

Farkas Ádám

Az állam fegyveres védelmi rendszerének kérdései a kortárs fenyegetések tükrében¹

„Még magasról nézvést
Mevolna az ország,
Werbőczi-utódok
Foldozzák, toldozzák...”

Ady Endre: Ülj törvényt, Werbőczi²

2015-ben, nem sokkal a párizsi támadások után, az ukrán hibrid háború ingadozásával, valamint az Iszlám Állam még beláthatatlan kimenetelű ténykedésével egy időben egy a válságkezelés jogi aspektusaival foglalkozó konferencián úgy vélem mindenképp figyelmet kell fordítani az állam fegyveres védelmének rendszerszintű kérdéseire. Ezekről óhatatlanul a mottóként választott Ady Endre idézet juthat eszünkbe, miszerint „*Még magasról nézvést mevolna az ország.*” Kérdés azonban, hogy mit látunk akkor, amikor a magasról a konkrétumok mélységébe szállunk alá, és részleteiben vizsgáljuk az állam fegyveres védelmi rendszerét Ennek mai kereteit ugyanis Hazánkban egy teljesen más hangulatú, teljesen más előzményektől formált időszak, az 1989-es rendszerváltozás alakította ki, s mára talán már méltán mondhatjuk, hogy mint oly sok már részint felülvizsgált, illetve még áttekintésre váró kérdés, úgy ez is megérett az újrarendelésre.

¹ A tanulmány a szerzőnek a Diskurzus 2015. évi 1. számában megjelent munkájának átdolgozott, bővített változata. (Lásd: Farkas Ádám: *Észrevételek és javaslatok a fegyveres védelem egyes szabályozási kérdéseire az ukrán válság és a nemzetközi terrorizmus legújabb kihívásai tükrében.* In *Diskurzus a Batthyány Lajos Szakkollégium Tudományos Folyóirata* 2015/1. szám 3-15. o.)

² Belia György (szerk.): *Ady Endre összes versei.* Budapest: Szépirodalmi könyvkiadó, 1971. 518. o.

Ezt az újragondolást a biztonsági körülményekben beállt változások, az államfelfogás elmúlt majd három évtizedes változásai, valamint a történelem dinamikája épp úgy indokolja, mint az alkotmányos hangsúlyok változása. Vitán felül áll és indokolást sem igazán igényel, hogy a rendszerváltás fő célja az volt, hogy az állam fegyveres erőszak apparátusait a hatalommegosztás parlamentáris rendszerébe kényszerítse, ha kell az operativitás-csökkenés árán is.³ Ezen a szabályozási sémán persze apróbb korrekciók – főleg a NATO és EU csatlakozás örvén, valamint a csapatmozgások szabályozásában – történtek, de rendszerszintű újragondolásról nem beszélhetünk az állam fegyveres védelmének hatásköri és szervezeti szabályrendszerére nézve. Jelen tanulmány célja ezért, hogy elemezze magát a rendszert, áttekintse a kor kihívásait, és ezek alapján megfogalmazzon néhány aktuálisnak vélt feltevést és vitaindító gondolatot, bízva abban, hogy azok hasznosnak mutatkoznak az állam fegyveres védelmének szabályozási vizsgálatában és esetleges reformjában. Mindezek előtt fontos leszögezni, hogy korunk biztonsági kihívásait komplex szemlélet és eljárások alkalmazásával kell kezelni, amelynek csupán csak egy része az állam fegyveres védelmi rendszerének kérdése.

1. Bevezetés, avagy a kortárs kihívások üzenete

Amikor a fegyveres erők és még tágabban a fegyveres védelem szabályozásáról, demokratikus kontrolljáról, állam- és jogtudományi interpretációjáról gondolkodunk, hajlamosak vagyunk arra, hogy kizárólag egy-egy aktuális botrány, egy-egy megrázó nemzetközi

³ Erről mondta azt Prof. Dr. Kukorelli István Dr. Till Szabolcs ezredes úr „*A honvédelem alkotmányos kereteinek hangsúlyeltolódásai a rendszerváltástól az Alaptörvényig*” című doktori értekezésének munkahelyi vitáján, hogy „*Visszaemlékezve a háromszögletű Nemzeti Kerekasztal tárgyalásaira, igenis ki kell mondanunk, hogy a fegyveres erő tekintetében ott és akkor az operativitás számunkra nem bírt jelentőséggel a hatalommegosztás és az alkotmányos korlátozás követelményei mellett.*”

példa, egy-egy történelmi dicstelenség leereagálására szorítkozzunk. Ez az értelmezési tendencia nem jelent sem többet, sem kevesebbet, mint azt, hogy az állam fegyveres karaktere – leszámítva talán a nemzetközi közjog egyes, ma szintén kikezdett vonatkozásait – a meglévő keretek mellett eseti jelleggel fejlődik, vagy változik, vagyis annak átalakítása és újragondolása nem rendszerszintű és kimunkált. Azt is mondhatnánk, hogy a fegyveres védelem jogi vonatkozásai nélkülözik a valóban átfogó, emellett pedig elméleti és történelmi szemléletet, mivel azt az adott korok adott kihívásaitól kényszerített „*Werbőczy utódok foldozzák, toldozzák...*”

Ez a sok esetben kevésbé hatékony, vagy inkább visszás, de vitathatatlanul tradicionális metódus – aminek nemzetközi negatív példázatát adja a katonai magánvállalatok visszatérése⁴ – rendkívül

⁴ Bővebben lásd: Farkas Ádám: *A régi és új harca: a védelmi tevékenységek kiszervezése*. In *Közjogi Szemle* 2013/2. szám 59-66. o. Farkas Ádám: *A védelmi tevékenységek kiszervezésének elméleti és felelősségi alapproblémái*. In *Közjogi Szemle* 2013/4. szám 59-65. o. Kálmán János: *The International Regulation of Private Security Providers – a Brief Analysis*. In Kálmán János (szerk.): *Legal Studies on Contemporary Hungarian Legal System*. Győr: Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2014. 148-173. o. Kálmán János: *Mercenaries reloaded?: Applicability of the notion of 'mercenaries' in relation to private military companies and their employees*. In *Acta Juridicata Hungaria* 2013/4. szám 367-383. o. Kálmán János: *Zsoldosok újratöltve?: A zsoldosok fogalmának alkalmazhatósága a katonai magánvállalatok és alkalmazottaik vonatkozásában*. In *Közjogi Szemle* 2012/4. szám 53-63. o. Herbert M. Howe: *Global order and the privatization of security*. In *Fletcher Forum of World Affairs* 1998. Summer 1-10. o. Dan Guttman: *Governance by contract*. In *Public Contract Law Journal* Vol. 33 No. 2. 321-360 o. Kateri Carmola: *Is's all contract now: Private Military Firms and a Clash of Legal Culture*. In: *The Brown Journal of World Affairs* 2006 Fall/Winter 161-173. o. Jackson Nyamuya Maogoto: *Subcontracting sovereignty*. In: *The Brown Journal of World Affairs* 2006. Fall/Winter 147-160. o., Pap András László: *Megjegyzések a nemzetbiztonsági intézkedések kiszervezésének módszertanához*. In: *Állam és Jogtudomány* 2011. 3.sz. 351-359. o. Pap András László: *Privatizált közfeladatok*. In: *Beszélő* 2007. 11. szám 36-50. o.

veszélyes gyakorlattá növi ki magát abban a korban, amelyben a biztonsági kihívások egyre változatosabbak és egyre nagyobb számban jelennek meg, ismét – vagy még mindig – többfrontos „védekezésre” kényszerítve ezzel az államot és a társadalmat.

Korunk, pontosabban az elmúlt három dekád feltehetően egy olyan történelmi átmeneti időszak a jaltai világrend bukása után, amelyben jószerevel válaszütra kerülnek mindazok az elméleti és realitásbeli rendszerek, amelyeket fundamentálisnak és megrendíthetetlennek hittünk az elmúlt évszázadok fejlődése nyomán. A kapitalizmus világrendszere,⁵ az állam rendszereiben a decentralizációs megoldások,⁶ a nemzetközi biztonsági közeg

⁵ A világrendszer elmélet követői szerint korunk meghatározó rendszere a globális kapitalizmus, mint világgazdasági rendszer, amely felülkerekedett a nemzetállamokon és bár nem azok nélkül, de azok felett működik, függetlenül az állami fennhatóságtól és az államhatároktól. (Lásd: Szigeti Péter: *Világrendszerkérdésben*. Budapest: Napvilág kiadó, 2005. Immanuel Wallerstein: *Bevezetés a világrendszer elméletébe*. Budapest: L'Harmattan kiadó – Eszmélet Alapítvány, 2010.) Ez a tőkeáramlás tekintetében elvitathatatlan, ahogy a pénzpiac befolyásoló ereje felől nézve is. Nem lehet azonban elfelejteni – ahogy ezt Immanuel Wallerstein a Nemzetvédelmi Egyetemen 2010-ben tartott előadásán is kiemelte – hogy ennek a világrendszernek vannak olyan meghatározó szereplői, amelyek nem tekinthetők kapitalizmusnak – mint a Kína – mégis kiválóan alkalmazkodnak és kooperálnak ebben a rendszerben addig, amíg ez az érdekeiket szolgálja. Kiemelendő az is, hogy a jelenlegi orosz-ukrán helyzet rávilágított arra, hogy a gazdasági szankciók ellenére igenis vannak olyan szereplők, amelyek fenntartják geopolitikai törekvéseiket.

⁶ Nem lehet elvitatni, hogy miközben a nyugati alkotmányfejlődés egyik fő eszköze és célja volt a hatalommegosztás előmozdítása, valamint az átláthatóság érdekében a decentralizáció és az államtól bizonyos hatáskörök önszabályozási körbe adása, a hitelválságból kiinduló világgazdasági válság hatására újra a beavatkozó állam útjára léptünk, ami egyértelmű centralizációval jár a feladatok hatékonyabb ellátása, és fokozottabb ellenőrzése reményében. (Csak a példák kedvéért lásd: Forgács Imre: *Mégsem éjjeliőr?* Budapest: Osiris kiadó, 2009. Kálmán János: *Az állam gazdasági szerepének változása, evolúciós megközelítésben*. In *Diskurzus* 2013/Különszám. 24-33. o. Pongrácz Alex: *A globalizált világ*

alapvetően államközi jellege,⁷ és nem utolsó sorban a demokratikus rezsimek terjedése⁸ mind-mind valamiféle recesszióba jutottak, valamiféle fragmentálódási és eróziós folyamatokon mentek, illetve mennek át, s részben a visszafordulás felé mozdulnak.

A 21. század első évtizede után látnunk kell, hogy a történelem folytatódik⁹ ahogy azt is, hogy a demokratizálódás

aktuális kérdései: államelhalás vagy államépítés? In *MTA LAW WORKING PAPERS* 2014/18. o.) Ez az irányváltás az állam biztonsági karakterében a 9/11 után megkezdődött, de feltételezhetően a Charlie Hebdo-támadás hatására, most újult erővel fog folytatódni.

⁷ Ki kell emelni, hogy bár a nemzetközi jog már elfogadta, hogy léteznek nem állami szereplők, a biztonsági kihívások terén a 20. századig – majdhogynem annak végéig – az állami szint volt a meghatározó. Azóta a nemzetközi bünszervezetek, a 9/11-el és most a párizsi eseményekkel új korszakba lépő nemzetközi terrorizmus, a kiber bűnözés és most az Iszlám Állam megingatja ezt a sémát, ami az összes eszközünk és az ezek alkalmazását meghatározó szemléleteink újraformálását fogja megkövetelni.

⁸ Elvitathatatlan, hogy a Szovjetunió összeomlása a demokráciák globális terjedésével, mondhatni diadalútjával járt. Ez a felívelés volt az, ami arra ösztönözte Francis Fukuyamát, hogy megírja korszakos munkáját, melyben azt vallotta, hogy az emberiség politikai fejlődéstörténete a liberális demokráciával elérte csúcspontját, vagyis a történelem véget ért. (Lásd: Francis Fukuyama: *A történelem vége és az utolsó ember*. Budapest: Európa könyvkiadó, 2014.)

⁹ Az 1990-es évek elejéről származó és Fukuyamához kötött nagy tézis, miszerint az emberiség politikai fejlődéstörténete a liberális demokrácia „világuralmával” véget ért, úgy tűnik megbukott. Ezt a szerző maga is – igaz burkoltan, de – kimondja azzal, hogy új művével – mintegy nagyobb figyelmet szentelve a kihívóknak, mint amilyen Kína – tovább elemzi a politikai rend fejlődésének mozgató rugóit és törvényszerűségeit. Persze ez nem azt jelenti, hogy a liberális demokráciát valami új séma váltaná fel, csupán azt, hogy a fennálló renddel szemben ugyan nincs pillanatnyilag globálisan is jelentős kiterjedéssel bíró eszmei vetélytárs – mint amilyen a szovjet birodalom volt – mégis számos olyan kihívással kell számot vetnünk, amely igenis módosítja, változásra kényszeríti a demokráciákat, vagyis a történelem folytatódik, ahogy ezt Szabó Tamás

Huntington szerinti harmadik hulláma¹⁰ mintha kifulladt volna. Ahogy Fukuyama írja újabb meghatározó munkájában, „*a harmadik hullám azonban az 1990-es évek vége utáni csúcsot követően, a 21. század első évtizedeiben »demokratikus recesszióba« fordult át, s a hullámmal érintett, nagyjából minden ötödik országban vagy újra tekintélyelvű berendezkedés jött létre, vagy legalábbis a demokratikus intézmények jelentős eróziója következett be.*”¹¹

Ez nem jelent többet és nem jelent kevesebbet, mint azt, hogy alapjaiban kell átgondolnunk mindazt, ami meghatározza a jelenünket. Újra el kell merengünk azon a folyamaton, amely történelmünk során eddig juttatott minket és szakadatlanul újratermelődő kihívások közepette igenis szisztematikusan kell újraértelmeznünk az adottnak tekintett rendszereket, valamint eszközöket, és ezek evolúcióját. Mind a gazdasági világválság, mind az arab tavasz, mind a szíriai, majd pedig az ukrán események, valamint az Al-Kaida és az Iszlám Állam jelentette fenyegetések megmutatták ugyanis, hogy a szabályozási rendszerekben rejlő deficit idővel hatalmas erővel üt vissza. E tekintetben pedig nem lehet elfelejteni, hogy „*a rendszer instabilitásának okozója végső soron a politika kudarca: abban rejlik, hogy elmaradt a kielégítő nemzeti és nemzetközi szintű szabályozási kontrollmechanizmusok kiépítése.*”¹² Ez alól a törvényszerűség alól pedig az állam fegyveres védelmi rendszere sem kivétel, sőt a legújabb kihívások tükrében az épp hogy a legégetőbb kérdések közé került, újra.

Amit tehát alapvetően vizsgálnunk kell ahhoz, hogy érdemben – történelmi, szakmai-politikai, és tudományos értelemben is – előre léphessünk a fegyveres védelem szabályozásának kérdésében az elkövetkezendő években, az az állam fegyveres védelmének

Fukuyama-recenziójának címe is mutatja. (Lásd: Szabó Tamás: *A történelem folytatódik*. In *Regio* 2014/1. szám 193-206. o.)

¹⁰ Lásd: Samuel P. Huntington: *Democracy's third wave*. In *Journal of Democracy* 1991/2. szám 12-34. o.

¹¹ Francis Fukuyama: *A politikai rend eredete az ember előtti időktől a francia forradalomig*. Budapest: Akadémiai kiadó, 2012. 20. o.

¹² Fukuyama i.m. 2012. 24. o.

hatásköri rendszere és nem utolsó sorban eddigi állam- és jogtudományi leképeződése. E tekintetben pedig úgy vélem meg kell kondítanunk a vészharangokat és fel kell hívnunk arra a figyelmet, hogy a fegyveres védelem kérdése mostoha gyermek a hazai állam- és jogtudományi gondolkodásban, miközben maga a kérdéskör fundamentális jelentőségű.

Az állam fegyveres védelmének, katonai karakterének szabályozása mindig generális hatalmi kérdés volt, ami előbb az egyértelmű hatalmi-politikai tiltás, majd a jogállamiság meggyökeresedésével a „politikai korrektség” éles határokat húzó keretei miatt rendszeresen kívül esett az állam- és jogtudományi diskurzus és a kutatói szemlélet horizontjain. Ennek köszönhető, hogy az egyes kiemelt területek és intézmények vizsgálatánál mélyebb analízisre a magyar tudományos élet nem vállalkozott. Az alkotmányos berendezkedést közvetlenül nem érintő vonatkozásokban hiányoznak a biztos, a jelentős vitákon felül álló alapvető fogalmak. Nem születtek átfogó, a fegyveres védelem, vagy a katonai sajátosságok jogi elméletét, rendszerét, evolúcióját vizsgáló munkák, amit nem enyhít az sem, hogy a nemzetközi irodalomról is szűk – már-már Georg Nolte¹³ munkájára szorítókozó – kivételekkel ugyanez mondható el.

Fogalmi tisztázásra van szükség. Újra elő kell vennünk az alapvető kérdéseket: azt hogy milyen kapcsolatban van állam és erőszak, azt hogy az államfejlődésben milyen jelentőséggel bír a fegyveres védelem és végső soron azt, hogy mindezekre figyelemmel hogyan határozhatjuk meg a fegyveres védelem jogi leképeződését és az ezzel szembeni alapvető követelményeket.

Fel kell tennünk a kérdést magunkban: Ha az alapokkal nem vagyunk tisztában, ha azokban nem vagyunk biztosak, akkor hogyan is fejleszhetnénk és építhetnénk azt, ami ezen a bizonytalan fundamentumon nyugszik? Az illúziók¹⁴ kora után nem tudunk

¹³ Georg Nolte: *European Military Law Systems*. Berlin: DeGruyter Recht, 2003.

¹⁴ Kicsit mintha minden a világrendet érintő olvasat, ami a Szovjetunió összeomlása után született, illúzió lett volna. Ezt példázza A

egybehangzó és magabiztos választ adni arra, hogy állam és erőszak milyen viszonyban áll igazán, miközben azt szeretnénk megválaszolni, hogy ezt a kérdéses kapcsolatot hogyan kellene szabályozni és fejleszteni.

Fogalmi, elvi, elméleti alapok kellene, amiket a mélyebb átgondolás mellett a történelem tud megvillantani előttünk, hiszen „*az elméletalkotás tehát a valóság feldolgozásának gondolati módzata, amelynek történeti és tapasztalati tényanyagra kell támaszkodnia.*”¹⁵ Tehát jelenünk minden kihívása egyben szükségképpen történelmi kihívás is, az alkotmány- és jogfejlődés egy új korszakának megoldandó feladata, amit nehezen oldhatnánk meg a korábbi hasonló korszakváltások áttekintése, megismerése nélkül.

Mindezek talaján azonban tükröt kell tartanunk magunk elé abban a tekintetben is, hogy miközben – szerencsére – szabályaink és kontrollmechanizmusaink vannak, van-e ezek mögött kimunkált fogalmi háttér, tudjuk-e hogy az, amit kontrollálunk, miként is írható le a szabályozó – jogi – jelnyelvének hálózatában. Ki kell

történelem vége, a szuverenitás Wriston szerinti infokommunikációs alkonya (Walter Wriston: *The Twilight of Sovereignty*. New York: Scribner, 1992. letöltve: 2014.10.11. <http://dl.tufts.edu/catalog/tufts:UA069.005.DO.00097#myImageGallery>) a Brzezinski által elsők között képviselt USA hegemonia teória (Lásd: Zbigniew Brzezinski: *A nagy sakktábla*. Budapest: Európa könyvkiadó, 1999.), a civilizációk összecsapása (Lásd: Samuel P. Huntington: *A civilizációk összecsapása és a világrénd átalakulása*. Budapest: Európa könyvkiadó, 1998.), de talán még a posztamerikai világ is (Lásd: Fareed Zakaria: *A posztamerikai világ*. Budapest: Gondolat kiadó, 2009.). A valóság azonban, hogy ezek színopszisa írja le igazán az átmeneti időszak szövevényességét, amiből most már nyilvánvalóan tovább kell lépni egy olyan rend felé, ahol nem csak államokkal szemben kell fellépni, ahol nincs kizárólagossága sem a fegyveres és biztonsági, sem a gazdasági, sem a politikai megoldásoknak, ahol óhatatlanul az egész társadalmi-jogi-politikai rendszerünket kell majd áttekintetni, hogy kiálljuk a kor próbáját.

¹⁵ Szigeti Péter: *Világrendszernézőben*. Budapest: Napvilág Kiadó, 2005. 9. o.

mondanunk, hogy erre sincs teljesen megnyugtató válaszunk. Ez pedig azt jelenti számomra, hogy a különös szintjének kihívásoktól folyamatosan kényszerített vizsgálata mellett prioritásként kell kezelni a tág értelemben vett fegyveres erő szabályozási és jogtudományi kérdéseit – és ezek történetét – az általános szintjén is.

A kihívások korában, amelyben jelenleg élünk, nem elsősorban az egyes jogintézményeket és szabályozási megoldásokat kell önmagukban vizsgálni, hanem egy történelmi evolúció eredményeként elének álló rendszert kell (újra)felfedezni, amelyben mindezek értelmezhetővé válnak. Azt a gondolat kísérletet kell megpróbálnunk leképezni a fegyveres védelem állami és jogi vonatkozásai terén, amit az állami- és politikai rend kérdéshalmazaira válaszul Samuel P. Huntington 1968-ban, majd 2006-ban,¹⁶ Francis Fukuyama pedig előbb 1992-ben¹⁷ majd 2011-ben¹⁸ kísérelt meg. Fontos leszögezni, hogy ezt azért kell megtenni, mert a kiüresedő címkéknél és eszméknél több kell,¹⁹ és ez a több a

¹⁶ Samuel P. Huntington: *Political order in changing societies*. London-New Haven: Yale University Press, 1968. (Bővített, átdolgozott kiadás Francis Fukuyama előszavával: 2006.)

¹⁷ Francis Fukuyama: *A történelem vége és az utolsó ember*. Budapest: Európa könyvkiadó, 2014. (Első kiadás: 1992.)

¹⁸ Francis Fukuyama: *A politikai rend eredete az ember előtti időktől a francia forradalomig*. Budapest: Akadémiai kiadó, 2012.

¹⁹ „Meglátásom szerint a demokrácia terjedése megtorpanásának okait jelenleg nem az eszmék szintjén kell keresnünk.” (Fukuyama i.m. 2012. 29. o.) Korunkban nem az eszmék kezdik ki a fennálló rendet, a nyugati civilizációban megcsontosodott protokollokat, hanem a kihívások újszerűsége és összetettsége, ami a ki nem mondott, vagy eltagadott kérdésekre, valamint a nyugati államfejlődésben rejlő immanens feszültségekre is rámutat. Ennek a kihívásnak a valóságbeli miliője pedig ténszerűen fizikai támadások közepette zajlik, ami elengedhetlenné teszi a fegyveres védelem kérdésének felülvizsgálatát és dogmáktól való megtisztítását a dezetatizáció és az állam fegyveres erejének leépítése után. Efelé már elindultunk, hiszen a 2014-es walesi NATO csúcs döntött a védelmi kiadások emeléséről, azonban jó volna, ha a cselekvésnek végre a tudományos és rendszerszintű bázisát is biztosítjuk a jog oldaláról is.

fegyveres védelem jelentőségének és államfejlődési fontosságának (újra)felfedezése és jogi értelmezése, ami megnyitja az utat e téren is az igazi stratégiai szemlélet kiújulása felé.²⁰

A huszadik század végének történelmi léptékben is korszakosnak remélt változásai a béke és biztonság terén mára láthatóan és tapasztalhatóan nem hozták meg a kívánt és remélt átalakulást, vagyis az illúziók kora véget ért. Egyszerűen fogalmazva, a világ nem lett klasszisokkal békésebb, biztonságosabb és kiszámíthatóbb, mint annak előtte, csupán megváltoztak a körülmények. Ma már nyugodtan mondhatjuk, hogy az emberiség egy újabb bizonytalansági korszakba, a kihívások korába lépett át. Ez nem csak azt jelenti, hogy érvényességüket veszítették az 1990-es évek ilyen-olyan eufórikus tételei, hanem azt is, hogy rendszerszinten kell újragondolni és szükség szerint újrafogalmazni a fegyveres védelemmel kapcsolatos nézeteinket, elveinket és szabályrendszerünket, melyeknek egyik sarokpontját a mindennapjainkban megjelenő veszélyekre figyelemmel a fegyveres védelem hatásköri és szervezeti rendje adja.

²⁰ Az utóbbit példázza a Brzezinsk-trend, amely Zbigniew Brzezinski életútjának, munkásságának újraértékelését, fontosságának hangsúlyozását tűzte zászlajára egy olyan világban, ahol Brzezinski stratégia nézetei – igaz amerikanizmusában némi korrekcióval, de – újra kurrenssé válnak. E vonatkozásban lásd: Charles Gati (szerk.): *Zbig. Zbigniew Brzezinski, a stratégia*. Budapest: Noran Libro, 2014. Zbigniew Brzezinski: *Stratégiai vízió. Amerika és a globális hatalom válsága*. Budapest: Antall József Tudásközpont, 2013. Zbigniew Brzezinski: *The Choice: Global Domination or Global Leadership*. New York: Basic Books, 2004. Zbigniew Brzezinski: *Second Chance: Three Presidents and the Crisis of American Superpower*. New York: Basic Books, 2007. Zbigniew Brzezinski: *America and the World: Conversations on the Future of American Foreign Policy*. New York: Basic Books, 2008. Zbigniew Brzezinski: *A nagy sakktabla*. Budapest: Európa könyvkiadó, 1999.

2. Az állam fegyveres védelmének rendszere és hazai „demokratikus” dogmái

Hadsereg, fegyveres erő, katonailag szervezett őrtestületek, fegyveres szervek, rendvédelmi szervek, csupa olyan fogalom, amelyeket az állam fegyveres erőszak-monopóliumát realizáló szervezetekre összefoglaló jelleggel fellelhetünk a magyar terminológiában. Ezek mindegyike használt, valaha – illetve ma is – létező terminus, de egyikről sem mondhatjuk, hogy azok átfogóan lefednék a szóban forgó összes szervezetet, vagyis valódi összefoglaló fogalomként funkcionálnának, sőt ezek változása inkább bizonytalanságot idézett csak elő.²¹

Ennek egyik fő oka, hogy a probléma természetesen csak az újabb történelmi fejlődés eredményeként állt elő, hiszen az állam fegyveres védelmének differenciálódása előtt alapvetően a hadsereg volt a meghatározó őrtestület, ami mellett minden más speciális volt és az állam egésze felől nézve terminológiailag kevésbé mutatkozott jelentősnek.

Hosszú időn keresztül ezt a problémát az egyszerűség elvén a konkrét szervezetek megnevezésével, vagy a generális tevékenység – honvédelem, rendvédelem, politikai rendészet – tételezésével lehetett áthidalni. Ez azonban az állam rendszerszintű vizsgálatának szintjén nem mutatkozik elégségesnek meglátásom szerint.

Erre figyelemmel jelen keretek között szükséges bizonyos munkafogalmakat használni, amelyek segíthetik az állam legitim fizikai erőszak monopóliumát intézményesítő szervezeteinek összefoglaló megnevezését. Munkafogalmaim között (1) *a katonai karakterű szervek* megnevezés jelzi magukat a szervezeteket, míg (2)

²¹ E tekintetben lásd: Pántya Péter: *A Magyar Köztársaság fegyveres és rendvédelmi szervei*. In *Hadmérnök* 2008/2. sz. 177-187. o., Lipics László: *Fegyveres szervek-e a rendvédelmi szervek?* In *Hadtudomány* 2010/1-2. sz. 145-162. o., Teke András: *Paradigmák fogságában, avagy katonából rendőr?* (letöltve: 2015. február 6. http://www.szvmszk.hu/files/images/Orszagos/Szakmai_Kollegium/publika_cioK/Katonabol_rendor.pdf)

az állam fegyveres védelmi rendszere a védelmi tevékenységek, illetve a szervezetek összefüggéseit, viszonyait, az ezek közti hatáskör- és feladat megosztási sémákat, mint szisztémát.

Katonai karakterű szervek alatt az állam legitim fizikai erőszak monopóliumának érvényesítésére törvényileg feljogosított, – fő szabály szerint – katonai rendfokozati hierarchiában, parancsuralmi vezetési rendszerben és a szervezet egészét általánosságban jellemző fegyveres jelleggel működő testületeket értem.

Ezeknek a szerveknek a fenti jól megragadható közös jellemzői a jog terepében is nagy jelentőséggel bírnak, hiszen ezek szabályozása egyúttal az állam erőszak-monopóliumának jogi leképezésével is azonosítható. A hasonlóságok mellett azonban a különbözőségeknek is különös jelentősége van a jog szövetében, mivel a katonai karakterű szervek sajátos feladatai, funkciói, és ebből következően módszerei, jogosítványai és eljárásai a jogállami hatáskörmegosztás rendszerében élesen elhatárolandók kortárs alkotmányos alapvetéseink szerint a normál jogrend időszakában.

Az állam fegyveres védelmének rendszere felfogható a legitim fizikai erőszak intézményesített monopóliumának szisztematikus vázrajzaként is, amelyből nem csak a konkrét szervezetek – vagyis az egyes katonai karakterű szervek – hanem azok funkció, egymáshoz való viszonya, egymásra-utaltsága, irányítási-vezetési specialitásai, valamint ezekből következően eljárásbeli, személyi, szakmai sajátosságai is kiolvashatók. Ezt megrajzolhatjuk a historikus fejlődés eredményeként, vagyis történeti sematizmussal, vagy az államon belüli képességek és rendeltetés szerinti funkcionális sematizmussal, annak függvényében, hogy e két – egymást kiegészítő – megközelítés közül melyik metódust indokolja az adott vizsgálat.

Minthogy a fegyveres védelem történeti sematizmusa önálló tanulmányok – ha nem kötetek – tárgyát képezheti, ehelyütt annak csak az áttekintésére szorítkozunk, hogy ezzel teremtsünk értelmezési alapot a funkcionális sematizmusnak.

2.1. Az állam fegyveres védelmének történeti sematizmusa

Már-már közhellyé silányult az a megállapítás, hogy a hadakozás egy idős az emberiséggel. Ebből és a fegyveres védelem, valamint az állam viszonyának történeti fejlődésből²² pedig evidenciaként következik az a felismerés, hogy az állam fegyveres védelmének történelmi bázisa a katonai védelem. Tudva lévő azonban az is, hogy a helyi szintű, közösségi rendfenntartásnak már a kezdetektől fogva megvoltak a maga sajátos intézményei²³ és részben az ezek által nyújtott alapokon a modern állam feladatköreinek rohamos bővülésével és differenciálódásával párhuzamosan születtek meg a haderőtől – szervezetileg és funkcionálisan is – elkülönöző,

²² Bővebben lásd: Farkas Ádám: *Gondolatok az állam fegyveres védelméről*. In *Jogelméleti Szemle* 2014/2. szám. 1-14. o. Farkas Ádám: *A totális védelemről*. In Kecskés Gábor: (szerk.): *Doktori műhelytanulmányok 2013*. Győr: Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2013. p153-168. o. Farkas Ádám: *State and its Defence as Historical Constellation: Thoughts on the Historical Improvement of Modern States' Armed Defence with Regards to Carl Schmitt's Tropes of Total State and Total War*. In Kálmán János (szerk.): *Legal Studies on Contemporary Hungarian Legal System*. Győr: Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2014. pp. 39-60. o.

²³ Ezt a kettősséget kiválóan szemlélteti Tisza Miksa, mikor kiemeli, hogy „már az ókorban, a rómaiak idejében a aedilisek ügyeltek Pannónia és Dacia városaiban a közbiztonságra”, majd leszögezi azt is, hogy a városiasodás központi irányítású előmozdításában „érdekes, hogy a közérdeknek szolgálgó épületeket a katonaság emelte.” Tisza Miksa: *Magyarország rendőrségének története*. Pécs: „Haladás” nyomda részvénytársaság, 1925. 13-14. o.

Az aedilisekre vonatkozó megállapítását megerősíti Földi András és Hamza Gábor római jog tankönyve is. Lásd: Földi András, Hamza Gábor: *A római jog története és intézményei*. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó, 2006. 21-22. o.

országos hatáskörű, központosított, és állami felügyeletű fegyveres védelmi testületek.²⁴

Lényegében tehát a 19. század végére kirajzolódó állammal már nem egyszerűen fegyveres védelemről, hanem a fegyveres védelem rendszeréről kell beszélnünk, amelyben a közös eredő – a minősített, tehát legitim és legális állami erőszak – mellett eltérő feladat- és hatásköröket, valamint eltérő képességeket és elkülönült szervezeteket jeleníthetünk meg.

Ha a fegyveres védelem rendszere felől közelítünk, akkor teljesen nyilvánvalónak tűnik, hogy sem az egyetemes történelem, sem a magyar történet vonatkozásában nem tekinthető tökéletesen helyállónak az a feltevés, amely a korai időkben a katonaságot – a hadsereget – jelenítette meg az állam fegyveres védelmének kizárólagos formájaként. Azt azonban elfogadhatjuk, hogy az emberiség történetében hosszú időn át a jellegében katonai természetű, tehát az elsődlegesen külső védelemre és az ellenség teljes leküzdésére hivatott védelmi szerveződések voltak meghatározóak,²⁵ amelyek nem kizárólag a szűk értelemben vett

²⁴ Például lásd: Szentgyörgyvári Tamás: *A Magyar Királyság határvédelmi rendszerének kiépítése: 16-18. század*. In Kálmán János (szerk.): *Quot capita tot sententiae II. A Batthyány Lajos Szakkollégium Tanulmánykötete 2013*. Győr: Széchenyi István Egyetem Batthyány Lajos Szakkollégium, 2013. 175-189. Szentgyörgyvári Tamás: *A hazai idegenrendészeti jog vizsgálata a 20. század első évtizedeiben, különös tekintettel a hatósági szervezet bemutatására*. Győr: Széchenyi István Egyetem Batthyány Lajos Szakkollégium, 2015.

²⁵ Természetesen, ahogy ezt már fentebb leírtam, ennek jellege, szervezési elvei és természetesen működése folyamatos változásban volt a történelem során. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a legalapvetőbb és a haderőre máig jellemző ismérvek – vagyis az elsődlegesen külső ellenség elleni felhasználás, valamint az ellenség teljes, akár megsemmisítéssel azonosítható semlegesítésére való törekvés – kivesztek volna ebben a változási folyamatban. A fegyveres védelem differenciálódása is pontosan erre a tényre épült, hiszen a belrend terén – fő szabály szerint –, illetve a speciális biztonsági kihívások – például csempészet, illegális migráció, stb.

hadsereget jelentették. Ezt a megállapítást a történelmi fejlődés csak a 19-20. századdal kezdi átfogóan felváltani,²⁶ nem kis mértékben alapozva a megszorítóan értelmezett haderőtől elkülöníthető – igaz arányaiban azzal rivalizálni nem feltétlenül képes – előzményekre. Függetlenül ugyanis attól, hogy azok a sereg részét képezték, vagy valamiféle sajátos tömörülésként öltöttek testet, már a kezdetektől tudjuk, hogy léteztek olyan ha úgy tetszik erőszak szervek, amelyek speciális feladatokkal és speciális módszerekkel, eljárásokkal realizálták azokat az erőszakteteleket, melyekre a hatalmi államnak szüksége volt.

Ennek legalapvetőbb alátámasztása az a másik közhely, miszerint a kémkedés az egyik, ha nem a legősibb mesterség. A hírszerzők, felderítők, szabotőrök az állami erőszak speciális szereplőiként jeleníthetők meg.²⁷ Emellett, már a korai időktől elkülöníthető erőszak apparátust testesítenek meg a – sok esetben a hadsereg különleges alakulataként megjelenő – testőrségek, vagy kíséreték, melyeknek talán leghíresebb történelmi példáját a

– nem a klasszikus haderő ismérveire, hanem eltérő erőszakszervezeti formákra és eljárásokra volt és van szükség napjainkban is.

²⁶ Ennek a történelmi fejlődésnek a változásívét bővebben lásd a Függelék XXX- ábráján.

²⁷ „Amióta háborúk léteznek, a hírszerzésnek kulcsfontosságú szerepe van. [...] Nem érdektelen megemlíteni, hogy a korszerű hírszerzés igazi bölcsője mintegy 2500 évvel ezelőtt, az akkor alig ismert Kínában ringott. [...] Már Kr. e. 2000-ben feljegyeztek Egyiptomban egy (véltetően az első) kémjelentést, amit akkor agyagtáblára írtak és a szomszédos állam határán észlelt gyanús mozgásokról szolgált információkkal az előjárók számára. [...] Caesar minden légiójában volt tíz, külön erre a célra kiválasztott, jól képzett kéme. Ezeknek a feladata volt, hogy a lovassággal együtt, vagy az ellenség szárnyain nyomuljanak messze előre híreket szerezni. Hadvezérként Caesar tökéletesítette a katonai felderítés rendszerét és ugyanakkor kidolgozta a saját rejtjelzési rendszerét is. [...] A Római Birodalom keleti részét képező Bizánci Birodalom (Keletrómai Birodalom) urai is átvették a jól bevált római felderítő szolgálatot, és azt tovább is fejlesztették.” Hajma Lajos: *A katonai felderítés és hírszerzés története*. Budapest: ZMNE Felderítő Tanszék, 2001. 8-10. o.

praetoriánusok,²⁸ illetve a perzsa halhatatlanok²⁹ adták. Ugyanitt azonban – újfent – kiemelendő, hogy a városok, kisközösségek rendjének fenntartására már a régtől fogva ismertek különböző közhatalmi intézmények.

Mindezek a példák azonban a személyes hatalom korának intézményei voltak, melyek működése nem elsősorban az állam működéséből és rendszeréből, hanem – akárcsak a premodern hatalmi állam központi működésének jelentős része – az uralkodó – vagy a kisebb-nagyobb közösség – hatalmából következtek. Az állam intézményesült és önállósult részeként, a jogrendszerben pontosan meghatározott módon működő, mondhatni az állami hatáskörmegosztás rendszerében jól behatárolhatóan azonosítható és a hadseregtől független fegyveres védelmi szervezetekről onnantól beszélhetünk, ahonnan a modern polgári állam jogállamiságra való törekvését azonosíthatjuk. Persze jól kitapintható előzmények már ezt megelőzően is vannak, de a modern értelemben vett rendszerszintű differenciálódás csak e korszakkal jeleníthető meg.

Magyarország tekintetében ez a korszak a Kiegyezés időszakával veszi kezdetét³⁰ és talán azt is mondhatjuk, hogy 1867-től napjainkig tart, még ha a rendszer váza a huszadik század közepére lényegében meg is szilárdult. Ettől az időszaktól – vagyis a 19-20. századi differenciálódástól – célszerű meglátásom szerint katonai karakterű szervekről beszélni, ha az állam fegyveres védelmének egyes intézményeit összefoglalóan kívánjuk kezelni.

²⁸ Lásd: Sandra Bingham: *The Praetorian Guard. A History of Rome's Elite Special Forces*. London: I.B. Tauris & Co Ltd. 2013.

²⁹ Lásd: Steven R. Ward: *Immortal. A military history of Iran and its armed forces*. Washington D. C.: Georgetown University Press, 2009. 11-40. o.

³⁰ Kiválóan példázza mindezt, hogy az 1848. évi III. erdélyi törvénycikk a nemzeti fegyveres erőről a nemzeti őrseregről szóló 1848. évi XXII. törvénycikk mintájára egy elsősorban a belrend fenntartására hivatott, de katonai karakterű, fegyveres testületet hoz létre, amelybe a törvény erejénél fogva emeli be a korábban sajátos jogállású székely határőrség katonai szervezetét.

Magyarországon ez a fajta hatáskörmegosztás a dualizmus időszakában kezdett intézményesülni és – számos kilengéssel – hosszú évtizedek alatt vette fel azon formáját, melyet általánosságban ma is ismerünk. Azt is mondhatnánk, hogy a döntően katonai erővel operáló fegyveres védelem³¹ jogállami és

³¹ Fontos egyrészt megjegyezni ennek megértéséhez, hogy a Kiegyezést megelőző időben „az őrendőr zsoldoskatonája volt. Már a középkor végén a városok belső területén zsoldos rendőrség tartotta fenn a közbiztonságot...” (Tisza Miksa i.m. 16. o.), ahogy az is, hogy a csendőrség típusú „rendvédelmi” szervek mind katonai természetűek voltak. Ezt Parádi József a 15. századi előzményekre való kitekintéssel, de a francia forradalomtól kezdődően vezeti le. Ahogy ő írja: „A nagy francia forradalom idején a „gens d’armes” csapatokat már katonai rendőrségként alkalmazták. Ebből a fegyvernemből szervezte meg 1799-ben I. Napóleon császár a közbiztonsági katonai őrtestületét, melynek elnevezése „gens d’armes” maradt. [...] A csendőrség intézmény francia mintára a napóleoni császárság vonzáskörébe tartozó itáliai és németalföldi államok is átvették. Így jött létre a csendőrség Lombardiában is. 1815-re Lombardia ismét osztrák fennhatóság alá került. A Habsburgok a lombardiai csendőr ezredet nem oszlatták fel, hanem eredeti funkciójának megfelelően alkalmazták. [...] Az 1848-1849-es szabadságharc leverése után a Habsburgok az önkényuralmi rendszerre tértek át az egész birodalomban. Ebbe az új államigazgatási struktúrába kiválóan illett a csendőrség intézménye. Alexander Bach osztrák belügyminiszter javaslata alapján először Magyarországon 1849. augusztusában pozsonyi székhellyel, majd 1850. I. 6-án győri székhellyel állítottak fel csendőr ezredeket. A Monarchia többi részén 1850 tavaszán kezdték meg a csendőrség szervezését.” Parádi József: *Rendvédelmi testületek a polgári magyar állam időszakában 1867-1919*. In: *Rendvédelem-történeti Füzetek* 2013/31-32-33-34. szám. 129. o.

Másrésztől azonban az is kiemelendő, hogy az 1867-ben kezdődő polgári, jogállami, differenciáló időszak a védelemben nem jelent azonnali és megtörhetetlen szakítást a katonai erő alkalmazásával. Ezt példázza a magyar királyi honvédség karhatalmi alkalmazásának lehetősége és rendkívüli esetei (lásd: Tisza Miksa: *Magyarország rendőrségének története*. Pécs: „Haladás” nyomda részvénytársaság, 1925. 116, 250. o. Balla Tibor: *A Magyar Királyi Honvéd Lovasság karhatalmi célú*

fejlődő metamorfózisáról beszélünk, amely hazánkban a Kiegyezéssel együtt indult meg a már meglévő, jelentős előzmények és alapok figyelembe vételével.³²

A differenciálódás bázisát – a nemzetközi környezetben végbemenő változások felismerése mellett – a nemzeti függetlenség gondolatából kipattanó katonai erőmegosztás adta, mely a Kiegyezés legnagyobb elvi vitáját is jelentette. A közös hadsereg mellett a Magyar Királyi Honvédség létrehozása, valamint a népfölkelés fenntartása egyértelműen egy megújított rendszert hívott életre.

Ezen a bázison aztán a jogállamiság jegyében megerősödött az a felismerés, miszerint a rendvédelem feladataira – mint karhatalom – használható ugyan a klasszikus értelemben vett haderő, azonban a katonák elsősorban nem a belrend fenntartására és a rendvédelem feladataira kaptak kiképzést, hanem az ellenségtől való védelemre, annak megsemmisítésére, ami mind az eszközök, mind a harci módszerek, mind a felszerelések tekintetében komoly eltéréseket jelentettek a rendvédelem igényeihez mérten. Ezen felfogás képződött le abban a megoldásban, amely városokban életre hívta az államrendőrségeket, megerősítette a detektív testületet, valamint felállította az államrendőrségek és a hadsereg között félüton elhelyezkedő csendőrséget.

Ezek a 19. század végén végbemenő és jelentős változások már jól mutatják az állam fegyveres védelmének modern differenciálódását Magyarországon, amihez az államrendőrség, a csendőrség, majd a katonai határőrségek és határőrvidékek felszámolásával a határrendőrség és a határszéli csendőrség – összefoglalóan a rendvédelem³³ – intézményeit, a testőrség különálló

alkalmazása a dualizmus korában. In: *Rendvédelem-történeti Füzetek* 2018/18. szám 13-15. o.).

³² Ilyen előzményt jelentettek a testőrségek, a Nemzetőrség és 1848/49 honvéd hadserege, vagy az alkotmányossági okokból felszámolt, de funkcionálisan jelentős hagyományú határőrségek.

³³ Bővebben lásd: Forró János: *A magyar rendvédelem 1867-1968.* In: *Rendvédelem-történeti Füzetek* 2011/23. szám 60-77.o., Parádi József: *Kontinuitás és újrakezdés a XIX-XX. századi magyar rendvédelemben.* In

szervezetét,³⁴ valamint a képviselőházi őrség³⁵ önállósult intézményét hozzá véve jól láthatjuk, hogy egy rendkívül cizellált rendszere született meg az állam fegyveres védelmének.

Azt leszámítva, hogy a mai értelelem szerinti országos hatáskörű rendőrség nem létezett még 1867 és 1918 között, azt mondhatjuk, hogy a dualizmus korszakában kialakult az állam fegyveres védelmének modern rendszere, amiben a változást az első, majd még inkább a második világháború után a politikai rendészet elkülönült intézményei, illetve a titkosszolgálatok világa idézte elő a dualizmus osztrák mintáira is méltán építve.³⁶

Rendvédelem-történeti Füzetek 2011/23. szám 99-110. o., Parádi József: *Rendvédelem-karhatalom 1867-1945*. In *Rendvédelem-történeti Füzetek* 2011/23. szám 111-123. o., Parádi József: *A polgári magyar állam rendőrségei 1867-1945*. In *Rendvédelem-történeti Füzetek* 2011/23. szám 124-143. o., Szentgyörgyvári Tamás: *Az útlevevény és a határőrizet a jogi szabályozás tükrében, különös tekintettel a nagy háború időszakára*. In *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 2014/2. szám 109-136. o.

³⁴ Lásd: Csapó Csaba, Parádi József: *Az államfő magyarországi védelme az Osztrák-Magyar Monarchiában*. In *Rendvédelem-történeti Füzetek* 2012/26. szám 27-34. o., Parádi József: *Az államfő testőrségei az Osztrák-Magyar Monarchiában*. In *Rendvédelem-történeti Füzetek* 2013/27-28-29-30. szám 155-160. o., Detre Zoltán: *Az élőerős személyvédelem kialakulása, testőrségek 1707-1918 között Magyarországon*. In *Bolyai Szemle* 2008/3. sz. 79-90. o., Bangha Ernő: *A Magyar Királyi Testőrség Története 1920-1944*. Budapest: Európa Könyvkiadó, 1990., Ságvári György: *Testőrök Magyarországon, 18-20. század*. In *História* 2010/5. sz. 6-15. o.

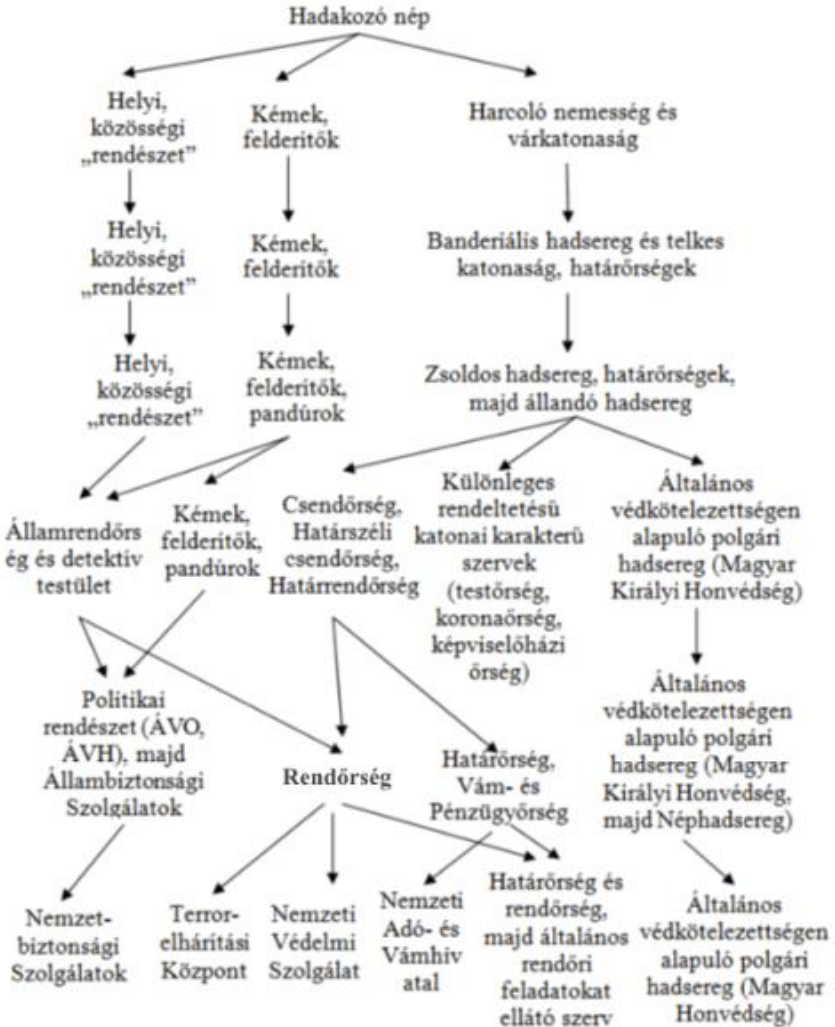
³⁵ Bővebben lásd: Tóth László: *A Képviselőházi Őrség születésének története*. In *Rendvédelem-történeti Füzetek* 1994/5. sz. 36-41. o., Fazakas László: *Karhatalmi feladatok az Országház épületében és közvetlen környezetében*. In *Rendvédelem-történeti Füzetek* 2008/18. sz. 16-19. o., Fazakas László: *A Magyar Királyi Testőrség, a Magyar Királyi Kormányőrség és a Képviselőházi Őrség a két világháború között*. In *Rendvédelem-történeti Füzetek* 1995/6. sz. 27-38. o.,

³⁶ Ezekről bővebben lásd: Artner Ramóna: *Hírszerzés a dualizmuskori Magyar Királyságban*. In *Rendvédelem-történeti Füzetek* 2012/26. szám 19-26. o., Csóka Ferenc (szerk.): *Szakszolgálat*

A fegyveres védelem rendszerének máig tartó történeti sematizálását az alábbi ábrával írhatjuk le, amit azonban ki kell egészítenünk azzal a fontos körülménnyel, hogy a belső államrend biztosítása érdekében a magyar szisztéma 1944-ig fenntartotta azokat az operatív szabályokat, amelyekkel a fegyveres erő – vagyis a

Magyarországon, avagy tanulmányok a hírszerzés és titkos adatgyűjtés világából 1785-2011. Budapest: Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, 2012., Szabó Szilárd: *Redl emberei.* In *Kommentár.* 2013/2. szám 33-44. o., Markó György: *A magyar katonai hírszerzés-felderítés szerepe, jelentősége a magyar hadtörténelemben.* In *Felderítő Szemle* 2008. emlékszáma, 13-18. o., Szakály Sándor: *A 2. vkf. osztály.* Budapest: Magyar Napló kiadó, 2015. Cserényi-Zsitnyányi Ildikó: *Az Államvédelmi Hatóság szervezeti változásai (1950–1953).* In *Betekintő* 2009/2. szám, Baráth Magdolna: *Az államvédelem az egységes Belügyminisztériumban.* In *Betekintő* 2010/3. szám, Tóth Eszter: *A politikai és gazdasági hírszerzés szervezettörténete, 1945 – 1990.* In *Betekintő* 2011/2. szám, Varga Krisztián: *Az Állambiztonsági Rendészet és a politikai rendészeti osztály(ok) szervezettörténete (1944. március 28. – 1944. december 25.).* In *Betekintő* 2012/4. szám, Müller Rolf: *Politikai rendőrség a Rákosi-korszakban.* Budapest: Jaffa kiadó, 2012., Gyarmati György, Palasik Márta (szerk.): *A Nagy testvér szatócsboltja. Tanulmányok a magyar titkosszolgálatok 1945 utáni történetéből.* Budapest: ABTL – L' Harmattan Kiadó, 2012., Boda József, Parádi József (szerk.): *A XIX-XX. századi magyar állam nemzetbiztonsági testületei: a tanulmánykötet a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat és a Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság által szervezett azonos című tudományos konferencia kiadványa.* Budapest: Nemzetbiztonsági Szakszolgálat; Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság, 2014., Kovács Tamás: *Gondolatok egy (állam)biztonsági csúcsszervről, az Államvédelmi Központ felállítása és főbb feladatai 1942-1944.* In: Zadravecz Zsófia (szerk.): *Tavaszi Szél Konferenciakötet.* Pécs: 2010. 271-275 o., Kovács Tamás: *Államvédelmi Központ 1942 - az első kísérlet az egységes magyar állambiztonsági csúcsszerv kialakítására.* In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk.): *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XI.* Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2010. 339-348. o.

Magyar Királyi Honvédség – békeidőben is felhasználható volt a közrend biztosítására a megfelelő kiképzés biztosítása mellett.



1. ábra: A fegyveres védelem történeti sematizmusának vázlata (a szerző szerkesztése)

2.2. A fegyveres védelem rendszerének kortárs, funkcionális sematizmusa

A több évszázados történelmi differenciálódás talaján viszonylag gyorsan kiteljesedő folyamatok eredményeként élénk álló és vázában ma is ismert fegyveres védelmi rendszer tagozódása felfogható egy másabb, egy *funkcionális sematizmusban* is, amely talán nagyobb segítséget nyújt a kortárs kihívások kezelésében.

Kortárs államfelfogásunk tehát az állam fegyveres védelmét – amely ne felejtjük el, Max Weber erőszak-monopólium tételéből³⁷ levezethetően egységes – funkcionális értelemben felosztja. Ez a csoportosítás alapvetően külső és belső védelmi feladatokkal operál,³⁸ amelyhez hozzá igazítja az ezeket ellátó katonai karakterű szervek³⁹ hatásköri, szervezeti és személyi sajátosságait is.

³⁷ „A modern államot szociológiailag végső soron csak azzal a sajátos eszközével definiálhatjuk, mely minden politikai szervezet jellemzője: a fizikai erőszakkal. [...] Az erőszak természetesen nem az állam szokásos vagy egyetlen eszköze - erről szó sincs -, hanem igenis a rá jellemző specifikus eszköz. Éppen ma különösen bensőséges az államnak az erőszakhoz fűződő viszonya. A múltban a nemzetségtől kezdve a legkülönbözőbb szervezetek tekintettek teljesen normális eszköznek a fizikai erőszakot. Ma viszont azt kell mondanunk, hogy az állam az az emberi közösség, amely egy bizonyos területen belül – ez a »terület« hozzátartozik az ismertetőjegyhez – a legitim fizikai erőszak monopóliumára (sikerrel) tart igényt. A jelenkor sajátossága ugyanis az, hogy bármely más szervezetnek vagy személynek a fizikai erőszakhoz való jogát csak annyiban ismerik el, amennyiben az állam a maga részéről engedélyezi alkalmazását: az állam számít az erőszakhoz való »jog« egyedüli forrásának.” Max Weber: *A politika mint hivatás*. In Max Weber: *Tanulmányok*. Budapest: Osiris Kiadó, 1998. 156-157. o.

³⁸ Ezt a felosztást használja mások mellett Lakatos László is abban a 2013-ben megjelent közigazgatási jogi szakkönyv sorozatban, amelyben a honvédelmi igazgatás rendszerét mutatja be. Lásd: Lakatos László: *Honvédelmi igazgatás*. In Lapsánszky András (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből I. kötet. A szakigazgatás általános*

Természetesen ezt a hatásköri és szervezeti felosztáseltérő sémában valósul meg a béke – vagy normál jogrend – állapotában, és a különleges jogrend időszakában. Az utóbbi természeténél fogva rendkívüli döntéseket igényel, ahol a normál jogrend intézményeinek egy része vagy egésze, részben vagy egészben felfüggesztésre, vagy átalakításra kerül. Ennek megfelelően a fegyveres védelem hatásköri szabályai is teljes mértékben átalakulnak, vagy inkább összerosódnak az egyes fenyegetések és a szükséges állami erőalkalmazás függvényében.

A normál jogrendi sémában a külső védelem vonatkozásában tételezhetjük a fegyveres erőket, amelyek az állam külső katonai védelmét hivatottak ellátni, és amelyek működését fő szabály szerint támogatják a katonai hírszerzési feladatokat ellátó szervek, amelyek vagy a fegyveres erő szervezetében, vagy attól függetlenül kerülnek kialakításra, jellemzően katonai állománnyal. Ezek mellett jellemzően kialakításra kerülnek a civil hírszerző szervek, amelyek célja a polgári viszonyok vonatkozásában begyűjteni az egyes országok vonatkozásában fellelhető, nemzetbiztonsági szempontból kiemelt információkat, illetve lehetőség szerint elhárítani az idegen hatalmak hasonló tevékenységét. A külső védelem vonatkozásában a határőrség vehető még figyelembe azokban az államokban, ahol – nem ritkán posztszovjet mintára – a határőrséget nem mint rendvédelmi, hanem mint fegyveres erőt határozzák meg. Ezt nagyban befolyásolhatja a határsértő cselekmények karakterisztikája és a szomszédság-politika jellege az adott állam vonatkozásában.

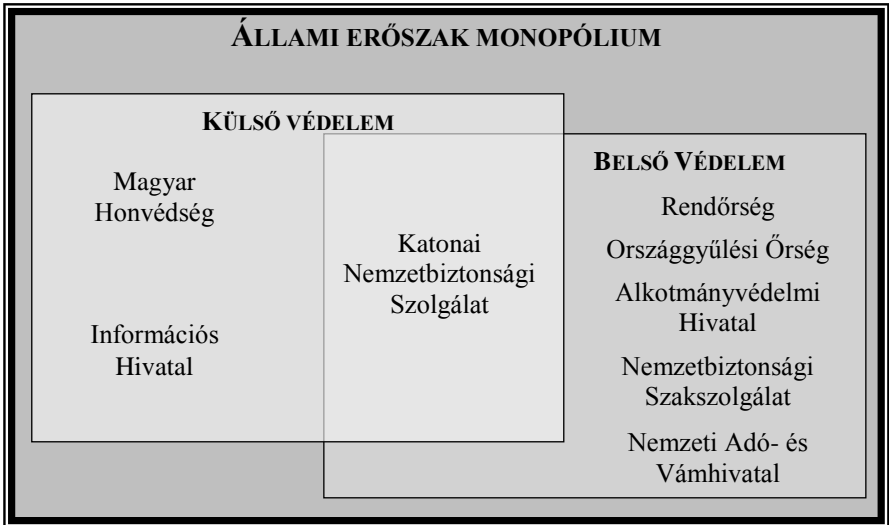
A belső védelem vonatkozásában jellemzően a rendvédelmi szerveket kell elsőként tárgyalni, melyek rendkívül széles palettán szervezhetők meg. Ide sorolható általános fogalmaink szerint a

alappjai, nemzetközi összefüggései. Az állami alapfunkciók igazgatása. Budapest: Complex, 2013. 199-248. o.

³⁹ Katonai karakterű szervek alatt az állam legitim fizikai erőszak monopóliumának érvényesítésére törvényileg feljogosított, – fő szabály szerint – katonai rendfokozati hierarchiában, parancsuralmi vezetési rendszerben és a szervezet egészét általánosságban jellemző fegyveres jelleggel működő testületeket értem.

rendőrség, amely nem mindenhol egységes és államilag szervezett, mint hazánkban, hanem néhol helyi, vagy funkcionális tagoltságú.⁴⁰ Külön kell beszélnünk a sajátos, félkatonai jellegű rendvédelmi szervekről, mint amilyenek a csendőrségek. Ugyancsak itt kell említenünk a fegyveresen szervezett adó-, illetve vámhatósági szerveket, melyek speciális rendészeti feladatokat látnak el. Egyes államokban a speciális – különösen szövetségi államokban a szövetségi szintű – nyomozhatóságok is önállósult belső védelmi szervként működnek. A klasszikus rendvédelmi szervek mellett a belső védelem tekintetében kell számba venni a magyar terminológia szerinti azon polgári nemzetbiztonsági – vagyis titkos – szolgálatokat, amelyek tevékenységüket alapvetően belföldön, az alkotmányos rend védelmében, illetve kiemelt bűncselekmények elhárítása érdekében fejtik ki. Ezek között esetlegesen számba vehetők az úgynevezett korrupció elleni szervek, amelyek akár különleges státuszú nyomozószervként, akár titkosszolgálati – belső elhárítási – formában is megszervezhetők az egyes államokban.

⁴⁰ Lásd: Christian László: *A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség*, 2011, Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr.



2. ábra: Az állami erőszak monopólium funkcionális sémája, a normál jogrendi alkotmányos felosztás szerint (a szerző szerkesztése)



3. ábra: Az állami erőszak monopólium funkcionális sémája különleges jogrendben, alkotmányos felosztás szerint (a szerző szerkesztése)

A legújabb időszak kihívásai tekintetében két vonatkozásra kell felhívni a figyelmet, melyek egyértelműen sem a külső, sem a belső védelmi szektorba nem helyezhetők el. Ezen szervek a terrorizmust elhárító, illetve a kibervédelmet ellátó szervek. Ezek hatáskörénél és intézkedéseinél ugyanis a tevékenység egyaránt kötődhet belső és külső fenyegetéshez, amelyekre nézve az intézkedések következménye korántsem tekinthető mellékesnek, hiszen a kifelé ható cselekményeknél az állami reakció már nemzetközi jogi relevanciával is bírhat. Emellett azt is mérlegelendőnek tartom, hogy a támadás reagálásának módozatát is jelentős mértékben befolyásolhatja a támadás külső, vagy belső jellegének különbözősége.

Az egyes védelmi szférák viszonylag merev felosztásának alapvetése, hogy a külső védelmi szervek belföldön csak különleges törvényhozói felhatalmazással,⁴¹ vagy úgynevezett különleges jogrendben vethetők be. Ennek két szemléletbeli oka van. Az első, hogy a fegyveres védelem politikatörténeti evolúciója során az egyes hatalomátvételek során a fegyveres erőket – vagyis a külső védelmi erőket – több ízben is felhasználták az alkotmányos rend megdöntésére, vagy erőszakos megváltoztatására. A második az a felismerés, hogy a 19-20. században végbemenő fegyveres védelmi differenciálódás során alapvetően elkülönült az érintett szervek eljárásrendje, kiképzése, és eszközparkja, amiből kifolyólag az alapvetően megsemmisítésre, de legalábbis semlegesítésre irányuló, nehéz fegyverekkel operáló külső védelmi erők alkalmazása belföldön mellőzendő. Ezt a tendenciát Magyarországon jelentősen felerősítette az államszocialista időszak, amely a hazai fegyveres védelmi rendszer szinte egészének politikai megbélyegzéséhez és a rendszerváltást követően jelentős leépítésekhez vezetett.

⁴¹ A legismertebb példaként lásd az amerikai hazafias törvényt. “Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT ACT) Act of 2001”

Ez a felosztás azonban – az állami fegyveres erőszak egységességén túl is – viszonylagos. Egyrésztől azért, mert a fegyveres erők úgy a külföldi alkalmazás, mint az esetleges belföldi felhasználás jegyében részesültek úgynevezett karhatalmi kiképzésben már a 19. században is. Másrésztől azért, mert napjainkban a fegyveres erők rendszeresen részt vesznek békefenntartó missziókban, amelyekhez tömegkezelési, tömegoszlatási, valamint intézkedéstaktikai jellegű kiképzést is kapnak, persze eltérő jelleggel és mértékben, mint a belső védelmi erők. Harmadrésztől arra is fel kell hívni a figyelmet, hogy a – belső – rendvédelmi szervek állománya is részt vesz missziós – tehát külső – fegyveres tevékenységekben. Negyedrészt pedig azt a tényt, miszerint a történelemben a fegyveres erőket a hatalomváltások felhasználták, a tényszerűség kedvéért ki kell egészíteni azzal, hogy ez az egész védrendszerre – tehát a belső védelmi szervekre is – igaz volt.

A viszonylagosságot azonban tovább erősítik az új típusú kihívások, amelyek nem minden esetben teszik egyértelműen elhatárolhatóvá a támogatás külső vagy belső jellegét. Ezeket példázzák az ukrán és az Iszlám Állam típusú kihívások, melyeknél adott esetben a külső védelmi erők belföldi funkcionálásának kizárólag különleges jogrendre korlátozása indokolatlanul súlyos intézkedéseket tehet szükségessé, vagy indokolatlan mértékben lassíthatják a szükséges állami reakciót.

3. A kortárs kihívások sajátosságainak áttekintése

A legégetőbb és legfenyegetőbb kortárs biztonsági kihívások alapvető jellemzője meglátásom szerint, hogy azok több fenyegetéstípust ötvöznek egy olyan nagyhatalmi erőterben, amely elnehezíti – ha nem ellehetetleníti – az azonnali és hathatós beavatkozást, ami a korábbi helyi háborús konfliktusok esetköreit jellemezte.

Az *ukrán válság*⁴² egy több évtizedes dezorientációs folyamat eredménye, melyben a posztszovjet jelleg, a szervezett bűnözésben és vele a korrupcióban rejlő fenyegetések, a nemzetiségi problémák, a Kelet-Nyugat ellentét, és ezek folyamányaként nem utolsó sorban a bukott államokat jellemző diszfunkciók sora is benne van.

Az elmúlt évtized erőteljes politikai krízisei, melyek előbb a narancsos forradalomba, majd a Janukovics-restaurációba és a korábbi vezetők bebörtönzésébe, végül pedig a Majdan téri tüntetésekbe és fegyveres atrocitásokba torkolltak, jelentősen legyengítették az ukrán társadalmat és magát az államot is. Az, hogy Ukrajna lényegében egy polgárháborús válságba süllyedt, egyértelműen ok-okozati összefüggésben áll azzal, hogy korrupciós botrányok sorával tarkított oligarchizálódó berendezkedés lényegét tekintve kikezdte az állam fegyveres védelmi szervezeteinek lojalitását, majd pedig az alapvető állampolgári lojalitást is, hiszen ezek mind szükségesek voltak ahhoz, hogy a Majdanon táborozó

⁴² Lásd: Prof. Mikkel Vedby Rasmussen - Dr. Lars Bangert Struwe - Rune Hoffmann – Flemming Pradhan-Blach – Lieutenant Commander Johannes Kidmose - Dr. Henrik Breitenbauch - Dr. Kristian Søbø Kristensen - Dr. Ann-Sofie Dahl: *The Ukraine Crisis and the End of the Post-Cold War European Order: Options for NATO and the EU*. 2014, Centre for Military Studies - University of Copenhagen, Copenhagen. Andrew Wilson: *The High Stakes of the Ukraine Crisis*. In *Current History* 2014. (letöltve: 2015.02.22., http://www.currenthistory.com/Wilson_Current_History.pdf). Dmitri Trenin: *The Ukraine Crisis and the Resumption of Great-Power Rivalry*, 2014, Carnegie Moscow Center, Moscow. Tólas Péter: *A jelenlegi ukrán válságról 2.0.*, 2014, NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések – 2014/8. szám, Budapest. Tólas Péter: Folytatódó ukrán válság, in *Nemzet és Biztonság* 2014/4. szám 63-74. o. Rácz András: Nem állam az államban – a kelet-ukrajnai szeparatizmusról, in *Nemzet és Biztonság* 2014/5. szám 124-131. o. Tólas Péter: Az ukrán válság értelmezési kereteiről és az ukrán választásokról, in *Nemzet és Biztonság* 2014/5. szám 111-123. o. Rácz András: *Oroszország hibrid háborúja Ukrajnában*, 2014, KKI-tanulmányok T-2014/1. szám, Külügyi és Külgazdasági Intézet, Budapest.

tüntetőik végül egy fegyveres harcig terjedő elhúzódó krízisbe bocsátkozzanak számos-számtalan halálos áldozattal.

Erre a krízisre pedig már „csak” ráerősített az a nagyhatalmi erőter, amelynek a lényege abban ragadható meg, hogy a megerősödő orosz hatalmas politika és a NATO határvonalán egy kétséges orientációjú térségként jelenik meg Ukrajna. Feltehetően ennek tudható be, hogy a polgárháborús jelleget öltő belpolitikai krízis egy orosz kisebbségi, nemzetiségi krízissé nőtte ki magát, amely fegyveres szakadártevékenységgé, végül pedig hibrid háborús⁴³ helyzetévé módosult Kelet-Ukrajnában, és lehetőséget teremtett Oroszországnak a Krím visszaszerzésére, és így vagy úgy, de Kelet-Ukrajna és ezáltal a Nyugat felé közeledés destabilizálására.

Bizonyos szempontból az *Iszlám Állam*⁴⁴ létrejöttéhez is hasonló tendenciák vezettek, amivel azonban a közel-keleti

⁴³ Lásd: Kenneth Katzman - Christopher M. Blanchard - Clara E. Humud - Rhoda Margesson - Matthew C. Weed: *The „Islamic State” Crisis and U.S. Policy*, 2015, Congressional Research Service, Washington. Kis-Benedek József: Az Iszlám Kalifátus és a globális dzsihád új tendenciái, in *Hadtudomány* 2014/3-4. szám, 22-33. o. N. Rózsa Erzsébet: *Az Iszlám Állam előretörése Irakban és az amerikai válaszcsepások*, in *Nemzet és Biztonság* 2014/4. szám, 56-61. o. Selján Péter: *Harc az Iszlám Állam ellen*, in *Nemzet és Biztonság* 2014/5. szám, 63-74. o. Arany Anett - N. Rózsa Erzsébet - Szalai Máté: *Az Iszlám Állam – következmények*, 2015, KKI-tanulmányok T-2015/1, Külügyi és Külgazdasági Intézet, Budapest.

⁴⁴ Bővebben lásd: Gerard Chaliand - Arnaud Blin: *The History of Terrorism from Antiquity to Al Qaeda*, 2007, University of California Press, Los Angeles – London. Charles Townshend: *A terrorizmus*, 2003, Magyar Világ kiadó, Budapest. Tálas Péter (szerk.): *A terrorizmus anatómiája*, 2006, Zrínyi kiadó, Budapest. Tálas Péter (szerk.): *A globális terrorizmus: Biztonsági kihívások és stratégiai válaszok*, 2013, Nemzeti Közszerzői Egyetem, Budapest. Boda Mihály: A terrorizmus morális megítélése, in *Hadtudomány* 2012/1-2. szám, 138-151. o. Tomolya János - Padányi József: A terrorizmus jelentette kihívások, in *Hadtudomány* 2012/3-4. szám, 34-67. o. Tomolya János, Padányi József: A terrorizmus és a gerilla-hadviselés azonosságai és különbségei, in *Hadtudomány* 2014/1. elektronikus szám 126-154. o. Hárدي István: A terrorizmusról, in *Magyar Tudomány* 2009/8.

válságövezetben egy területi meghatározottságú, állammá szerveződésre vágyó nemzetközi terrorszervezet jött létre, amely már tényleges helyi háborús fenyegetést is jelent a terrorista tevékenység mellett. Az Iszlám Állam azonban mintha a nyugati terminológia szerinti nemzetközi terrorizmus – alternatív olvasatban pedig egy iszlamista forradalom – új létformája lenne egyben, amely a kiber támadások⁴⁵ eszközével épp úgy operál, mint egyfajta professzionista médiaháborús szellemiséggel, amit a támadások polgári kommunikáción és hírközlésen át történő propagálásával, valamint a tényleges – több nyugati államból toborzott nagy számú „katonáját” bemutató – nemzetközi jelleg tudatosításával valósít meg.

szám 932-936. o. Bruce Ackerman: A terrorizmus és az alkotmányos rend, in *Miskolci Jogi Szemle* 2008/2. szám 131-147. o.

⁴⁵ E tekintetben figyelemre méltó, hogy John Brennan, a CIA igazgatója bejelentette, hogy átalakítják az amerikai központi hírszerző ügynökséget, még hozzá oly módon, hogy a jövőben fokozottan érvényesüljenek az információs kihívásokkal szembeni fellépés lehetőségei. (Lásd: *Unclassified Version of March 6, 2015 Message to the Workforce from CIA Director John Brennan: Our Agency's Blueprint for the Future*. Letöltve: 2015. március 8., forrás: <https://www.cia.gov/news-information/press-releases-statements/2015-press-releases-statements/message-to-workforce-agencys-blueprint-for-the-future.html>)

A kibertérből érkező fenyegetések kérdése a szakirodalomban is jelentős visszatükrözéssel bír, lásd: Berki Gábor: A kibertéri konfliktusok változásai, in *Hadmérnök* 2013/1. szám 173-185. o. Pataki Márta - Kelemen Roland: Kiberterrorizmus. A terrorizmus új arca, in *Magyar Rendészet* 2014/5. szám, 103-116. o. Pataki Márta, Kelemen Roland: Terrorizmus 2.0, in *Diskurzus, a Batthyány Lajos Szakkollégium Tudományos Folyóirata* 2013. évi különszám, 4-15. o. Kovács László: Európai országok kiberbiztonsági politikáinak és stratégiáinak összehasonlító elemzése I., in *Hadmérnök* 2012/2. szám, 302-311. o. Krasznay Csaba: A polgárok védelme egy kiberkonfliktusban, in *Hadmérnök* 2012/4. szám, 142-151. o. Peter Warren - Michael Streeter: *Az internet sötét oldala – Vírusírók, adatrablók, hackerek – és amit tehetünk ellenük*. 2005, HVG kiadó, Budapest.

Az Iszlám Állam kialakulásához és mai jelentős fenyegetési potenciáljának létrejöttéhez egyértelműen szükséges volt (1) a szíriai és iraki bukott állami tendenciák által generált hatalmi vákuum,⁴⁶ (2) a Közel-Kelet ellenállási szellemisége, (3) a dzsihadista eszmék terjedése a nyugati társadalmak egyes részeiben, (4) a nemzetközi szervezett bűnözésből befolyó anyagi források felhasználása,⁴⁷ valamint (5) a közel-keleti térségben megjelenő antiimperialista⁴⁸ – és szükségképpen nyugat, illetve nyugat-barát ellenes, de alapvetően

⁴⁶ Ami egyben a nyugati típusú intervenció és az azt követő államépítés komoly kudarcaként is értelmezhető, aminek magam egyik fő okaként azt látom, hogy az államépítésbe óhatatlanul beolvadt a stratégiai szándék, vagyis a nyugati liberális demokrácia kultúrájának exportálása a helyi sajátosságok és kulturális tradíciók ellenében, ami csak eszkalálta a feszültségeket. Persze maga az államépítés helyes törekvés, sőt alapvető biztonsági érdek. Ahogy Francis Fukuyama írja: *„Államépítésen új kormányintézmények kialakítását és a már meglévők megerősítését értjük. Ebben a könyvben amellet érvelek, hogy az államépítés minden társadalom számára az egyik legfontosabb kérdés, hiszen a gyenge vagy elbukott államok a Föld legégetőbb problémáinak szolgálnak táptalajul, például a szegénységnek, az AIDS-nek, a drogfogyasztásnak, a terrorizmusnak. [...] Az Egyesült Államok és más országok egy ideig tehettek úgy, mintha ezek csak helyi problémák lennének, de szeptember 11-e rávilágított arra, hogy valamely állam gyengesége komoly stratégiai kihívást is jelenthet. [...] Az állami intézmények és képességek támogatása vagy újbóli megteremtése hirtelen világméretű törekvéssé nőtte ki magát, és a világ fontos részein a biztonság leglényegesebb előfeltételévé vált. Így az állam erőtlensége elsőrendű nemzeti és nemzetközi kérdés lett.”* Lásd: Francis Fukuyama: *Államépítés, kormányzás és világrend a 21. században*, 2005, Századvég kiadó, Budapest, 7-9. o.

⁴⁷ Az erről kialakított és napjainkban egyre elismertebbé és népszerűbbé váló elgondolás egyik fő képviselője Loretta Napoleoni. Lásd: Loretta Napoleoni: *Terrorism and the Economy, How the War on Terror is Bankrupting the World. 2010*, Seven Stories Press, New York. Loretta Napoleoni: *Terror Incorporated, Tracing the Dollars Behind the Terror Networks. 2005*, Seven Stories Press, New York.

⁴⁸ Lásd Loretta Napoleoni: *Az iszlamista főnix, Az Iszlám Állam születése és a Közel-Kelet újrafelosztása*, 2015, HVG kiadó, Budapest.

belső – forradalmi szellemiség, ami a nyugati beavatkozással szemben is hajlandó harcot hirdetni, vagy más terrorszerveket erre ösztönözni.⁴⁹ Nem lehet persze az Iszlám Állam tekintetében sem elhanyagolni azt a körülményt, hogy annak megerősödése és mai tevékenysége egy olyan nemzetközi erőterben zajlik, ahol a szíriai polgárháború feletti nagyhatalmi ellentétek épp úgy befolyásoló erővel bírnak, mint az iraki nemzetközi jelenlét mértékének csökkentési szándéka, valamint a térségben rég óta erősödő iráni befolyás és egy iszlamista forradalmi-polgárháborús tendencia, aminek legújabb színtere az új iszlamista revolúció ellenségképét megtestesítő Szaúd-Arábia egyik határterülete, Jemen.

Ez a két – legalább a biztonsági kihívásokat nagy számban ötvöző természetében hasonlatos – fenyegetés alapjaiban mutat rá arra, hogy igenis mérlegelni, elemezni és ha kell, fejleszteni szükséges az állam fegyveres védelmi rendszerét meghatározó jogi instrumentumokat és azok alapvető szabályrendszerét a konkrét szervezetek mellett. Ennek megokolására az alábbiakban röviden áttekintem az egyes válságok védelmi jogi⁵⁰ vonatkozásait

⁴⁹ A párizsi Charlie Hebdo, majd az azt követő további, illetve még az előkészítés létszakaszában elfojtott támadások tekintetében mindenképp mérlegelni kell, hogy az Iszlám Állam a további nemzetközi terrorszervezeteket – különösen az Al-Kaidát – is lépéshelyzetbe hozta, nem csak a „presztízs” megőrzésének kényszerével, hanem a Nyugat figyelmének elterelésével is. Lásd: Répási Krisztián: *Franciaország iszlamista terrorfenyegetettsége*, 2015, NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések – 2015/2, Budapest. Mark Singleton: *Paris 7-8 January: Darkness in the City of Light*, 2015, International Centre for Counter-Terrorism, Hague.

⁵⁰ A kutatásaim során bevezetett munkafogalmaim között a *védelmi jog* a legtágabb fogalom, amely az állam fegyveres védelmének sajátosságait, viszonyrendszerait, döntően közjogi sajátosságait foglalja magában azokkal a generális szabályokkal, elvekkel és összefüggésekkel, amelyek így, vagy úgy de minden részterület vonatkozásában megjelennek. Ebbe tehát beleértendő a fegyveres védelem alkotmányos rendeltetése, valamint az ehhez köthető alkotmányos sajátosságok halmaza éppúgy, mint az igazgatási szakterületek összefüggései, az alapjogi sajátosságok

alapvetően a magyar terminológiát használva, de a hazai fogalmak mögött végig azok intézményi természetét értve, amely a legtöbb alkotmányos rendszerben jelen van.

3.1. Az ukrán válság: forrongástól a hidegháborús fenyegetésig

A 2013 késő őszen – hosszú előzmények után – kiteljesedő, ma összefoglalóan ukrán válság néven nevezett biztonsági kihívás halmaz „evolúciója” során több eltérő létszakaszon ment át, melyek egyenként eltérő kihívásokat támasztottak az állam fegyveres védelmi rendszerével és annak szabályozási tendenciáival szemben. Ezek a létszakaszok a vizsgálat szempontjából (1) az erőszakos tüntetések, (2) a polgárháborús helyzet, (3) a hibrid háborús szituáció.

Az első időszak alapvetően a Majdan eseményeihez, illetve az azzal párosuló Kijev-szerte kibontakozó fegyveres összecsapásokhoz köthető. E tekintetben a kiindulási alap egy olyan a rendőri erők és a tüntetők közti összecsapás-sorozat, amely az elmúlt évtizedekben nem ismeretlen Európa más államaiban sem. A választó vonalat ezen eseményekben elsősorban a Berkut belbiztonsági alakulat bevetése, a tüntetők oldaláról pedig a lőfegyverek megszerzése és használata jelentette. Ezzel az események ugyanis a közrendet jelentős mértékben veszélyeztető, tömegesedő fegyveres atrocitássá fajultak. Ezek a körülmények tartalmilag megalapozhatják egy szükségállapot bevezetésével járó döntés meghozatalát, ami pedig a legtöbb alkotmányos szabályozásban a rendőri erők megsegítésével, valamint a közrend helyreállításával érvelve utat enged a fegyveres erő bevetésének. Egy ilyen döntés meghozatala azonban alapvetően minősített törvényhozói többséget igényel, ami egy politikai válságba jutott államban nem, vagy csak nehezen realizálható. Innen nézve

kontextusa, továbbá ezek állam- és jogelméleti érvrendszere. Úgy is mondhatnám, hogy a védelmi jog és annak tartalma jelenthetné az általános, vagyis a rendszerszinten a fegyveres védelem jogi leképezésében.

azonban kérdésessé válhat minden olyan intézkedés, amely akár speciális – békeidőszakban ilyen célra nem használható – erők bevetésével, vagy eszközök átadásával járhat. Amennyiben elvonatkoztatunk az ukrán konkrétumoktól, azt is mérlegelni kell, hogy egy ilyen szükségállapotú döntés adott esetben a válság eskalálódását is eredményezheti, hiszen ha a tüntetők esetlegesen ellehetetlenítik a törvényhozás működését, akkor az azonnalosság elvén például az államfő által meghozott döntést a szélesebb társadalom úgy is értelmezheti, hogy a fennálló rend a fegyveres erőkkel akarja elnyomni az ellenzékét. Ezek a korlátok azonban békeidejű, vegytisztán meghúzott beavatkozási határok nélkül egyértelműen ahhoz vezetnek, hogy egy hasonló szituációban csak egy erőteljes és meghatározó politikai döntéssel lehet kezelni a kialakult konfliktust, ami nem csupán az alapvetően nem belső védelmi erők felhasználását, hanem a normál jogrend ilyen-olyan mértékű felfüggesztését is eredményezi.

A polgárháborús helyzet már merőben eltérő szituáció. E tekintetben ugyanis mérlegelni kell, hogy mi a teendő akkor, amikor belföldön, más államhoz kötődőként nem azonosítható, szakadár törekvésekkel jelentkező fegyveres csoportok jelennek meg. Ezeket nem tekinthetjük külső fegyveres csoport betöréseként, vagyis a váratlan támadás tartalmi kritériumainak nem tudnak megfelelni. Újfént lehetőségként áll előttünk a szükségállapot kihirdetése, amelynél a közrend jelentős mértékű veszélyeztetettsége, vagy destabilizálása ugyan fennáll, de a fenyegetés jellege már alapvetően nem belbiztonsági, hanem oly mértékben katonai természetű, hogy annak felszámolásához műveleti tevékenységre lesz szükség. Egy ilyen szituációban rendkívüli állapotot kihirdetni – teljes bizonyossággal – nem lehet, hiszen ahhoz, valamely állammal szükséges háborús konfliktusba bocsátkozni, vagy annak a reális veszélyével számolni. Ami egy lehetőség, az a – magyar jogrendszerben a megelőző védelmi helyzet különleges jogrendi fajtájához kötött – terrorellenes műveletek elrendelése. E tekintetben azonban alapvetően politikai minősítésről beszélünk, hiszen a terrorizmus tartalmi kritériumainak a szakadárak nem, vagy nem

teljes mértékben felelhető meg. Emellett ebben az esetkörben az is egy nyitott kérdés, hogy az egyébként békeidőben – és egyes államokban, mint amilyen Hazánk is, alkotmányos szinten az – átfogó belső művelési tevékenységtől eltiltott fegyveres erő alkalmazható-e a terrorellenes műveletek tekintetében, amely szervezeti sajátosságaira nézve alapvetően inkább belső, rendvédelmi karakterű fenyegetés, mint külső támadás.

A hibrid háborús szakaszban, ahol az idegen hatalom beavatkozása – legalább a szakadár erők támogatása révén – már nem igazán megkérdőjelezhető, legfeljebb a politikai kommunikációban kevésbé nyíltan tételezhető, egyértelműen a fegyveres erő fellépésére van szükség. Ez az esetkör alapvetően operálhat ugyan a szükségállapot bevezetésével és a rendvédelmi potenciál elégtelenségére hivatkozva a fegyveres erők felhasználásával, de meglátásom szerint a rendkívüli állapotot sem zárhatja ki, mivel a feltételezhető idegen támogatás akár azt is kilátásba helyezheti, hogy valódi háborús konfliktus alakul ki a belső ellenséget támogató külső állammal is. Természetesen háborús kijelentések a politikai üzenetesen túl az ukrán-orosz konfliktusban mellőzendők voltak a felek erőviszonyaira, valamint a NATO ingerküszöbére is figyelemmel, de maga a lehetőség tartalmilag egyértelműen nyitott. Egy ilyen szituációban meglátásom szerint már az sem lehet kérdés, hogy a normál jogrendet legalább bizonyos vonatkozásokban fel kell függeszteni, a fegyveres erőt mozgósítani kell, a személyi és anyagi tartalékok biztosítására pedig meg kell tenni a szükséges intézkedéseket.

Az ukrán példán keresztül tehát azt is mondhatnánk, hogy mai – a különleges jogrendet fokozatosan felfogó és annak elrendelésétől egyébként politikailag ódzkodó – korszakunkban a hibrid hadviseléssel párosuló konfliktusok kialakulási és eszkalációs szakaszaiban a beavatkozás jogalapja és eszközparkjának legalizálása az, ami jelentékeny kérdéseket vet fel, míg a végstádiumban a háború klasszikus logikája lép életbe az erők és források fenntarthatóságának vonatkozásában.

3.2. Az Iszlám Állam és a kiújuló nemzetközi terrorizmus

Az Iszlám Állam jelentette kihívás meglátásom szerint egészen addig, amíg mint közel-keleti konfliktusgóc tekintünk rá, alapvetően nem különb a korábbi térségi terrorista csoportoknál, azonban kiterjedtsége és működése talán nagyobb óvatosságra sarkall. Egyrészt az mindenképp mérlegelendő, hogy a szervezet kvázi állami jelleget kíván öltetni, és ez nem csak elnevezésére, hanem ambíciósintjére és az általa uralt földrajzi területek működtetésére is fenntartásokkal igaznak mondható. Másrészt ez az entitás a korábbiaknál mintha lényegesen nagyobb professzionalizmussal használná ki a Nyugaton szinte minden háztartást, sőt minden egyes embert elérő vívmányokat, nevezetesen az internetet és azon belül a különböző közösségi kommunikációs portálokat. Harmadrészt pedig azt is le kell szögezni, hogy a tagok létszáma és a rendőri ellenintézkedésekből még mindig érzékelhető odavándorlás is azt mutatja, hogy ez a terrorszervezet a korábbiaknál hatékonyabban alakítja magát valóban nemzetközi fenyegetéssé, amivel hazai állampolgárokat tud fegyverként használni nyugati támadásaihoz.

Ez a jelleg a fenyegetések kezelése terén több kérdést is felvet. Egyrészt a sajtó és véleményszabadság vonatkozásában felmerülhet a kérdés, hogy ha egyáltalán mérlegelhető, akkor mennyiben vethető fel az állami védelmi beavatkozás azon kommunikék, spamek, vagy kampányvideók ellenében, amelyekkel az Iszlám Állam időről időre elárasztja az internet világát. Ezen túlmenően azonban az is egy nyitott kérdés, hogy a kiterjedt nemzetközi szövetvényes kapcsolati és toborzási séma teret engedhet-e a magánkommunikáció kiterjedtebb állami megismerése felé, hiszen legyünk teljesen őszinték, a hatékony felderítés és elhárítás ilyen jogkorlátozások nélkül elképzelhetetlen.

Ebben az első problémakörben tehát azzal kell szembesülnünk, hogy miközben az Iszlám Állam egy antiimperialista forradalmat vív a Nyugat szövetségeseinek számító közel-keleti hatalmak ellen és saját területi autonómiára tör, aközben sikeresen használja ki a nyugati szemlélet alapjogi garanciarendszerét úgy a

toborzás, mint az egyes finanszírozási vonatkozások tekintetében. Ez a kihívás azért külön kiemelendő, mert az e területekre vonatkozó korlátozások törvényi körének bővítése egyértelműen ellentétes lehet a nyugati liberális állampelfogással, méghozzá egy olyan környezetben, ahol a közvetlen fenyegetés egy tényleges támadásig nem, vagy megnyugtatóan nem bizonyítható.

A másik kifejezett problémakör az Iszlám Állam vonatkozásában a ténylegesen Nyugaton megvalósított támadások kérdése, amelyeket maga a szervezet, vagy annak hatására más terroriszervezetek hajtanak végre. Ezek tekintetében ugyanis minden terrorellenes törvényhozás és szervezeti intézkedés ellenére be kell látnunk, hogy rendkívüli erejű fellépésre van szükség. A párizsi példa sajnálatosan megmutatta, hogy a terrortámadás természete, folytatólágossága kiszámíthatatlan. Ha a védelmi erők nem rendelkeznek előzetes ismeretekkel az elkövetői csoportra nézve, akkor nem lehet tudni, hogy további támadások tervezettek-e, illetve, hogy a csoport hány főt számlál, és azok milyen várható cselekményeket visznek véghez. Ez szükségképpen azt jelenti – ahogy ez Franciaország esetében is látható volt –, hogy a rendvédelmi erőket a lehető legnagyobb létszámban az elkövetők felderítésére és semlegesítésére kell mozgósítani. Ennek a lépésnek azonban további következménye, hogy a közrendvédelemben és különösen a kiemelt jelentőségű közterületek védelmében pótolni kell az üldözés miatt kieső rendvédelmi erőket, amit alapvetően – ha erre az alkotmányos lehetőségek teret engednek – a fegyveres erő őrzés-védelmi felhasználásával lehet megvalósítani. Ennek keretében a hivatalos kommunikáció szerint Franciaország több mint tizenkétezer katonát vitt az utcára a normál jogrend rendszerszintű érintése nélkül, terrorellenes intézkedések keretében. Mérlegelendő azonban, hogy ez a felfogás európai tendenciává válhat-e, és ha igen, milyen szabályozási sémában.

4. Felvetések a magyar jogrendszer fegyveres védelmi intézményei kapcsán a kortárs kihívások tükrében

Amennyiben az ukrán válság és a kiújult nemzetközi terrorizmus jelentette kihívásokra adható válaszok tükrében kívánjuk áttekintetni a hazai fegyveres védelem jogi instrumentumait és kereteit, úgy vélem, több vizsgálandó és átgondolandó kérdéssel találjuk szembe magunkat. Természetesen az egy szerencsés körülmény, hogy pillanatnyi ismereteink szerint hazánk egyik fenyegetés szempontjából sem tekinthető kiemelt célpontnak, sőt ha az ukrán krízishez a jelentős nemzetiségi kritériumot hozzávesszük, akkor a fenyegetés típus hazánkban nem realizálható. Ennek ellenére azonban mindenképp mérlegelendő, hogy hasonló kihívások esetén milyen keretek között történhet meg a reakció, esetlegesen szükséges-e ezen keretek módosítása a 21. század aktuális kihívásai tükrében.

Elsőként az vizsgálandó, hogy Magyarország tekintetében milyen a fegyveres védelem elhatárolási rendszere. E tekintetben – ahogy fentebb már utaltunk rá – egy rendkívül erőteljes elhatárolási szisztémával találjuk szembe magunkat, amely – 1989 óta – élesen elkülöníti az alapvetően kifelé ható fegyveres erő, és az alapvetően befelé ható rendvédelmi szervek feladatait. Az Alaptörvény 45. cikk (1) bekezdése egyértelműen és szigorúan vonja meg a Magyar Honvédség karakterének és feladatainak határát, amikor rögzíti, hogy „Magyarország fegyveres ereje a Magyar Honvédség. A Magyar Honvédség alapvető feladata Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelme, nemzetközi szerződésből eredő közös védelmi és békefenntartó feladatok ellátása, valamint a nemzetközi jog szabályaival összhangban humanitárius tevékenység végzése.” Ez a megfogalmazás ugyanis alapvetően külső védelmi feladatokat tételez, amelyekbe békeidőben nehezen lenne beleérthető bármely belső védelmi tevékenység. Ezt a feladatkört némileg részletezi a honvédelemről és Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (a továbbiakban:

Hvt.) 36. § (1) bekezdése, amely kiterjedtebb jelentőségű belső védelmi karakterű feladatként csak a kiemelt objektumok védelmét határozza meg, amely oksági összefüggés alapján levezethető Magyarország függetlenségének a védelméből, hiszen a honvédelmi szempontból fontos létesítmények biztonsága feltétele e feladat ellátásának. Ez a lehatárolás szükségképpen azt is jelenti, hogy normál – tehát békeidejű – jogrendben a Magyar Honvédség belső védelmi feladatokat alapvetően nem láthat el, ilyenekre nem használható. Ennek megfelelően a belrend fenntartása az Alaptörvény 46. cikk (1) és (3) bekezdése alapján a rendőrség és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok feladata, amit az Alaptörvény úgy fogalmaz meg, hogy „a rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme.”, valamint úgy, hogy „a nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladata Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése.” Ha és amennyiben ez utóbbiak a rend és stabilitás fenntartására nem mutatkoznának elégségesnek, úgy a védelem biztosítására egyetlen lehetőség van, a szükségállapot elrendelése és ezzel a Magyar Honvédség erőinek felhasználása belföldön is.

Alkotmányos szabályozásunk értelmében tehát a Magyar Honvédség az ország területén csak különleges jogrendben vehető be, amelynek keretét a háborús konfliktus, vagy annak veszélye miatt a rendkívüli állapot, a belső destabilizáció miatt a szükségállapot, esetlegesen a váratlan támadás adja meg. A megelőző védelmi helyzetben a Magyar Honvédség ugyan mozgósítható és bizonyos intézkedések – például egyes területek hadműveleti felkészítése – miatt szükségképpen jogkorlátozó tevékenységet fog folytatni a békeidejű viszonyokhoz mérten, de alapvetően belső védelmi feladatokat ebben az időszakban az Alaptörvény rendelkezései értelmében nem lát el.

Ez az alkotmányos szabályozás meglehetősen erőteljes korlátozást jelent akkor, amikor hazánkban sem a belügyi, sem a honvédelmi erők nem tekinthetők nagy létszámúnak, vagyis egy

kiterjedt válsághelyzetben – legyen az terrortámadás, vagy hibrid típusú fenyegetés – az egyes szervezetek egyébként egymásra lennének utalva. Ez az alkotmányos megoldás alapvetően afelé mutat, hogy valódi válsághelyzetben a védelem tényleges megvalósítása érdekében a törvényhozás rá van szorítva a különleges jogrend valamely formájának bevezetésére, ha annak alkotmányos feltételei fennállnak.

Az alkotmányos szabályozás szigorú cezúrái mellett azonban azt is ki kell emelni, hogy meglátásunk szerint a fegyveres védelem funkcionális felosztásának alkotmányos sémája tartalmilag is kifogásolható. Ennek egyik oka az, hogy a belső védelmi erők köréből a rendőrség – úgy az általános rendvédelmi feladatokat ellátó szerv, mint a terrorelhárításért felelős szerv – jogosult bizonyos külső védelmi funkciókat ellátni, ami missziós szerepvállalásban épp úgy megnyilvánulhat, mint magyar állampolgárok más államok területéről való menekítésében.⁵¹ Ennek megfelelően a fent bemutatott funkcionális felosztási séma a valóságban meglátásunk szerint az alábbiak szerint alakul, még ha erről az alkotmányos rendszerszinten és a politikai diskurzusban nem is folyik élénk értelmezési polémia.

⁵¹ Ennek egyik példaként idézhető meg a 2011-es líbiai „mentőakció”, amelyre a Kadhafi-rendszer bukása után volt szükség. Lásd: Wagner Péter: Magyar evakuáció Líbiában az EU polgári védelmi mechanizmusának részeként. Budapest: Magyar Külügyi Intézet, 2011. Honvedelem.hu: Megérkezett Líbiából a magyarok repülőgépe, <http://www.honvedelem.hu/cikk/24565> (Letöltve: 2015.05.03.) HVG: Líbiai magyar mentőakció: nehezebb lett volna a B és a C terv, http://hvg.hu/itthon/20110228_tek_libia_mentoakcio (Letöltve: 2015.05.03.)



4. ábra: Az állami erőszak monopólium valós funkcionális sémája (a szerző szerkesztése)

A szabályozás tekintetében alapvető hiátusként értelmezhető, hogy a terrorellenes intézkedések alkotmányos szinten nem jelennek meg a fegyveres erő feladatkörében. Ezt a körülményt pedig meglátásom szerint a Hvt. 79. § k) pontja sem tudja áthidalni a speciális terrorelhárító intézkedésekre adott felhatalmazással, mivel az Alaptörvény rendelkezései szerint a megelőző védelmi helyzetben a Magyar Honvédség felhasználása nem megengedett, vagyis az közvetlenül ilyen műveletekben nem vehetne részt a jelenlegi szabályozás szerint. Ez azért tekinthető kritikus helyzetnek, mert a különleges jogrendi szabályozás meglehetősen erőteljes határvonalakkal és közjogi döntés-mechanizmusokkal operál, amelyeket csak felerősít a különleges jogrend bevezetéséhez köthető politikai felelősség és az azt behatároló politikatörténeti beidegződések sora, miközben a kortárs fenyegetések összemoszák az időszakokat, a funkciókat, és rendkívül gyors, esetenként azonnali beavatkozást követelnek meg.



5. ábra: A békeidőszak és a különleges jogrendi esetkörök egymáshoz való viszonya (a szerző szerkesztése)

A különleges jogrend vonatkozásában mindenképp fontos még kitekintetni a váratlan támadás intézményére. Ezt egyrésztől kritikai górcsővel szemlélném, hiszen elnevezéséből és természetéből adódóan is egy hirtelen érkező fegyveres csapásra adható reakció alkotmányos kereteit teremti meg, vagyis meglátásom szerint alapvetően nem is tekinthető tartalmilag különleges jogrendnek, mert bár speciális szabályt fogalmaz meg a békeidejű működéstől való eltérésre, de nem tartós jogrendi változást hoz, csupán lehetővé teszi a szükséges erő bevetését a váratlan támadás elhárítására. Ennél azonban sokkal jelentősebb hátránya a szabályozásnak, hogy meglátásom szerint az sem az ukrán típusú fenyegetés, sem egy terrortámadás-sorozat ellen nem jelenthet feltétlen védelmet. Az Alaptörvény 52. cikk (1) bekezdése szerint ugyanis „A Kormány külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, Magyarország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő készütségi 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.” Ez a megfogalmazás ugyan magában rejtí a Magyar Honvédség alkalmazását, de azzal, hogy külső fegyveres csoport támadására szorítja ezt az esetkört, meglátásom szerint nem teszi alkalmazhatóvá azt egy terrortámadás esetére, amennyiben azt hazai, vagy Magyarországon élő európai uniós állampolgárok követik el. Ugyanezt az álláspontot fogalmaznám meg arra az esetkörre nézve, amikor a hibrid hadviselés logikájából adódóan a nem azonosítható fegyveres csoport az ország területén kezdi meg tevékenységét – akár belső ellenzéki, akár szeparatista törekvéssel – és nem egy idegen állam területéről tör be Magyarországra.

5. Quo vadis fegyveres védelmi rendszer?

A fentebb leírt szabályozási aggályok mellett mindenképp ki kell emelni azt a körülményt, hogy bár a fegyveres védelem klasszifikálása – belső és külső védelemre bontása – szükséges, de nem válhat alkotmányos és a normál jogrendben semmilyen körülmények között fel nem oldható dogmává. Ahogy ugyanis Max Weber az állam legitim fizikai erőszak monopóliumáról egyes számban beszél, úgy értelemszerű, hogy az állam *egyazon erőszakkal* jár el minden fenyegetéssel szemben és hatásköri-szervezeti felosztás alapvetően kiképzési, szervezési, intézkedési sajátosságok szerint történik meg. A fegyveres védelmi szervezet tagolódása tehát nem jelentheti senki számára azt, hogy ahány fegyveres védelmi szervezet van, az államnak annyi féle erőszak áll a rendelkezésére. A különleges jogrend, vagyis a végső intézkedések meghozatalának időszaka ugyanis pont azt mutatja, hogy az állam által alkalmazott erőszak nem csak történeti eredetében, de funkciójában is egy tőről fakad, annak alapvető rendeltetése, hogy akár a támadók életének kioltásával is garantálja az állam rendjének, működésének,

függetlenségének fennmaradását, függetlenül attól, hogy a támadás külső, vagy belső eredetű. Ez az egyazon erőszak pedig szükségképpen azt jelenti, hogy azt ott és akkor kell alkalmazni, amikor és ahol azt a támadások megkívánják, a támadás karaktere függvényében. Ehhez természetesen a szükséges alkotmányos kereteket meg kell teremteni, de nem mutatkozik ésszerűnek az a felosztás, amely a normál – békeidejű – jogrendben kizárja a fegyveres erő érdemi belföldi bevetését még a rendvédelmi erők támogatásának kereteiből is.

Ezen helyzet kezelésére (1) meg kell teremteni *a már nem normál jogrend, még nem különleges jogrend átmeneti szabályait* úgy a speciális időszaki intézmények, mint az alkotmányos feladatkör-meghatározások tekintetében, (2) újra kell értelmezni az egyes kihívások kezelésének intézményi kereteit, valamint (3) újra kell szabályozni a Magyar Honvédségre vonatkozó alkotmányos szisztémát.

Az egyazon erőszak elvére figyelemmel és az előzőekben leírt anomáliák és szabályozási kérdések orvoslására meglátásom szerint tehát megfontolandó az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek módosítása. E tekintetben a jogalkotónak azt kell mérlegelnie, hogy továbbra is fenn kívánja-e tartani azt a szabályozási rezsimit, amellyel élesen elválasztja a fegyveres erőt, mint külső védelmi erőt a belső – alapvetően rendvédelmi – erőktől egészen a különleges jogrend legszélsőségesebb eseteiig, vagy alkotmányosan meghatározott szabályokkal ugyan, de bizonyos esetekben rugalmasabbá teszi a hatásköri feladatmegosztást.

A második esetben meglátásom szerint a Magyar Honvédség feladatainak bővítése szükséges a különleges jogrend idején megvalósítható terrorellenes műveletek végrehajtásával, ami ezáltal a Hvt. szintjére delegálná azon esetkörök meghatározását, amikor ezt az intézkedést a döntéshozó bevezetheti. Emellett mindenképp szükségesnek tartom a váratlan támadás megfogalmazásának pontosítását és azt a következőképp meghatározni:

„A Kormány fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése, vagy Magyarország területén végrehajtott

váratlan támadás esetén a támadás elhárítása, Magyarország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő készütségi erőkkel való oltalmazására, a törvényes rend, az élet- és vagyónbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében – szükség esetén a köztársasági elnök által jóváhagyott fegyveres védelmi terv szerint – a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig a támadással arányos és arra felkészített erőkkel azonnal intézkedni köteles.”

Ez a megfogalmazás meglátásom szerint már kellő rugalmasságot teremtene ahhoz, hogy Magyarország bármely ma aktuális és a jövőben esetlegesen realizálódó támadással szemben a szükséges erővel, azonnali hatállyal fellépjen, miközben megtartaná az alkotmányosan garantált korlátokat a fegyveres erő belföldi alkalmazása, felhasználása tekintetében.

Túl a fegyveres erőt érintő alkotmányos szabályozás kérdésein, meglátásom szerint *szükséges lenne az egyes kiemelt kihívásokkal foglalkozó szervezetek szabályozásának újragondolására is.* Egyrészt meglátásom szerint megfontolandó lenne az terrorelhárítást végző szerv önállósítása és kikülönítése a rendőrség struktúrájából, amivel egyidejűleg, mint a belső és a külső védelem között elhelyezkedő köztes szervezetnek, újragondolhatóak lennének az intézkedési és jogosultsági kérdései is. Másrészt *megfontolandónak tartom a határrendészet intézményi kereteinek újragondolását. E tekintetben járható útnak tekintném a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal oly módon történő átalakítását, hogy az mintaként a Nemzeti Adó- és Vámhivatalt vegye alapul, vagyis legyen „civil” és fegyveres rendvédelmi karaktere egyaránt.* Ezzel részlegesen újra önállósulna a határrendészet, amelynek nem szolgálta javát a Határőrség integrációja, de ez nem úgy valósulna meg, hogy a határrendészetet a fegyveres erő körébe sorolt szerv lássa el, tekintettel arra, hogy a feladat a 19. század vége óta alapvetően rendészeti jellegű.

A megoldási javaslatok tekintetében végezetül megfontolásra javasolnám *egy önálló kibervédelmi szervezet létrehozását, amely szintén köztes természetű lenne a külső és a belső védelem*

szisztémájában és amelynél szintén elképzelhető lenne a „civil” és az egyenruhás-fegyveres jelleg ötvözése. Az így létrejövő szervezet egy olyan „öszvér” lenne, amely ötvözné a civil hatósági, a rendvédelmi, valamint a nemzetbiztonsági jelleget egyaránt, utóbbiba beleértve a katonai vonatkozásokat is.

Összegzés

A kortárs kihívások egyértelműen egy gyorsabb reagálást és egy komplexebb szemléletmódot követelnek meg az állam fegyveres védelmétől. Ez a reakció a megfelelő személyi és anyagi ráfordítások mellett a szabályozás újragondolásával valósítható meg, méghozzá oly módon, hogy abban nagyobb szerepet kapjanak az operativitás és az alkotmányos garanciák, amelyekben azonban a törvényhozó többségi kontrollja szelesebb körben legyen követő természetű.

Ehhez egyrészt le kell számolnunk a történelmi félelmeinkkel, amelyeket az állam fegyveres védelmével szemben táplálunk, és még a normál jogrend – vagy ha úgy tetszik, a béke – időszakában, megfontolt és körültekintő szabályozással kell kialakítanunk azokat a rugalmassági elemeket, amelyek az alkotmányos korlátozások és garanciák megtartása mellett nyitnak teret arra, hogy a szükség óráján hatékony, de törvényes választ adjon az állam a ma megjelenő, vagy kiújuló fenyegetésekkel szemben.

Ez az újragondolás nem jelenti a fegyveres védelem hosszú differenciálódásának a tagadását, vagy a kialakult rendszer teljes elvetését, csupán azt a szükségét fogalmazza meg, hogy a kritikus időszakokban – amelyek nem feltétlenül fenyegetik azonnal alapjaiban a teljes jogrendet és indokolják a különleges jogrend bevezetését – lehetőséget kell teremteni az erők ésszerű, hatékony, összpontosított felhasználására és a fegyveres védelem tekintetében egy valóban átfogó megközelítés szabályozási szintű bevezetésére. Meglátásom szerint ezek a módosítások egy olyan nem nagy létszámú fegyveres védelmi rendszerrel működő ország számára,

mint amilyen Magyarország, létkérdés lehet a 21. század legújabb fegyveres kihívásaival szemben, amelyeken a szükség óráján életek tömege, valamint a béke és a biztonság állhat, vagy bukhat.

