

3. A GAZDASÁGMOZGÓSÍTÁSI ÉS -FELKÉSZÍTÉSI TEVÉKENYSÉG JOGSZABÁLYI ÉS STRATÉGIAI DOKUMENTUMAINAK TÖRTÉNETI ÁTTEKINTÉSE

Az áttekintéshez vegyük sorra a háborús készültséggel, a honvédelemmel, valamint ezen belül a gazdasági felkészüléssel, a gazdaságmozgósítással kapcsolatos szabályozási dokumentumokat. A jogszabályokat általában politikai megfontoláson alapuló stratégiai dokumentumok (alapelvek, koncepciók, stratégiák) előzik meg, továbbá a hazai jogrendben 1949-től az Alkotmány, illetve annak módosításai, 2011-től Magyarország Alaptörvénye adott, illetve ad meghatározást az állam életének különleges helyzeteire, az ún. minősített időszakokra. Ezért a gazdaságmozgósítási és -felkészítési tevékenység szabályozásának megítéléséhez ezen irányadó dokumentumok vizsgálata is szükséges.

A stratégiai dokumentumok gazdaságmozgósítással kapcsolatos megállapításait – jelen tanulmány keretében – részletesen csak a rendszerváltozás utáni időszakra vonatkozóan vizsgálom (lásd 1. táblázat), mivel a korábbi korszakok hasonló dokumentumai napjainkban még nehezen hozzáférhetők. A hidegháborús korszakban Magyarországon a gazdaságmozgósítással kapcsolatos stratégiai anyagok – általában az Állami Tervbizottság, a HB, a Kormány vagy az MSZMP Politikai Bizottsága határozatai formájában – szigorúan titkos minősítéssel⁶⁸ születtek, ami csak az iratok keltezésétől számított meghatározott idő eltelte után, levéltári kutatással teszi lehetővé a dokumentumok vizsgálatát.

⁶⁸ Még az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény is max. 50-90 év időtartamra államtitok kategóriába sorolta – többek között – a következő adatköröket: A háborús jogszabályok előkészítésével kapcsolatos adatok, tervezetek; Az Alkotmányban rögzített minősített időszakokra kidolgozott rendkívüli intézkedéstervezetek; A gazdaságmozgósításra, valamint a különböző állami készletekre és tartalékokra, így különösen a Gazdaságbiztonsági Tartalékra, Állami Egészségügyi Tartalékra vonatkozó összesített tervek, adatok. [1995. évi LXV. törvény Melléklet 3, 5, 7. pont]

	Stratégia típusú dokumentumok	Jogszabályok	Kormányhatározatok			
1989		1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról				
1992	A védelmi felkészítés és az országmozgósítás koncepciója (3194/1992. Korm. határozat)					
1993	A Magyar Köztársaság honvédelmének alapelvei [27/1993. (IV. 23.) OGY határozat]	1993. évi CX. törvény a honvédelemről és a 178/1993. (XII. 27.) Korm. rendelet a törvény végrehajtásáról	3344/1993. Korm. határozat a nemzetgazdaság minősített időszakai teljesítőképességéről, a MH (fegyveres erők + rendvédelmi szervek) gm igényeinek kielégítéséről			
1994			1041/1994. (V. 31.) Korm. határozat a nemzetgazdaság védelmi felkészítése tervezéséről és a tartalékolási tevékenység szabályozásáról			
1996.		1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről				
1998	A Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelvei [94/1998. (XII. 29.) OGY határozat]	1998. évi LXXXIX. törvény a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény módosításáról				
1999		1999. évi I. törvény a Magyar Köztársaságnak az Észak-atlanti Szerződéshez történő csatlakozásáról és a Szerződés szövegének kihirdetéséről				
		1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről és 179/1999. (XII. 10.) Korm. rendelet a törvény végrehajtásáról				
2002 - 2003	A Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiája [2144/2002. (V. 6.) Korm. határozat]	131/2003. (VIII. 22.) Korm. rendelet a nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása feladatai végrehajtásának szabályozásáról				
		176/2003. (X. 28.) Korm. rendelet a befogadó nemzeti támogatás egyes kérdéseiről				
2004-2006	A Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiája (2073/2004. [III. 31.] Korm. határozat)	2004. évi CIV. törvény az Alkotmány módosításáról				
	A Nemzeti Válságkezelési Rendszer alapidokumentumai (HM Védelmi Hivatal, 2006.)	2004. évi CV. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről és 71/2006. (IV. 3.) Korm. rendelet a törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról				
	Gazdasági-pénzügyi ágazati biztonsági stratégia					
2008-2009	Zöld könyv a kritikus infrastruktúra védelméről [2080/2008. (VI. 30.) Korm. határozat]	68/2009. (IV. 2.) Korm. rendelet a meghagyással kapcsolatos eljárás és a meghagyásba bevont szervek besorolásának szabályairól				
	A Magyar Köztársaság katonai biztonsági stratégiája [1009/2009. (I. 30.) Korm. határozat]					
2010		55/2010. (III. 11.) Korm. rendelet a befogadó nemzeti támogatás részletes kormányzati feladatairól				
2011-2013	A nemzetgazdaság biztonságos működésének és védelmi felkészítésének 2012-2030 közötti időszakra vonatkozó átfogó koncepciója	Magyarország Alaptörvénye				
	A védelmi tartalékolás stratégiája	2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről, a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről és 290/2011. (XII. 10.) Korm. rendelet a törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról				
	Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája [1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat]	2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról és 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet a törvény végrehajtásáról	1410/2011. (XII. 1.) Korm. határozat a gazdaságbiztonsági rendszer létrehozásának feladatairól			
	Gazdasági-pénzügyi ágazati biztonsági stratégia	278/2011. (XII. 20.) Korm. rendelet a NATO Válságkezelési Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer rendeltetéséről, feladatairól, eljárási rendjéről, a közreműködők kötelezettségeiről				
	Szabályozási koncepció a gazdaságbiztonságról szóló törvényhez	Törvény a gazdaságbiztonságról és kormányrendelet a törvény végrehajtására				
	Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiája [1656/2012. (XII. 20.) Korm. határozat]	2012. évi CLXVI. törvény a létfonosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről és 65/2013. (III. 8.) és 360/2013. (X. 11.) Korm. rendeletek a törvény végrehajtásáról				
Jelmagyarázat:						
	Érvényes koncepció típusú dokumentum	Érvényes stratégia típusú dokumentum	Hatályos törvény	Hatályos kormányrendelet	Dokumentum hatályon kívül	Hatályos kormányhatározat
	Dokumentum előkészítve, de nem került jóváhagyásra					

I. táblázat. A gazdaságmozgósítás jogszabályi környezetét meghatározó stratégia típusú, valamint szabályozási dokumentumok 1989-től (Készítette Medveczky Mihály)

A gazdaságmozgósítás és a gazdaság felkészítésének speciális szabályozási dokumentumai voltak az intézkedési tervek, amelyekben a minősített időszak feladatok végrehajtásának feltételei, a végrehajtás elősegítését szolgáló intézkedések, a gazdaságmozgósítás elrendelése, illetve a háború időszakában a gazdaság irányításában, a gazdálkodás rendjében szükségessé váló intézkedések, utasítások kerültek meghatározásra.

A gazdaságmozgósítás szabályozásának dokumentumai között legfontosabbak a háborúval, a honvédséggel, illetve a honvédelemmel foglalkozó törvények. Az első ilyen – a honvédelemmel, illetve annak egyes elemeivel kapcsolatos – törvényi dokumentum az 1848. évi XXII. törvénycikk⁶⁹, amely már megkülönböztette a béke- és a rendkívüli időszak fogalmát, meghatározta a véderő feladatait a különböző időszakokban. Az 1868. évi XL. törvénycikk⁷⁰, az 1868. évi XLI. törvénycikk⁷¹ és az 1890. évi V. törvénycikk⁷² paragrafusai már tárgyalták a háborús mozgósítás szabályait. A gazdaság mozgósításáról akkoriban még nem esett szó.

3.1. Háborús és honvédelmi törvények 1912 és 1989 között

1912-1917 évi háborús törvények

Az I. világháború előtt, 1912-ben hozta az Osztrák-Magyar Monarchia a közös fegyveres erővel, a honvédséggel és a háború idején bevezethető rendkívüli intézkedésekkel és az igénybe vehető hadiszolgáltatásokkal kapcsolatos legfontosabb törvényeit. Ezek voltak: *a véderőről*⁷³, *a honvédségről*⁷⁴, *a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről*⁷⁵ és *a hadiszolgáltatásokról*⁷⁶. A gazdaságmozgósítás szempontjából a két utóbbi törvénycikk érdekes.

Az 1912. évi LXIII. törvénycikk a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről két fő fejezetből áll: az első a kivételes hatalmat határozza meg, és ismerteti a háború idején alkalmazható kivételes intézkedéseket, míg a második fejezet a büntetőtörvénykönyv háborúval kapcsolatos kiegészítésével és módosításával foglalkozik. Az Osztrák-Magyar Monarchiában a két független államot a közös uralkodó (egy személyben osztrák császár és magyar király) és a közös ügyek (hadügy, külügy) kötötték össze. A kivételes hatalmat háború idején vagy a háborús veszély miatt elrendelt katonai előkészületek esetén is a közös „ministerium” gyakorolta.

Az 1912. évi LXVIII. törvénycikk a hadiszolgáltatásokról rendelkezett a – mai szakkifejezéssel élve –rendkívüli állapotú munkakötelezettségről, valamint a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségről. A hadi szolgáltatásokat alapvetően a fegyveres erő mozgósított, hadilag felszerelt vagy útba indított részeinek szükségleteire, valamint a hadviselés érdekében szükséges védelmi intézkedésekhez lehetett igénybe venni, de kielégíthetők voltak ezek által a csendőrség, a pénzügyőrség, az állami erdészeti személyzet, a fegyveres erőt követő polgári személyek, a hadifoglyok és a szövetsége fegyveres erők háborús igényei is. A törvénycikk első szakaszában megtalálható a mai honvédelmi törvényi meghatározás öse: „az e törvényben meghatározott hadi szolgáltatások vehetők igénybe, a mennyiben a fegyveres erő ebbeli szükségletei a rendes uton, vagyis a béke idején alkalmazott

⁶⁹ 1848. évi XXII. törvénycikk a nemzeti őrseregről

⁷⁰ 1868. évi XL. törvénycikk a véderőről

⁷¹ 1868. évi XLI. törvénycikk a honvédségről

⁷² 1890. évi V. törvénycikk a honvédségről

⁷³ 1912. évi XXX. törvénycikk a véderőről

⁷⁴ 1912. évi XXXI. törvénycikk a honvédségről

⁷⁵ 1912. évi LXIII. törvénycikk a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről

⁷⁶ 1912. évi LXVIII. törvénycikk a hadiszolgáltatásokról

módozatok szerint idejekorán nem, vagy csak aránytalanul nagyobb költségen volnának kielégíthetők.”⁷⁷

3.1.2. 1939. évi II. törvénycikk a honvédelemről

Az Első rész bevezető rendelkezéseiben meghatározta az általános honvédelmi kötelezettség tagozódását – leventekötelezettség, hadkötelezettség, honvédelmi szolgáltatások kötelezettsége és légvédelmi kötelezettség – és a honvédelem érdekét békében és háborúban egyaránt szolgáló Legfelső Honvédelmi Tanács jogállását.

A korszerű magyar honvédelmi törvények mintáját az 1939. évi II. törvénycikk adta. Az I. világháború tapasztalatai alapján véglegesített honvédelmi és háborús törvények paragrafusainak felhasználásával részletes szabályozását adta a következő háborúra készülő Magyarország kialakuló országmozgósítási rendszerének. Az akkori nézetek szerint az országmozgósítás rendszerébe tartozott

- az ország háborús vezetésének és a közigazgatási hatóságok országmozgósítási szervezetének kiépítése és tennivalóinak előkészítése, a polgári és katonai hatóságok együttműködésének megszervezése;
- a katonai szervek, polgári szervezetek és magánüzemek háborús polgári személyi szükségletének biztosítása;
- a honvédelmi szolgáltatások elrendelése és a gazdasági korlátozások bevezetése;
- az ország légvédelmének (légoltalmának) megszervezése.

Egy törvényben hozta az általános honvédelmi kötelezettség mind a négy típusának – a leventekötelezettség, a hadkötelezettség, a honvédelmi szolgáltatások kötelezettsége és a légvédelmi kötelezettség szabályozására vonatkozó rendelkezéseket.

Figyelemre méltó, hogy a törvény jelentős teret szánt (a 235 szakaszból 71) a büntető rendelkezéseknek.

3.1.3. 1960. évi IV. törvény a honvédelemről

Ez a törvény preambulumban már hivatkozott az 1949. évi Alkotmányra, amely tartalmazta az állam polgárai és szervei által a haza védelme érdekében, békében és háborúban teljesítendő alapvető kötelezettségeket.

Az általános rendelkezések között meghatározta a törvény a honvédelmi kötelezettség típusait.

Meghatározásra került az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély fogalma, kiterjesztve – az 1939. évi II. törvénytől eltérően – az államrendet, illetve a társadalmi rendet, azaz a közrendet, közbiztonságot fokozott mértékben veszélyeztető esetekre is. A tényállás megállapítása és kihirdetése az ET feladata volt.

A törvény az egyes részekben részletesen felsorolta a hadkötelezettségre vonatkozó szabályokat, a fegyveres erők hivatásos és továbbszolgáló állományára vonatkozó rendelkezéseket, a személyes légoltalmi kötelezettség és a honvédelmi munkakötelezettség szabályait, valamint az anyagi jellegű szolgáltatások igénybevételével kapcsolatos rendelkezéseket.

A törvény IV. része tartalmazta a honvédelmi munkakötelezettséggel kapcsolatos főbb rendelkezéseket, a munkakötelezettség tartalmát és terjedelmét, a tartós és ideiglenes igénybevétel szabályait. A részletes szabályok meghatározására az MT kapott felhatalmazást.

Az V. részben határozta meg a törvény az anyagi jellegű szolgáltatásokra vonatkozó főbb rendelkezéseket, az anyagi jellegű szolgáltatások körét, a szolgáltatások alóli mentességeket, a szolgáltatásokért járó kártalanítás, térítés és kártérítés szabályait.

⁷⁷ 1912. évi LXVIII. törvénycikk a hadiszolgáltatásokról, 1.§

A VI. rész foglalkozott a rendkívüli intézkedésekkel. Az egyes intézkedéseket csoportosítva sorolta fel a törvény, külön címek alatt a közrend fenntartására, a fertőző betegségek terjedésének megakadályozására, a közlekedési eszközök és a posta forgalmára, az államigazgatás zavartalan működésének biztosítására. A rendkívüli intézkedések elrendelésére a MT kapott felhatalmazást. Egyes, meghatározott intézkedéseket a felhatalmazott állami szerv vezetője vagy katonai egység parancsnoka is elrendelhetette.

3.1.4. 1976. évi I. törvény a honvédelemről

Ez a törvény – lényegében hasonlóan az előző honvédelmi törvényhez – az általános rendelkezéseket tartalmazó első részben lefektette az alkotmányos alapelveket, meghatározta a honvédelmi feladatokat és a törvény időbeli hatályát, külön szakaszban rögzítette a nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségek megtartásának megerősítését. Először fogalmazta meg a honvédelem célját⁷⁸, amelyben külön említésre került a gazdaság felkészítése, szükség esetén mozgósítása és igénybevétele. A honvédelem irányításáról és rendszeréről szóló második részben első ízben határozta meg részletesen a honvédelemben bevont állami szervek – az Országgyűlés, az ET, az MT és annak Honvédelmi Bizottsága, a miniszterek, országos hatáskörű szervek vezetői, a fővárosi és megyei honvédelmi bizottságok –, külön a fegyveres erők és testületek, továbbá a gazdálkodó szervek, társadalmi szervezetek és végül a magánszemélyek feladatait és hatásköreit. A harmadik rész a honvédelmi kötelezettségeket és a fegyveres erők és fegyveres testületek állományával kapcsolatos rendelkezéseket tárgyalta.

Ez a törvény is külön választva foglalkozott a honvédelmi munkakötelezettséggel és a gazdasági kötelezettséggel, sőt külön fejezetet szánt a honvédelmi kötelezettséget teljesítők érdekvédelmével. A gazdasági kötelezettségek részletezése már hasonlít a mai törvényi megfogalmazásra. A gazdálkodó szervek honvédelmi érdekből kötelezhetők termék előállításra, szállításra, forgalomba hozatalra, illetőleg szolgáltatás teljesítésre vagy annak mellőzésére; üzem működőképes állapotban tartására, beruházására, továbbá tervezési, készletezési előkészületi tevékenységre az előbbieik teljesíthetőségének biztosítására. A negyedik részben sorolta fel a törvény a rendkívüli intézkedéseket.

A honvédelemben bevont szervek között jelentős szerepet kaptak a gazdálkodó szervek: az állami vállalatok, a szövetkezetek, az egyéb termelő, szolgáltató, kereskedelmi, valamint a tartalékképzést és kezelést végző szervek. A törvény kimondta egyrészt, hogy a gazdálkodó szervek gondoskodni tartoztak a honvédelmet szolgáló termelő, szolgáltató, kereskedelmi és a központi tartalékolási tevékenység folytatásáról, valamint a szükséges anyagi eszközök képzéséről, másrészt azt, hogy a gazdálkodó szervezetet honvédelmi célból anyagi szolgáltatási kötelezettség is terheli.

3.2. A rendszerváltás utáni stratégiai és szabályozási dokumentumok 2010-ig

Az 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról

Az Alkotmány rendszerváltás utáni első módosítása, az Új (ideiglenes) Alkotmány (a továbbiakban: Alk.) számos új, jelentős rendelkezést tartalmazott a parlamenti demokrácia és a szociális piacgazdaság megvalósítása, illetve a jogállamba való békés átmenet megteremtése érdekében. Ezek között – a gazdaságmozgósítást érintően – az alábbiak voltak a legjelentősebbek:

- az ország gazdaságát azóta nevezik piacgazdaságnak⁷⁹;
- a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül⁸⁰;

⁷⁸ 2. § A honvédelem célja: az ország lakosságának, szerveinek, területének és gazdaságának tervszerű felkészítése, szükség esetén mozgósítása és igénybevétele a haza megvédésére.

⁷⁹ Az Alk. kimondta: „Magyarország gazdasága a tervezés előnyeit is felhasználó piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül.” [Alk. 9. § (1)]

- elismert a vállalkozás joga és a gazdasági verseny szabadsága⁸¹;
- megnevezte az Alk. az állam működésének 3 rendkívüli, különleges esetét, az ún. minősített időszakokat: a rendkívüli állapotot⁸², a szükségállapotot⁸³ és a veszélyhelyzetet⁸⁴.

Az állam működésének e rendkívüli eseteit az Alk. nem magyarázza, nem definiálja, csak megnevezi, „minősíti”, innen a gyakorlatban elterjedt minősített időszak elnevezés.

3.2.2. A védelmi felkészítés és az országmozgósítás koncepciója (3194/1992. Korm. hat.)

A HM Védelmi Koordinációs Irodájának vezetésével, a HM, a Belügyminisztérium és a PM társelőterjesztésében készült el a védelmi igazgatás új rendszerének Koncepciója. A Koncepció kialakítására jelentős hatást gyakorolt az 1989. évi alkotmánymódosítás, amely a korábbi egy minősített időszak helyett bevezette a szükségállapot és a veszélyhelyzet tényállását is, megszüntetve a korábbi egysíkú, csak a háborúra való felkészülés követelményét. Hasonlóan jelentős változást jelentett a Koncepció kidolgozása szempontjából az, hogy a Magyar Honvédség átalakítása keretében 1990. november 1-jétől katonai kerületek jöttek létre, ami a katonai közigazgatás regionális alapjainak a kialakítását jelentette. A védelmi feladatok Koncepció szerinti tervezésében még továbbra is a „legrosszabb esetre”, a háborúra való tervezés volt a javasolt módszer, de már a gazdaságfelkészítési tervezésben megjelent a szükségállapoti és veszélyhelyzeti erőforrásigény felmérése is.

A koncepcióalkotás meghatározó területe volt a védelmi igazgatás területi rendszerének kialakítása. Fontos volt annak tisztázása, hogy a regionális rendkívüli helyzetekben szükség lehet a fővárosi, megyei, valamint a helyi védelmi bizottságok és a polgármesterek önálló rendeletalkotási joggal való felruházására. A védelmi felkészítés és az országmozgósítás rendszerének fejlesztésében meghatározó szerepet játszottak a társmisztériumok és országos hatáskörű szervek. A Koncepcióban a rendkívüli állapot és az arra való felkészülés feladatait a HM vette sorra, a szükségállapokra és a veszélyhelyzetre való felkészülés és az új minősített időszaki belügyi feladatok végrehajtásának stratégiai dokumentumát a BM állította össze, míg a PM „A haza védelmének közgazdasági biztosítása, az országmozgósítás gazdasági felkészítésének alapelvei” című anyagban valamennyi minősített időszak erőforrás biztosításának alapelveit foglalta össze.

A Magyar Köztársaság honvédelmének alapelvei [27/1993. (IV. 23.) OGY határozat]

Az OGY határozat kimondta, hogy Magyarország függetlenségének visszanyerése után szükségessé vált az ország védelmének önálló, nemzeti alapokon történő megszervezése.

Az ország biztonsági helyzetéről megállapította, hogy „az európai kontinensen csak hosszabb idő múlva alakulhat ki az államok és népek közötti bizalom és együttműködés olyan új rendje, amely szilárdan garantálja minden ország biztonságát. Ebben a helyzetben egyetlen állam, így

⁸⁰ lásd az előző lábjegyzetet

⁸¹ „A Magyar Köztársaság a versenysemlegesség elve alapján elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a verseny szabadságát, amelyet csak alkotmányerejű törvény korlátozhat.” [Alk. 9. § (2)]

⁸² „[(3) E jogkörében az Országgyűlés]

h) hadiállapot vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély) esetén kihirdeti a rendkívüli állapotot, és Honvédelmi Tanácsot hoz létre; [Alk. 19. § (3) h) pont]

⁸³ „i) az alkotmányos rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekmények, elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén (a továbbiakban együtt: szükséghelyzet) szükségállapotot hirdet ki;” [Alk. 19. § (3) i) pont]

⁸⁴ „(1) A Minisztertanács

i) az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát veszélyeztető elemi csapás, illetőleg következményeinek az elhárítása (a továbbiakban: veszélyhelyzet), valamint a közrend és a közbiztonság védelme érdekében megteszi a szükséges intézkedéseket;” [Alk. 35. § (1) i) pont]

Magyarország sem mondhat le az ENSZ Alapokmányával összhangban lévő fegyveres védelem lehetőségéről,” [27/1993. (IV. 23.) OGY határozat melléklet 2. pont]

A létrehozandó honvédelmi rendszerrel szemben követelmény, hogy átfogja és szükség szerint aktivizálja az ország védelmi potenciálját: a fegyveres erőket és rendvédelmi szerveket, a gazdaságot, a lakosságot, az államvezetést és a közigazgatást. Rögzítésre kerültek a honvédelem rendszerének biztosítékai:

- az ország védelmi igényeit tudatosan elfogadó társadalom,
- a fegyveres erők és a lakosság anyagi szükségleteit kielégíteni képes gazdaság,
- a védelemre felkészült és működőképes államszervezet,
- a lakosság és az anyagi javak védelmét szolgáló polgári védelmi szervezetek, valamint
- a katonai védelmet ellátni képes fegyveres erők.

A honvédelmi alapelvekben került rögzítésre a gazdaságmozgósításra is alkalmazott fontos alapelv, mely szerint „a honvédelmi kötelezettségekre vonatkozó szabályokat és gyakorlatot békeidőben úgy kell alakítani, hogy a honvédelmi felkészültség szükséges szintje a lehető legkisebb társadalmi ráfordítással legyen elérhető és ne vezessen az állampolgárok és a gazdálkodó szervezetek aránytalan megterheléséhez.” [27/1993. (IV. 23.) OGY határozat melléklet 19. pont]

3344/1993. Korm. határozat a nemzetgazdaság minősített időszakai teljesítőképességéről, a MH (fegyveres erők + rendvédelmi szervek) gm igényeinek kielégítéséről

A kormányhatározatban elfogadta a Kormány a pénzügyminiszter előterjesztését, amelyben bemutatták a gazdaságmozgósításba bevont szervek a rendkívüli állapotú szükségletüket, a megválasztott igénykielégítési formákat, ezek alapján a gazdaság minősített időszakai teljesítőképességének értékelését. Az egyszeri beruházásra igényelt forrás folyósításáról a Kormány úgy döntött, hogy azt a rendkívüli állapotot megelőző veszélyeztetettségi időszakokra kell halasztani. Döntést hozott továbbá a Kormány a védelmi célú tartalékok átstrukturálásáról, illetőleg az egyes tartalékfajták fejlesztésének irányáról.

1993. évi CX. törvény a honvédelemről és a 178/1993. (XII. 27.) Korm. rendelet a törvény végrehajtásáról

A rendszerváltozás utáni első honvédelmi törvény a honvédelem alapjai című I. fejezetében [1. § (1) bekezdés] rögzítette, hogy „a honvédelem nemzeti ügy”, valamint azt, hogy az ország honvédelmi képességének fenntartásában a Magyar Köztársaság alapvetően saját erejére épít, ezt részletezve:

- nemzetgazdaságának erőforrásaira,
- fegyveres erőinek felkészültségére és elszántságára, illetőleg
- a polgároknak a haza védelme iránti hazafias elkötelezettségére és áldozatkészségére.

A honvédelem céljának megvalósítására elsősorban a fegyveres erők hivatottak. Ezen feladatok végrehajtásában a fegyveres erőket az állami szervek a működéshez szükséges irányító és szervező munkával, a gazdálkodó szervek és a lakosság szolgáltatások teljesítésével támogatják, az állampolgárok pedig személyes szolgálat teljesítésével vesznek részt.

A gazdaságmozgósításra vonatkozóan úgy fogalmazott a törvény, mintha tényleg az egész gazdaság hadigazdálkodásra való átállításának beindításáról kellett volna valakinek döntenie. A kormány védelmi felkészülési feladatai között a második helyen szerepelt:

[„A Kormány az ország védelmi felkészültségének biztosítása céljából”]

„b) dönt a gazdaságmozgósításról, [1993. évi CX. tv. 8. § (1) b) pont].

Ugyanezen pontban, a kiemelt gazdaságmozgósítási feladatok felsorolásából⁸⁵ már látszott, hogy a törvény a rendszerváltás után a gazdaságmozgósítás fogalom alatt nem a hadigazdálkodási rendszer beindításának egyszeri elrendelését értette, hanem a gazdaság védelmi felkészültsége érdekében kifejtett tervszerű, folyamatos tevékenységet, amelyhez külön költségvetési forrásról⁸⁶ is gondoskodott.

Még ugyanezen szakasz (5) bekezdésében felhatalmazást adott a kormánynak, hogy az (1) bekezdésben meghatározott gazdaságmozgósítási feladatok végrehajtására rendeletet, illetőleg határozatot adjon ki.

Ez akkor elégségesnek bizonyult a védelmi felkészítési és országmozgósítási hatáskörök elosztására, valójában a gazdaságmozgósítási feladatok irányítása jogszabályilag nem lett egyértelműen meghatározva. A honvédelmi törvény végrehajtási rendelete⁸⁷ szerint a pénzügyminiszter feladatai között szerepelt a minisztériumok és megyei védelmi bizottságok gazdaságmozgósítási tevékenységének koordinálása(!), amire 1994-ben csak kormányhatározatot⁸⁸ dolgoztak ki a PM-ben, jöllehet volt felhatalmazás a törvényben [1993. évi CX. törvény 13. § (3) bek.] a miniszter részletes honvédelmi feladatainak kormányrendelettel való megállapítására. A honvédelmi miniszter törvényben meghatározott [1993. évi CX. törvény 10. § d) pont] feladata volt viszont a honvédelemben részt vevő szervek honvédelmi és országmozgósítási feladatokra való felkészítésének összehangolása. A törvény végrehajtási rendelete⁸⁹, amely – többek között – a gazdaságmozgósítás végrehajtásának rendszerét is szabályozhatta volna, a gazdaság felkészítésével keveset, csak a honvédség saját háborús szükségletének kielégítését szolgáló honvédelmi kötelezettség teljesítésével és az azzal kapcsolatos kötelező adatszolgáltatással, a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség, illetve a szolgáltatásért járó kártérítés szabályaival foglalkozott. A törvény részletesen meghatározta a honvédelemben bevont területi szervek feladatait. Így a gazdaságmozgósítás területén is egyértelművé tette, az egyes igazgatási szintek hatásköreit, például a fővárosi, megyei védelmi bizottság állapította meg a helyi gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségeket; a helyi védelmi bizottság hangolta össze a honvédelmi körzetre háruló gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségek teljesítését, a polgármester rendelte el a hatáskörébe utalt ingatlanok, technikai eszközök igénybevételét, valamint más gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség teljesítését.

Részletesen foglalkozott a törvény a honvédelem irányításába bevont állami és közigazgatási szervek, illetve a honvédség tevékenységének szabályozása mellett a honvédelmi felkészítés és országmozgósítás rendszerében részt vevő más szervek feladataival is. A rendvédelmi szerveknek például jogszabályban meghatározott alapvető feladataik mellett közreműködési kötelezettségük volt egyes honvédelmi és országmozgósítási feladatok ellátásában. Hasonlóan gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettsége, valamint közreműködési kötelezettsége volt a rendkívüli intézkedések végrehajtásában – többek között – a műsorszóró rádió- és televízióállomásoknak, a közlekedési, szállítási, távközlési, hírközlési szerveknek; a jegybanknak, a közellátást, illetve a közszolgáltatást végző

⁸⁵ „... meghatározza az ország védelmi célú tartalékait, hadiipari kapacitását, valamint a közlekedés, a távközlés és a hírközlés honvédelmi célú felkészítésének és fejlesztésének állami feladatait;” [1993. évi CX. tv. 8. § (1) b) pont]

⁸⁶ [„(4) A Kormány az éves költségvetési tervben]

b) az a) pontban foglaltaktól elkülönítve tervezi a honvédelmi felkészítéssel és a gazdaságmozgósítással – ezen belül a Honvédelmi Tanács működési feltételeinek és a lakosság légi riasztásának biztosításával – kapcsolatos költségeket, valamint gondoskodik a jóváhagyott költségvetési átcsoportosítások végrehajtásáról.” [1993. évi CX. tv. 8. § (4) b) pont]

⁸⁷ 178/1993. (XII. 27.) Korm. rend. a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény végrehajtásáról

⁸⁸ 1041/1994. (V. 31.) Korm. hat. a nemzetgazdaság védelmi felkészítése tervezéséről és a védelmi célú tartalékolási tevékenység szabályozásáról

⁸⁹ 178/1993. (XII. 27.) Korm. rend. a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény végrehajtásáról

szerveknek; továbbá minden olyan szervnek, amely jogszabály alapján valamely honvédelmi feladat ellátására vagy honvédelmi kötelezettség teljesítésében való közreműködésre volt kötelezhető.

Az állampolgárok általános honvédelmi kötelezettségét személyes szolgálatra és vagyoni szolgáltatásra osztotta a honvédelmi törvény. A személyes szolgálatba tartozott – a hadkötelezettség és a polgári védelmi kötelezettség mellett – a honvédelmi munkakötelezettség, amely rendkívüli vagy szükségállapot idején volt elrendelhető. Ez a törvény már jelentős terjedelemben (55 paragrafusban) foglalkozott a személyes honvédelmi kötelezettségüket teljesítők és hozzátartozóik szociális érdekvédelmével.

A gazdasági és anyagi szolgáltatások tárgyalásánál határozta meg a törvény a szolgáltatási kötelezettségek fajtáit:

- meghatározott gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítése, vagy a szolgáltatás igénybevételének türése;

- valamely tevékenységtől való tartózkodás;

- a szolgáltatás igénybevételéhez szükséges előkészületi tevékenység;

- az igénybevétel tervezéséhez szükséges adatok közzéte [191. § (1) bekezdés],

valamint a szolgáltatások igénybevételének célját, tulajdonképpen a gazdaságmozgósítás alapfeladatait:

„192. § (1) Szükség esetén, ha a honvédelem érdeke más módon nem, vagy nem megfelelő időben, illetve csak aránytalanul nagy ráfordítással elégíthető ki, szolgáltatás igénybevételével kell biztosítani:

a) a fegyveres erők és a rendvédelmi szervek működéséhez és mozgósításához szükséges anyagi javakat és szolgáltatásokat;

b) az ország kormányzati és közigazgatási rendszernek zavartalan működését;

c) az ország gazdaságának felkészítését a rendkívüli vagy szükségállapot idején adódó védelmi feladatok végrehajtására, működőképességének fenntartására, szükség esetén a működőképesség helyreállítására;

d) a polgári védelmi feladatok ellátását.”

A 192. § (2) bekezdése rögtön meghatározza az alapfeladatokhoz szükséges, már a felkészülési időszakban elrendelhető intézkedéseket, mint

- a honvédelmi célra kijelölt ingatlanok, ingó dolgok és ezek adataiban történt változások bejelentése, illetve igénybevételre alkalmas állapotban tartása;

- tartalékok és készletek képzése a gazdaság működőképességének fenntartásához és a lakosság alapellátásához; a szolgáltatás teljesítéséhez szükséges előkészületi tevékenység (tervezés, szervezetek létrehozása);

- a szolgáltatások teljesíthetőségének helyszíni ellenőrzése; valamint

- a fegyveres erők, a rendvédelmi szervek és a védelmi igazgatás működéséhez, gyakorlataihoz, kiegészítéséhez és mozgósításához szükséges ingatlanok és ingó dolgok ideiglenes igénybevétele.

A törvény a rendkívüli intézkedéseket tárgyaló fejezetben felsorolta a rendkívüli állapotban alkalmazható szabályokat. Ezek közül külön bekezdésben megjelölte a szükségállapot idején és külön bekezdésben az Alkotmány 19/E. §-a szerinti helyzetben⁹⁰ bevezethető intézkedéseket. A veszélyhelyzetben bevezethető intézkedéseket – egy későbbi törvénymódosítással szintén itt határozták meg. A rendkívüli intézkedések között külön

⁹⁰ A Magyar Köztársaság déli országhatárát érintő balkáni háború tapasztalatai nyomán az Országgyűlés az 1993. évi CVII. törvénnyel módosította az Alkotmányt, bevezette a „külső fegyveres csoportok Magyarország területére történő váratlan betörése” esetét, amelyet a hazai jogrend az Alkotmány 19/E. §-a szerinti helyzetnek nevezett.

csoportban (233 – 248. §) nevezte meg a törvény a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségre vonatkozó rendkívüli intézkedéseket.

A meghagyás intézményét az 1993. évi CX. törvény ezen a szinten nem szabályozta. A törvény szövegéből két helyen látszik, hogy számol az intézménnyel: egyrészt a katonai behívás alóli mentességek között⁹¹, másrészt az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvénynek a törvény hatálybalépésével együtt módosult 72. §-ában⁹². A törvény végrehajtási rendelete⁹³ tartalmazta az eljárás részletszabályait, amelyek alapján az egyes miniszterek az általuk irányított vagy felügyelt szervezetekre vonatkozóan miniszteri rendeletben⁹⁴ szabályozták a fontos közérdeket szolgáló munkakörök ellátásához nélkülözhetetlen hadkötelesek meghagyását.

1041/1994. (V. 31.) Korm. határozat a nemzetgazdaság védelmi felkészítése tervezéséről és a tartalékolási tevékenység szabályozásáról

Ez volt az első szabályozási dokumentum, amely kifejezetten csak a gazdaságmozgósításra, illetve a gazdaság védelmi felkészítésére vonatkozott. A kormányhatározattal két módszertani útmutató került jóváhagyásra, egyik a nemzetgazdaság védelmi felkészítése tervezéséhez, a másik a védelmi célú tartalékolási tevékenység szabályozásához. Ezek a módszertani útmutatók, sajnos, csak a minisztériumokra és a megyei védelmi bizottságokra voltak hatályosak, a tervezéshez szükséges adatszolgáltatást egy miniszteri rendelettel⁹⁵ kellett előírni.

Az 1. számú mellékletbe foglalt tervezési módszertani útmutató az alapfogalmak tisztázása (I. rész) után leírta a tervező szervek csoportosítását és az igénykielégítés módjait (II. rész), bemutatta a tervezési folyamatot (III. rész) és az információs rendszert (IV. rész). Ez utóbbi részben előírta a kormányhatározat a tervező szervek folyamatos gazdaságmozgósítási tevékenységéhez szükséges, a követő tervezést támogató információs rendszer létrehozását a PM koordinációjával.

A 2. számú melléklet tartalékolási módszertani útmutatója ismerteti a védelmi célú tartalékolás főbb szabályait, az állami tartalékok és rögzített hadiipari kapacitások összetételét, kezelőit, felelős vezetőit, a kezeléssel járó jogosultságokat és kötelezettségeket, valamint a tartalékok fenntartására, fejlesztésére fordítható pénzügyi eszközök forrását.

1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről

A törvény célja volt, hogy elősegítse a fegyveres összeütközés, a katasztrófa, valamint más veszélyhelyzet életet és a létfenntartáshoz szükséges anyagi javakat fenyegető hatásai elleni védekezést, a lakosság oltalmazása érdekében a védekezésre való felkészítést, tekintettel a háború áldozatainak védelmére vonatkozó Genfi Egyezmények⁹⁶ I. és II. Kiegészítő Jegyzőkönyvében meghatározott kötelezettségekből eredő feladatokra.

⁹¹ [103. § (1) Nem hívható be sorkatonai szolgálatra az a hadköteles,]

„m) akit a honvédelmi miniszter fontos közérdekből az illetékes miniszter javaslatára vagy kivételes méltánylást érdemlő személyi érdekből – kérelmére – ideiglenesen mentesített a behívás alól.” [1993. évi CX. törvény 103. § (1) m) pont]

⁹² [72. § (4) Nincs helye az államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatának]

g) a polgári szolgálat esetén a foglalkoztatató kijelöléséről, a polgári szolgálat megkezdésére való felhívásról, a katonai szolgálatban való visszatartásról, továbbá mozgósításkor polgári munkakörben való meghagyásról rendelkező,” [határozat esetében.] {az 1957. évi IV. törvénynek az 1991. évi XXVI. törvénnyel megállapított 72. § (4) g) pont}

⁹³ A honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény végrehajtására kiadott 178/1993. (XII. 27.) Korm. rend. 106. §

⁹⁴ Pl. 42/1995. (VIII. 31.) IKM rend. a rendkívüli állapot feladatainak ellátásához nélkülözhetetlen hadkötelesek meghagyásával kapcsolatos követelmények meghatározásáról

⁹⁵ 20/1995. (VII. 25.) PM rend. a gazdaságmozgósítási célú adatgyűjtésről

⁹⁶ a háború áldozatainak védelmére vonatkozóan, Genfben, 1949. augusztus 12-én kötött Egyezmények (kihirdetve az 1989. évi 20. törvényerejű rendelettel)

Ennek megfelelően a törvény hatálya kiterjedt valamennyi alkotmányos minősített időszakra. Ez a törvény részletezte a veszélyhelyzet különféle tényállásait, meghatározásába⁹⁷ a szükségállapotot el nem érő mértékű természeti csapás vagy ipari szerencsétlenség következő eseteit foglalta:

- a) tömeges megbetegedést előidéző kórokozó megjelenése;
- b) ivóvíz célú felszíni vizek haváriaszerű szennyezése;
- c) meghatározott levegőminőségi határértéket meghaladó légszennyezettségi állapot;
- d) a környezet veszélyes hulladékkal való közvetlen és súlyos szennyezése;
- e) nem tervezett radioaktív sugárterhelést előidéző esemény;
- f) súlyos ipari baleset;
- g) meghatározott vízállást elérő árvíz;
- h) több napon keresztül tartó folyamatos, intenzív, megmaradó hóesés;
- i) régió belül egyidejűleg járhatatlan vasútvonal, főút;
- j) lakott területeket, ipartelepeket, fő közlekedési utakat, vasutakat veszélyeztető belvíz. [1996. évi XCXXVII. törvény 2. § (2) a)-j) pont]

1998. évi LXXXIX. törvény a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény módosításáról

A NATO csatlakozás küszöbén bekerültek a hatályos honvédelmi törvénybe a szövetséges államok és azok fegyveres erői egyrészt mint a honvédelem biztosítékai az ország egyéni és kollektív védelmi képességeinek fenntartásában⁹⁸, másrészt mint a minősített időszaki feladatok végrehajtásáért felelős követelménytámasztó szervek. Ennek megfelelően rendre kiegészültek a honvédelemben résztvevő szervek kötelezettségei a szövetséges csatlakozásból adódó feladatokkal. A gazdaságmozgósítás alapfeladatait felsoroló 192. § kiegészült⁹⁹ a szövetséges fegyveres erők ellátásával, az igénybevételi hatóságokról rendelkező módosult 194. § pedig kimondta, hogy a szövetséges fegyveres erőkkel történő hazai együttműködés során a Kormány rendelheti el a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettséget.

A Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelvei [94/1998. (XII. 29.) OGY határozat]

A gazdaságfelkészítés és -mozgósítás szempontjából legfontosabb megállapítása volt az OGY határozatnak, hogy „A Magyar Köztársaság a biztonságot átfogó módon értelmezi, amely a hagyományos politikai és katonai tényezőkön túl magába foglalja a széles értelemben vett biztonság egyéb – gazdasági és pénzügyi, emberi jogi és kisebbségi, információs és technológiai, környezeti, valamint nemzetközi jogi – dimenzióit is.” [OGY hat. 1. pont] A komplex értelmezés szerint egyre előbbre sorolják a szakírók a gazdasági összetevőt. Dr. Horváth László és Sági Gábor szerint {[11] 9. o.} a politikai után másodikként következik a

⁹⁷ „E törvény alkalmazásában veszélyhelyzet a szükséghelyzetet [Alkotmány 19. § (3) bek. i) pont] el nem érő mértékű, az élet- és vagyonbiztonságot vagy a környezetet veszélyeztető természeti csapás, illetőleg ipari baleset okozta állapot, amelyet különösen a következő események válhatnak ki:” [2. § (2) bekezdés]

⁹⁸ 1. § A honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény (a továbbiakban: Hvt.) 1. §-ának (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(1) A honvédelem nemzeti ügy. A Magyar Köztársaság az ország egyéni és kollektív védelmi képességének fenntartásában és fejlesztésében a saját erejére: nemzetgazdaságának erőforrásaira, fegyveres erőinek felkészültségére és elszántságára, illetőleg a polgároknak a haza védelme iránti hazafias elkötelezettségére és áldozatkészségére, továbbá a szövetséges államok és azok fegyveres erői kölcsönös segítségnyújtására épít.” [1998. évi LXXXIX. törvény 1. § (1) bekezdés]

⁹⁹ 10. § A Hvt. 192. §-ának (1) bekezdése a következő e) ponttal egészül ki:

(Szükség esetén, ha a honvédelem érdeke más módon nem, vagy nem megfelelő időben, illetve csak aránytalanul nagy ráfordítással elégíthető ki, szolgáltatás igénybevételével kell biztosítani.)

„e) a szövetségi kötelezettség alapján kollektív védelmi feladatot végrehajtó szövetséges fegyveres erők ellátását.” [1998. évi LXXXIX. törvény 10. §]

gazdasági elem a biztonság összetevői között. A katonai elem – a hidegháború korszakával ellentétben – itt már az utolsó. A gazdasági felkészülést érintő lényegesebb alapelvek voltak:

- „minimálisra csökkent egy világméretű fegyveres konfliktus veszélye, ugyanakkor lényegesen megnőtt és összetettebbé vált a kockázatok és veszélyforrások köre.” Új típusú kihívások jelentek meg. A gazdaság területén is problémákkal szembesült a biztonságpolitika. Ökonómiai veszélyforrásokhoz vezettek a világ csökkenő energiatartalékai, a nyersanyag- és energiakészletek torzult és pazarló felhasználása, a nemzetközi pénzpiacon az értékhatár nélküli pénzügyi tranzakciók. A munkahelyek és piacok nemzetek fölöttivé válása következtében az államok befolyásolási és ellenőrzési lehetőségeinek elvesztése a fejletlenebb országokat válságok és a gazdasági összeomlás szélére sodorhatják. [11]

- Az ország a biztonságát két alapvető pillérre építi: egyfelől nemzeti önerejére, másfelől az euroatlanti integrációra és nemzetközi együttműködésre.

- A biztonságpolitikai célokat az ország elsősorban a külpolitika, a gazdaságpolitika és a védelempolitika útján törekszik érvényesíteni.

- A biztonságpolitikai célkitűzéseket csak stabil és fejlett piacgazdaságra építve lehet megvalósítani. A nemzetgazdaságnak képesnek kell lennie arra, hogy a biztonság- és védelempolitikai célkitűzések eléréséhez szükséges gazdasági alapokat biztosítsa.

- A gazdaság védelmi felkészítése állami feladat, fontos szempont a piac működésébe történő lehető legkisebb mértékű beavatkozás.

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

Ezzel a törvénnyel fogadta el az Országgyűlés – a jóváhagyó népszavazást követően – Magyarország csatlakozását az Észak-atlanti Szerződés Szervezetéhez, egyben kihirdette az 1949. április 4-én, Washingtonban létrehozott Észak-atlanti Szerződés szövegét angol és magyar nyelven.

A Szerződés szövegéből – vizsgálatunk szempontjából – külön figyelmet érdemelnek a következő cikkek:

A 2. cikkben a szerződő Felek kifejezik szándékukat, arra fognak törekedni, hogy nemzetközi gazdasági politikájukban kiküszöböljenek minden ellentétet, és bátorítani fogják a gazdasági együttműködést.

A 3. cikkben kijelentik, hogy önszegély és kölcsönös segítség útján, fenntartják és fejlesztik egyéni és kollektív védelmi képességüket fegyveres támadással szemben.

A 4. cikk arról szól, hogy a Felek tanácskozni fognak egymással, valahányszor bármelyik fél területi épségét, politikai függetlenségét vagy biztonságát veszély fenyegeti.

Legfontosabb az 5. cikk, melyben a Felek megegyeznek, hogy az egyikük vagy többjük ellen intézett fegyveres támadást valamennyiük ellen irányuló támadásnak tekintik. Ha ilyen támadás mégis bekövetkezik, mindegyikük az egyéni vagy kollektív védelem jogát gyakorolva, támogatni fogja a megtámadott Felet vagy Feleket azzal, hogy azonnal megteszi azokat az intézkedéseket (ideértve a fegyveres erő alkalmazását is), amelyeket a békének és biztonságának a térségben való helyreállítása és fenntartása érdekében szükségesnek tart.

1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéséről és 179/1999. (XII. 10.) Korm. rendelet a törvény végrehajtásáról

A törvényt a természeti és civilizációs katasztrófák megelőzése, károsító hatásai elleni védekezés egységes irányítási rendszerének kialakítása és működtetése, továbbá a veszélyhelyzetben, illetve a katasztrófa sújtotta területeken alkalmazható szabályok

bevezetése céljából hozta az Országgyűlés. A törvény bevezette a katasztrófa fogalmát¹⁰⁰, amely független az alkotmányos veszélyhelyzet vagy szükségállapot fokozat mértékétől. Meghatározta a katasztrófahelyzet¹⁰¹ és a katasztrófaveszély¹⁰² fogalmakat is, amelyekkel a különböző szituációkban elvégzendő feladatok azonosítását akarták megkönnyíteni. A veszélyhelyzet definíciójánál egyszerűen hivatkozott a polgári védelmi törvény meghatározására¹⁰³.

A törvény külön fejezetben jelentős teret – a paragrafusok mintegy felét – szánt a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésre.

**„Biztonság az új évezredben – a Magyar Köztársaság Nemzeti Biztonsági stratégiája”
[2144/2002. (V. 6.) Korm. hat.]**

Az első ilyen kormányzati dokumentum a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveire¹⁰⁴ (amelynek 17. cikke kimondta, hogy a Kormány felelős a nemzeti biztonsági stratégia és a nemzeti katonai stratégia kidolgozásáért), valamint a NATO 1999-ben elfogadott Stratégiai Koncepciójára épült. A nemzeti biztonsági stratégia rendeltetése volt, hogy a nemzeti értékek és érdekek, valamint a nemzetközi környezet és adottságok alapján megfogalmazta az országot érő biztonságpolitikai kihívásokat, illetve mindezek alapján meghatározta a magyar biztonságpolitika stratégiai feladatait.

A jóváhagyó kormányhatározat döntött arról, hogy a nemzeti biztonsági stratégiára épülve készüljenek el azok az ágazati stratégiák – többek között külpolitikai, katonai, nemzetbiztonsági, gazdasági-pénzügyi, informatika- és információvédelmi, szociálpolitikai, katasztrófavédelmi vagy környezetvédelmi területen –, amelyek az átfogóan értelmezett biztonság terén meghatározzák a teendőket.

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

Ez az első jogszabály szintű dokumentum, amely a gazdaságfelkészítési és -mozgósítási tevékenységet átfogó módon önállóan megkísérelte szabályozni. Ez már hatálya alá vont – a felhatalmazó honvédelmi törvénynek¹⁰⁵ megfelelően – valamennyi szervezet, szervezetet és természetes személyt, így a törvényben meghatározott¹⁰⁶ vagyoni szolgáltatásra kötelezettek is. A gazdaságfelkészítési tevékenység vizsgálati körét kiterjesztve az ún. „küszöb alatti

¹⁰⁰ „e) **Katasztrófa:** a szükséghelyzet vagy a veszélyhelyzet kihirdetésére alkalmas, illetőleg a minősített helyzetek kihirdetését el nem érő mértékű olyan állapot vagy helyzet (pl. természeti, biológiai eredetű, tűz okozta), amely emberek életét, egészségét, anyagi értékeiket, a lakosság alapvető ellátását, a természeti környezetet, a természeti értékeket olyan módon vagy mértékben veszélyezteti, károsítja, hogy a kár megelőzése, elhárítása vagy a következmények felszámolása meghaladja az erre rendelt szervezetek előírt együttműködési rendben történő védekezési lehetőségeit és különleges intézkedések bevezetését, valamint az önkormányzatok és az állami szervek folyamatos és szigorúan összehangolt együttműködését, illetve nemzetközi segítség igénybevételét igényli.” [1999. évi LXXIV. törvény. 3. § e) pont]

¹⁰¹ f) „**Katasztrófahelyzet:** olyan mértékű katasztrófaveszély, illetőleg bekövetkezett katasztrófa, amikor az arra felhatalmazott állami szerv vezetője a katasztrófa veszélyének, bekövetkezésének tényét megállapította, és a szükséges intézkedéseket elrendelte.” [Kat. 3. § f) pont]

¹⁰² „**k) Katasztrófaveszély:** olyan folyamat vagy állapot (pl. természeti, biológiai eredetű, tűz okozta), amely közvetlenül és súlyosan veszélyezteti az emberi egészséget, környezetet, az élet- és vagyonbiztonságot, ha egyszerűen lehet számolni a katasztrófa bekövetkezésének valószínűségével.” [Kat. 3. § k) pont]

¹⁰³ 1996. évi XXXVII. törvény 2. § (2) bekezdés

¹⁰⁴ 94/1998. (XII. 29.) OGY hat.

¹⁰⁵ 1993. évi CX. törvény

¹⁰⁶ „(3) A magánszemély állampolgárságára való tekintet nélkül, továbbá a jogi személy, valamint a jogi személyiség nélküli gazdasági társaság és személyegyesülés (a továbbiakban együtt: szolgáltatásra kötelezett) vagyoni szolgáltatásként az e törvényben meghatározott gazdasági és anyagi szolgáltatásra kötelezhető.” [1993. évi CX. törvény 69. § (3) bekezdés]

szituációkra”¹⁰⁷, bevezette a kormányrendelet a gazdaságmozgósítási helyzet¹⁰⁸ fogalmát, amely a minősített időszakokon túl magában foglalta az egyéb gazdaságmozgósítási helyzeteket.

A gazdaságmozgósítás alapfeladataiként sorra veszi a honvédelmi törvényből¹⁰⁹ a minősített időszaki szolgáltatások eseteit az ellátotti csoportok szerint:

- „3. § A gazdaság mozgósításának alapfeladata a vagyoni szolgáltatások biztosítása
- a) a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek mozgósításához és mozgósítás utáni működéséhez,
 - b) a szövetségi kötelezettség alapján kollektív védelmi feladatot a Magyar Köztársaság területén végrehajtó szövetséges fegyveres erők ellátásához,
 - c) a lakosság alapvető élelmiszerrel, gyógyszerrel, ruházati, ipar- és közszükségleti cikkekkel valamint alapvető köz- és egészségügyi szolgáltatásokkal történő ellátásához,
 - d) az ország közigazgatási rendszerének zavartalan működéséhez,
 - e) a társadalom és a nemzetgazdaság működőképességének fenntartásához, szükség esetén e funkciók helyreállításához.” [131 Korm. rend.3. §]

A gazdaságmozgósítási feladatok erőforrás szükségletének biztosítása érdekében a kormányrendelet tervezési kötelezettséget írt elő meghatározott tervező szervek számára. Központi tervező szervként a Gazdasági és Közlekedési Minisztériumot jelölte meg. [131 Korm. rend. 5. § (2) a) pont] Tételese felsorolta a gazdaságfelkészítési tervezés – a védelemgazdasági alapterv elkészítésének – egyes lépéseit, hozzárendelve a felelős tervező szervhez.

A tervezéshez szükséges adatháttér biztosításához gazdaságmozgósítási céllal adatszolgáltatás elrendelését tette lehetővé a kormányrendelet, hivatkozva a honvédelmi törvényben meghatározott [1993. évi CX. tv. 16. § (2) bek. és a 191. § (1) d) pont] adatszolgáltatási kötelezettségre.

A *131 Korm. rend.* a békeidei felkészülési tevékenység további eljárásjogi kérdéseivel is foglalkozott, mint a szolgáltatók kijelölése, a gazdaságmozgósítási feladat meghatározása, a honvédelmi szempontból stratégiai érdekű kapacitások kijelölése, a gazdaságfelkészítési szerződések és a gazdaságmozgósítási helyzetre vonatkozó előszerződések feltételei.

A gazdaságmozgósítási helyzetben végrehajtásra kerülő feladatokkal, a gazdaságmozgósítási szerződések megkötésével, azok pénzügyi fedezetével a *131 Korm. rend.* mindössze egyetlen §-a (a 11.) foglalkozott.

Nagyobb teret szánt a jogszabály alkotó a védelmi célú tartalékolási tevékenységgel kapcsolatos rendelkezéseknek. Ez a jogszabály a jogi alapja a védelmi célú tartalékoknak, két tartalékfajta kivéve: a Gazdaságbiztonsági Tartalékot kormányrendelet¹¹⁰, az Állami

¹⁰⁷ Elterjedt szakmai elnevezése azoknak a válsághelyzeteknek, amelyek intenzitása nem éri el a minősített időszakokét.

¹⁰⁸ h) gazdaságmozgósítási helyzet:

ha) a kihirdetett minősített időszak,

hb) a minősített időszaki fenyegetettség kialakulásának közvetlen kockázatát jelentő esemény, helyzet, ha okszerűen lehet számolni a minősített időszak kihirdetését indokoló esemény bekövetkezésének valószínűségével,

hc) a minősített időszak kihirdetését nem indokoló olyan hazai vagy nemzetközi esemény, állapot, amely veszélyezteti az állampolgárok élet- és vagyónbiztonságát, a természetes és az épített környezetet, a közrendet és közbiztonságot, az alkotmányos rendet, a nemzetközi stabilitást,

hd) a katonai válságreagálási, béketámogató műveletben vagy nemzetközi segítségnyújtásban való közreműködés [a hb)-hd) pontok a továbbiakban együtt: egyéb gazdaságmozgósítási helyzet]; [131 Korm. rend.2. § h) pont]

¹⁰⁹ [Az 1993. évi CX. törvény 1998. évi LXXXIX. törvénnyel módosított 192. § (1) a)-e) pontjai]

¹¹⁰ A Gazdaságbiztonsági Tartalékról szóló 84/1994. (V. 27.) Korm. rend.

Egészségügyi Tartalékot az egészségügyről szóló 1976. évi CLIV. törvény felhatalmazására kiadott miniszteri rendelet¹¹¹ alapján hozták létre.

A gazdaságfelkészítés és -mozgósítás szempontjából lényeges a 14. szakasz, melyben az információs rendszer létrehozására ad felhatalmazást a *131 Korm. rend.*

A gazdaságfelkészítési tervezés módszertani szabályait a *131 Korm. rend.* 1. számú melléklete tartalmazta.

176/2003. (X. 28.) Korm. rendelet a befogadó nemzeti támogatás egyes kérdéseiről

Az ország NATO-csatlakozásakor vállalt befogadó nemzeti támogatás fogalma először ebben – az 1993. évi honvédelmi törvény felhatalmazásával kiadott – rendeletben jelent meg a hazai jogrendben. A rendeletben kihirdetett szabályokat azokra az esetekre határozták meg, amelyek során Magyarország által nyújtott polgári és katonai logisztikai támogatás végrehajtására vagy tervezésére került sor a NATO- vagy más szövetséges erőknek a Magyar Köztársaság területén való elhelyezése, átvonulása, illetve alkalmazása során. Ez a rendelet vonatkozhatott az Országgyűlés vagy a Kormány által jóváhagyott valamennyi műveletre, gyakorlatra és kiképzési rendezvényre. A tevékenység jogi megfogalmazása a következő lett:

„*Befogadó Nemzeti Támogatás*: egy befogadó állam által a területén elhelyezkedő, átvonuló vagy alkalmazásra kerülő szövetséges fegyveres erők vagy szervezet számára két- vagy többoldalú kötelezettségvállalás alapján nyújtott polgári és katonai logisztikai támogatás.” [176/2003. (X. 28.) Korm. rend. 2. § (1) bek.] A rendelet meghatározta a tevékenységre vonatkozó alapvető fogalmakat és főbb tervezési szabályokat. A tervezés legfontosabb dokumentuma a *Képesség Katalógus*, amely „a Befogadó Állam által a Központi Adatbázis alapján összeállított, a felajánlható polgári és katonai képességeket tartalmazó adatok összessége, melyet a Küldő Állam(ok) és a NATO parancsnokok a meghatározott műveletek BNT tervezéséhez figyelembe vehetnek.” [176/2003. (X. 28.) Korm. rend. 2. § (12) bek.]

A BNT tervezésére külön tervezési rendszert írt elő a kormányrendelet, azzal együtt, hogy az erőforrások tervezésére gyakorlatilag rendelkezésre állt a 131. Korm. rendelettel meghatározott gazdaságfelkészítési tervezési rendszer, amelynek szükséges adatgyűjtései között már a BNT erőforrásokra vonatkozó adatgyűjtés adatkörei is szerepeltek [131 Korm. rend. 3. mell.]

A Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiája [2003/2004. (III. 31.) Korm. határozat]

A 2004. évi nemzeti biztonsági stratégia épített a korábbi nemzeti biztonsági stratégiára¹¹², a biztonsági környezet értékelése, az érdekek megfogalmazása, valamint a célok, feladatok és eszközök meghatározása ugyanakkor tükrözte az elfogadása óta történt változásokat, elsősorban a NATO-tagságból és az EU-csatlakozásból adódó integrációs teendőket. Így a stratégia a biztonság- és védelempolitikai alapelveken¹¹³ alapszik, és összhangban van a NATO 1999. évi Stratégiai Koncepciójával és az EU által 2003-ban elfogadott Európai Biztonsági Stratégiával.

A biztonsági környezet elemzésénél megállapításra került, hogy a biztonság átfogó értelmezésével együtt bővült a biztonsági kockázatok köre. Az átrendeződő nemzetközi rendszerben egyszerre vannak jelen a hagyományos biztonsági kockázatok és az új, gyakran globális megjelenésű vagy kiterjedésű fenyegetések.

¹¹¹ Az Állami Egészségügyi Tartalékkal való gazdálkodás szabályairól szóló 17/2001. (IV. 28.) EüM rend.

¹¹² 2144/2002 (V. 6) Korm. hat.

¹¹³ 94/1998. (XII. 29.) OGY hat.

Ez a nemzeti biztonsági stratégia is – tekintettel a biztonság komplex értelmezésére – kitért az ágazati stratégiák fontosságára. A stratégiát jóváhagyó kormányhatározat¹¹⁴ – a korábitól eltérően – külön nem döntött az ágazati stratégiák elkészítéséről, csak magában a stratégia preambulumban jelezte, hogy a nemzeti biztonsági stratégiára épülve „összehangoltan készülnek el azok az ágazati stratégiák, többek között katonai, nemzetbiztonsági, rendvédelmi, gazdasági-pénzügyi, ... területen, valamint a terrorizmus elleni küzdelem területén, amelyek az átfogóan értelmezett biztonság területén határozzák meg a teendőket.” [2073/2004. (III. 31.) Korm. hat. Melléklet. Preambulum] Az ágazati stratégiákról szóló fejezetben meghatározza az ágazati biztonsági stratégiák feladatát: „az Országgyűlés 94/1998. (XII. 29.) számú, a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről szóló határozatában rögzített kereteken belül, valamint a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájában meghatározott értékek, érdekek és célok alapján a szakágazat sajátosságai és területe szerint lebontva dolgozzák ki a Magyar Köztársaság külső és belső biztonsága fenntartásának gyakorlati módozatait.” [2073/2004. (III. 31.) Korm. hat. mell. V. fej.]

2004. évi CIV. törvény az Alkotmány módosításáról

A sorkatonai szolgálatot megszüntető Alkotmány-módosítás a gazdaságmozgósítás terén is hozott jelentős változást. Bevezette a minősített időszakok sorába a békeidőszak és a rendkívüli vagy szükségállapot közti átmenetet megvalósító megelőző védelmi helyzetet¹¹⁵. Ezen módosítás a „Védelem 1996” védelmi igazgatási törzsgyakorlat tapasztalatai alapján került be az Alkotmányba.

Fontos változás, hogy az általános honvédelmi kötelezettség keretében teljesített fegyveres vagy nem fegyveres katonai szolgálatot felváltó, csak rendkívüli állapot idején vagy – meghatározott feltételek esetén – megelőző védelmi helyzetben elrendelhető hadkötelezettség mellett megjelent az Alkotmányban a polgári védelmi kötelezettség és a rendkívüli állapotú munkakötelezettség¹¹⁶, valamint a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség¹¹⁷.

2004. évi CV. törvény a honvédelemről és 71/2006. (IV. 3.) Korm. rendelet a törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról

Ez a törvény csak az Alkotmány-módosítás által érintett változások miatt lett új honvédelmi törvény, egyébiránt – a gazdaságmozgósítás szempontjából különösen – csak a korábbi törvény átszerkesztett módosításáról volt szó.

Számos szövegezés korszerűbbre módosult. Az 1. § – a honvédelem biztosítékait felsoroló – korábbi (1) bekezdése két bekezdésre változott, az ország fegyveres erői felkészültsége és elszántsága kifejezést szétbontották a Magyar Honvédség felkészültségére és elszántságára, illetve a rendvédelmi és más szervek közreműködésére, valamint a friss EU-csatlakozás után megemlítésre kerültek az Európai Unió tagállamai és azok fegyveres erői is¹¹⁸. Megszűnt az

¹¹⁴ 2073/2004. [III. 31.) Korm. hat. a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról

¹¹⁵ (E jogkörében az Országgyűlés)

„n) külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében meghatározott időre kihirdeti (meghosszabbítja) a megelőző védelmi helyzetet, és felhatalmazza a Kormányt a szükséges intézkedések megtételére.” [Alk. 19. § (3) n) pont]

¹¹⁶ „(3) A Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar állampolgárok számára törvény polgári védelmi kötelezettséget és rendkívüli állapot idejére honvédelmi munkakötelezettséget írhat elő”. [Alk. 70/H. § (3) bekezdés]

¹¹⁷ „(4) A természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítésére kötelezhetőek.” [Alk. 70/H. § (4) bekezdés]

¹¹⁸ „1. § (1) A honvédelem nemzeti ügy.

országmozgósítás kifejezés, a védelmi felkészítés és országmozgósítás mint rendszer viszont nem kapott új megnevezést. A gazdaságmozgósításra vonatkozó legfontosabb rendelkezés ezzel szemben megmaradt, csak a szövegezés finomodott valamelyest¹¹⁹. Konkrét felhatalmazás¹²⁰ jelent meg ugyanakkor gazdaságmozgósítási kormányrendelet elkészítésére.

A gazdaságmozgósítás szempontjából érdekes meghagyásról két helyen tesz említést a törvény. Egyszer a katonai szolgálat alóli mentességek¹²¹ és egyszer a felhatalmazó rendelkezések között¹²². Az illetékes miniszterek a felhatalmazás alapján – az egyetértő iránymutatás hiányában – nem tudták meghozni az ágazati szabályokat tartalmazó miniszteri rendeleteket, végül a HM előterjesztésében 2009-ben megjelent kormányrendelet¹²³ tárgyalta részletesen a rendszer felépítését és működését.

Az Alkotmány-módosításban megjelent új minősített időszak, „a megelőző védelmi helyzet bevezetésével összefüggő rendszabályok és intézkedések” címmel kiegészült a rendkívüli intézkedésekkel kapcsolatos rendelkezések rész, amely immár mind az öt minősített időszak esetén alkalmazható intézkedéseket tartalmazta. A megelőző védelmi helyzet szabályozása egyébként számos gazdasági jellegű intézkedést tartalmazott.

Zöld könyv a kritikus infrastruktúrák védelmére vonatkozó nemzeti programról [2080/2008. (VI. 30.) Korm. határozat]

A XXI. század elején végrehajtott nagy terrortámadások és bekövetkezett hatalmas természeti katasztrófák, valamint az új technikai kihívások ráirányították a figyelmet az infrastruktúra sebezhetőségére. A cselekvés szükségességét felismerve a NATO és az Európai Unió is kialakította a kritikus infrastruktúrák védelmével kapcsolatos koncepcióját, illetve szabályozási elgondolását. Magyarországon a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium szakértői – többéves hazai kutatómunka és nemzetközi tapasztalatsere alapján – összeállították a Zöld könyvet a kritikus infrastruktúrák védelmére vonatkozó nemzeti programról. A dokumentumot elfogadó kormányhatározat¹²⁴ elrendelte a Zöld Könyvben foglaltak alapján ágazati konzultációk lefolytatását a hazai infrastruktúra elemeinek üzemeltetőivel és tulajdonosaival, valamint elrendelte a hazai infrastruktúra létfontosságú elemeinek védelméről szóló szabályozási koncepció összeállítását. Ez utóbbinál – kiemelte a kormányhatározat – külön figyelemmel kell lenni az infrastruktúra honvédelmi célú felkészítésének és fejlesztésének állami feladataira, valamint a honvédelem szempontjából fontos, kritikus infrastruktúra védelmére vonatkozó követelményekre.

(2) A Magyar Köztársaság a nemzeti és szövetségi védelmi képességének fenntartásában és fejlesztésében a saját erejére: nemzetgazdaságának erőforrásaira, a Magyar Honvédség (a továbbiakban: Honvédség) felkészültségére és elszántságára, a rendvédelmi és más szervek közreműködésére, illetőleg állampolgárainak a haza védelme iránti hazafias elkötelezettségére és áldozatkészségére, továbbá a szövetséges államok és fegyveres erők együttműködésére és segítségnyújtására, valamint az Európai Unió tagállamainak és azok fegyveres erőinek együttműködésére épít.”

¹¹⁹ [50. § (1) A Kormány az ország védelmi felkészültségének biztosítása céljából]

„d) meghatározza a nemzetgazdaság felkészítésével kapcsolatos követelményeket, az ország védelmi célú tartalékait, hadiipari kapacitását, valamint az infrastruktúra honvédelmi célú felkészítésének és fejlesztésének állami feladatait, dönt a gazdaság mozgósításáról,” [2004. évi CV. törvény]

¹²⁰ [207. § (1) Felhatalmazást kap a Kormány, hogy a törvény alapján rendeletben állapítsa meg]

„h) a nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása (erőforrásainak védelmi célú igénybevétele) feladatai végrehajtásának szabályait.” [2004. évi CV. törvény]

¹²¹ 22.§ (4) g) pont [„Nem hívható be katonai szolgálatra az a hadköteles, aki(t)” „meghagyásban részesült,

¹²² 207. § (3) „Felhatalmazást kap az érintett szerv szerinti illetékes miniszter, hogy a meghagyás szabályait a honvédelmi miniszterrel egyetértésben szabályozza.”

¹²³ 68/2009. (IV. 2.) Korm. rend. a meghagyással kapcsolatos eljárás és a meghagyásba bevont szervek besorolásának szabályairól

¹²⁴ 2080/2008. (VI. 30.) Korm. határozat a Kritikus Infrastruktúra Védelem Nemzeti Programjáról

A kritikus infrastruktúrák védelme kiemelten fontos a gazdaság működőképessége szempontjából. Ez világosan kitűnik a Zöld könyvben szereplő definíciókból:

„Kritikus infrastruktúrák alatt olyan, egymással összekapcsolódó, interaktív és egymástól kölcsönös függésben lévő infrastruktúra elemek, létesítmények, szolgáltatások, rendszerek és folyamatok hálózatát értjük, amelyek az ország (lakosság, gazdaság és kormányzat) működése szempontjából létfontosságúak és érdemi szerepük van egy társadalmilag elvárt minimális szintű jogbiztonság, közbiztonság, nemzetbiztonság, gazdasági működőképesség, közegészségügyi és környezeti állapot fenntartásában.

Kritikus infrastruktúráknak minősülnek azon hálózatok, erőforrások, szolgáltatások, termékek, fizikai vagy információtechnológiai rendszerek, berendezések, eszközök és azok alkotó részei, melyek működésének meghibásodása, megzavarása, kiesése vagy megsemmisítése, közvetlenül vagy közvetetten, átmenetileg vagy hosszútávon súlyos hatást gyakorolhat az állampolgárok gazdasági, szociális jólétére, a közegészségre, közbiztonságra, a nemzetbiztonságra, a nemzetgazdaság és a kormányzat működésére.” [Zöld könyv, 2080/2008. (VI. 30.) Korm. határozat, 3.2.]

A Zöld könyv meghatározta a kritikus infrastruktúra védelem szempontjából kiemelt szektorokat és az ágazati felelősöket. Ezek között rendre szerepelnek a gazdaságfelkészítés és -mozgósítás feladataiba bevont ágazatok, mint energia, infokommunikáció, közlekedés, vízügy, élelmiszeripar, egészségügy, pénzügy, ipar, jogrend-kormányzat, közbiztonság-védelem.

A Magyar Köztársaság katonai biztonsági stratégiája [1009/2009. (I. 30.) Korm. határozat]

A stratégia a IV., „a Magyar Honvédség szükséges képességei, haderőfejlesztési irányok” című fejezetében gazdaságmozgósítási kérdéseket érint.

„Megelőző védelmi helyzetben vagy rendkívüli állapot időszakában sor kerül a hadkötelezettség bevezetésére. A Magyar Honvédség hatékony alkalmazásához szükség van az ország egyéb erőforrásai mozgósításának és a védelem szolgálatába állításának előkészítésére is.” [21. pont]

„Az állami szervezeteknek, intézményeknek, valamint a Magyar Köztársaság kritikus infrastruktúrájának alkalmasnak kell lennie a szükség esetén beérkező erők befogadó nemzeti támogatására.” [22. pont]

A hadfelszerelési eszközök beszerzésével kapcsolatos pontban a katonai stratégia a nemzetközi együttműködési feltételeknek nem megfelelő, elavult technikai eszközök lecseréléséről szól. „Az elavult, illetve a gazdaságosan rendszerben nem tartható technikai eszközöket a rendelkezésre álló erőforrások függvényében fokozatosan le kell cserélni, illetve a rendszerből ki kell vonni. A Magyar Köztársaság közvetlen környezetét jellemző biztonsági helyzet lehetővé teszi, hogy a stratégiai tartalékok képzését és a készletekkel való gazdálkodás elveit a HM – együttműködve az államháztartás érintett szerveivel – hozzáigazítsa a Magyar Honvédség megváltozott feladatrendszeréhez. A Magyar Honvédség a jelenleg meglévő, működőképés és hadra fogható technikai eszközeinek, anyagi készleteinek a szükségleteken felüli részét működési tartalékként megőrzi, illetve új eszközök beszerzése esetén gondoskodik az elhasználódásból és alkalmazásból adódó fogyás pótlásáról.” [40. pont]

68/2009. (IV. 2.) Korm. rendelet a meghagyással kapcsolatos eljárás és a meghagyásba bevont szervek besorolásának szabályairól

Ez az első – rendszerváltás utáni – jogszabály, amely a meghagyás intézményével önállóan foglalkozik. Létrehozása a 2004. évi CV. törvény felhatalmazásával történt. Eredetileg a szerv szerint illetékes miniszterek kaptak felhatalmazást az ágazati szabályok kidolgozására, ami – az egyetértő egységes iránymutatás hiányában – nem sikerült, végül a Kormány kapott

felhatalmazást a meghagyási rendszer egységes szabályozására. Először került meghatározásra a meghagyás¹²⁵ mint intézmény.

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

A honvédelemről szóló 2004. évi CV. törvényben már törvényi szinten definiálásra¹²⁶ került a BNT tevékenység. A változó jogi környezet és a szövetségi tagságban eltöltött évek, a tagállamokkal folytatott közös gyakorlatok, a BNT adatgyűjtések tapasztalatai alapján a 176/2003. (X. 28.) Korm. rendelet helyett új jogszabály került kiadásra, az 55/2010. (III. 11.) Korm. rendelet a befogadó nemzeti támogatás részletes kormányzati feladatairól. Ez a kormányrendelet már egyértelműen hivatkozik a 131 Korm. rendelettel meghatározott gazdaságfelkészítési tervezésre, amikor elrendeli, hogy „a befogadó nemzeti támogatást igénylő levél befogadó állam által történő átvételét megelőzően, a várható befogadó nemzeti támogatásra vonatkozó igények teljesítésére való felkészülés során a nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása feladatai végrehajtásával kapcsolatos külön jogszabály rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.”¹²⁷

A nemzeti védelmi erőforrások túlzott kiejánlásának korlátozására a kormányrendelet meghatározta, hogy „A befogadó nemzeti támogatást képező erőforrásokat és szolgáltatásokat a befogadó állam jogrendje, nemzeti érdekei, valamint nemzetgazdasága lehetőségeinek figyelembevételével kell rendelkezésre bocsátani.”¹²⁸

Egyértelműen rögzítette a kormányrendelet, hogy a BNT feladatok irányítása a Kormány feladata. Emellett meghatározta külön a honvédelmi miniszter feladatait, a továbbiakban pedig felsorolta a kormány tagjainak ágazati BNT feladatait, valamint a honvédelem területi és helyi szerveinek a tevékenységgel kapcsolatos területi és helyi feladatait. „Az ország védelméhez kapcsolódó BNT feladatokat az ország fegyveres védelme tervének részeként kell kidolgozni.”¹²⁹

3.3. Stratégiai és szabályozási dokumentumok 2011-től napjainkig

Magyarország Alaptörvénye

Az Alaptörvény (a továbbiakban: Alaptv.) új fogalmat vezetett be a minősített időszakok elnevezésre, az ilyen rendkívüli eseteket az ilyenkor elrendelhető kivételes hatalomgyakorlás alapján a különleges jogrend eseteinek vagy típusainak nevezi a hazai jogrend. Az Alaptv. egyértelműen nevesítette ezeket az eseteket: rendkívüli állapot¹³⁰, szükségállapot¹³¹, megelőző

¹²⁵ „c) *meghagyás*: munkakörhöz kapcsolódóan és névre szólóan végrehajtott eljárás, amely során az 1. mellékletben meghatározott, valamint a meghagyásba bevont szerv által kijelölt személyek a meghagyási névjegyzékbe kerülnek, és akiket ez alapján a hadkiegészítő parancsnokság behívásra ideiglenesen nem tervezhető kategóriába sorol.” [68/2009. (IV. 2.) Korm. rend. 1. § c) pont]

¹²⁶ „j) *befogadó nemzeti támogatás*: az ország, a Honvédség és a honvédelemben részt vevő más szervek által, külföldi fegyveres erőknek az ország területén tartózkodásuk vagy azon átvonulásuk során, béke vagy fegyveres összeütközés időszakában egyaránt nyújtott egyoldalúan vállalt, illetőleg nemzetközi szerződéseken és azok végrehajtási megállapodásain alapuló támogatás.” [2004. évi CV. törvény 204. § (1) j) pont]

¹²⁷ [55/2010. (III. 11.) Korm. rend. 4. § (2) bekezdés]

¹²⁸ [55/2010. (III. 11.) Korm. rend. 5. § (2) bekezdés]

¹²⁹ [55/2010. (III. 11.) Korm. rend. 5. § (2) bekezdés]

¹³⁰ [(1) Az Országgyűlés]

„a) hadiállapot kinyilvánítása vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély) esetén kihirdeti a rendkívüli állapotot, és Honvédelmi Tanácsot hoz létre;” [Alaptörvény 48. cikk (1) a) pont]

¹³¹ [(1) Az Országgyűlés]

„b) a törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyónbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények esetén szükségállapotot hirdet ki.” [Alaptörvény 48. cikk (1) b) pont]

védelmi helyzet¹³², váratlan támadás¹³³ és a veszélyhelyzet¹³⁴. Az egyes esetek elnevezése és meghatározása a korábbi alkotmányos megfogalmazásokkal megegyezik, de új neve lett a korábbi Alkotmány 19/E. § szerinti esetnek (ez a váratlan támadás), és letisztult a szükségállapot és a veszélyhelyzet tényállása közti különbség: a szükségállapot korábbi tényállásaiból a katasztrófa típusú helyzetek átkerültek a veszélyhelyzet kategóriába. A 2004. évi Alkotmány-módosításnak megfelelően az Alaptv. is fontosnak tartotta alkotmányos szinten meghatározni a polgári védelmi¹³⁵, a rendkívüli állapot idején elrendelhető honvédelmi munka-¹³⁶ és a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettséget¹³⁷.

A 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekről (Hvt.) és 290/2011. (XII. 10.) Korm. rendelet a törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról

Az Alaptv. alapján kidolgozott sarkalatos új honvédelmi törvényben az 1. § – honvédelem biztosítékait felsoroló – (2) bekezdése tovább finomodott¹³⁸ a szövetségi együttműködésre és segítségnyújtásra vonatkozóan.

A gazdaság védelmi felkészítése területén nem sok újat hozott a törvény. Hasonlóan elődjéhez, szüksézávan meghatározta a gazdaságmozgósításra és felkészítésre vonatkozó két rendelkezést, a fő feladatok meghatározását¹³⁹ és a kormányrendeletre való felhatalmazást¹⁴⁰.

A meghagyás szabályozására – a korábbi honvédelmi törvényeknek megfelelően – itt is két helyen van hivatkozás: a katonai szolgálat alóli mentességek¹⁴¹ és az értelmező rendelkezések¹⁴² között. Először jelent meg törvényi szinten a meghagyás intézményének

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

¹³³ „(1) A Kormány külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, Magyarország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülői készségi erőkkel való oltalmazására, a törvényes rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében – szükség esetén a köztársasági elnök által jóváhagyott fegyveres védelmi terv szerint – a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig a támadással arányos és arra felkészített erőkkel azonnal intézkedni köteles.” [Alaptv. „Váratlan támadás” c. 52. cikk (1) bekezdés]

¹³⁴ „(1) A Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdet ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be.” [Alaptv. 53. cikk (1) bekezdés]

¹³⁵ [Alaptv. XXXI. cikk (5) bekezdés]

¹³⁶ [Alaptv. XXXI. cikk (4) bekezdés]

¹³⁷ [Alaptv. XXXI. cikk (6) bekezdés]

¹³⁸ „(2) Magyarország a nemzeti és szövetségi védelmi képességének fenntartásában és fejlesztésében a saját erejére: nemzetgazdaságának erőforrásaira, a Magyar Honvédség (a továbbiakban: Honvédség) felkészültségére és elszántságára, a rendvédelmi és más szervek közreműködésére, állampolgárainak a haza védelme iránti hazafias elkötelezettségére és áldozatkészségére, továbbá a szövetséges államok és fegyveres erők együttműködésére és segítségnyújtására épít.” [Hvt. 1. § (2)]

¹³⁹ [21. § (1) A Kormány Magyarország védelmi felkészültségének biztosítása céljából]

„d) meghatározza a nemzetgazdaság honvédelmi célú felkészítésével kapcsolatos követelményeket, az ország védelmi célú tartalékait, hadiipari kapacitását, valamint az infrastruktúra honvédelmi célú felkészítésének, fejlesztésének és védelmének állami feladatait, dönt a gazdaság mozgósításáról,” [Hvt. 21. § (1) d) pont]

¹⁴⁰ [81. § (1) Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben állapítsa meg]

„i) a nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása (erőforrásainak védelmi célú igénybevétele) feladatai végrehajtásának szabályait,” [Hvt. 81. § (1) i) pont]

¹⁴¹ [(4) Nem hívható be katonai szolgálatra az a hadköteles,]

„g) aki meghagyásban részesült,” [Hvt. 5. § (4) g) pont]

¹⁴² „k) *meghagyás*: munkakörhöz kapcsolódóan és névre szólóan végrehajtott eljárás, amely során kormányrendelet vagy hatósági határozat alapján meghagyásba bevont szerv által kijelölt személyek a meghagyási névjegyzékbe kerülnek, és akiket ez alapján a katonai igazgatásnak a kijelölt személyek lakóhelye szerint illetékes területi szerve behívásra ideiglenesen nem tervezhető kategóriába sorol,” [Hvt. 80. § k) pont]

meghatározása. A részletes szabályozásra a törvény végrehajtási rendeletében¹⁴³ kerített sort a jogalkotó.

Az Alaptv-ben nevesített polgári védelmi kötelezettség a 8. címben (11. §), a rendkívüli állapoti munkakötelezettség a 9-ben (12. §) és a gazdaság és anyagi szolgáltatási kötelezettség teljesítésének szabályozása a 10. címben (13-17. §) került részletezésre. A polgári védelmi törvény hatályon kívül helyezésével egy időben a fegyveres összetűzés miatti polgári védelmi feladatok ebben a törvényben, míg az emberi élet és a létfenntartáshoz szükséges anyagi javak védelme érdekében szükséges polgári védelmi feladatok a katasztrófavédelmi törvényben¹⁴⁴ kerültek szabályozásra. A gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség szövegezése szinte megegyezik a korábbi honvédelmi törvények fogalmazásával, csak a paragrafusok számozása és a fejezetben belüli elhelyezése más:

„13. § (1) A gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség kiterjed

a) meghatározott gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítésére vagy a szolgáltatás igénybevételének tűrésére,

b) valamely tevékenységtől való tartózkodásra,

c) az igénybevételhez szükséges előkészületi tevékenységre,

d) az igénybevétel tervezéséhez szükséges adatok közlésére

[a továbbiakban az a)-d) pontban foglaltak együtt: szolgáltatás].” [Hvt. 13. § (1) bekezdés]

A szolgáltatási kötelezettségek fajtáinak, az igénybevétel céljának (a gazdaságmozgósítás alapfeladatainak) meghatározása a korábbi honvédelmi törvények megfogalmazásának kiegészítése:

„(2) Ha a honvédelem érdeke és a honvédelmi feladatok ellátása más módon nem, vagy nem megfelelő időben, vagy csak aránytalanul nagy ráfordítással elégíthető ki, szolgáltatás igénybevételével kell biztosítani:

a) a Honvédség és a rendvédelmi szervek működéséhez szükséges anyagi javakat és szolgáltatásokat,

b) az ország kormányzati és közigazgatási rendszerének zavartalan működését,

c) a nemzetgazdaság működőképességét, szükség esetén a működőképesség helyreállítását,

d) a fegyveres összeütközések időszakának polgári védelmi feladatai ellátását,

e) az időszakos egészségügyi feladatok ellátását,

f) a szövetségi kötelezettség alapján feladatot végrehajtó szövetséges fegyveres erők ellátását.” [Hvt. 13. § (1) bekezdés]

A Hvt. Harmadik része tartalmazza a rendkívüli intézkedéseket a különleges jogrend négy esetére (a veszélyhelyzetre nem). Ezen kívül tudni kell, hogy a NATO Válságreakálási Rendszerrel összhangban álló nemzeti intézkedések¹⁴⁵ önállóan, illetve a bevezetett rendkívüli intézkedésekkel összhangban alkalmazhatók. A korábbi törvények szerkezetének megfelelően ez a törvény is külön címekbe csoportosította

- a rendkívüli intézkedésekkel kapcsolatos általános rendelkezéseket (42. cím),
- a honvédelmi igazgatás körében alkalmazható rendkívüli intézkedéseket (43. cím),
- a közigazgatásra, közrendre és közbiztonságra vonatkozó rendkívüli intézkedéseket (44. cím),

¹⁴³ 290/2011. (XII. 22.) Korm. rend. a Hvt. egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról. 62-70. §

¹⁴⁴ 2011. évi CXXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról

¹⁴⁵ A NATO Válságreakálási Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer rendeltetéséről, feladatairól, eljárási rendjéről, a közreműködők kötelezettségeiről szóló 278/2011. (XII. 20.) Korm. rend. szerinti Nemzeti Intézkedések Gyűjteményében foglalt minták alapján meghatározott intézkedés vagy előírás.

- az igazságszolgáltatásra vonatkozó rendkívüli intézkedéseket (45. cím),
- a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségre vonatkozó rendkívüli intézkedéseket (46. cím) és
- a megelőző védelmi helyzet bevezetésével összefüggő rendszabályokat és intézkedéseket (47. cím). Ez utóbbi csoportban is számos gazdaságmozgósítási intézkedés található.

A felhatalmazó rendelkezések közül – a gazdaságmozgósítást érintően – említésre érdemesek a következők:

Felhatalmazást kapott a Kormány, hogy rendeletben állapítsa meg

- a NATO Válságreakálási Rendszerrel összhangban álló nemzeti intézkedési rendszer rendeltetését, feladatait, eljárási rendjét, a közreműködők kötelezettségeit [Hvt. 81. § (1) b) pont];
- a magyarországi székhelyű gazdálkodó szervezeteknek a NATO Biztonsági Beruházási Programja keretében kiírásra kerülő pályázatokon való részvételi jogosultsága feltételeit, a ... kapcsolatos eljárás szabályait és az eljáró szervezetet, valamint ... a Magyarország területén kivitelezendő Biztonsági Beruházási Programok megvalósításában közreműködő ... gazdálkodó szervezetek kiválasztásának módját [Hvt. 81. § (1) g) pont];
- a szövetségi együttműködési kötelezettséghez kapcsolódó befogadó nemzeti támogatás részletes kormányzati feladatait [Hvt. 81. § (1) h) pont];
- a nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása (erőforrásainak védelmi célú igénybevétele) feladatai végrehajtásának szabályait [Hvt. 81. § (1) i) pont];
- a gazdasági-anyagi szolgáltatások teljesítése és a kártalanítással összefüggő eljárás részletes szabályait [Hvt. 81. § (1) m) pont];
- a szövetségi és honi védelmi infrastruktúra működésének biztosítása, fejlesztése érdekében a honvédelmi és katonai célú építmények, ingatlanok működési és védőterületei kijelölésének eljárási szabályait és az eljáró hatóságot [Hvt. 81. § (1) q) pont].

2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról és a 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet a törvény végrehajtásáról

A védelmi igazgatás másik fő sarkalatos törvénye az új katasztrófavédelmi törvény (a továbbiakban: Kat.). Az Alaptörvényben letisztult különleges jogrendi típusoknak megfelelően módosította a törvény az alapvető fogalmakat az értelmező rendelkezésekben. Így finomította a katasztrófa¹⁴⁶, a katasztrófaveszély¹⁴⁷ kategóriákat. A korábbi törvény katasztrófavédelmi fogalmát megszüntette a törvény.

A Kat. első négy fejezetében – az 1999. évi LXXIV. törvénynek megfelelően – az alapvető rendelkezések, a katasztrófák elleni védekezés irányítására vonatkozó rendelkezések, a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter irányítása alá tartozó, a katasztrófavédelem végrehajtását végző szervek és feladataik meghatározását tartalmazó

¹⁴⁶ „Katasztrófa: a veszélyhelyzet kihirdetésére alkalmas, illetve e helyzet kihirdetését el nem érő mértékű olyan állapot vagy helyzet, amely emberek életét, egészségét, anyagi értékeit, a lakosság alapvető ellátását, a természeti környezetet, a természeti értékeket olyan módon vagy mértékben veszélyezteti, károsítja, hogy a kár megelőzése, elhárítása vagy a következmények felszámolása meghaladja az erre rendelt szervezetek előírt együttműködési rendben történő védekezési lehetőségeit, és különleges intézkedések bevezetését, valamint az önkormányzatok és az állami szervek folyamatos és szigorúan összehangolt együttműködését, illetve nemzetközi segítség igénybevitelét igényli.” [Kat. 3. § 5. pont]

¹⁴⁷ „Katasztrófaveszély: olyan folyamat vagy állapot, amelynek következményeként okszerűen lehet számolni a katasztrófa bekövetkezésének valószínűségével, és amely ezáltal veszélyezteti az emberi egészséget, környezetet, az élet- és vagyónbiztonságot.” [Kat. 3. § 9. pont]

rendeletek, valamint a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezés szabályai szerepelnek.

Az V. fejezetben kiemeli a Kat. a veszélyhelyzetben és a katasztrófaveszély esetén végrehajtandó feladatokat. A korábbi törvényben csak fogalomként szereplő katasztrófaveszélyhez mint „küszöb alatti helyzethez” tartalmat is rendel¹⁴⁸, miáltal a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szervének vezetője – bizonyos feltételek megléte esetén – megteheti a legszükségesebb intézkedéseket a katasztrófa megelőzése, illetve következményeinek enyhítése érdekében.

A veszélyhelyzetet különösen kiváltó tényállásokat, amit korábban a polgári védelmi törvény¹⁴⁹ tartalmazott, most a Kat. sorolja fel, kibővítve az elmúlt másfél évtized katasztrófavédelmi tapasztalatai alapján:

„a) elemi csapások, természeti eredetű veszélyek, különösen:

aa) 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,

ab) 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,

ac) több napon keresztül tartó kiterjedő, folyamatos, intenzív, megmaradó hóesés vagy hófúvás,

ad) más szélsőséges időjárás következtében az emberek életét, anyagi javait a lakosság alapvető ellátását veszélyeztető helyzet következik be,

ae) földtani veszélyforrások.

b) ipari szerencsétlenség, civilizációs eredetű veszélyek, különösen:

ba) a veszélyes anyagokkal és hulladékokkal történő tevékenység során a szabadba kerülő anyag az emberi életet, egészséget, továbbá a környezetet tömeges méretekben és súlyosan veszélyezteti,

bb) nem tervezett radioaktív kiszóródás és egyéb sugárterhelés, amely a biztonságot kedvezőtlenül befolyásolja és a lakosság nem tervezett sugárterhelését idézi elő.

c) egyéb eredetű veszélyek, különösen:

ca) tömeges megbetegedést okozó humánjárvány vagy járványveszély, valamint állatjárvány,

cb) ivóvíz célú vízkivétellel érintett felszíni és felszín alatti vizek haváriaszerű szennyezése,

cc) bármely okból létrejövő olyan mértékű légszennyezettség, amely a külön jogszabályban meghatározott riasztási küszöbértéket meghaladja,

cd) a kritikus infrastruktúrák olyan mértékű működési zavara, melynek következtében a lakosság alapvető ellátása több napon keresztül, vagy több megyét érintően akadályozott.” [Kat. 44. §]

Ez a fejezet tartalmazza a Kormány veszélyhelyzetben bevezethető rendkívüli intézkedéseit, külön a rendeleti úton bevezethető és külön a rendeleti felhatalmazás alapján alkalmazható rendkívüli intézkedéseket.

¹⁴⁸ „A 3. § 9. pontjában meghatározott katasztrófaveszély esetén a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szerve vezetője a katasztrófavédelmi feladatok ellátása keretében – a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter által előzetesen jóváhagyott központi veszélyelhárítási terv szerint – azonnal intézkedik az emberi élet, a létfenntartáshoz szükséges anyagi javak, a kritikus infrastruktúrák védelme, a lakosság alapvető ellátásának biztosítása, valamint a katasztrófa következményeinek lehető legkisebbre csökkentése érdekében.” [Kat. 43. § (1) bekezdés]

¹⁴⁹ 1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről

A Kat. VI. fejezete foglalkozik a polgári védelmi kötelezettséggel. A polgári védelem katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladatait, a polgári védelmi szervezetek működését szabályozó rendelkezéseket – a polgári védelemről szóló törvény¹⁵⁰ hatályon kívül helyezésével egy időben – a Kat. tartalmazza.

Ugyanez a fejezet írja le a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettséggel kapcsolatos rendelkezéseket. Lényegében a Kat. átveszi a Hvt. azonos tárgyú paragrafusait, adaptálva a különleges jogrend veszélyhelyzeti típusára. Ezzel a gazdaságmozgósítás alapfeladatai – a veszélyhelyzetre értelmezve – megjelentek a Kat. törvényben is.

A szolgáltatási kötelezettségek fajtái megegyeznek a Hvt-ben megfogalmazottakkal:

„A katasztrófavédelmi feladatok végrehajtása érdekében a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség kiterjed

- a) meghatározott gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítésére vagy a szolgáltatás igénybevételének tűrésére,
- b) valamely tevékenységtől való tartózkodásra,
- c) az igénybevételhez szükséges előkészületi tevékenységre,
- d) az igénybevétel tervezéséhez szükséges adatok közlésére [a továbbiakban az a)–d) pontban foglaltak együtt: szolgáltatás].” [Kat. 67. § (1) bekezdés]

A szolgáltatások igénybevételének célja analóg a Hvt-vel:

„Ha a katasztrófavédelem érdeke más módon nem vagy nem megfelelő időben, illetve csak aránytalanul nagy ráfordítással elégíthető ki, szolgáltatás igénybevételével kell biztosítani a polgári védelmi feladatok ellátását, különösen veszélyhelyzetben a védekezéshez szükséges feltételek megteremtését.” [Kat. 68. § (1) bekezdés]

A fenti „feladatok teljesítése érdekében már a felkészülés időszakában, e törvény alapján elrendelhető a szolgáltatásra kötelezett részére:

- a) az igénybevételre kijelölt ingatlanok, továbbá ingó dolgok és ezek adataiban történt változások bejelentése, valamint igénybevételre alkalmas állapotban tartása,
- b) a lakosság alapellátásához szükséges tartalékok és készletek képzése,
- c) a szolgáltatás teljesítéséhez szükséges előkészületi tevékenység, ideértve a tervezési feladatokat is,
- d) a bejelentések valódiságának, a szolgáltatások teljesíthetőségének helyszíni ellenőrzése, az ellenőrzés során feltárt hiányosságok megszüntetése,
- e) a gyakorlatokhoz szükséges ingatlanok és ingó dolgok ideiglenes igénybevétele.” [Kat. 68. § (1) bekezdés]

A felhatalmazó rendelkezésekben a katasztrófavédelmi szabályzat részletes szabályai között szerepel a gazdasági-anyagi szolgáltatások teljesítése és a kártalanítással összefüggő eljárás részletes szabályainak kidolgozása. [Kat. 80. § m) mg) alpont]

A nemzetgazdaság biztonságos működésének és védelmi felkészítésének 2012-2030 közötti időszakra vonatkozó átfogó koncepciója (Átfogó Koncepció)

Az Átfogó Koncepció a stratégiai dokumentumok készítésének szabályzata alapján hat fő részből áll, ezen kívül vezetői összefoglalót és következtetéseket is tartalmaz.

Az 1. részben (Bevezetés) a koncepció a kötelező kellékek (pl. indíttatás, felhatalmazás) bemutatása mellett fogalmi lehatárolásokat tesz, amelyek közül kiemelem a gazdaságbiztonsági rendszer és a gazdasági biztonság meghatározását, valamint a gazdaság működésének válsághelyzeteit.

A koncepció gazdaságbiztonsági rendszernek nevezi „a nemzetgazdaság biztonságos válsághelyzeti működését és az arra való hatékony felkészítést szolgáló normál időszaki tevékenység-, intézkedés- és feltételrendszert, amely a válsághelyzetek megelőzési,

¹⁵⁰ 1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről

felkészülési, védekezési, helyreállítási folyamatainak gazdasági erőforrás szükségletét hivatott kielégíteni.” [Átfogó Konceptió 1.5.0. 15. o.]

A biztonság általános definíciójának mintájára kimondható, hogy „a gazdasági biztonság ugyanúgy egyénekhez (fogyasztókhöz), emberi közösségekhez (pl. szolgáltatói csoportokhoz), államokhoz, nemzetközi rendszerekhez – hazai és nemzetközi gazdasági szereplőkhöz – köthető kategória, amely vagy valamilyen gazdasági érték, illetve érdek ellen irányuló fenyegetés, veszély, kockázat megjelenése kapcsán felmerülő általános igényben, vagy egyéb fenyegetés, veszély, kockázat elhárítása során felmerülő gazdasági igényben fejeződik ki.” [Átfogó Konceptió 1.5.2. 16. o.)

„A gazdaság működése szempontjából válsághelyzetek az állam, a társadalom, illetve a gazdaság működésének olyan kivételes esetei, amelyekben a kialakult helyzet kezeléséhez rendkívüli jogrend vagy kormányzati intézkedés alapján erőforrások mozgósítására (igénybevételére) van szükség.” [Átfogó Konceptió 1.5.3. 21. o.) Ezeket a kivételes eseteket javasolja a koncepció gazdaságbiztonsági válsághelyzetnek nevezni.

Ilyen kivételes esetet előidézhetnek a 131 Korm. rend-ben értelmezett alábbi gazdaságmozgósítási helyzetek:

- a) „a kihirdetett minősített időszak¹⁵¹,
- b) a minősített időszaki fenyegetettség kialakulásának közvetlen kockázatát jelentő esemény; ha okszerűen lehet számolni a minősített időszak kihirdetését indokoló esemény bekövetkezésének valószínűségével,
- c) az egyéb – a minősített időszak kihirdetését nem indokoló olyan hazai vagy nemzetközi esemény, állapot, amely veszélyezteti az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát, a természetes és az épített környezetet, a közrendet és közbiztonságot, az alkotmányos rendet, a nemzetközi stabilitást, továbbá
- d) a gazdaság működőképességét tartósan korlátozó, esetleg ellehetetlenítő esemény.” [Átfogó Konceptió 1.5.3. 21. o.)

A 2. rész (Helyzetelemzés) rövid nemzetközi kitekintést és részletes hazai helyzetképet ad a gazdaság biztonságáról és védelmi felkészítéséről. Bemutatja a hazai szabályozási és az intézményi környezetet, a gazdaságfelkészítési tervezés helyzetét, a rendszer finanszírozását, valamint a nemzetközi gazdaságbiztonsági kapcsolatokat.

Lényeges eleme a rendszer bemutatásának a horizontális témák számbavétele. Itt azok a gazdasági biztonsággal kölcsönhatásban lévő védelmi tervezési rendszerek vannak felsorolva, amelyek erőforrás hátterét a nemzetgazdaság hivatott biztosítani, ugyanakkor jelentős befolyással vannak az ország gazdasági biztonságára vagy a nemzetgazdaság biztonságos működésére. „Ezek közül a leglényegesebbek:

- Honvédelem, a Magyar Honvédség és a szövetséges fegyveres erők, valamint a Kormány irányítása alá tartozó katonai nemzetbiztonsági szolgálatok (a Katonai Biztonsági Hivatal és a Katonai Felderítő Hivatal) válsághelyzeti szükségletének tervezése;

- Katasztrófa-elhárítás, a katasztrófák elleni védekezésben részt vevő szervek (katasztrófavédelmi és egyéb rendvédelmi szervek, polgári védelmi, gazdálkodó szervezetek, a Magyar Honvédség, állami és társadalmi szervezetek, önkormányzatok stb.) válsághelyzeti működéséhez szükséges gazdasági erőforrások tervezése;

- Rendvédelem és bevándorlás politika, a BM irányítása alá tartozó rendvédelmi szervek (a Rendőrség, a Terror-elhárítási Központ, a Büntetés-végrehajtás, a Polgári

¹⁵¹ Minősített időszak: az Alaptv. 48. cikk (1) bekezdés a) pontja alapján rendkívüli állapotnak, b) pontja alapján szükségállapotnak, 51. cikk (1) bekezdése alapján megelőző védelmi helyzetnek, 53. cikk (1) bekezdése alapján veszélyhelyzetnek kihirdetett állapot vagy helyzet, illetve az Alaptörvény 52. cikk (1) bekezdése alapján váratlan támadásnak nyilvánított esemény. [131 Korm. rend. 2. § 1) pont alapján aktualizálva]

Nemzetbiztonsági Szolgálatok) és a Bevándorlási Hivatal válsághelyzeti működéséhez szükséges gazdasági erőforrások tervezése;

- Pénzügy, a nemzetgazdaság válsághelyzeti működésének és a reagálóerők minősített időszakai szükségletének pénzügyi biztosításáért felelős szervek és szervezetek (Magyar Nemzeti Bank, Nemzeti Adó- és Vámhivatal, Magyar Államkincstár) válsághelyzeti igényeinek tervezése;

- Egészségügy, a lakosság, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, valamint a válsághelyzeti állami feladatok végrehajtásában közreműködő egyéb szervezetek válsághelyzeti gyógyszer-, kötszer-, egészségügyi anyag és szolgáltatás igényének tervezése;

- Környezetvédelem és fenntarthatóság, a természetes és az épített környezet védelméhez szükséges erőforrások tervezése. A gazdaságbiztonság környezeti szempontjainak vizsgálata. Az ivóvíz-, a környezet-, az élelmiszerbiztonság és a GMO¹⁵²-mentesség mint Alaptv. szinten rögzített¹⁵³ stratégiai, gazdasági prioritások védelme;

- Vízkárelhárítás, ár- és belvízvédelem, aszály- és vízminőségi kárelhárítás;

- KIV; a kritikus infrastruktúrák tulajdonosainak, üzemeltetőinek az infrastruktúra védelméhez szükséges gazdasági erőforrások tervezése, melynek alapja a beazonosított és kijelölt infrastruktúrák gazdasági teljesítménye, interdependencia¹⁵⁴ mutatója (a függőségi pontok száma);

- Bíróságok minősített időszakai működése, a bírósági szervezetek minősített időszakai működéséhez szükséges sajátos erőforrások tervezése.” [Átfogó Konceptió 2.4. 43. o.]

Az Átfogó Konceptió 3. része a jövőképet tartalmazza. Az előterjesztők véleménye szerint „a helyzetelemzésben feltárt problémás területek megfelelő kezelésével, a koncepcióban felsorolt fejlesztések végrehajtásával – a szakértői becslés szerint nem hamarabb, mint – középtávon, 2030-ra el lehet érni a következő célállapotot.

A gazdaság – folyamatos működése fenntartása mellett – tartósan biztosítani képes a lakosság válsághelyzeti ellátásához szükséges alapvető létfenntartási cikkeket, szolgáltatásokat, rendelkezik a szükséges képességekkel a válsághelyzetek kezeléséhez és megfelelő mennyiségű tartalék erőforrással a beavatkozás késedelem nélküli megkezdéséhez.

A gazdaság megfelelő teljesítőképességgel rendelkezik egy közepes intenzitású válsághelyzet kezeléséhez a beavatkozó szervek szükségletét kielégítő erőforrások biztosítására. Emellett folyamatosan fenntartja saját biztonságos működését.” [Átfogó Konceptió 3. rész 45. o.]

Az Átfogó Konceptió 4. része tartalmazza a stratégiai alapelveket, követelményeket, amelyekről a Tanulmány 2. fejezete részletesen ír.

A rendszerfejlesztés célrendszerét az 5. rész mutatja be.

A stratégiai cél:

„A nemzetgazdaság folyamatos működésének fenntartása válsághelyzetben – a reagáló erők működési feltételeinek teljes körű biztosítása mellett.” [Átfogó Konceptió 5.1. 49. o.]

Ennél többet mond az átfogó célok felsorolása:

„A stratégiai cél a következő átfogó célok megvalósítása útján érhető el:

1. Az alapvető létfenntartási termékek és szolgáltatások válsághelyzeti biztosítása.

2. Válsághelyzeti energia-ellátás biztosítása.

¹⁵² Genetikailag módosított élőlények

¹⁵³ XX. Cikk (2) bekezdés

¹⁵⁴ Kölcsönös függőség

3. A válsághelyzeti reagáló erők kockázatelemzésen alapuló követelménytámasztással meghatározott szükségletének kielégítése.
4. A közszolgáltatások elégséges szintjének meghatározása.
5. Stratégiai erőforrás-tartalékok, védelmi és helyreállító képességek késedelem nélküli rendelkezésre állása.
6. A gazdaság működése szempontjából alapvető szolgáltatások biztosításához szükséges infrastruktúrák kritikus elemeinek hatékony védelme.
7. Együttműködés nemzetközi és magán szereplőkkel a válság kezelésében.
8. A kis- és középvállalkozások szerepének megerősítése a nemzetgazdaság folyamatos működése fenntartásában” [Átfogó Koncepció 5.2. 49. o.]

Az Átfogó Koncepció „6. Beavatkozási területek, eszközök” című része javaslatokat tartalmaz a rendszerfejlesztés szabályozási eszközeire, az intézményi környezet megerősítésének módjára, a tervezés és végrehajtás korszerűsítésére, a finanszírozás eszközrendszerének bővítésére és a nemzetközi gazdasági biztonság előnyeinek kihasználására.

A „Következtetések, javaslatok” befejező részben azonnal feladatként javasolta a koncepció a gazdaságbiztonságról szóló törvény megalkotását, ehhez el kell készíteni a javasolt intézkedések és költségvetési hatásai ütemezését, valamint a gazdaságbiztonsági beszerzések tervezésének szabályait – összhangban az új közbeszerzési törvény és az európai védelmi beszerzési irányelv előírásaival. További azonnali feladatként javasolta a koncepció a gazdasági-pénzügyi ágazati biztonsági stratégia kidolgozását.

Az Átfogó Koncepciót a Kormány a 2011. XI. 30-ai ülésén elfogadta. Az anyag „Nem nyilvános” minőségű, kiadásra nem került, a dokumentum másolati példányait megkapták a kormányülések állandó résztvevőin kívül a védelmi felkészítésben érintett országos szervek első számú vezetői, illetve a fővárosi, megyei védelmi bizottságok elnökei.

1410/2011. (XII. 1.) Korm. határozat a gazdaságbiztonsági rendszer létrehozásának feladatairól

A Koncepció elfogadásakor határozatot hozott a Kormány a gazdaságbiztonsági rendszer létrehozásának 3, azonnalinak ítélt feladatáról:

1. Készüljön előterjesztés először a gazdaságbiztonságról szóló törvény szabályozási koncepciójáról, majd a gazdaságbiztonságról szóló törvényről (Felelős: a nemzetgazdasági miniszter és a nemzeti fejlesztési miniszter)

2. Készüljön javaslat a feladatok végrehajtásának finanszírozási rendjére. (Felelős: a nemzetgazdasági miniszter)

3. Készüljön előterjesztés a gazdasági-pénzügyi ágazati biztonsági stratégiáról. (Felelős: a nemzetgazdasági miniszter az MNB elnöke véleményének figyelembevételével)

Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája /NBS/ [1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat]

Az új NBS épít a tárgyban korábban készült¹⁵⁵ stratégia elvi, szerkezeti, formai kialakítására. Tartalmában hazánk mai globális és közvetlen környezeti biztonsági helyzetét írja le, figyelembe veszi a NATO 2010. évi új Stratégiai Koncepcióját és az Európai Unió Lisszaboni Szerződését (2009). Ezek a változások időszerűvé tették a magyar dokumentum felülvizsgálatát, követve az EU- és NATO-tagállamok gyakorlatát is. Az NBS ezért számos tekintetben folyamatosságot hordoz az előző, 2004-es stratégiával, de egyúttal épít a releváns nemzetközi szervezetek, valamint a hazánkhoz hasonló méretű és adottságú szövetséges országok hasonló dokumentumaira is.

¹⁵⁵2073/2004. (IV.15.) Korm. hat. a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról

A felépítésében követi a korábbi hasonló stratégiákat: Négy fejezete van.

- I. Magyarország biztonságpolitikai környezete.
- II. Magyarország helye és biztonságpolitikai érdekei a világban.
- III. A Magyarországot érintő biztonsági fenyegetések, kihívások és azok kezelése.
- IV. A Nemzeti Biztonsági Stratégia végrehajtásának eszközrendszere.

Néhány jellemző – a gazdasági-pénzügyi szemszögből érdekes – megállapítás, amely összehasonlítja az új NBS-t a korábbi hasonló dokumentumokkal:

- A korábbi dokumentumok születésekor a NATO- és EU tagságunk előtt, illetve küszöbén voltunk, ma már betagozódott tagok vagyunk a két integrációs szövetségben;

- „Egy Magyarország, illetve szövetségesei ellen irányuló, hagyományos fegyverekkel végrehajtott támadás veszélye jelenleg elenyésző mértékű”¹⁵⁶ (a korábbi csekély mérték elenyésző mértékre mérséklődött). Ezután sem lehet azonban figyelmen kívül hagyni bizonyos hagyományos kockázatokat és fenyegetéseket, amelyek jelentősége ugyan csökkent, de nem szűnt meg.

- Továbbra is nagyobb az ambíciószint, mint a költségvetési lehetőség. Nem biztosított a költségvetési háttér a megfogalmazott igények, eszközök biztosítására.

- A mostani NBS fő üzenete – hasonlóan a környezetünkben megjelenő biztonságpolitikai dokumentumokhoz –, az elhúzódó világgazdasági válságra való figyelem felhívás. Biztonságpolitikai szakértők szerint: korunk jellemzője, hogy a gazdasági biztonság fogja meghatározni a társadalmak prioritását, a kormányok kulcsproblematikáját hosszabb távon. A gazdasági-pénzügyi biztonság az NBS megvalósításának eszközrendszerét, anyagi feltételét, a szilárd gazdasági alapot hivatott biztosítani, ezáltal a gazdasági biztonság megőrzése nemzetbiztonsági kérdés.

- Az NBS végrehajtásának eszközrendszerében első helyen szerepel a következő megfogalmazás: „Magyarország biztonságának szilárd gazdasági alapokon kell nyugodnia, amely egyfelől megteremti a hatékony biztonságpolitika erőforrásait, másfelől pedig az ország stabilitásának fokozása révén növeli az ország érdekérvényesítő képességét. A kormány ezért – Magyarország szövetségi kötelezettségeit is szem előtt tartva – mindenkor feladatának és kötelességének tekinti, hogy az ország teherbíró képességével összhangban, megfelelő forrásokat biztosítson az ország és állampolgárai védelmére. Alapvető biztonságpolitikai cél a gazdasági és pénzügyi stabilitás folyamatos erősítése és felügyelete, a makroprudenciális szabályozás erősítése, a nemzetgazdaság külső kockázati kitettségének csökkentése, a társadalom jólétének megalapozott, biztonságos és hosszú távú erősítése. Az euró-zónához való csatlakozás a jövőben szintén fontos eszköz a sérülékenység csökkentésére. Gazdasági mozgásterünk szélesítésének fő eszköze a külső és belső adósságállomány, ezen belül a devizaadósság arányának csökkentése, az államháztartási hiány mérséklése, a gazdasági növekedés feltételeinek megteremtése, a foglalkoztatottak számának emelése, valamint a feketegazdaság és korrupció visszaszorítása.” [NBS 39. pont]

Az NBS – elődjeitől eltérően – nem szorgalmazza az ágazati biztonsági stratégiák elkészítését, mindössze szüksézávan javasolja: „Az egyes állami intézmények biztonsággal összefüggő tevékenységének összhangban kell állnia a Nemzeti Biztonsági Stratégiával, és az ágazati stratégiák időszakos felülvizsgálata során figyelembe kell venni a Nemzeti Biztonsági Stratégia releváns rendelkezéseit.” [NBS 51. pont]

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

¹⁵⁶ [NBS 4. pont, 1035/2012. (II. 21.) Korm. hat.]

A Hvt. felhatalmazása alapján készült kormányrendelet részletezi a Nemzeti Intézkedési Rendszer (a továbbiakban: NIR) alkalmazási időszakait:

a) az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (a továbbiakban: NATO) kezdeményezi a tagállamoknál a válságreagálási intézkedések bevezetését;

b) szükséges a NATO válságreagálási intézkedései szövetségi szintű bevezetésének Magyarország általi kezdeményezése, illetve a szövetséges fegyveres erők magyarországi alkalmazása vagy más szövetségi válságreagáló képesség magyarországi igénybevétele és a kialakult vagy fenyegető válsághelyzet szerinti nemzeti intézkedés vagy a különleges jogrend bevezetésére jogosult szerv a NIR alkalmazásáról dönt;

c) a NATO Válságreagálási Rendszert alkalmazó nemzetközi gyakorlatok során, továbbá a nemzeti felelős, az ágazati felelős szervek, valamint az együttműködő szervek felkészítésekor;

d) sajátos nemzeti érdekből, a NATO Válságreagálási Rendszertől függetlenül, a nemzeti intézkedés vagy a különleges jogrend bevezetésére jogosult szervnek a NIR alkalmazására irányuló döntése alapján;

A kormányrendelet leírja a NIR rendeltetését, célját, a rendszer elemeit, a résztvevő szervek – a NIR koordinációjáért felelős szerv és az ágazati szervek – feladatait. Szabályozza az ágazati válságreagálási intézkedések bevezetésének és végrehajtásának folyamatát. Meghatározza a NIR működtetését támogató infrastruktúrával szemben támasztott követelményeket. Ismerteti a Nemzeti Intézkedések Gyűjteményét, amely a NATO Válságreagáló Rendszerben meghatározott intézkedésekkel összhangban lévő intézkedés- és előírásmintákat tartalmaz. Meghatározásra került továbbá a NIR működtetéséhez elengedhetetlen kapcsolattartás és együttműködés rendje, valamint az értesítési és riasztási rend.

2012. évi CLXVI. törvény a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről és 65/2013. (III. 8.) Korm. rendelet a törvény végrehajtásáról, valamint 360/2013. (X. 11.) Korm. rendelet az energetikai létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről (a továbbiakban: Lrt.)

A kritikus infrastruktúrák védelmének szabályozására hozott Lrt. törvény címét a közel 4 éves jogalkotói munka végső szakaszában magyarították, így mindössze egy helyen maradt meg a törvény szövegében a régi kifejezés¹⁵⁷, ahol igazolja a törvény a 2008. december 8-i 2008/114/EK tanácsi irányelvnek való megfelelést.

A rövid, mindössze 7 címből és 16 paragrafusból álló jogszabály tömören összefoglalja az anyagi javak védelmének, az alapvető szolgáltatások biztosítása folyamatosságának érdekében végzett védelmi tevékenység legfontosabb szabályait. Az értelmező rendelkezésekben tisztázza az alapfogalmakat, köztük a létfontosságú rendszerelem¹⁵⁸, a létfontosságú rendszerelem védelme¹⁵⁹ kategóriákat. Ezután a létfontosságú rendszerellemmé

¹⁵⁷ „16. § Ez a törvény az európai kritikus infrastruktúrák azonosításáról és kijelöléséről, valamint védelmük javítása szükségességének értékeléséről szóló, 2008. december 8-i 2008/114/EK tanácsi irányelvnek való megfelelést szolgálja.” [Lrt. 16. §]

¹⁵⁸ „f) *létfontosságú rendszerelem*: az 1–3. mellékletben meghatározott ágazatok valamelyikébe tartozó eszköz, létesítmény vagy rendszer olyan rendszerleme, amely elengedhetetlen a létfontosságú társadalmi feladatok ellátásához – így különösen az egészségügyhöz, a lakosság személy- és vagyónbiztonságához, a gazdasági és szociális közszolgáltatások biztosításához –, és amelynek kiesése e feladatok folyamatos ellátásának hiánya miatt jelentős következményekkel járna.” [Lrt. 1. § f) pont]

¹⁵⁹ „e) *létfontosságú rendszerelem védelme*: a létfontosságú rendszerelem funkciójának, folyamatos működésének és sértetlenségének biztosítását célzó, a fenyegetettség, a kockázat, a sebezhetőség enyhítésére vagy semlegesítésére irányuló valamennyi tevékenység.” [Lrt. 1. § e) pont]

történő kijelöléssel foglalkozik, külön címben a nemzeti¹⁶⁰ és külön az európai¹⁶¹ létfontosságú elemek esetében és külön cím alatt hozza a hazai és az európai létfontosságú elemekre vonatkozó közös szabályokat. A nemzeti létfontosságú rendszerem kijelöléséről az ágazati kijelölő hatóság az ágazati¹⁶² és horizontális¹⁶³ kritériumok alapján a közigazgatási hatósági eljárás szabályainak megfelelően határozatban dönt. Az energiaágazatra különös szabályokat állapít meg a törvény.

Rögzíti a törvény a Kormánynak az éves jelentéstételi kötelezettségét az Európai Bizottság számára az európai létfontosságú rendszeremnek kijelölt rendszeremek biztonságával kapcsolatban.

A törvény 3 mellékletében – a hatályba léptetés időrendjének megfelelően – tartalmazza a létfontosságú rendszeremek ágazatait. Az 1. melléklet ágazataira (energia és a közlekedés) nézve a törvény kihirdetését követő negyedik hónap első napjától hatályos a szabályozás, a 2. melléklet (agrárgazdaság, egészségügy, pénzügy, ipar) ágazataira 2013. július 1., míg a 3. melléklet szerinti ágazatok (infokommunikációs technológiák, vízügy, jogrend – kormányzat, közbiztonság – védelem) esetében 2014. január 1. a hatálybalépés határideje.

A záró rendelkezésekben kapott felhatalmazások alapján a Kormány kiadta a törvény végrehajtásáról szóló 65/2013. (III. 8.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: Vhr.).

A Vhr. részletesen szabályozza a lehetséges létfontosságú rendszeremek azonosítási eljárását, a nemzeti létfontosságú rendszeremmé történő kijelölés, valamint a kijelölés visszavonásának szabályait, külön az európai létfontosságú rendszeremmé történő kijelölés, valamint a kijelölés visszavonásának szabályait. Külön cím írja le a biztonsági összekötő személy képzési követelményeit és foglalkoztatásának feltételeit, másik cím az üzemeltetői biztonsági tervre vonatkozó előírásokat. A további címek a létfontosságú rendszeremek védelmének ellenőrzésével, az üzemeltetővel szemben kiszabható közigazgatási bírság összegével, a bírság kiszabásának szabályaival, a nyilvántartási és adatbiztonsági előírásokkal, a létfontosságú rendszeremek védelmében közreműködő szervek együttműködésével foglalkoznak.

A rendelet előírásait az energiaágazat létfontosságú rendszeremeinek azonosítása, kijelölése, kijelölésének visszavonása és védelme tekintetében a külön kormányrendeletben¹⁶⁴ foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

A Vhr. 1. melléklete tartalmazza a nemzeti létfontosságú rendszeremmé kijelölés egyik feltételeként meghatározott horizontális kritériumokat.

¹⁶⁰ „g) *nemzeti létfontosságú rendszerem*: e törvény alapján kijelölt olyan létfontosságú rendszerem, amelynek kiesése a létfontosságú társadalmi feladatok folyamatos ellátásának hiánya miatt jelentős hatása lenne Magyarországon,” [Lrt. 1. § g) pont]

¹⁶¹ „c) *európai létfontosságú rendszerem*: e törvény alapján kijelölt olyan létfontosságú rendszerem, amelynek kiesése jelentős hatással lenne – az ágazatokon átnyúló kölcsönös függőségből következő hatásokat is ideértve – legalább két EGT-államra,” [Lrt. 1. § c) pont]

¹⁶² „a) *ágazati kritérium*: azok a szempontok, az azokhoz tartozó küszöbértékek, műszaki vagy funkcionális tulajdonságok, amelyek egy eszköz, létesítmény rendszeremének megzavarása vagy megsemmisítése (a továbbiakban együtt: kiesés) által kiváltott hatásra vonatkoznak, és amelyek teljesülése esetén az eszköz, létesítmény, rendszer vagy azok része létfontosságú rendszeremmé jelölhető ki azzal szoros összefüggésben, hogy mely ágazatba tartozik,” [Lrt. 1. § a) pont]

¹⁶³ „d) *horizontális kritérium*: azok a szempontok, az azokhoz tartozó küszöbértékek, műszaki vagy funkcionális tulajdonságok, amelyek egy eszköz, létesítmény rendszeremének kiesése által kiváltott hatásra vonatkoznak, és amelyek teljesülése esetén – figyelemmel a bekövetkező emberiélet-veszteségekre, az egészségre gyakorolt hatásra, a gazdasági és társadalmi hatásokra, a természetre és az épített környezetre gyakorolt hatásra – az eszköz, létesítmény, rendszer vagy azok része létfontosságú rendszeremmé jelölhető ki attól függetlenül, hogy mely ágazatba tartozik, [Lrt. 1. § d) pont]

¹⁶⁴ 360/2013. (X. 11.) Korm. rend. az energetikai létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről

A Vhr. 2. mellékletében az üzemeltetői biztonsági terv lehetséges követelményei találhatóak.

A külön az energetikai ágazatra hozott kormányrendelet¹⁶⁵ meghatározza az ágazati kritériumokat mind a nemzeti, mind az európai létfontosságú rendszerelemekké nyilvánításhoz. Részletesen szabályozza a lehetséges létfontosságú rendszerelemek azonosítási eljárását, az ágazati minősítés és a horizontális kijelölés folyamatát. Külön rendelkezéseket tartalmaz más EGT-állam¹⁶⁶ lehetséges európai létfontosságú rendszerelemével, valamint más EGT-állam kijelölésre irányuló kezdeményezésével kapcsolatban.

Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiája [1656/2012. (XII. 20.) Korm. határozat]

A bevezetőben meghatározásra kerül a Nemzeti Katonai Stratégia (a továbbiakban: NKS) célja: összhangban Magyarország Alaptörvényével, a védelmi szféra tevékenységét meghatározó jogszabályokkal, a NATO Stratégiai Koncepciójával, valamint az Európai Biztonsági Stratégiával, továbbá a Nemzeti Biztonsági Stratégiában lefektetett elvek alapján azoknak a stratégiai szintű célkitűzéseknek, irányoknak, eszközöknek és forrásoknak a kijelölése, amelyek révén a Magyar Honvédség teljesítheti küldetését.

Elfogadja az NKS, hogy az abban kitűzött célok végrehajtására csak korlátozottan állnak rendelkezésre költségvetési erőforrások.

Az ország biztonsági helyzetét illetően az Alapvetések részben megállapítja, hogy a „globális biztonsági környezetben zajló rendkívüli dinamikájú és méretű változások kiszámíthatatlanságot okoznak. Európában és szomszédságában a 21. század elején is előfordulhat, hogy a katonai erő kap elsődleges szerepet egy regionális konfliktusban. Mindez továbbra is szükségessé teszi a hiteles katonai erő fenntartását.”[NKS 5. pont]

A biztonság és stabilitás ellen ható folyamatok közül kiemeli a számítógépes hálózatok elleni támadások növekvő számát és károkozási potenciálját. Megállapítja, hogy a „kiberfenyegetésnek a hagyományos fenyegetésektől eltérő jellemzői szükségessé teszik a háborúval kapcsolatos fogalmaink átfogó felülvizsgálatát és adott esetben módosítását.” [NKS 33. pont]

Egyre súlyosabb problémákat jelentenek az energiabiztonság romló helyzete, a globális éghajlat- és környezetváltozás, a környezetszennyezés, a szélsőségesebbé váló időjárás hatásai, a nyersanyag- és természeti erőforrások kimerülése, az egészséges ivóvízhez jutás és a világban egyre súlyosabb formában jelentkező élelmezési gondok. Ezekből várhatók a konfliktusok fő forrásai, illetve erősítő tényezői. Számolni kell a természeti és ipari katasztrófák száma és súlyossága növekedésével.

A haderő várható alkalmazásának jellemzői bemutatásánál kiemeli az NKS, hogy a Magyar Honvédség alkalmazására jellemzően válságkezelő műveletekben kerül sor, de egyre többször válhat szükségessé a humanitárius célú beavatkozás és segítségnyújtás katonai erő alkalmazásával. A válságok kezelése összetett civil és katonai erőfeszítést, együttműködést igényel. Megállapítja, hogy az „újfajta, aszimmetrikus kihívások miatt bővült a háború és a támadás fogalmainak jelentése. A károkozás mértékétől függően egy nem fegyveres támadás – megítélését tekintve – akár egy fegyveres támadással is egyenértékű lehet. Ilyen fenyegetést jelent elsősorban a kiber hadviselés, amely anyagi kár okozásában és a közrend megzavarásában potenciálját tekintve egyre kevésbé marad el a hagyományos fegyverektől.” [NKS 52. pont]

¹⁶⁵ 360/2013. (X. 11.) Korm. rend. az energetikai létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről

¹⁶⁶ „b) EGT-állam: az Európai Unió tagállama és az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes más állam,” [Lrt. 1. § b) pont]

A rendelkezésre álló költségvetési erőforrások szűkülésének „megállítása és megfordítása érdekében Magyarország Kormánya határozatban kötelezte el magát arra, hogy a HM költségvetése a 2013–2015-ös költségvetési évekre vonatkozóan legalább a 2012. évi tervezett költségvetési támogatásának nominálértékén kerül biztosításra, a 2016-os költségvetési évtől kezdődően pedig a GDP részarány évi legalább 0,1 százalékpontos növelésével a támogatási főösszeg 2022-re – az európai NATO tagállamok átlagát közelítve – eléri a GDP 1,39%-át”. [NKS 55. pont]

Az NKS kimondja, hogy a megfogalmazott célkitűzések „megvalósítása érdekében törekedni kell arra, hogy a védelmi költségvetésben már középtávon megvalósuljon a személyi juttatások, a működési és a fejlesztési kiadások 40-30-30 %-os aránya.” [NKS 56. pont]

A végrehajtási irányelvek között írja az NKS, hogy a hadfelszerelés fejlesztését a rendelkezésre álló korlátozott erőforrások célirányos felhasználásával kell tervezni. „Kiemelt figyelmet kell fordítani a nemzetgazdaságban és a hazai hadiiparban rejlő lehetőségek feltárására és kiaknázására.” [NKS 87 pont]

3.4. A gazdaságmozgósítással összefüggő intézkedési tervek

A HB a 11/371/1986 számú határozatában előírta a minisztériumok, országos hatáskörű szervek és a fővárosi, megyei tanácsszervek gazdaságmozgósítási és polgári védelmi intézkedési tervrendszer felépítésének és az egyes tervek kidolgozása szabályainak újra meghatározását, amit az OT elnöke egy 1987. évi tájékoztatóban¹⁶⁷ jelentetett meg. A határozat intézkedési terv készítési kötelezettséget állapított meg a gazdaságmozgósítási munkába bevont minisztériumok, országos hatáskörű szervek, valamint a fővárosi, megyei tanácsszervek részére. Az intézkedési tervek alapjául szolgálnak a már idézett „kék könyv”¹⁶⁸, a jóváhagyott 1986. évi Számítási Év terve (a továbbiakban: SzÉ terv), a háborús jogszabály-tervezetek¹⁶⁹, valamint a gazdaságirányításban, a közigazgatás szervezetében történt változások.

A gazdaságmozgósítás minden – alapelvekben meghatározott – időszakára ki kellett dolgozni az elvégzendő feladatokat tartalmazó, országosan egységes tervrendszer szerinti intézkedési tervet. A tervhivatali tájékoztató mellékletében részletesen leírásra került az egyes intézkedési tervek tárgya és tartalma. Külön mellékletben összeállított mátrix jelezte az egyes tervek elkészítéséért felelős szervezetet, valamint külön melléklet tartalmazta a polgári védelem intézkedési terveinek jegyzékét. A gazdaságmozgósítási intézkedési terveket a 2. táblázatban mutatom be.

2. táblázat

Az intézkedés jele és száma	Az intézkedési terv tárgya	Téma-felelős	Az intézkedést kidolgozó szerv
GM-01	Egységes riasztási, berendelési és készütségbhelyezési terv	OT-HM, MT TH	minden szerv
GM-02	A szerv (intézmény) gazdaságmozgósítási feladatai, szervezete, ügyrendje.	OT	minden szerv
GM-03	A hadigazdálkodás tervezési rendje	OT	OT
GM-04	Termékgazdálkodás, árszabályozás és árelőőrzés	OÁH	IpM, ÉVM, MÉM, BkM, Főv. és Megy. tanácsok

¹⁶⁷ OT tájékoztatója a gazdaságmozgósítással összefüggő intézkedési tervek kidolgozásának szabályairól. OT szám: 004707/IV/1987.

¹⁶⁸ A népgazdaság háborúra történő felkészítésének és mozgósításának alapelvei. A HB 7/368/1986. sz. hat. melléklete. OT – HM kiadvány, 1986.

¹⁶⁹ lásd a következő 4. pont alatt

GM-05	Statisztikai adatszolgáltatási rendszer	KSH	IpM, ÉVM, MÉM, BkM
GM-06	Munkaerőgazdálkodás és a munkakötelezettség bevezetésével kapcsolatos feladatok	ÁBMH	ÁBMH, Főv. és Megy. tanácsok
GM-07	A háborús pénzgazdálkodás rendje	PM	PM
GM-08	Az oktatási és művelődési feladatok ellátásának biztosítása	MM	MM, Főv. és Megy. tanácsok
GM-09	Az „SzÉ” terv végrehajtását szolgáló intézkedések		
a/	Az ipari, élelmiszergazdasági termelés és szolgáltatás feladatai	IpM, MÉM	IpM, ÉVM, MÉM, BkM, PM, EüM, OÁH, OT, Főv. és Megy. tanácsok
b/	Az építőipari tevékenység feladatai	ÉVM	ÉVM, Főv. és Megy. tanácsok
c/	A közlekedés forgalmi, kereskedelmi és műszaki szervezési intézkedései	KM	ÉVM, MÉM, BkM, KM, EüM, Főv. és Megy. tanácsok
d/	A Posta és távközlés forgalmi és műszaki szervezési feladatai	MP	MP, Főv. és Megy. tanácsok
e/	Energiái gazdálkodási feladatok	IpM	IpM, Főv. és Megy. tanácsok
f/	Közterületi és temetkezési feladatok	ÉVM	ÉVM, Főv. és Megy. tanácsok
g/	Beruházási és fenntartásokkal kapcsolatos feladatok	OT	OT
h/	Vízgazdálkodás, vízellátás	OVH	OVH, Főv. és Megy. tanácsok
GM-10	Mezőgazdasági termelési kötelezettség és a felvásárlás feladatai	MÉM	MÉM, Megy. tanácsok
GM-11	A háborús egészségügyi ellátás rendszere	EüM,	EüM, Főv. és Megy. tanácsok
GM-12	A belkereskedelmi áruforgalom és az ellátás szervezése	BkM	BkM, Főv. és Megy. tanácsok
GM-13	A külkereskedelmi forgalom technikai lebonyolításának rendje	KKM	KKM
GM-14	A külkereskedelmi ügyletekkel kapcsolatos pénzügyi és elszámolási rendszer	KKM, PM	KKM, PM
GM-15	A bankrendszer háborús működésének szabályozása	PM	PM
GM-16	A gazdálkodó szervek és a lakosság adózásának és adóellenőrzésének rendje	PM	PM
GM-17	Szociálpolitikai feladatok és tevékenységek	OTF	OTF
GM-18	A fegyveres szervek mozgósításából adódó gazdaságmozgósítási feladatok	HM, OT	

GM-19	Hálóterv		
-------	----------	--	--

2. táblázat. A minisztériumok, országos hatáskörű szervek és a fővárosi, megyei tanácsok gazdaságmozgósítási intézkedési terveinek jegyzéke [Forrás: OT 004707/IV/1987. sz. anyag 2. melléklete alapján]

A fővárosi és megyei tanácsszervek egyébként már 1981-től készítene intézkedési terveket mozgósítási időszakokra. A HB HB-6/321/1981. sz. határozata¹⁷⁰ alapján a megyei intézkedési tervek rendszere már tartalmazta a számítási év /SzÉ/ tervét, az intézkedési terveket és a háborús jogszabályok gyűjteményét. [5]

Az intézkedési tervek rendszerét a rendszerváltás után nagymértékben módosították. Kikerültek belőle a háborús gazdálkodásra vonatkozó klasszikus gazdaságmozgósítási intézkedések és természetesen az SzÉ terv végrehajtására vonatkozó tervek. Az 1992. évi Koncepció alapján a HM Védelmi Koordinációs Irodán elkészített tervrendszer formailag még emlékeztetett az 1986. évi rendszerre. A rendszerváltás utáni rendszer megyei védelmi bizottságokat érintő intézkedéseit az alábbiakban mutatom be:¹⁷¹

01. sz. Terv: Riasztási, értesítési és készenlétbe helyezési feladatokra

02. sz. Terv: Szervezeti és tevékenységi kör módosítására

03. sz. Terv: Eseménykövető és jelzőrendszer készenlétbe helyezésére (MONITORING)

17. sz. Terv: Kulturális javak védelme

18. sz. Terv: Közigazgatás mozgósítására

19. sz. Terv: Minősített időszakai tömegtájékoztatás feladatok végrehajtására

20. sz. Terv: Katasztrófa elhárítási feladatokra

21. sz. Terv: Polgári védelmi tevékenység vezetésére

22. sz. Terv: Befogadó Nemzeti Támogatás (BNT) terve.

A fenti felsorolásból hiányzik a 10. sz. Terv, amely a megyei védelmi bizottságoknak a 131. Korm. rend. alapján készített Védelemgazdasági alaptervét tartalmazza. 2003 előtt a megyei védelmi bizottság 10-es számú intézkedési terve a fegyveres erők, rendvédelmi szervek és a lakosság minősített időszakai ellátásának tervét tartalmazta.

A mára jócskán elavult, de papíron még élő intézkedési tervrendszer felülvizsgálatát 2012-ben határozta el a HM, amiről a HM Védelmi Hivatal honlapján is olvashatunk¹⁷².

4. A KÜLÖNLEGES JOGREND IDŐSZAKÁBAN ELRENDELHETŐ, ILLETVE RENDELETI ÚTON KIHIRDETHETŐ RENDKÍVÜLI INTÉZKEDÉSEK

Az állam az ún. minősített időszakokban kivételes hatalomgyakorlást biztosít magának, és ezt a normál békeidei törvények rendelkezéseitől eltérő intézkedésekkel éri el. Ezeket a rendkívüli intézkedéseket békében, jogszabálytervezet formájában kidolgozzák, és a különleges jogrend időszakában hirdetik ki.

4.1. Az I. világháborús törvényekben

¹⁷⁰ HB-6/321/1981. sz. határozat: A fővárosi és megyei honvédelmi bizottságok „M” feladatai, szervezete és ügyrendje

¹⁷¹ Védelmi igazgatás minősített időszakokban [http://www.zmne.hu/kmdi/Horvath_Laszlo_Vedelmi%2520_igazgatas.pdf (letöltve: 2014. 01. 25.)]

¹⁷² [A HM Védelmi Hivatal] „Kialakítja az ország védelmi tervének részét képező, a területi és helyi védelmi igazgatási szervek válsághelyzeti és minősített időszakai tevékenységét szolgáló intézkedési tervrendszerre vonatkozó elgondolást és összehangolja a végrehajtást célzó tevékenységet.” [http://www.kormany.hu/hu/honvedelmi-miniszterium/hirek/hm-vedelmi-hivatal (letöltve: 2014. 01. 25.)]