az odafigyelés és a hatékony időkezelés.⁵³ A válságkommunikációt végző személyek és szervezetek hitelessége ugyancsak központi szerepet játszik a folyamatban, hiszen befolyásolja a közönség reakcióját. Ezért érdemes független, szakértői megnyilvánulásokra is támaszkodni, illetve egy szakértelemmel bíró, szimpatikus, megbízható szóvivőt választani.⁵⁴ Válsághelyzetben a közönség elsősorban meg szeretné tudni, mi történt, de hamar elkezdheti firtatni azt is, hogy ki a felelős. Ezért – hagyományosan az üzleti szférára vonatkoztatva, a PR területén – a bocsánatkérésnek különböző elméleti megközelítései jelentek meg, amelyek válsághelyzetekben is útmutatásként vagy kiindulási pontként szolgálhatnak.⁵⁵

A védőbeszéd elmélet (Apologia Theory) szerint amikor a szervezet úgy reagál a válságra, hogy közben az imázsát és repu-

⁵¹ BARLAI – KÖVÁGÓ: i. m. (2004) 155.

⁵² BÓHM: i. m. (2018) 97–98. o.

⁵³ FENYVESI: i. m. 26–27. o.

⁵⁴ FENYVESI: i. m. 27. o.

⁵⁵ TANÁCS – ZEMPLÉN: i. m. 5. o.

tációját védi, többféle stratégia közül választhat.⁵⁶ Az újradefiniálás során a szervezet megmutatja, hogy nem felelős, külső okok miatt történt probléma. A második stratégia a leválasztás, amikor egy személyhez kapcsolják a felelősséget, így leválasztva a helyzetet a teljes szervezetről. A harmadik lehetőség pedig a bocsánatkérés, amikor a szervezet teljeskörűen beismeri a hibáit.

Az imázs helyreállítási elmélet további lehetőségeket kínál a válsághelyzet kezelésére.⁵⁷ A három alapvető válaszstratégia a tagadás, a kitérés a felelősség elől, illetve a támadó jelleg csökkenése. Tovább ágátja a cselekvési lehetőségek körét a megújulás retorikája nevű elmélet, amely azt hangsúlyozza, hogy a krízishelyzetnek pozitív következményei is lehetnek, hiszen lehetőséget nyújt a megújulásra.⁵⁸ Ez az elmélet azonban csak bizonyos helyzetekre érvényes, hiszen feltétele, hogy a szervezet a kritikus helyzetben is képes legyen működni, illetve bizonyos etikai alapelveket érvényesíteni.⁵⁹

Összességében a hatékony kríziskommunikáció egy szervezet számára hátrányos, súlyos helyzetet előre megtervezetten és tudatosan kezel, a kommunikációt a bekövetkezett állapothoz és a célközönséghez igazítja, miközben figyelembe veszi a korábbi eredményeket, a szervezet reputációját, érdekeit és céljait.⁶⁰ Mivel a krízishelyzet után össze lehet vetni a veszély valódi mértékét a kríziskommunikációban elhangzott információkkal, érdemes az objektivitásra törekedni. „Az érintettek és a közvélemény egyaránt józan helyzetértékelést, korrekt tájékoztatást vár el”,⁶¹

⁵⁶ FEARN-BANKS, Kathleen: *Crisis Communications: A Casebook Approach*, London, Routledge, 2016. <https://doi.org/10.4324/9781315684857>.

⁵⁷ COOMBS: i. m.

⁵⁸ COOMBS: i. m.

⁵⁹ TANÁCS – ZEMPLÉN: i. m. 3. o.

⁶⁰ FENYVESI: i. m. 27–28. o.

⁶¹ BÓHM: i. m. (2018) 136. o.

ezért felértékelődik a szóhasználat pontossága. A „szómágia”⁶² gyakran alkalmazott kríziskommunikációs eszköz: az ügyekhez kapcsolódó szóhasználat stratégiai megválasztását és következetes alkalmazását – akár szervezeten belüli szabályozását is – jelenti. Akkor célravezető, ha illeszkedik a krízishelyzethez, illetve a kommunikátorok figyelembe veszik, hogy a lakosság körében milyen asszociációk társulnak a választott kifejezésekhez. „A témáról kommunikáló szervezet egyszerre felelős azért, hogy ne törjön ki indokolatlan pánik a közvéleményben, és azért, hogy ne vegye senki félvállról az esetleg fenyegető veszélyt.”⁶³

7. A szóvivő szerepe

Válsághelyzetben legcélszerűbb a helyszínen történő kommunikáció. Erre egy kiváló megoldást jelent az, hogy a szervezet kommunikációs csoportjának egy képviselője adott időre összehívja a sajtó képviselőit – ők azok, akikkel a kapcsolat folyamatos, mert ők a témagazdák, akik nemcsak akkor kerülnek elő, ha baj van, hanem a hétköznapiakban is partnerek. A csoport együtt, kontrolláltan körbevezethető a helyszínen. A felvételek elkészítése után a szóvivő ad választ a felmerülő kérdésekre. Ez a szervezett módon nyújtott egyidejű tájékoztatás mind a hatóság, mind pedig a sajtó képviselői számára praktikus megoldást jelent. Fontos, hogy az adott téma kapcsán képileg összeegyeztethető legyen a szituációval az érintett vezető metakommunikációja is, mert különben visszaérzésekkel kelthet. Amikor az emberek érzelmeiket közvetítik, a kommunikáció nagyjából 70%-a az az információ,

⁶² BÖHM Kornél: Szó, szó, szó – De a veleje? Szómágia használata a közbeszédben és a kríziskommunikációban, *JEL-KÉP*, 2015/2. 87. <https://doi.org/DOI:%252010.20520/Jel-Kep.2015.2.85>.

⁶³ BÖHM: i. m. (2015) 89. o.

melyeket szavakkal továbbítunk, 38%-a ahogy ezeket a szavakat kimondjuk (vokális elemek, mint a hangszín, hanglejtés), és 55%-a amit a testbeszéd által (metakommunikáció) közvetítünk.⁶⁴

A kommunikáció során a leghitelesebb személy kommunikáljon, aki objektív, pontos információkkal egyértelműen a célcsoport által is könnyen érthető megfogalmazással a megbízhatóságot közvetíti. A jó megoldás a válságstáb által kijelölt sajtószóvivő (kommunikátor), akinek személyében három fontos tulajdonságnak kell tükröződnie: a szakértelemnek, a megbízhatóságnak és a rokonszenvnek.⁶⁵ Mindezeken túl fontos tulajdonságként említhető még a kellő higgadság, tapintat, empátia és diplomáciai érzék, a jó megjelenés. Meggyőzheti a közönséget a szakmai hozzáértéséről, kialakíthatja a bizalmat. Az üzenet tartalmát a tényekre, adatokra támaszkodva kell kialakítani. A tájékoztatással szembeni legfontosabb követelményei a hitelesség, szakszerűség, pontosság, fontosság, időbeniség és mértéktartóság. Minden válsághelyzeti kommunikációs interakciónak megvannak a csapda helyzetei, amelyekre vonatkozóan kiemelt figyelmet kell fordítani. Ide sorolhatók számszerű adatok közlései, a szakzsargon túlzott használata, a nevek pontos megjelenítése. A rémhír kialakulásának oka a lakosság bizonytalansága, információhiánya és a hivatalos szervezet hallgatása.⁶⁶ Ezen okok miatt a szóvivőket érdemes médiatréningen felkészíteni az újságírókkal való kapcsolattartásra és a hatékony kommunikációra, hogy előre megismerjék a média működését, és magabiztosan képviseljék a szervezetet.⁶⁷

⁶⁴ MEHRABIAN, Albert: *Silent Messages*. Belmont, California, Wadsworth, 1971.

⁶⁵ FENYVESI: i. m. 27. o.

⁶⁶ KOZÁK Mónika: A veszélyhelyzetek pszichés hatásai, Budapest, BM OKF, 2011. 31–34. o. http://www.katasztrofavedelem.hu/index2.php?pageid=-kozigazgas_veszelyhelyzetek_psziches_hatasai.

⁶⁷ ANTHONISSEN: i. m. 175. o.

8. Kommunikáció a médiaszereplőkkel

A válságkommunikáció fontos szereplője a média, ami jelentősen befolyásolja a kommunikáció hatékonyságát, és alakítja az üzenetek hatásait.⁶⁸ A hírek, információk továbbításának vészhelyzetek esetén általában óvó vagy figyelmeztető funkciója van.⁶⁹ A média azonban mindig értelmezi is a válságkommunikációt végző szereplők által megfogalmazott üzeneteket. Még akkor is, ha nem tüntetik fel egyértelműen egy cikkben vagy videóban, hogy újságírói véleményről van szó, az információ tárlásának képi, illetve szöveges módja befolyásolja a befogadót.⁷⁰ Ezen túl a médiaszereplők akár a válsághelyzetek érintettjeivé is válhatnak, mint például az ajkai vörösiszap-katasztrófa esetén.⁷¹ Ekkor ugyanis a katasztrófa összes szereplője kapcsolatban állt a médiával, és nem kerülhette ki a szűrőjét.

Mivel „a média felé közvetített információk rendszeressége és minősége eldöntheti egy-egy helyzet nyilvánosságban való megítélését”⁷², fontos a kapcsolattartás a sajtóval. Ilyen célból gyakran alkalmazott eszköz a sajtóközlemény, amit azonban csak akkor közölnek a különböző lapok vagy online portálok, ha a célközönség számára relevánsnak találják. Érdekes ezért megfontolni, hogy melyik szerkesztőségek kapják meg az anyagot, és az újságírók mennyire találják majd közlésre érdemesnek. A sajtóközlemény hírértéket növeli, ha friss, aktuális, földrajzilag és kulturálisan közel történt, valamilyen szempontból meglepő vagy egyéb erős érzelmi reakciót kiváltó események szerepelnek

⁶⁸ FENYVESI: i. m. 26. o.

⁶⁹ BARLAI – KÖVÁGÓ: i. m. (2004) 293. o.

⁷⁰ BARLAI – KÖVÁGÓ: i. m. (2004) 293. o.

⁷¹ GRÜNCZEISZ: i. m. 47. o.

⁷² GRÜNCZEISZ: i. m. 57. o.

benne. Válságkommunikáció esetében a helyzet súlyossága és a szereplők ismertsége is fokozza a relevanciát.⁷³ Akkor hatékony egy sajtóközlemény, ha tartalmazza a szervezet üzenetét, illetve a lényeges információkat, vagyis választ ad a mi, mikor, merre, miért és hogyan történt kérdésekre.⁷⁴ További lehetőséget jelentenek válságkommunikáció során a médiamegjelenések, például tévé- vagy rádióinterjúk, illetve a sajtótájékoztatók szervezése.

A kommunikációs csoportnak minél előbb fel kell készülnie arra, hogy a hatóság kommunikátora megszólaljon. Nagyon fontos, hogy naprakész nyilvántartás legyen arról, hogy hol, mi hangzik el az adott témával kapcsolatban és azt ki mondta. Az együttműködéshez ki kell jelölni a kapcsolattartókat (szóvivőket) és a sajtótájékoztatók időpontjait. A média számára lehetővé kell tenni a műveleti központokban (operatív csoportokban), védelmi bizottságokban folyó tevékenység megfigyelését, még akkor is, ha a tudósításokat egy ideig zárolni szükséges. Azonnali, elhamarkodott válaszokat sohasem szabad adni és mindig ügyelni kell arra, hogy azok – az időben előrehaladva – lehetőleg ne legyenek egymásnak ellentmondóak. Az információ továbbításánál feltétlenül át kell gondolni, hogy azzal mit akarunk elérni és figyelembe kell venni az elektronikus és a nyomtatott sajtó sajátosságait is. Az eseményről történő tájékoztatás során fontos a partnerszervezetekkel történő együttes koordináció.

A tömegmédián túl a digitális térben is folytathatnak a szervezetek válságkommunikációt. „Az internet fölgyorsíthatja és kiterjesztheti a válságokat”⁷⁵, hiszen a civilek is újságírói tevékenységeket végeznek (például amikor egy háborús helyzetben videókat készítenek és osztanak meg), a hamis információk, álhírek

⁷³ BARLAI – KÖVÁGÓ: i. m. (2004) 299. o.

⁷⁴ BARLAI – KÖVÁGÓ: i. m. (2004) 318. o.

⁷⁵ ANTHONISSEN: i. m. 221. o.

és pletykák pedig könnyen terjednek.⁷⁶ A közösségimédia-platfomokon az állampolgárok könnyen kifejezhetik a véleményüket, aggodalmaikat, és a posztokra érkezett reakciók számából és jellegéből képet lehet kapni a közhangulatról (bár fontos figyelembe venni, hogy ezek a reakciók az egész lakosságra vonatkoztatva nem feltétlenül reprezentatívak). Az online térben történő visszacsatolás váratlan és erős hatással rendelkezik, „bizalom- és imázsromboló hatása szinte felmérhetetlen”,⁷⁷ mert az információk gyorsan terjednek, és érnek el tömegeket. Amikor virálissá válik egy poszt vagy hír, mintegy vírusként terjed el a közösségimédia-felhasználók között, akik gyakran kritika nélkül fogadják el, és terjesztik tovább a tartalmát.⁷⁸

Emellett az agresszív, hamis információkat tartalmazó hozzászólások kezelése (moderáció) is kihívást jelent a válságkommunikátorok számára.⁷⁹ Ezt illusztrálja az a kutatás, ami a 2022. évi aszály kapcsán az Országos Vízügyi Főigazgatóság válság előtti, utáni és alatti kommunikációs tevékenységét vizsgálta.⁸⁰ A tanulmány szerzői megállapították, hogy hosszú távú hatásokkal rendelkező válsághelyzet (ebben az esetben a vízválság) esetén nemcsak a krízis aktív időszakában érdemes építeni a közösségi média interaktivitására, hanem preventív céllal is kommunikálni. A „kormányzati kommunikáció figyelmét érdemes az ügyfélközpontúság felé terelni”⁸¹, ami folyamatos, közérthető információkat tartalmazó párbeszédet jelent a lakossággal. Ehhez azonban szükséges, hogy az online kommunikációval kapcsolatos készségek, mechanizmusok és tudáselemek elterjedjenek a közszféra intézményeiben.

⁷⁶ ANTHONISSEN: i. m. 222. o.

⁷⁷ KOVÁCS és mtsai.: i. m. 2112. o.

⁷⁸ AL-RAWI, Ahmed: Viral News on Social Media, *Digital Journalism*, 2019/7.1. 63–79. o. <https://doi.org/10.1080/21670811.2017.1387062>.

⁷⁹ KOVÁCS és mtsai.: i. m. 2114. o.

⁸⁰ KOVÁCS és mtsai.: i. m.

⁸¹ KOVÁCS és mtsai.: i. m. 2115. o.

9. Válságkommunikációs tervezés

Mint minden kommunikációs folyamat, a folyamatmenedzsment része a kríziskommunikáció is. A krízisek egyes típusaira lehet és kell is forgatókönyvet, válságkommunikációs tervet készíteni, benne a szükséges cselekvési akciókkal, előre látható reakciókkal, az értesítés módjával, a kommunikációs irányelvekkel, sajtókapcsolatokkal. A feladatok aktualizálására, az érintettek folyamatos képzésére, tréningek és szimulációs gyakorlatok kereteiben lehet felkészülni.

A befolyásoló tényezők mellett a sikeres kríziskommunikáció alapja a körültekintően elkészített kríziskommunikációs terv.⁸² A válságkommunikáció tervezése tehát egy olyan integrált folyamat, amelyben az idő függvényében kerülnek a különböző feladatok végrehajtásra. Célja, hogy az esetlegesen várható krízist ne súlyosbítsa, illetve rendelje hozzá az adott szituációhoz a személyi kompetenciákat. Általános felépítése:

1. Az információk gyűjtése, elemzése,
2. A rendelkezésre álló erők, eszközök számbavétele,
3. Kommunikációs célok meghatározása, az üzenet megtervezése,
4. Kommunikációs csatornák kiválasztása,
5. Kommunikációs költségvetés elkészítése.

A válságok jellemzője, hogy időtartama véges, kezdete visszavezethető társadalmi, természeti és technogén problémákra. Különböző szakaszaiban a hatás, vagy hatások intenzitása eltérő és kezelése más és más stratégiát követel meg. A válság elvi és tényleges nagyságának meghatározása az esemény idején megfigyelt jelenségeken és a hatások következtében fellépő változások (bekövetkezett károk) felmérésén nyugszik. Nagyságának meghatározása a kitettség területi eloszlásával mérhető. A válságok

⁸² BARLAI – KÖVÁGÓ: i. m. (1996) 96–104. o.

hatását a kockázat és veszély segítségével jellemezhetjük. Bár ezt a két fogalmat gyakran egymással ekvivalens értelemben használják, a kockázat és a veszély alapvetően eltérő jelentéssel bírnak. A veszély, ezen belül főképpen a természeti folyamatok veszélye nem csökkenthető, ezzel szemben a kockázat mérsékelhető.

A váratlan események és balesetek elemzésre történő kiválasztásakor az elsődleges szempont az, hogy a vizsgált események mindegyike egy vagy több társadalmi értékre hatást gyakoroljon. Másrészt, nincs olyan társadalmi érték, amelyet legalább egy forgatókönyv nem érint. A kockázati forgatókönyv valamely váratlan eseménynek és balesetnek egy részletesen kidolgozott egyedi leírása, egy jövőbeni állapot és az ezt eredményező cselekmények és/vagy események sorának leírása. A forgatókönyvek elkészítésére vonatkozóan az általános elv, hogy azok a legrosszabb esetre vonatkozó realisztikus forgatókönyvek legyenek, más szóval, nagyon súlyos következményeket leíró, de megalapozott forgatókönyvet vázoljanak fel. A legjellemzőbb típusok az azonosított kockázatok vonatkozásában:

1. Szélsőséges időjárás
2. Vizek kártételei
3. Földtani kockázatok
4. Járványok
5. Űridőjárás
6. Ipari balesetek
7. Közlekedési, szállítmányozási balesetek
8. Nukleáris balesetek
9. Terrorcselekmények
10. Kibertámadás
11. Biztonságpolitikai válság
12. Energiaellátási válság⁸³

⁸³ Magyarország nemzeti katasztrófakockázat-értékeléséről szóló jelentése (Ex-Ante jelentés).

A katasztrófakockázat-értékelés a technológiai fejlődésnek köszönhetően mára egy informatikai rendszert is magába foglal, amelyben a rögzített elemzett és értékelt adatok elengedhetetlenek egy-egy veszélyhelyzet döntés-előkészítési folyamata során. A komplex program több szervezet adatbázisából nyer adatokat, a kapott információkat összegyűjti és kiértékeli, majd pedig képes azokat különböző szempontok szerint szűrni is. Segítségével megállapítható például, hogy egy adott települést vagy területet milyen veszélyek fenyegetnek. Ebben az esetben a reziliencia képességét növelheti a tervezési, szervezési, irányítási és beavatkozási tevékenység eredménye, amellyel – a veszélyeztetettség mértékének függvényében – az élet és a létfenntartáshoz szükséges anyagi javak védelme biztosítható, azaz az elégséges védelmi szint megtartható.

A veszélyeztető hatásokat illetően fontos továbbá megkülönböztetni az elemi csapásokat, vagy természeti eredetű veszélyeket, ipari szerencsétlenséget, civilizációs eredetű veszélyeket és az egyéb eredetű veszélyeket. Természeti eredetű veszélyek különösen az árvízvédekezés során, ha az előrejelzések szerint az áradó víz az addig észlelt legmagasabb vízállást megközelíti és további jelentős áradás várható, vagy elháríthatatlan jégtorlasz keletkezett, vagy töltésszakadás veszélye fenyeget, a belvízvédekezés során, ha a belvíz lakott területeket, ipartelepeket, fő közlekedési utakat, vasutakat veszélyeztet és a veszélyeztetés olyan mértékű, hogy a kár megelőzése, az újabb elöntések elhárítása meghaladja az erre rendelt szervezetek védekezési lehetőségeit, több napon keresztül tartó kiterjedő, folyamatos, intenzív, megmaradó hóesés vagy hófúvás, más szélsőséges időjárás következtében az emberek életét, anyagi javait a lakosság alapvető ellátását veszélyeztető helyzet következik be, illetve földtani veszélyforrások.

Az ipari szerencsétlenség és civilizációs veszélyek különösen a veszélyes anyagokkal és hulladékokkal történő tevékenység so-

rán a szabadba kerülő anyag az emberi életet, egészséget, továbbá a környezetet tömeges méretekben és súlyosan veszélyezteti, illetve nem tervezett radioaktív kiszóródás és egyéb sugárterhelés, amely a biztonságot kedvezőtlenül befolyásolja és a lakosság nem tervezett sugárterhelését idézi elő.

Az egyéb eredetű veszélyek különösen a tömeges megbetegedést okozó humánjárvány vagy járványveszély, valamint állatjárvány, az ivóvíz célú vízkivétellel érintett felszíni és felszín alatti vizek haváriaszerű szennyezése, vagy bármely okból létrejövő olyan mértékű légszennyezettség, amely a külön jogszabályban meghatározott riasztási küszöbértéket meghaladja, illetve a kritikus infrastruktúrák olyan mértékű működési zavara, melynek következtében a lakosság alapvető ellátása több napon keresztül, vagy több megyét érintően akadályozott.

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény védelmi és biztonsági eseményként határozza meg és a vizsgált válságkommunikáció szempontjából

- a) törvényben meghatározott ágazati üzemzavar, válsághelyzet vagy különleges jogrendnek nem minősülő veszélyhelyzet, illetve a lakosság ellátását, annak biztonságát vagy folytonosságát érintő súlyos eseményt,
- b) katasztrófa vagy annak veszélyét,
- c) az államhatár rendjét és annak megóvását érintő súlyos eseményt,
- d) a törvényes rendet, a közrendet és közbiztonságot súlyosan fenyegető eseményt,
- e) az államműködés folytonosságát sértő vagy veszélyeztető súlyos eseményt,
- f) Magyarországot jelentősen érintő katonai fenyegetést,
- g) szövetségi kötelezettség teljesítésére okot adó eseményt, vagy
- h) terrortámadás bekövetkezése, illetve annak jelentős veszélyét;
- i) a kiberbiztonsági válsághelyzetet.

10. Lépcsőzetes válságkezelés

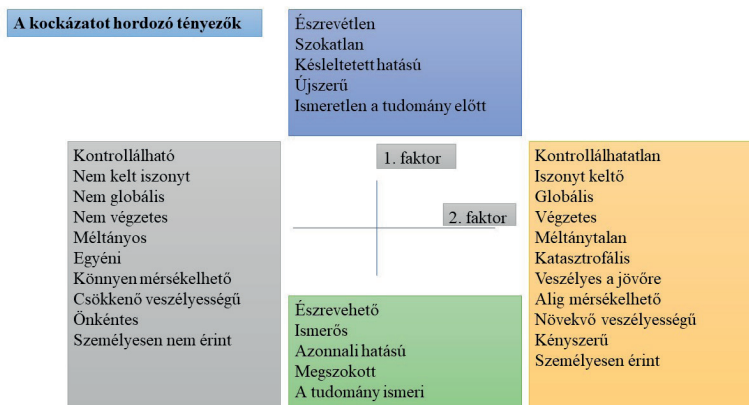
A kialakult helyzet kezelése a szükségesség és az arányosság figyelembevételével történik. Az irányítási szintek a kárhelyszín kiterjedését figyelembe véve lépcsőzetesen lépnek be a hatékony és eredményes eseménykezelése érdekében. A kiterjedt káresemények kezelését a szükségesség és az arányosság figyelembevételével a területi, központi szintű katasztrófavédelmi operatív munkaszervek bevonásával a katasztrófavédelem koordinálja. Szükség esetén az ágazati irányítás rendszerét továbbra is fenntartva a katasztrófavédelem a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság (a továbbiakban: KKB) és munkaszervei bevonásával koordinálja a kiterjedt káresemények kezelését az összkormányzati válságkezelés megkezdéséig.

Összehangolt védelmi tevékenység a békeidejű összkormányzati válságkezelés eszközrendszere, amely biztosítja a rugalmas erő, eszköz átcsoportosítást a széleskörű alkalmazási lehetőség biztosítása érdekében. A Kormány rendeletben dönthet a bevezetéséről súlyos vagy elhúzódó védelmi és biztonsági esemény esetén. Az egészségügyi válsághelyzet, honvédelmi válsághelyzet a törvény erejénél fogva összehangolt védelmi tevékenység.

A különleges jogrend a régi hat helyett (veszélyhelyzet, megelőző védelmi helyzet, rendkívüli állapot, váratlan támadás, szükségállapot, terrorveszélyhelyzet) háromra (veszélyhelyzet, hadiállapot, szükségállapot) csökkent. A különleges jogrendi tényállások bővültek.⁸⁴

⁸⁴ KÁDÁR Pál: *A magyar különleges jogrendi szabályozás az Alaptörvény tizenötödik módosítása tükrében és a Vbő. válságkezelési szabályrendszerének módosulása – Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely, 2025.

A válságkommunikáció megszervezését három szakaszra bonthatjuk, alkalmazkodva az események időbeli lefolyásához: A. bekövetkezési szakasz: a válságos helyzet kiterjedése, intenzitása és okaira vonatkozó információ hiánya; B. információnyerés szakasz: adatgyűjtés az eseményről, azok okairól, segítségnyújtás, enyhítési folyamat; C. helyreállítási szakasz: általános információk az eseményről, rehabilitációs folyamat.⁸⁵



1. ábra: A kockázatot hordozó tényezők⁸⁶

A kockázatot hordozó tényezők két fő faktorát az alábbi tulajdonságcsoporthoz mentén az 1. ábra szemlélteti.⁸⁷ Bolgár és Szekeeres szerint⁸⁸ a kockázatjellemzők két fő faktora, valamint a jellem-

⁸⁵ GRABER, D.: *Processing the News: How People Tame the Information Tide*. New York, Longman, 1984.

⁸⁶ A kutatás leírása a *Pszichológia* c. folyóirat 1987. (7) 4. számában található a 469–482. oldalon.

⁸⁷ A kutatás leírása a *Pszichológia* c. folyóirat 1987. (7) 4. számában található a 469–482. oldalon.

⁸⁸ BOLGÁR Judit – SZEKERES György: *Katasztrófa és kríziskommunikáció lélektani alapjai. E-jegyzet a védelmi igazgatás szereplői számára*, Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem (ZMNE), 2009. 59. o.

zók csoportosított kérdőíves bemutatása minden magyarázat nélkül is világosan szemlélteti azokat az attitűd formáló tényezőket, amelyeket feltétlenül figyelembe kell venni válság- és katasztrófa kezeléskor az eredményes kockázatcsökkentés érdekében.

11. Válságkommunikáció a közszférában

A közszférát érintően a válsághelyzeti szabályozásban részben már a tervezési előírások között, részben a válsághelyzetekben alkalmazható intézkedések során, kiemelt szerepet kapnak a lakossággal való kommunikáció tárgykörei, így a szabályok speciális kihirdetési szabályai, valamint a különböző riasztási tervek és a válsághelyzetben való tájékoztatás rendje. Ezeknek a szabályozásoknak ki kell térni az akut válsághelyzetben bevezethető korlátozások, rendkívüli intézkedések kommunikációjának rendjére. Az érintettek tájékoztatási stratégiájának összhangban kell állnia a védelmi és biztonsági igazgatás ágazatokat átívelő szervezeti kommunikációs stratégiákkal.

A különleges jogrendi időszak és a normál időszaki lakosságtájékoztatási feladatok eltérőek lehetnek. A megelőzési időszak tájékoztatására általánosságban jellemző, hogy olyan általános ismeretek átadását tartalmazza, amely támogatja a lakosság hétköznapi életét, a megszerzett ismereteket, az általános biztonságukat, de segítséget nyújthat egy esetlegesen kialakult stresszhelyzet feloldásában.⁸⁹

A kommunikációs eszközök és csatornák felhasználásának vonatkozásában és tekintetében azok a legalkalmasabbak, amelyek a hatékony információtovábbítást a célközönség felé biz-

⁸⁹ DUBAI Lászlóné: Hiteles kommunikáció katasztrófahelyzetben, In: Farkas Éva – Meruk József (szerk.): *Közigazgatási kommunikáció Magyarországon*, Pécs, 2007. Pécsi Tudományegyetem (2008) 95–115.

tosítják. Ezek a leghatékonyabb eszközök minden esetben a tömegkommunikációs eszközök, mivel a lakosság legnagyobb számban ezeken keresztül szólítható meg (lásd 1. táblázat).

Tömegkommunikációs eszközrendszerek	televízióban, rádióban, nyomtatott, illetve online sajtóban megjelenő tájékoztató közlemények, egyéb internetes alkalmazások (hírpótlak, közösségi média alkalmazások stb.)
Csoportkommunikációs eszközök és rendszerei	tájékoztató kiadványok; rendezvények keretében tartott tájékoztatók (nyílt napok, konferenciák, fórumok, bemutatók stb.); elektronikus hírpótlak, közösségi média alkalmazása; kör-email küldése; csoportos SMS küldés, hangosbemondó alkalmazása
Személyközi kommunikációs eszközrendszerek	párbeszéd keretében, előadás, fogadónap, meghallgatás alkalmazásával, levél, telefon, e-mail; SMS, MMS, chat alkalmazás

1. táblázat: *A válságkommunikáció színterei (forrás: saját összeállítás)*

Egy rendkívüli esemény bekövetkezése során az érintett lakosság gyors riasztása hiteles tájékoztatása a prevenció tájékoztatás mellett kulcsfontosságú tevékenység, ezzel elkerülve a rémhírek terjedését és ezzel adott esetben komoly tömegpánik kialakulását. Válsághelyzetben és kiterjedt káresemény során az érintett szervek a gyorsaság érdekében az előre kidolgozott lakossági tájékoztatókat alkalmazzák, amelyek egyértelmű, pontos, jól követhető utasításokat célszerű tartalmaznia, archivált legyen és visszakereshető.

Az eseményeket követő helyreállítási időszak lakosságtájékoztatási feladatai még nem teljeskörűen állnak rendelkezésre. Ennek egyik oka, hogy differenciált az a kompetenciakör a szakmai szervek részéről, ami kifejezetten az elhúzódó helyreállítási időszak tájékoztatási feladataira irányul. A passzív tájékoztatást lehetséges tartalma: (A.) Információgyűjtés a károk enyhítésének folyamatáról, (B.) Szakvélemények, (C.) Konzultáció szakértőkkel – Költségelemzés, (D.) Kiviteli tervek készíttetése, (E.) Kivitelező kiválasztása, (F.) Kivitelezés.

A bekövetkezett események relevanciájában a tájékoztatás tartalmi elemeit, a fenti optimalizált struktúra alkalmazható a lakossággal történő konzultációk során, amely nem kizárólag a központi helyreállítás relevanciájában adaptálható, hanem a bekövetkezett káresemény típusjellemzőivel együtt meghatározva, a közvetlen támogatások típusaira is átültethető a károsodás mértékének figyelembevételével.

Az intézmények általában a média- és sajtókommunikációs feladatai körében szervezik és előkészítik a vezető, illetve az általa kijelölt személyek sajtószerettségét és készítik a sajtóközleményeket, sajtómeghívókat és a sajtó-háttéranyagait. A sajtótájékoztatónak munkájának egyik kiemelt területe a válságkommunikációra történő felkészülés. Feladatokban különválasztásra kerülhetnek a napi események reagálások, esetenként a külföldön történt eseményekkel összefüggő reagálások – a hosszabb távon eredményt mutató tevékenységektől – megelőző jellegű felhívások – ezzel is tudatosításra kerül a média munkatársaiban és a közvéleményben az intézmény összetett feladatrendszere. A sajtómunka eszköze a rendezvény típusú tájékoztatás, mely magában hordozza az azonnali riportok, élő interjúk lehetőségét. A szervezet vezetőinek és kijelölt munkatársainak sajtószerettségei elősegítik és növelik szervezetünk pozitív megítélését. Cél, hogy az adott információk, – ha időbeli késéssel is, egy esetleges

sajtótájékoztató elhalasztásával – a társadalom minél szélesebb rétegeihez, minél több szervezethez eljussanak.

Célként fogalmazható meg az is, hogy az adott szervezet és szervezeteinek vezetőit, azok munkáját a közvélemény megismerje, hogy a lakosság körében – a riportokban elhangzott információk alapján – a bizalom tovább erősödjön, ezáltal az esetleges problémáikkal bátran forduljanak a megfelelő fórumokon keresztül a szervezet vezetőihez, továbbá, hogy a hosszabb távú programok időközi tájékoztatása alapján lássák a szervezet fejlődőképességét; az elért eredmények nagyságát, folytonosságát.

A sajtóközleményeknek a szervezetről, annak feladataiból adódó munkájáról, azonnali információtartalmú, rövid, figyelemfelhívó anyagnak kell lennie. További funkciója, hogy információtartalma miatt esélyt ad az újságírók, riporterek, szerkesztők személyes vagy telefonon történő megkeresésére, így a nagyobb cikk, interjú, előadás megbeszélésére. A közlemények lehetnek megelőző jellegűek, ez esetben hosszabb terjedelműek. Ha a sajtóközlemény más szervezeti egység munkáját is érinti, akkor a két területnek együttműködve kell dolgoznia.

A sajtófigyelés a vezetői munka támogatását teszi lehetővé, ezért a szóvivő folyamatosan figyelemmel kíséri a szervezetet érintő sajtómegjelenéseket. A napi sajtófigyelés alapján javaslatot tesz a reagálást igénylő sajtóanyagokra, koordinálja és részt vesz a reagálást igénylő anyagok elkészítésében. Cél, hogy a vezetők pontosan értesüljenek arról, hogy a „kifelé” irányuló információnak milyen a visszhangja. A megjelent sajtóhírek visszhangja alapján megállapítható, hogy mikor, milyen módon és kinek kell reagálni, esetlegesen korrigálni amennyiben az szükségessé válik. A szóvivő időszakos sajtóelemzéseket és sajtóértékeléseket is készít. A szóvivők nyilvántartást vezetnek arról, hogy melyik szerkesztőségnek milyen témában adtak ők, vagy az adott vezetők, kijelölt munkatársak interjút, nyilatkozatot.

12. Válságkommunikációs esettanulmány

2010. október 4-én Magyarország eddigi legnagyobb ipari katasztrófája történt, amikor a magántulajdonban lévő Magyar Alumínium Termelő és Kereskedelmi Zrt. (MAL Zrt.) területén, a vörösiszap zagyártározó kazettájának gátja átszakadt. A gátszakadás következtében több mint 1,5 millió m³ vörösiszap, illetve lúgos víz elegye előtört Kolontár, Devecser és Somlótársárhely települések mélyebben fekvő részeit.

A szekunder adatok alapján megállapítható volt, hogy a károsultak száma elérte a 731 főt. A katasztrófával több mint 1300 hektár mezőgazdasági terület volt érintett. A sérült ingatlanok száma 324 db volt, 406 fő szorult egészségügyi ellátásra, közülük 120-an súlyosan megsérültek. 10 lakos sajnos elhunyt. A Kormány a rendkívüli intézkedések megtétele érdekében az érintett megyék közigazgatási területeire veszélyhelyzetet hirdetett a veszélyhelyzet kihirdetésére és a bevezetendő rendkívüli intézkedésekre vonatkozó jogszabályok alapján 2010. október 6-án.

A Kormány a veszélyhelyzet kihirdetésekor kormánybiztost nevezett ki, és állami felügyelet alá vonta a MAL Zrt-t, mely következtében valamennyi fontosabb üzemi szektort (gyártás, logisztika, gazdaság, értékesítés, környezetvédelem, biztonság) kárelhárítási tevékenységeket ellenőrzés alatt tartottak. A katasztrófa során a hivatásos katasztrófavédelmi szerveken túl a Rendőrség, a Magyar Honvédség az Országos Mentőszolgálat állománya mentette az érintett lakosságot. Az arra rendelet szervezeten túl önkéntesek és a karitatív szervezetek tagjai is segítettek a mentési tevékenységeket.

Az események azonnal a hazai és a nemzetközi sajtófigyelem központjába kerültek. A kormányzat, a minisztériumok, országos hatáskörű szervek, az érintett önkormányzatok, a Magyar Tudományos Akadémia, több hazai egyetem és kutatóin-

tézet, valamint szakszervek kommunikációját szükségessé vált egy irányítás alá vonni. Főbb elvek szerint szerveződött a kommunikáció, így a szakmai felkészültség, a hatékonyság elvei, az átláthatóság, a gyors és precizitás voltak érvényben. A pontos, gyors, hiteles, ellenőrzött információk okán folyamatos információáramlást lehetett biztosítani az érintettek felé és leginkább a lakosság megnyugtatója érdekében.

Az eseménnyel összefüggésben szakmai kommunikációt a kárhelyszínen kizárólag erre a feladatra vezényelt szóvivők, és sajtóügyeletesek, országos szinten sajtószóvivők és sajtó ügyeleti rendszer láthatta el. A kommunikáció korrekcióját a vezetési szintek tartalmazták (lásd 2. táblázat).

A kommunikáció szintje	Szerv/szervezet	Kommunikációra jogosult
Kormányzati	Miniszterelnökség	Miniszterelnök, szóvivő
Kormányzati	Kormány	Kormánybiztos
Kormányzati	Kormány	Szóvivő
Miniszteriális 1	KKB	Elnök
Miniszteriális 2	Minisztérium	Államtitkár
Országos	valamennyi érintett országos hatáskörű szervezet	Szóvivők
Területi	MVB	elnök
Helyi	HVB	polgármesterek

*2. táblázat: A kommunikáció megszervezésének elvi vázlata
(Forrás: saját összeállítás)*

A kijelölt helyszíni szóvivők szervezték és irányították a támogató munkacsoport tevékenységét, a sajtó hiteles, gyors, pontos tájékoztatását, és szervezték a kárhelyszíni kommunikációt. A helyszínen sajtópontot hoztak létre, ami a belföldi és külföldi

média megkeresések kiszolgálására, koordinálására hivatott. Kialakításra került a kommunikációs üzenetközvetítés tartalma, lépései. Ezen felül meghatározásra kerültek a módszerek, a vezetéssel való kapcsolattartás és az együttműködés rendje. A megsokasodott megkeresések, valamint az elemi biztonság miatt a helyszínre érkező tudósítók számára a kárhelyszínre történő belépés feltételét előzetes akkreditációhoz kötötték. Ebben a kérelemben a sajtó munkatársai előzőleg megadták a témát, a helyszínre utazás módját, eszközét, amely gyorsította is a megfelelő információhoz jutást.

A helyszíni szóvivők a sikeres kommunikátorokra jellemzők miatt kerültek kiválasztásra. Ezek közül a legfontosabb volt, hogy szakértelemmel rendelkezzenek, a kommunikátor tudása alátámassza az üzenetet. Legyen megbízható, azaz legyenek pontosak az információi. A rokonszenvenesség pedig az a vonzerő, melynek segítségével elfogadottá teszi a forrást, illetve növeli az információ hitelét. Fontos volt a hitelesség, amely igazolható konkrétumokat állított, a megjelenés, a magabiztos fellépés, tiszta és érthető beszéd, tapintat, higgadság, azonnali válaszadási készség, diplomáciai érzék, megnyugtató stílus. A szóvivők folyamatosan rendelkezésre álltak, tehát mindig elérhetőek voltak.

A Kormány azonnali segítséget nyújtott, így adómentes lett a közcélú adományozás, illetékmentesek lettek a hatósági eljárások (helyreállítás, újjáépítés), kormányhivatalok tisztviselői a helyszínen segítettek a helyi önkormányzatoknak, megerősítésre került a karitatív szervezetekkel való együttműködés. Több szakmai szervezetek bevonásra került, jótékonyági akciókat hirdetett és új közfoglalkoztatási rendszert dolgozott ki, közösségi fejlesztéseket, beruházásokat kezdeményezett.

A kiemelt sajtóérdeklődést több együttes tényező váltotta ki. Az érdeklődést az is emelte, hogy a nemzetközi médiában a rendkívüli eseményt megelőző hetekben nem jelent meg látványos és leginkább drámai eseménnyel vagy hasonló kataszt-

rófával kapcsolatos hír. A nemzetközi médiában több mint egy hétig volt vezető hír a hazai események tudósítása. A vörösiszap színe és állaga kiválóan alkalmas a vizuális megjelenítésre, szennyesebb és veszélyesebb anyag nem feltétlenül mutathatók be sokkolóbban. A médiában a híreket főképpen szenzációnak beállított lead mondatokkal és drámai fotókkal lehet könnyebben értékesíteni, de a televíziós adások nézettségi indexét is a sokkoló felvételek bemutatása növelheti. Az eseményekről szóló széleskörű tájékoztatást az is indokolhatta, hogy az eseményt bemutató híradások párhuzamba állították az eseményeket a környezettudatossággal, annak pártolásának elvével széles rétegeket és nemzetközi szervezeteket tudtak megszólítani. Ennek ellenére a katasztrófa következményeinek kezelését annak kommunikációs történéseit több országban is építőjelleget definiálta.

Veszélyhelyzetben tehát tovább növekszik a tájékoztatás jelentősége. Ez vonatkozik az információáramlás mindkét irányára, úgymint a kezeléséért, elhárításáért elsősorban a felelős szervezetek által kibocsátott felülről lefelé irányuló információkra, valamint a visszacsatolás (feedback) során nyújtott információkra, mely utóbbi során az elszenvedett területek tájékoztathatják helyzetükről a válságkezelő szerveket, illetve azokat, akik egyébként nincsenek közvetlen kapcsolatban az eseményekkel.

A felülről lefelé irányuló információk hitelessége, racionalitása és követhetősége rendkívül nagy szerepet játszhat abban, hogy az elsődlegesen érintettek elkerüljék a pánikot, erőfeszítéseiket összehangolják a központi intézkedésekkel, s ezáltal csökkentik az ennek hiányában esetlegesen bekövetkező veszteségeiket. A visszacsatolás során, az alulról felfelé működtetett információs csatornák kiegészítik és kontrollálják az intézményes katasztrófaelhárítás értékeléseit, a központi intézkedéseket hozók döntéseit. A kárhelyszíni gyors információáramlás biztosítására helyszíni szóvivőket célszerű kijelölni, akik szervezik és irányítják a támogató munkacsoportok tevékenységét, a belföldi és külföldi

médiamegkeresések kiszolgálását, koordinálását, akkreditációját. Az ágazati horizontális együttműködés biztosítására a kommunikációs üzenetközvetítés tartalmát, az alkalmazott munkamódszereket, a vezetéssel való kapcsolattartást és az együttműködés rendjét tervezni és szinkronizálni kell a kommunikációért felelős szervezetekkel és az erre a célra kijelölt személyekkel.

13. Összefoglalás

A kommunikációnak, különösen veszélyhelyzetben a társadalom valamennyi tagja számára közérthetőnek és iránymutatónak kell lennie. Ezt az alapértéket a 2019-ben kitört pandémia okozta veszélyhelyzetben az Európai Unió és az arra rendelt intézményrendszerei közösségi és kormányzati platformjain vezérlőelvként határozza meg. A kommunikáció tény- és tárgyszerűségéért elsősorban az adott információ továbbítását eldöntő és végző információbirtokosok a helyi felelősei. Komoly felelősség hárul a médiára, hiszen az ellenőrizetlen, illetve a nem hiteles információk etikátlanul szenzációnak szánt direkt megjelenése akár tömegpánikot is okozhatnak, ugyanakkor folyamatosan nő a digitális kommunikációs platformok (például közösségimédia-felületek) szerepe a lakosság tájékoztatásában és a közhangulat alakításában.

A hiteles és gyors tájékoztatás ma már nélkülözhetetlen eleme a beavatkozás sikerességének, de a helyreállítási időszakban végzett tevékenységeknek is. A kommunikációs tervek és stratégiák átgondolt kidolgozása, illetve az abban foglaltak következetes betartása hosszabb távon befolyásolhatja a szervezetről alkotott képet és annak reputációját. Az információk elemzését-értékelését a folyamatelemzésre célszerű vetíteni, hiszen a kialakult veszélyhelyzetekben a kommunikációs cselekvések és azokra érkező reakciók nem tekinthetők összefüggés nélkülinek.

A tanulmány fontos megállapítása, hogy a kommunikációt az adott szituáció összefüggéseiben és magasabb szervezési szinten is vizsgálni kell.

Szerzőink

Dr. Fejes Erik őrnagy, főügyészszégi katonai ügyész, Központi Nyomozó Főügyészség, a MKJHT tagja

Dr. Till Szabolcs Péter PhD., ezredes, egyetemi magántanár, szaktanácsadó, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, a MKJHT titkára

Dr. Keszely László PhD., nyá. ezredes, NKE Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely, a MKJHT tagja

Dr. Muhoray Árpád PhD., nyá. pv. vezérőrnagy, c. egyetemi tanár, NKE Katasztrófavédelmi Intézet

Dr. habil. Vass Gyula PhD., tü. ezredes, tanszékvezető egyetemi docens, NKE Katasztrófavédelmi Intézet, Tűzvédelmi Műszaki Tanszék

Dr. Kádár Pál PhD., dandártábornok, tanácsadó, Miniszterelnöki Kabinetiroda, Nemzetbiztonsági Iroda, a MKJHT elnöke

Dr. Görbe Boldizsár LL.M., jogász, MH Kiber és Információs Műveleti Központ, a MKJHT tagja

Dr. Ambrusz József PhD., tü. ezredes, tanszékvezető egyetemi docens, NKE Katasztrófavédelmi Intézet, Katasztrófavédelmi Műveleti Tanszék

Taxner Tünde egyetemi tanársegéd, NKE NI Tanárképző Kar, Digitális Média és Kommunikációs Tanszék

Dr. Rigó Balázs PhD., egyetemi adjunktus, NKE NI Tanárképző Kar, Történelem és Társadalom Tanszék

Szerzői útmutató

A Katonai Jogi és Hadijogi Szemle magyar nyelven beküldött, az e folyóiratot kiadó Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság által művelt tudományos vagy szakmai területhez kapcsolódó – az alábbi formai követelményekhez illeszkedő – kéziratokat (tanulmányokat, recenziókat) fogad be.

Általános feltételek

A kéziratok terjedelme tudományos közlemény esetében legálább 20.000 karakter (fél ív) lehet, és nem haladhatja meg a 80.000 karaktert (2 ív). Könyvismertetés vagy tudományos értékű hozzászólás nem haladhatja meg a 20.000 karaktert.

A kézirat megküldésekor a szerző kilétét úgy kell feltüntetni, ahogyan azt a szerző a folyóiratban megjelentetni szeretné.

A fő szöveget, a címet, a fejezetcímek és az alcímek times new roman betűtípussal és 12-es betűmérettel kérjük formázni. A fő szöveg esetében kérjük a szimpla sorközt és a sorkizárt beállítást alkalmazni. A címet, a fejezetcímet, alfejezet címet követően kérjük kizárólag egy sorköz (enter leütése) szerepeljen. Kerülni kell a behúzásokat, tabulátorokat, térközöket és egyéb formázásokat.

Kiemelések a szövegben és lábjegyzetben kizárólag dőlt betűvel lehetségeseket, kérjük kerülni a ritkítás, az aláhúzás, a vastag betű stb. használatát.

A táblázatokat és ábrákat megfelelően formázva, a forrást hivatkozva, képaláírással ellátva kell feltüntetni. Táblázatok esetében kérjük, hogy a maximális méret egy B5-ös oldalt ne haladja meg.

A szöveg tagolása decimális számozással jelölt fejezetcímekkel (például 1.), illetve alcímekkel lehetséges (például: 1.1.1.). Kérjük az automatikus számozás mellőzését. Maximális háromszintű tagolást (például: 3.4.1.) kérünk alkalmazni.

Felsorolások esetében elsődlegesen decimális jelölést alkalmazunk, ahol kérjük szintén a maximális három szint betartását.

Hivatkozások

A hivatkozásokat lábjegyzetben kérjük feltüntetni, több hivatkozás esetében pontosvessző használatával. A lábjegyzetbe a fő szövegben idézett vagy ott felhasznált forrásokat kell hivatkozni. Kérjük kerülni a végjegyzetet vagy a szövegben történő hivatkozást. A lábjegyzetben egy műre történő első hivatkozás esetében az összes bibliográfiai adatot fel kell tüntetni. A későbbi hivatkozások esetén elég az i. m. használata (pl. MEZEY: i. m. 23. o.). Ha ugyanazon szerzőtől több művet is idézünk akkor az i. m. után zárójelben tüntessük fel a művek kiadási évét [pl. MEZEY: i. m. (2003) 23. o.]. Ugyanazon szerzőtől, azonos évben megjelent műveinek ismételt idézése esetén abc jelölést kérjük alkalmazni a hivatkozás sorrendjében [pl. Mezey: i. m. (2003a) 23. o.]. Lábjegyzet esetében fontos hangsúlyozni, hogy az minden esetben mondatnak minősül, így mindig nagybetűvel kezdődik és ponttal zárul. Sem a szövegben, sem a lábjegyzetben nem kell feltüntetni az idézett mű szerzőjének titulását (vagyis a dr. rövidítést sem).

Hivatkozások módszerei

a) könyvek

FERDINANDY Gejza: *A magyar alkotmány történelmi fejlődése*, Budapest, Franklin-Társulat magyar irod. intézet és nyomda, 1906. 45. o.

b) gyűjteményes művek

Hans Kelsen: Ki legyen az alkotmány őre?, In: Takács Péter (szerk.): *Államtan – Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*, Budapest, Szent István Társulat, 2003. 289–332. o.

c) folyóiratcikkek

Patyi András: Hatáskör és eljárás a magyar közigazgatási bíráskodás történeti modelljében, *Magyar Közigazgatás*, 2001/11. 655–667. o.

d) elektronikus források

Paál Vince (szerk.): *Magyar sajtójogi szabályok annotált gyűjteménye 1848–1989*, <http://mtmi.hu/> (letöltés ideje:)

e) jogszabályok

A független magyar felelős ministerium alakításáról szóló 1848. évi III. törvénycikk.

f) országgyűlési napló és irományok

Pulszky Ágost a közigazgatási bíróságról szóló törvényjavaslatot megvitató bizottság képviselőházi előadója ismertette a bizottság álláspontját a képviselőház előtt, *Képviselőházi napló*, 1892. XXXIII. kötet, 1896. május 11. – június 30., 624. ülésnap.

Lukács László miniszterelnök indokolása a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló törvényjavaslathoz, *Képviselőházi irományok*, 1910. XXII. kötet, 633. számú iromány.

Szerkesztőség a formai kritériumoktól eltérő kéziratokat visszaküldi a szerzőnek javítás céljából.