

Katonai Jogi és Hadijogi Szemle

A Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság Tudományos Folyóirata



Szerkesztői előszó

Farkas Ádám

A védelmi kötelezettségtől a fegyveres védelem rendszeréig

Keszely László

Hibrid hadviselés és nemzeti ellenálló képesség (resilience), avagy átfogó megközelítés újrátöltve

Kelemen Roland

A Honvédelmi Tanács. Szerves fejlődés vagy elnevezésbeli hasonlóságok a magyar jogtörténetben?

Takó Dalma

A Honvéd Vezérkar Főökének különbírótsága

Petruska Ferenc

A terrorfenyegetettség EU trendjei az EUROPOL vonatkozó jelentése alapján

Pongrácz Alex

Totalitás és új típusú biztonsági kihívások a 21. században

6. évfolyam (2018.) 1. szám

Főszerkesztő

Dr. habil. Hautzinger Zoltán Ph.D.

Társzerkesztők

Dr. Csiha Gábor alezredes
Dr. Farkas Ádám főhadnagy
Dr. Kelemen Roland

Felelős kiadó

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

A kiadó képviselője

Dr. Kádár Pál PhD

Megjelenik

Elektronikusan 6 havonta
és évközi különszámokkal

Közzététel helye

www.hadjog.hu

ISSN

2064-4558

A borítót tervezte:

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

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

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

Tartalom

Szerkesztői előszó	3
TANULMÁNYOK	5
Farkas Ádám A védelmi kötelezettségtől a fegyveres védelem rendszeréig	7
Keszely László Hibrid hadviselés és nemzeti ellenálló képesség (resilience), avagy átfogó megközelítés újratöltve	29
Kelemen Roland A Honvédelmi Tanács. Szerves fejlődés vagy elnevezésbeli hasonlóságok a magyar jogtörténetben? (Honvédelmi Bizottmány - Legfelső Honvédelmi Tanács - Honvédelmi Tanács szabályozása, jellege.)	63
MŰHELY	95
Takó Dalma A Honvéd Vezérkar Főnökének különbírótsága	97
Petruska Ferenc A terrorfenyegetettség EU trendjei az EUROPOL vonatkozó jelentése alapján	121
FÓRUM	141
Pongrácz Alex Totalitás és új típusú biztonsági kihívások a 21. században	143
Szerzőink	153

Szerkesztői előszó

Tisztelt Olvasó!

A Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2018. évi 1. száma egy reményteli együttműködés első mérföldköveként állt össze, hiszen annak több tanulmányát is a Nemzeti Közszerzői Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar Honvédelmi Jogi és Igazgatási Tanszékének kollektívája bocsátotta szerkesztőségünk rendelkezésére. A lapszám ennek megfelelően – szinte egészében – a honvédelem jogának és igazgatásának kérdéseire fókuszál, illetve azokra a lehetséges tudományos kooperációs irányokra, amelyek összekapcsolhatják a különféle tudományterületeket a fegyveres védelem szemüvegén át.

Bízunk abban, hogy e lapszám példájára több a fegyveres védelem sajátos, de a honvédelemmel kapcsolatba hozható területéről is összeállnak majd hasonló lapszámok, illetve olyan tudományterületekről, amelyeknek a védelem inkább periférikus részeként, mint centrumaként jelenik meg. E reményben tárjuk lapszámunkat a Tisztelt Olvasók elé és kívánunk értékes olvasmányélményeket és megihletődést.

a szerkesztők

Budapest, 2018. augusztus 20.

TANULMÁNYOK

Farkas Ádám

A védelmi kötelezettségtől a fegyveres védelem rendszeréig¹

Az állam alapvető funkciója a társadalom rendjének és biztonságának védelme, illetve a jogállam előtti időszakban az államrend védelme, vagyis az államhatalom önvédelme. Ez egy olyan alapvetés, ami lényegében az intézményesített erőszak által kikényszeríthető jogrendszerek létrejöttének hajnala, vagyis az egyetemes jogtörténet kezdete óta meghatározó az emberiség azon törekvései mögött, hogy az együttélés viszonyait szabályozott mederbe terelje. Ebből következik, hogy a jogról és az államról alkotott meghatározó fogalmak és elméletek sora is alapvetésként rögzítette ezt a védelmi funkciót.²

Ennek a fundamentális jellegű védelmi funkciónak a fő hivatása a polgári jogállamiság kibontakozása előtt elsődlegesen a fennálló államrend megóvása volt úgy a külső, mint a belső fenyegetésektől. Az emberi és polgári jogok megfogalmazása, a demokratizálódás folyamata, majd az alapvető jogok egyetemessé és mindenkit megillető módon egyenlővé válása azonban változást hozott ebben a funkcióban.

¹ A tanulmány a Nemzeti Tehetség Program Nemzet Fiatal Tehetsége Ösztöndíj NTP-NFTÖ-17-B-0440 számú pályázat támogatásával készült.

² A téma kapcsán lásd: PONGRÁCZ Alex: A politika folytatása más eszközökkel? Avagy gondolatok az állam és az erőszak kérdésköréről, In. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 2017/17. szám; FARKAS Ádám: *Tévelygések fogságában? Tanulmányok az állam fegyveres védelmének egyes jogtani és államtani kérdéseiről, különös tekintettel Magyarország katonai védelmére*, Budapest, Magyar Katonai és Hadijogi Társaság, 2016; FARKAS Ádám: A fegyveres erőszak az államról és a jogról alkotott fogalmaink körében, In. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 2016/3. szám.

Az államrend elsődlegességét felváltotta az egyetemes emberi, valamint az állampolgári jogok védelmének elsődlegessége, amely így a védelmi funkciót egyenesen védelmi kötelezettséggé tette. Ez persze nem jelenti azt, hogy a védelem köréből az államrend kiesett volna, csupán azt jelenti, hogy az egyénekhez kötődő jogok védelme szerzett szemléleti dominanciát, amit az emberi és polgári jogok jelentőségének növekedése mögött egyértelműen meghatároztak a 20. század totalitárius borzalmai és ezekből fakadóan az állam védelmi, vagy fegyveres karakterének erőteljes korlátozása is.

A védelmi kötelezettség azonban továbbra is funkcionális megközelítést tükrözött, sőt a 20. század önkényuralmi dicstelenségei miatt az állam védelmi karakterének rendszerszemléletű, hatékonyság-orientált megközelítése jelentősen háttérbe szorult a védelmi képességek korlátozásának igényével, illetve a védelem fejlődését kísérő „farkast kiáltások” hullámaival szemben. Ennek köszönhetően a jogállamok működését keretbe foglaló és meghatározó jogrendszerek a védelem szabályozása terén mintha lassan-lassan komoly kihívásokkal kerültek volna szembe a gyökeresen változó biztonsági környezetben.

A társadalmak átalakulása, a valódi globalitással járó kommunikációs és közlekedési összeköttetésekre épülő globális dependencia-rendszer, valamint a robbanásszerű technológiafejlődés a jóléti rendszerek épülése és az emberiség fejlődése mellett egyértelműen magával hozta a biztonsági kihívások gyökeres megváltozását és fokozta a kritikus infrastruktúrára és a fenti fejlődési eredményekre szervesen épülő társadalmak fenyegetettségét, kitettségét.

A biztonsági környezet ez irányú változásában látni kell, hogy a társadalmi szintű fő kihívások és fenyegetések – Yuval Noah Harari szerint ezek a háború, az éhínség és a

járványok³ – ugyan megváltoztak, de nem múltak teljességgel el, sőt azok ma már kombinálhatók számos újabb kihívással éppúgy, ahogy a korábban jól elhatárolható külső és belső fenyegetések is egyre másra összekapcsolódnak. Egy olyan világban élünk ma, ahol a nagyhatalmi háborús törekvések a belbiztonsági kihívásokkal, a belső társadalmi – például szeparatista – törekvésekkel és a különböző nemzetközi szervezett bűnözési formákkal és csempészhalózatokkal, továbbá a határok nélküli kibertérben elkövetett támadásokkal kombinálódva tudnak hibrid háborús formát ölteni. Egy világban, ahol a különböző hatalmi törekvések összekapcsolódnak a bukott államokkal és a nemzetközi terrorizmussal, valamint a nemzetközi szervezett bűnözéssel, illetve rátelepülnek a jobb élet reményében mobilizálódó migráns tömegekre, és így nehezen kiszámítható és még nehezebben kezelhető fenyegetést jelentenek. Ebben a világban tehát a fenyegetések komplexek és hálózatosak, azokkal kapcsolatban azonban kerülni kell a szélsőséges, illetve az általánosító és leegyszerűsítő megítélést. A komplex és átfogó kihívások terén ezért elsősorban a megelőzésre és felderítésre kell helyezni a hangsúlyt, másrésről pedig az állam védelmi funkciója mögött álló képességek és szervezetek rendszerszemléletű, átfogó megközelítésére, sőt a társadalmak ellenálló képességének minél komplexebb fejlesztésére.

A biztonsági környezet és vele szükségképpen a védelem jelentős változásai szemléletváltást tesznek szükségessé az állam védelmi funkciója kapcsán, pontosabban azt indokolják, hogy a védelmi kötelezettség funkcionális és jog-szavatolás felől közelítő szemlélete mellett a védelmi kötelezettséget egy rendszertani, szervezeti, képességfókuszú

³ Vö.: HARARI, Youval Noah: *Homo deus. A holnap rövid története*, Budapest, Animus Kiadó, 2017.

megközelítésben is megvizsgáljuk. Ez a szemlélet az angolszász gondolkodásban és államszervezésben már ismert a nemzetbiztonság rendszerével. Érdeemes azonban ezt tovább gondolni az állam védelmi funkciójának alapját jelentő fegyveres védelem rendszerszemléletű megközelítése, tudományos vizsgálata és fejlesztési lehetőségei felől közelítve.

Jelen sorokban tehát arra teszek kísérletet, hogy a védelmi kötelezettségtől a nemzetbiztonság rendszerén át eljussak a fegyveres védelem rendszerének elemzéséig, rávilágítva az ezek közti kapcsolatokra, valamint arra, hogy a változó biztonsági környezetben egy ilyen komplex védelmi felfogás válik szükségessé ahhoz, hogy az állam, sőt az államok egymással együttműködésben továbbra is teljesíteni tudják elsődleges feladatukat, az egyéni jogok érvényesülését, a jólétet és a fejlődést megalapozó biztonság szavatolását.

1. Néhány gondolat a védelmi kötelezettségről

A védelmi kötelezettség a modern államok szuverenitásból, pontosabban a szuverenitás érvényesítésének részeként annak védelméből, illetve a második világháborút követő jogfejlődés eredményeként az alapvető jogok oltalmazásából, mint állami kötelemből fakad. Míg az előbbi a vesztfáliai államkonstrukció magától értetődő eleme és lényegében az állami önállóság egyik garanciális állami funkciója, addig az utóbbi egy olyan nemzetközi minimum, amelynek szisztematikus betartása a nemzetközi közösségben történő partneri részvétel alapfeltétele, sőt egyre inkább a nemzetközi béke és biztonság támogatásának is az egyik színtere.

A védelmi kötelezettséget az egyes államok alkotmányai hol a különböző jogok védelme, illetve az egyes állami szervek kötelezettségei révén, hol pedig *expressis verbis*

általános kötelezettségként tételezik. Magyarország korábbi alkotmánya az 5. §-sal⁴ az utóbbi, míg hatályos Alaptörvénye az alapvető jogok állami védelmét külön hangsúlyozó I. cikk (1) bekezdésén túl nagyobb részt az előbbi modellt képviseli. Ezek a megoldások azonban alapvetően szabályozás-technikai variációk, amelyek nem változtatnak azon, hogy a fejlett világhoz tartozó és oda törekvő államokkal szemben alapvető elvárás, hogy az alapvető jogokat tiszteletben tartsák és szavatolják, valamint ezek védelmére megfelelő intézményeket létesítsenek és működtessenek.

A védelmi kötelezettség a szuverenitás-védelmén, valamint az alapvető jogok szavatolása körében megjelenő nemzetközi jogi kötelezettségen túl egy alapvető stabilitási kérdés is. Vannak még államok, ahol a védelmi kötelezettség elsődleges tárgya a szuverenitás és az államrend az alapvető jogokkal szemben, az azonban – a modern jogok érvényesülésének szomorú korlátozása mellett is – alapvető érdeke ezeknek az államoknak is, hogy egyfajta alapvető társadalmi biztonságot és ezáltal rendet szavatolni tudjanak. Ahol ugyanis az állam védelmi kötelezettsége nem teljesül valamely oknál fogva, ott a tömeges jogsértések előbb-utóbb a nemzetközi szankciók mellett az állami működés jelentős zavarait eredményezik, vagyis államkudarchoz vezetnek. Ez pedig még azokban az államokban is elkerülendő állapot, ahol az államműködés homlokterében a hatalmon lévő elit státuszának fenntartása áll csupán, hiszen az államműködés összeomlása ennek a hatalomnak az elvesztését is magával hozza. Van azonban ennek a tárgykörnek egy újabb, jelentős fejleménye is a nemzetközi vonatkozásokban.

⁴ Ezzel kapcsolatban lásd: SULYOK Gábor: 5. § [Védelmi kötelezettség], In. JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I.*, Budapest, Századvég Kiadó, 2009, 306-321. o.

Az instabil államok, valamint a bukott államok ma már kiemelt fenyegetést jelentenek a nemzetközi békére és biztonságra, valamint a többi állam szuverenitására. Ennek fő oka, hogy a bukott államok melegágyai a nemzetközi terrorizmusnak, valamint a nemzetközi szervezett bűnözésnek is. Ott pedig, ahol ezek a fenyegetések valamely más állam szuverenitásának konkrét megsértésével párosulnak, a nemzetközi közösség könnyebben adja legalább hallgatólagos beleegyezését az adott bukott állammal szembeni fellépéshez.

Az ilyen esetek nemzetközi jogi kritikáit több megoldással is igyekeztek az érintett szereplők, valamint egyes gondolkodók feloldani. E körben a humanitárius intervenció⁵ éppúgy megemlíthető, mint a védelmi felelősség elvének⁶

⁵ TÖRŐ Csaba: *Humanitárius intervenció: dilemmák a nemzetközi jog és politika határvidékéről*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 2007; SÜLYOK Gábor: *A humanitárius intervenció elmélete és gyakorlata*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2004; KULCSÁR Attila: A humanitárius intervenció fogalma, jogi háttere, a líbiai beavatkozás körülményei és következménye, In. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 2014/2. különszám, 38-65. o.; BRUHÁCS János: A humanitárius intervenció nemzetközi jogi aspektusaihoz, In. *Acta Humana*, 2002/46-47. szám, 7-14. o.

⁶ International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS): *The Responsibility to Protect. International Development Research Centre*, Ottawa, 2001; THAKUR, Ramesh: *The United Nations, Peace and Security. From Collective Security to the Responsibility to Protect*, Cambridge University Press, 2006; HOFFMANN, Julia; NOLLKAEMPRE, Andrés (ed.): *Responsibility to Protect. From Principle to Practice*, Amsterdam, Pallas Publications - Amsterdam University Press, 2012; LAMM Vanda: Az emberi jogok nemzetközi védelme és az államok szuverenitása, In. *Magyar Tudomány*, 2013/4. szám, 401-410. o.; SÜLYOK Gábor: Szövegezési zavarok és értelmezési nehézségek a védelmi felelősség leírásában, In. *Külvégi Szemle*, 2014/3. szám, 127-142. o.; BIEDERMANN Zsuzsanna: A védelem felelőssége, In. *Nemzet és Biztonság*, 2012/1. szám, 52-63. o.; SZALAI Anikó: A védelmi felelősség koncepciója, avagy van-e új a nap alatt? In. *Pro Futuro*, 2013/1. szám, 67-78. o.

kidolgozása, továbbá az egyes nemzetközi jogsértések bekövetkezése esetén az államok megakadályozási képességének és hajlandóságának mérlegelése.⁷ Ezek terén azonban még messze nem beszélhetünk egy olyan kompromisszumos megoldásról, amely a bukott, vagy instabil államokat donorként használó fenyegetések kezeléséhez egyértelmű és szilárd nemzetközi jogi alapot teremtene. Arra a szintre azonban a különféle koncepciókkal és állami fellépésekkel már eljutottunk, hogy a jogszerűség bizonytalansága folytán megteremtődött egyfajta mozgástér a védelmi kötelezettséget nem teljesítő és ebből adódóan a nemzetközi békét és biztonságot is veszélyeztető államokkal, illetve az azokon 'élősködő' nem állami szereplőkkel szembeni fellépésre.

Ezt a fajta változást és a bipoláris világrend vége óta tapasztalható bukott államokat érintő konfliktusok tehát egyértelműen erősítik a védelmi kötelezettség státuszát, vagyis azt az alapvető funkciót, ami minden államban legalább az állami rend és biztonság fenntartását, a fejlett világban pedig az alapvető jogok érvényesülésének állami szavatolását, mint funkciót jelenti. Ennek a funkciónak azonban szüksége van egy végső garanciára, amivel adott esetben a védelem realizálhatóvá válik. Ez a garancia az állami intézmények védelmi tevékenységében és ezen belül is azokban az állami

⁷ E körben a terrorizmus kapcsán lásd például: KAJTÁR Gábor: A terrorizmus elleni önvédelem a XXI. században, In. *Kül-Világ – a nemzetközi kapcsolatok folyóirata*, 2011/1-2. szám, 2-25. o.; KAJTÁR Gábor: *A nem állami szereplők elleni önvédelem a nemzetközi jogban*, Budapest, ELTE – Eötvös Kiadó, 2015; SPITZER Jenő: Az önvédelem és a terrorizmus ütközete: Hajlik vagy törik a nemzetközi jog? In. *Honvédségi Szemle*, 2018/2. szám, 30-41. o.; Spitzer Jenő: Koordináták a legalitás felé – A dróntámadások nemzetközi joggal való összeegyeztethetőségének egyes kérdései, In. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2017/1-2. szám, 69-98. o.

szervekben ragadható meg, amelyeknek alapfunkciója a védelem, vagyis a legitim fizikai kényszer foganatosítása.

A védelem funkcionális megközelítését még világszerte jellemzően a 19. századi, katonai dominanciájú biztonságfelfogás határozza meg az intézményi tagozódásban. Ez azt jelenti, hogy a védelem klasszikusan a katonai védelemre, a belbiztonsági tevékenységekre, valamint a titkosszolgálati tevékenységekre tagozódik, oly módon, hogy az egyes funkciók többé-kevésbé élesen elkülönülnek egymástól, illetve ha az elkülönítés nem is erős cezúrákkal történik, a védelem legjelentősebb területeként a katonai védelem van számon tartva. Ez a megközelítés napjaink megváltozott és komplex biztonságában⁸ azonban már csak azokban az államokban tartható, ahol a helyi háborúk kirobbanásának lehetősége miatt valóban a katonai védelemnek kell dominálnia az állam védelmi kötelezettségét. Ilyen államok azonban ma már leginkább csak a transzatlanti térségen kívül találhatók.

Ennek ellenére a védelmi kötelezettség alkotmányos leképződésében még a transzatlanti térségben is többé-kevésbé jelentős súllyal van jelen a 19. századi, fegyveres erőt hangsúlyozó biztonság szemlélet. Ezen tendencián az elmúlt időszakban – részint az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének

⁸ A téma kapcsán lásd: SZÁLKAI Kinga, STEPPER Péter (szerk.): *A biztonság szektorális értelmezése. Új kihívások a kutatás napirendjén*, Pécs-Budapest, Publikon Kiadó, 2015;. BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; DE WILDE, Jaap: *A biztonsági elemzés új keretei*, In. PÓTI László (szerk.): *Nemzetközi biztonsági tanulmányok. Önértelmezés és viták a hidegháború utáni korszakban*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2006, 53-112. o.; DANNREUTHER, Roland: *Nemzetközi biztonság*, Budapest, Antall József Tudásközpont, 2016; SZENES Zoltán (szerk.): *Biztonságpolitika és válságkezelés*, Budapest, NKE Szolgáltató Nonprofit Kft, 2016; GAZDAG Ferenc (szerk.): *Geopolitika és biztonság*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2006.

hatására – kezdődtek változások az átfogó megközelítés és a resilience⁹ koncepcióinak gyakorlatba ültetésével. Az egyes védelmi ágazatok közti kooperációk és az átfogó tervezés igénye mellett azonban a védelmi funkcióval kapcsolatos szemléletet még nagyrészt a védelmi kötelezettség funkcionális megközelítése uralja. Ez alól az angolszász szemlélet jelent kivételt, amely több szempontból is mintaként fogható fel, hiszen a nemzetbiztonság rendszeréről kialakított angolszász modell a komplex védelmi funkció hatékony ellátása érdekében egy rendszerszemléletű intézmény-felfogással és kooperatív irányítással párosul.

⁹ Az átfogó megközelítés koncepciója a biztonsági kihívások komplexitásának növekedéséből adódóan a válságok kezelésének összetett és összehangolt civil, katonai, rendészeti, kormányzati és nem kormányzati szereplők által megvalósított kezelésének metodikáját és az arra való felkészülést jelenti. Ezt fejleszti tovább a resilience koncepciója, amely már nem csak a válságkezelés, hanem a tág értelemben vett országvédelem és társadalomvédelem tekintetében honosítja meg az átfogó és komplex követelményeket. Ezek tekintetében lásd: MOLNÁR Ferenc: Egy sikeresebb válságkezelés felé: a civil szakértelem szükségessége a NATO stabilizációs és újjáépítési feladatai során, In. *Nemzet és Biztonság*, 2012/4. szám, 10-23. o.; KESZELY László (szerk.): *Az átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás*, Budapest, HM Zrínyi Média Közhasznú Nonprofit Kft., 2013; MOLNÁR Ferenc (szerk.): *Az átfogó megközelítés és a Magyar Honvédség katasztrófavédelmi rendszere*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2013; KESZELY László: *A védelmi igazgatás szerepe a nemzeti szintű átfogó megközelítés megvalósításában*, Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, doktori értekezés, 2017; LAKATOS László: A honvédelmi igazgatási képzés aktuálitása az átfogó megközelítés elvének tükrében, In. *Hadtudományi Szemle*, 2015/4. szám, 432-443. o.; LAKATOS László, VARGA Attila Ferenc: A magyar honvédelmi igazgatás, In. FARKAS Ádám, KÁDÁR Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016, 159-211. o.

2. Az angolszász rendszerszemléleti modell: a nemzetbiztonság rendszere

„A civil és a katonai szféra viszonya a nemzetbiztonsági politika egyik ága. A nemzetbiztonsági politika célja az ország társadalmi, gazdasági és politikai intézményei biztonságának erősítése más független országok részéről jelentkező fenyegetésekkel szemben. A nemzetbiztonsági politika elvileg három formában és két szinten létezhet. A katonai biztonsági politika azon tevékenységek programja, amelyet arra terveznek, hogy minimalizálják, vagy semlegesítsék az ország meggyengítésére vagy megsemmisítésére irányuló erőfeszítéseket olyan fegyveres erők részéről, amelyek intézményi vagy területi határain kívül tevékenykednek. A belbiztonsági politika a felforgatás veszélye ellen veszi fel a küzdelmet – vagyis azon erőfeszítés ellen, amely az állam meggyöngyítésére vagy megsemmisítésére irányul a területi vagy intézményi határain belül tevékenykedő erők részéről. A helyzeti biztonsági politika az állam viszonylagos erejének csökkentésére irányuló, a társadalmi, gazdasági, demográfiai és politikai viszonyokban bekövetkező hosszú távú változásokból fakadó lemorzsolódás fenyegetésével foglalkozik. E politika mindhárom formájának van operatív és van intézményi szintje. Az operatív politika biztonsági fenyegetéssel való szembenállás céljából tett azonnali intézkedésekből áll. Az intézményi politika azzal a móddal foglalkozik, ahogyan megfogalmazzák és megvalósítják az operatív politikát.”¹⁰ – így fogalmazza meg Samuel P. Huntington az amerikai gondolkodás sajátosságát tükrözve a nemzetbiztonsági rendszer szakpolitikai, politológiai megközelítését. Ebből azonban jól

¹⁰ HUNTINGTON, Samuel P.: *A katona és az állam*, Budapest, Zrínyi – Atlanti Kiadó, 1994, 8. o.

látható, hogy az angolszász védelmi gondolkodás egy komplex, a társadalmi, gazdasági, politikai intézmények biztonságát erősítő rendszer keretei között működik, amelyet formákra és szintekre tagol.

Ezt a megközelítést Huntington 1957-ben megjelent „A katona és az állam” című könyvében fogalmazta meg, így magától értetődő, hogy annak fókuszában még az állami szereplők állnak az ellentétes póluson. Ezt a megközelítést azonban az angolszász világ már egyértelműen meghaladta, sőt a nem állami szereplők elleni fellépés terén sok tekintetben nem csak úttörők, de már-már faltörők is voltak egyes kormányzatok. Ezen a vonulaton túllépve azonban egyértelműen látható, hogy az angolszász felfogás már az 1950-es években a komplex biztonsággal számolt és nem hogy az egyes fegyveres védelmi ágazatok szükséges mértéken túli elhatárolásában gondolkodott, hanem inkább egy a civil – fegyveres együttműködésre épülő komplex biztonsági rendszerben. Ennek akkor két fegyveres és egy átfogó civil területét jelenítették meg a katonai és belbiztonsági védelemmel, valamint a helyzeti politikával. Ezek azonban az angolszász felfogásban csak együtt, kölcsönhatásos jelleggel tudták biztosítani a biztonságot. Ezt a szisztémát aztán a bipoláris rend hírszerző háborúja kiegészítette a titkosszolgálati szférával is, aminek a lenyomatai egyértelműen megjelennek ma azon a védelmi rendszeren, amely a funkcióhoz párosuló intézmények koordinált irányítását is biztosítja és aminek a gyűjtőfogalma a nemzetbiztonsági politika.

Ennek a nemzetbiztonsági politikának a komplex leképződése egyértelműen megjelenik az Amerikai Egyesült Államok szabályozásában és intézményrendszerében is. Előbbire egyértelmű bizonyítékot ad a „The National Security

Act of 1947” és a nemzetbiztonsági stratégiák¹¹, az utóbbira pedig a fenti törvény alapján létesített National Security Council (a továbbiakban: NSC).¹² Az NSC jelen formájában a kormány tagjain, az egyesített vezérkar képviselőin, az elnök különféle biztonsági tanácsadóin, valamint a titkosszolgálatok és az FBI képviselőjén túl magában foglalja még az atomenergia ügynökség, a nemzeti űrkutatási ügynökség (NASA), a kábítószer-felügyeleti ügynökség (DEA), a katasztrófavédelem, a tudományos és technológiai szervezet, valamint gazdasági témakörök esetén számos gazdasági és kereskedelmi intézmény képviselőjét is, hogy ezek együttesen adjanak tanácsot az elnöknek a nemzetbiztonsággal összefüggő kérdésekben, valamint, hogy az elnök döntése esetén ezek útján koordinált irányítás valósuljon meg.

Ezen a szisztémán belül nyilván a Homeland Security Council (“Honvédelmi Tanács”) egy szűkebb, de az érintett funkciókat tekintve még mindig széles körű koordinatív testületet jelent, valamint annak a megnyilatkozását, hogy az átfogó és koordinált irányítás mellett az angolszász gondolkodás a rendszerszemléleten belül létjogosultságot biztosít az egyes alrendszerek szervezet- és ágazatközi

¹¹ National Security Strategy of the United States of America, 2017. (Letöltve: 2018.05.13., <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2017/12/2017.pdf>) National Security Strategy, 2015. (Letöltve: 2018.05.13., <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2015/02/2015.pdf>) National Security Strategy, 2010. (Letöltve: 2018.05.13., <http://nssarchive.us/NSSR/2010.pdf>) National Security Strategy of the United States of America, 2006. (Letöltve: 2018.05.13., <http://nssarchive.us/NSSR/2006.pdf>)

¹² Ezek szervezetét Donald Trump elnök is átfogó jelleggel határozta meg. Lásd: National Security Presidential Memorandum 2 – Organization of the National Security Council and the Homeland Security Council. Letöltve: 2018.05.13., <https://fas.org/irp/offdocs/nspm/nspm-2.pdf>)

koordinációjának is, aminek az alapját részint a haderő átfogó irányítására hivatott egyesített vezérkar¹³, részint pedig az első világháborús Council of National Defense (“Nemzeti Védelmi Tanács”)¹⁴ adta.

Ez az átfogó szemléletű védelemszervezési és irányítási modell nem egyedi az angolszász világban, hiszen annak a sajátosságait az Egyesült Királyságban és Új-Zélandon is fellelhetjük.¹⁵ Az Egyesült Királyság modellje alapvetően kabinetközpontú, ahogy maga a kormányzati berendezkedésük is. Ennek megfelelően a brit National Security Council tagjai a kormány meghatározott tagjai, és a tanácson belül négy albizottság működik a következők szerint:

- fenyegetések, veszélyek, ellenálló- és reagálóképesség, valamint függőségek, beleértve e körbe egy csoportot a hírszerzési ügyek mérlegelésére,
- nukleáris elrettentés és biztonság,

¹³ Joint Chiefs of Staff. (<http://www.jcs.mil/>)

¹⁴ Ez az első világháború idején felállított tanács a háborús kormányzathoz szükséges átfogó irányítást volt hivatott biztosítani, hasonlóan a magyar Honvédelmi Tanács szerepköréhez, de az elnöki rendszerhez igazítva. (Letöltve: 2018.05.13., <https://web.archive.org/web/20080228033334/http://uscode.house.gov/download/pls/50C1.txt>)

¹⁵ E tekintetben példaként lásd: Department of the Prime Minister and Cabinet: *National Security Systems Handbook*. New Zealand, 2016 (letöltve: 2017. december 6. <https://www.dpmc.govt.nz/sites/default/files/2017-03/dpmc-nss-handbook-aug-2016.pdf>); BEARNE, Susanna; OLIKER, Olga; O'BRIEN, Kevin A.; RATHME, Andrew: *National Security Decision-Making Structures and Security Sector Reform*, Cambridge, RAND Europe, 2005; Government of United Kingdom: *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015. A Secure and Prosperous United Kingdom*, London, 2015.

- számítógépes programokhoz és politikák fejlesztéséhez kapcsolódó kérdések,
- a Stratégiai Védelmi és Biztonsági Felülvizsgálat (SDSR) és a Nemzetbiztonsági Stratégia implementálásával kapcsolatos kérdések.¹⁶

A brit modellhez hasonlóan az új-zélandi nemzetbiztonsági rendszer is kabinetközpontú¹⁷, az érdemi különbség a földrajzi fekvésből adódó kormányzati szereposztásban, valamint az eltérő biztonságpercepcióban ragadható meg, amihez a kormányzati szint alatt irányítói és szakmai csoportok tartoznak. A modell alapvetése azonban azonos, az átfogó megközelítés és a komplex irányítás, amiben Új-Zéland esetében kiemelt figyelmet kap a resilience, vagyis az állami és társadalmi ellenálló- és reagáló képesség hangsúlyozása és fejlesztése, ami tökéletesen illeszkedik napjaink európai uniós és NATO törekvéseihez.

Figyelemmel azonban arra, hogy az angolszász nemzetbiztonsági rendszer modellje egy korszerű és rendszerszemléletű megközelítést mutat, amelyen belül azonban a tág értelemben vett védelem sajátos területei alrendszeret alkotnak a koordináció és az irányítás terén is, valamint arra, hogy Európa több államában, köztük Magyarországon is jellemző még az egyes védelmi ágazatokat elhatároló szemlélet, érdemes ezen modell alapján tovább gondolkodni és a nemzetbiztonság rendszerét kiegészíteni egy

¹⁶ Lásd: GOV.UK: National Security Council (letöltve: 2018.05.31., <https://www.gov.uk/government/groups/national-security-council>)

¹⁷ Lásd: DPMC: National security governance structure (letöltve: 2018.05.31., <https://www.dPMC.govt.nz/our-programmes/national-security-and-intelligence/national-security-governance-structure>)

sajátos és történetileg alapvető jellegű alrendszer önálló kezelésével és értelmezésével: a fegyveres védelem rendszerével.

3. A fegyveres védelem rendszere, mint újabb szemléleti szint

Amellett tehát, hogy az angolszász mintához hasonlóan célszerűnek, sőt szükségesnek mutatkozik a biztonságsvavatolás átfogó és koordinált irányításának kormányzati intézményekkel történő biztosítása, azt is be kell látni, hogy a megváltozott biztonsági környezetben az állam fegyveres intézményeinek jelentősége nem hogy csökkent, hanem inkább megnőtt azáltal, hogy egyszerre erősödik napjaink nemzetközi biztonságában a katonai, a belbiztonsági, valamint a titkosszolgálati elemek fontossága és súlya. Erre figyelemmel kutatásaim során arra a megállapításra jutottam, hogy a védelmi kötelezettség, illetve a tág értelemben vett védelem, vagy angolszász terminológiával nemzetbiztonsági politika átfogó kormányzati szintjén belül szükséges, hogy alrendszerként kezeljük a védelem történetileg legősibb és alapvető, valamint jellegében sajátos intézményeinek összességét: a fegyveres védelmi szerveket. Ezt az alrendszert neveztem el a fegyveres védelem rendszerének.

Ebben a megközelítésben az állam fegyveres védelmi rendszere nem más, mint az állam intézményesített védelmi kötelezettségének a sajátos, fegyveres intézményi szisztémája, vagyis egy rendkívül bonyolult szervezeti és kapcsolódási mátrix, melyben a katonai karakterű szervek¹⁸ számos közös

¹⁸ Kutatásim során egyik fő munkafogalmam a katonai karakterű szervek fogalma. Katonai karakterű szervek alatt a legitim, szabályozott, monopolizált és szervezett állami erőszak érvényesítésére törvényileg

jellemzővel bírnak és melyben e szervekre nézve számos közös követelmény, elv, illetve jellemző felfedezhető a tág értelemben vett állami védelmi kötelezettség más területeihez való kapcsolódások mellett. Mondhatnánk úgy is, hogy az állam fegyveres védelmi rendszere nem más, mint az állam birtokában lévő legitim erőszak – mint absztrakció – objektiválódásának a rendszerszemléletű leírása, a testet öltött fegyveres védelmi funkcióösszesség, vagyis a huntingtoni nemzetbiztonsági politika államszervezeten belüli fegyveres elemeinek intézményesülése.

Megítélésem szerint *az állam fegyveres védelmén belül a sajátos karakterisztika és rendeltetés szerint három ágazat és szintén három ágazatközi funkció jelölhető meg. Az ágazatok: a (1) honvédelem, a (2) a rendészet, valamint a (3) nemzetbiztonsági tevékenységek*, míg az ágazatközi funkciók a (1) a határőrizet és –védelem, a (2) terrorelhárítás és a (3) kibervédelem. Ezt a tagozódást szemlélteti az alábbi ábra.

feljogosított, – fő szabály szerint – katonai rendfokozati hierarchiában, parancsuralmi vezetési rendszerben és a szervezet egészét általánosságban jellemző fegyveres jellegben működő testületeket értem. Ez a kategorizálás ebben a formában nem tesz különbséget sem aszerint, hogy az adott szervezet fő funkciója belső, vagy külső védelmi, sem aszerint, hogy mely védelmi ágazathoz tartozik a szervezet, sem pedig aszerint, hogy a szervezet beleérthető-e valamelyik már használt, bevett – de nem ritkán vitákkal terhelt – fogalmi körbe, mint amilyen a fegyveres erő, a rendészeti szervek, rendvédelmi szervek vagy a nemzetbiztonsági szolgálatok. Fontos azonban kiemelni, hogy ez egy rendszerező, tehát tudományos, elméleti fogalom és nem egy alternatíva a katonai, nemzetbiztonsági, illetve rendészeti szervek legális fuzionálására.



A fegyveres védelem rendszerének sematikus modellje

A fegyveres védelem rendszerében való gondolkodás egyrésztől megmutatja, hogy melyek azok nagyobb szervezet és funkcióhalmazok, amelyek a fegyveres karakterisztikán belül feladatrendszerük és az annak ellátására kialakított eljárások és felhatalmazások szerint kisebb homogén egységeket, azaz ágazatokat tudnak alkotni. Másrésztől megmutatja azt is, hogy ezek nem önmagukban működő funkcióösszességek, hanem egy rendszer részei, vagyis szükségképpen kölcsönhatásba, ezen belül együttműködésbe kell kerülniük a többi ágazattal. Harmadrészt ez a szisztéma azt is megmutatja, hogy a kortárs biztonsági kihívások kezelése folytán vannak olyan védelmi funkciók, amelyek teljes

bizonyossággal nem tagolhatók be feladatköreik, valamint az azok ellátáshoz szükséges felhatalmazások és eljárások miatt az egyes ágazatokba, hanem jellegüknél fogva komplementer halmazt képeznek azok között. Ennek a rendszernek és az ebből levonható gondolati sémának úgy vélem, hogy a fegyveres védelem központi irányítása és igazgatása terén is meg kell jelennie, úgy a kormányzati döntéselőkészítés és döntéshozatal, mint az ezt támogató igazgatás színterein.

A fegyveres védelem rendszere tehát arra hivatott, hogy a tág értelemben vett védelem, vagy nemzetbiztonsági politika sokrétű feladathalmazán belül egyfajta alrendszerként biztosítsa a védelem mindenkori végső képességének, az állam fegyveres kényszer monopóliumának az átfogó szemléletű, koordinált vizsgálatát, értékelését és irányítását, hiszen az állam által fegyveres reakcióval kezelendő új típusú kihívások körében egyértelműen azt láthatjuk, hogy elmosódni látszik a belső és külső fenyegetés közti határ, hogy összeérnek az eddig tisztán katonai, titkosszolgálati, vagy belbiztonsági fenyegetési karakterisztikák, valamint hogy a fenyegetések eszkalációs ideje oly mértékben lerövidült, hogy egy kezdetben tisztán belbiztonságinak tűnő fenyegetés akár órák, vagy legfeljebb napok alatt válhat katonai és titkosszolgálati kihívássá. Erre a nemzetközi terrorizmus és annak kapcsolódása a nemzetközi szervezett bűnözéshez és a migrációhoz éppúgy példát adott, mint a hibrid hadviselés, vagy az újabb és újabb szövevényes kibertámadások¹⁹.

¹⁹ Lásd a témát bővebben: KELEMEN Roland: *Cyber Attacks and Cyber Intelligence in the System of Cyber Warfare*, In. SZABÓ Miklós (szerk.): *Doktoranduszok Fóruma Miskolc, 2016. november 17. Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2017, 117-122. o.; KELEMEN Roland, PATAKI Márta: *A kibetámadások nemzetközi jogi értékelése*, In. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2015/1. szám, 53-90. o.

A komplex biztonság korában tehát egyértelmű, hogy úgy a kormányzati döntéshozatal, mint a koordináció és az igazgatás szintjén szükséges az átfogó szemlélet, amely a védelem és a biztonságszavatolás civil és fegyveres elemeit egyaránt összefogja. Erre az angolszász nemzetbiztonsági politika, vagy rendszer kiváló példát tud mutatni. Látni kell azonban azt is, hogy az átfogó szemléletű kormányzati szint alatt az egyes speciális védelmi területeken külön is biztosítani kell egyfajta szervezatközi, vagy ágazatközi koordinációt és összhangot, mivel a fenyegetések köre egy összehangolt, együttműködő, az egyes védelmi funkciók képességeivel egymást kiegészítő fellépést tesz szükségessé. A fenyegetések végfokát pedig azok adják, amelyekkel szemben az állam a legitim fizikai kényszer monopóliumát kénytelen használni. Ezek jellegükben és fajtáikban megváltoztak és megerősödtek, igaz hullámzó és nehezen kiszámítható intenzitást mutatnak.

A bizonytalanság ellenére azonban ezekkel szemben is biztosítani kell az összehangolt fellépést, amihez meglátásom szerint a fegyveres védelmi funkciókkal kapcsolatban szükség van egy rendszerszemléletű megújulásra, vagy változásra.

Ennek keretként javasolom megfontolni a jövőben a fegyveres védelem rendszerében való gondolkodást, amely az egyes fegyveres védelmi ágazatok és szervezetek együttműködésére épül oly módon, hogy azoknak megmarad az alaprendeltetési feladata, de a kihívások függvényében megjelennek a különféle együttműködő, támogató feladatai is a többi szervezet, ágazat irányában. Ennek az alapjai a fegyveres erők katasztrófaelhárítási, vagy belbiztonsági közreműködésével az egyes államokban – eltérő mértékben, de – már adóttak. Ezt a tendenciát kell szisztematikusan, a fegyveres védelem rendszerében gondolkodva felülvizsgálni és megerősíteni annak érdekében, hogy korunk államai lépést

tudjanak tartani a különféle biztonsági kihívásokkal és különösen a fegyveres fenyegetésekkel úgy az állami szereplők, mint a nem állami szereplők vonatkozásában.

4. Zárszó

Az elmúlt évszázadok fejlődésében és változásaiban egyértelművé vált, hogy az a biztonságfelfogás, amely korábban a világ minden államát jellemzően meghatározta, és amelyben a legjelentősebb és legintenzívebb fenyegetést a háború jelentette, már meghaladottá vált. A háború veszélye ugyan nem szűnt meg, de emellett jelentős mértékben megnőtt a különféle nem állami szereplők általi támadások, illetve biztonsági kihívások veszélye, valamint olyan nehezen kategorizálható jelenségek hatóképessége, mint a kibertámadások.

A megváltozott biztonságfelfogás és biztonságfogalom azzal is együtt jár, hogy a védelem terén már nem a fegyveres erők és azok alkotmányos kontrollja kell, hogy domináljon az egyes államok alkotmányos rendszeriben és működésében, hanem egy komplex biztonságszavatoló intézmény- és szabályrendszer, amely fel tudja venni a versenyt a technológia fejlődésével, a társadalmi változásokkal és a mindezeket kihasználó új típusú biztonsági kihívásokkal.

Ez az újfajta, komplex, átfogó védelmi berendezkedés azonban a transzatlanti térség alkotmányos rendszeriben még csak részlegesen fedezhető fel. Úgy is mondhatnánk, hogy az alkotmányos gondolat szintjén még inkább a 19. századi – katonai dominanciájú – biztonságfelfogás és intézményesítés tükröződik vissza, amire az államok védelmi kötelezettsége és annak alkotmányos háttérintézményei is épülnek. A védelmi

kötelezettség megközelítése mellett azonban figyelmet kell fordítani a védelem rendszerére, koordinációjára is.

Ezt a szükségét az Amerikai Egyesült Államok, majd az angolszász világ egésze már az 1950-es évektől megérezte, mivel a védelem klasszikus tagozódása mellett elkezdte felépíteni a nemzetbiztonság rendszerét, amely a kormányzati döntéshozatal csúcshintjén és a szervezetek szintjén is összekapcsolja a civil és fegyveres védelmi funkciókat és azok koordinációját, irányítását. Ez a modell a kortárs kormányzati döntéshozatal hatékonyságának növelése érdekében szükségszerűen követendő.

Emellett azonban látni kell, hogy az 1990-es évek jóslatai ellenére az állam fegyveres védelmi képességeinek jelentősége és szükségessége messze nem csökkent, mivel a világ nem lett biztonságosabb és jobban kiszámítható. Igaz ugyan, hogy a harmadik világháború valószínűsége lecsökkent, de számos helyi háború robbant ki, a bukott államok a támadó célzatú nem állami szereplők menedékévé váltak, a glóbuszon jelentős migrációs hullámok érzékelhetők, valamint a nemzetközi terrorizmus és a nemzetközi szervezettbűnözés határokat nem ismerő fenyegetései mellett újra számolni kell a nagyhatalmi versengéssel, valamint fel kell készülni egy új hadszíntér és kihíváshalmaz kezelésére a kibertérben. A fenyegetési paletta tehát megváltozott és benne a fenyegetések hálózatossá, egymással intenzíven kombinálódóvá váltak. Erre figyelemmel az állam fegyveres védelmi képességei terén is szükség van egy a nemzetbiztonsági rendszeren belüli komplex szemléletre.

Tanulmányom erre kívánt javaslatot tenni a fentiek áttekintése és összekapcsolása után a fegyveres védelem rendszerében való gondolkodás sürgetésével. A megváltozott biztonsági környezetben ugyanis az sejthető, hogy az egyes

államokat és azok közösségét érő jelentős fegyveres támadások már nem lesznek kizárólag katonai, belbiztonsági, vagy titkosszolgálati jellegűek, hanem inkább ezek kombinációi. Ennek megfelelően az egyes fegyveres szervezetek alaprendeltetésének megtartása és erősítése mellett hangsúlyt kell fektetni a fegyveres védelem terén a rendszerszemléletű megközelítésre és az egyes szervezetek közti közreműködések erősítésére, illetve az ágazatközi védelmi képességek sajátos felépítésére, megerősítésére.

Természetesen ebben a témakörben számos további kutatásra, javaslatra és vitára van még szükség, de meglátásom szerint a korunkat jellemző valóban globális és valóban minden szintéren jelentkező hálózatos jelleg fegyveres védelmi vonatkozásainak megfelelő kezeléséhez szükség van a fegyveres védelem rendszerében való gondolkodásra.

Keszely László

*Hibrid hadviselés és nemzeti ellenálló képesség (resilience),
avagy átfogó megközelítés újratöltve*

1. A biztonság több pólusúvá válása

A nemzetközi kapcsolatok realista képviselői az 1940-es évek végén a biztonságot olyan fogalomként definiálták, mely szorosan kapcsolódik az államok közötti konfliktusokhoz és háborúkhöz, a fegyveres erővel való fenyegetéshez és a fegyveres erők alkalmazásához. A biztonság elsődleges alanya az állam, amely szuverenitását, területi integritását védi. A realisták a külső és belső biztonságot élesen elválasztják egymástól, az ezek biztosítására hivatott szervezeteknek (például honvédség, rendőrség, katasztrófavédelem) rendeltetése, funkciója más és más. Ez tulajdonképpen a biztonság szűk, hagyományos – katonai és államközpontú – értelmezése, amely egészen az 1970-es évekig domináns szemléletnek számított. Ekkor a gazdasági környezetet alapjaiban megváltoztató olajválság felhívta a figyelmet, hogy az energiaforrások szűkössége milyen könnyen átcsaphat a biztonsági dimenzióba. Ugyancsak ekkortájt került napirendre első ízben a megnövekedett széndioxid kibocsátás miatti üvegházhatás potenciális veszélye, amely globális méretű hatásokkal járhat. Mindezek kapcsán merült fel, hogy a biztonsági tanulmányok körébe be kellene vonni a gazdasági és a környezeti kérdéseket is. Ezzel megindult a biztonság fogalom kiszélesítésének folyamata, amely napjainkban is tart.

Az 1990-es évek eseményei egy újabb szemszögből gyakoroltak meghatározó hatást a biztonsági környezetre és ezzel együtt a realisták szemléletére. Az ekkor megindult

nagyméretű politikai, társadalmi és gazdasági változások, majd a XXI. század elejére dominánssá vált globalizáció hatására az államközpontú rendszer egyre kevésbé tartható, és a biztonságpolitikai tendenciák elmozdultak a kölcsönösen egymástól függő nemzetközi együttműködési formák felé. *„2001. szeptember 11-gyel a nemzetközi biztonsági rendszer gyakorlatilag kettéhasadt a tradicionális 20. századi, államközpontú védelmi szisztémára és a 21. századi, államszint alatti és államok felett átnyúló biztonsági rétegekre. A globális stratégiai kettészakadás magával hozta a nemzeti és nemzetközi konfliktusok, a külső és belső biztonság, illetve a nemzeti és társadalmi biztonság közötti különbségek erodálódását... A globalizáció a biztonságot a területiségtől elmozdítja a szoros összekapcsolódás irányába és az államok egyre kevésbé engedhetik meg maguknak, hogy csak a saját >>hátsó udvarukban<< zajló eseményekre figyeljenek”¹*

A nemzetállamok elsődleges biztonságpolitikai szerepén alapuló vesztfáliai rendszer az egyre erősödő globalizáció hatására átalakult, és a nemzetállamok mellett a nemzetközi biztonság új szereplői jelentek meg, mint a nemzetközi szervezetek, a transznacionális vállalatok, és egyéb nemkormányzati szervek. *„Az így kialakuló >>új világrend<< komplexebbé és bizonytalanabbá vált. Napjainkra a nemzetközi rendszert a kölcsönös függőségi viszonyok, az egymásba kapcsolódó érdekhálózatok, valamint a kölcsönös*

¹ Szenes Zoltán: A hadtudományról, In. Szőlösi László (szerk.): Pro Scientia Aranyérmesek X. Konferenciája: Budapest, 2010. szeptember 30 - október 03.: előadások, Budapest, Pro Scientia Aranyérmesek Társasága, 2011, 22. o.

*egymásrautaltság (interdependencia) jellemzi a legmegfelelőbbben.*²

E folyamatok hatására világossá vált, hogy a biztonságot nem lehet többé a külső, a területhez kötött védelmi képességek kérdésére korlátozni. *„Az új kihívások, mint az államkudarok, a terrorizmus, az etnikai konfliktusok, a tömeges migráció, a szervezett bűnözés, az erőforrásokért folytatott harc, a kritikus infrastruktúra védelme, nem is térképezhetőek fel rendszeren, a realista paradigmán alapuló, korábbi biztonsági felfogás segítségével.”*³ Mindez arra vezetett, hogy az államok belső és külső biztonsága közé ma már szinte lehetetlen határvonalat húzni. Emellett nyilvánvalóvá vált, hogy a biztonság fogalmi rendszerében ettől kezdve helyet kell hogy kapjon a politikai és a társadalmi dimenzió is.

Ha figyelembe vesszük a posztmodern társadalmak egyre bonyolultabb, egyre összetettebb, interdependens jellegét, e dimenziók száma elvileg tovább növekedhetne ki tudja meddig, hiszen a társadalom összes alrendszere eleme lehet a biztonságnak. Ezen az alapon Vida Csaba megkülönbözteti a katonai, a politikai a diplomáciai, a gazdasági, a pénzügyi, az ipari, a kereskedelmi, a humán, a szociális, a környezeti, az egészségügyi (járványügyi), a jogi, a közbiztonsági, a nemzetbiztonsági (titkosszolgálati), és a demográfiai dimenziót. Ugyanakkor hozzáteszi, hogy *„a megszámlálhatatlan dimenzió azonban kezelhetetlenné teszi a biztonság vizsgálatát, ezért*

² DUDÁS Attila: Biztonságiasítás – Securitisation. In: Biztonságpolitika.hu, 2011 (letöltve: 2014.12.20. <http://www.biztonsagpolitika.hu/?id=16&aid=1039&title=biztonsagiasitas-securitisation>).

³ RADA Péter: Átalakuló biztonsági kihívások. A biztonság dimenziói, In: *Grotius Corvinus Egyetem On-line Folyóirata*, 2007, 1. o. (letöltve: 2015.03.28. <http://www.grotius.hu/publ/displ.asp?id=KZQSCF>).

olyan dimenziókat kell meghatározni, amelyek lefedik a biztonság elemzésének majdnem minden szegmensét.”⁴

E dilemma markánsan megjelenik a biztonsági tanulmányokkal foglalkozó szakemberek körében fennálló vitában, amelynek tárgya a biztonság fogalmának kiterjesztő, versus leszűkítő értelmezése. *„A kiszélesítést ellenzők legfőbb érve, hogy a fogalom bővítése a biztonság intellektuális egységét veszélyezteti, vagyis annyi mindent zsúfolunk bele, hogy végül a biztonság lényegi jelentése vesz el.”⁵* Mindezek mellett a szűkítés hívei sem teljes mértékben egységesek, és különböző mértékben ugyan, de elfogadják, hogy a konfliktusok nem kizárólag katonai okokra vezethetők vissza. Továbbra is a katonai konfliktust tartják a biztonság meghatározó kérdésének, ugyanakkor hajlandóságot mutatnak az államközpontú szemléletüktől történő bizonyos mérvű elmozdulásra.

A két pólus közötti megfelelő arányhoz talán a Barry Buzan nevével fémjelzett szektor elmélet áll a legközelebb, amit többek között annak széleskörű elfogadottsága is igazol. A biztonság egyes dimenzióit Buzan szektoroknak nevezi és elméletében *„a biztonság 5 szektorát különbözteti meg, úgymint: katonai, politikai, gazdasági, társadalmi, környezeti szektor.”⁶* A különböző összetevők, szektorok elválasztása természetesen csak elméleti szempontból lehetséges, mivel azok nem elszigetelten léteznek, hanem kölcsönhatásban állnak egymással, így a mindennapi élet során elválaszthatatlanok.

⁴ VIDA Csaba: A biztonság és a biztonságpolitika katonai elemei (A biztonsági tanulmányok új korszaka), In. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 2013/1. szám, 91. o.

⁵ GAZDAG Ferenc, TÁLAS Péter: A biztonság fogalmának határaitól, In. *Nemzet és Biztonság*, 2008/1. szám, 6. o.

⁶ GAZDAG Ferenc (szerk.): *Biztonsági tanulmányok – biztonságpolitika*, Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2011., 22. o.

Ezért a különböző szektorok kérdéseit nem külön és izoláltan kell vizsgálni, hanem az egymással való kölcsönhatásukban, az általános biztonsági kategóriák és fogalmak rendszerén belül. Buzan a szektorelmélet megalkotásával nem a biztonság fogalom tartalmát bővítette ki, hanem arra utalt, hogy gyakorlatilag bármely szektorhoz tartozó válság, az eskzaláció bizonyos fokán átkerülhet az úgynevezett „high politics” területére, azaz a politikai, gazdasági, társadalmi, környezeti problémák is adott esetben biztonsági kérdéseket vethetnek fel, átsaphatnak a biztonság szférájába, vagyis más szóval élve „biztonságiasodhatnak”.

*„A biztonságiasítás az átpolitizálás >>szélsőségesebb<< változatának tekinthető, amikor az adott kérdést létfenyegetésként jelentik meg, amely rendkívüli intézkedéseket követel, és igazolja a politikai eljárások rendes határainak túllépését.”*⁷ A biztonságiasítás első feltétele tehát a létfenyegetettség megléte, amely már önmagában több dilemmát vet fel, hiszen *„a biztonsági tanulmányok lényegében továbbra is adós a fenyegetés pontos meghatározásával.”*⁸ Elmondható tehát, hogy általánosan elfogadott, objektív „létfenyegetés” definíció, vagy fogalmi meghatározás nem létezik.

A létfenyegetést másrésről minden egyes állam, államcsoport, szövetség, társadalom, társadalmi csoport, egyén különbözőképpen érzékeli, így a válságfogalomhoz hasonlóan itt sem küszöbölhetők ki a szubjektív elemek. Az érintettek percepciója alapján fog eldőlni, hogy a biztonságérzetükre negatívan ható eseményeket, veszélyeket létfenyegetésként élik-e meg, illetve a döntéshozók indokoltnak látják-e az ilyen esetekre rendelt rendkívüli intézkedések és rendszabályok

⁷ DUDÁS: i. m.

⁸ GAZDAG, TÁLAS: i. m. 8. o.

foganatosítását. „A biztonság tehát az erőalkalmazás legitimálásának kulcsa. Amikor egy politikus a >>biztonságot<< emlegeti, vagyis biztonságiasít (szekurizál) egy kérdést, ezzel lényegében jogot formál arra, hogy bármely szükséges eszközzel éljen a fenyegetés megakadályozására.”⁹ A biztonságiasítás két feltétele tehát a létfenyegetettség percepciója a társadalom, vagy egyes csoportjai által, illetve a rendkívüli intézkedések. „... biztonsági problémáról akkor beszélhetünk, ha egy adott kérdést olyan létfenyegetésnek tekint a társadalom, amelynek megoldására rendkívüli eszközök és eljárások felhasználását látja szükségesnek.”¹⁰

A Buzan-féle szektorelmélet jelentős hatását tükrözi, hogy „ma már általánosan elfogadott, hogy a biztonság fogalmát olyan szélesen kell értelmeznünk, amelybe egyaránt beletartozik a katonai, a politikai, a gazdasági (ennek részeként a pénzügyi és az energia-), a környezeti és a társadalmi biztonság (amit ma már gyakran humán biztonságként említ a szakirodalom).”¹¹ Az értelmezés kiszélesítése természetesen nem lehet parttalan, ahogy annak veszélyeire Gazdag Ferenc és Tálás Péter is felhívta a figyelmet: „... bár mi magunk a széles értelemben vett biztonságfogalom mellett törünk lándzsát, de – miként azt a biztonsági tanulmányok ún. kopenhágai iskolája ajánlja – szükségesnek tartjuk minden egyes esetben megvizsgálni azt, hogy egy-egy adott kérdés valóban biztonsági kérdés-e, vagy valami más.”¹²

⁹ GAZDAG, TÁLÁS: i. m. 6. o.

¹⁰ TÁLÁS Péter: Tatárszentgyörgy után...A biztonság szubjektív percepciójának veszélyeiről., In. *Nemzet és Biztonság*, 2009/2. szám, 6. o.

¹¹ Uo.

¹² GAZDAG, TÁLÁS: i. m. 8. o.

2. Az átfogó megközelítés teóriájának kialakulása és a megvalósítás dilemmái

A biztonság többpólusúvá válásának hatásai rövid időn belül leképeződtek a gyakorlatban is. A múlt század kilencvenes éveiben indult béketámogató műveletek, majd a 2000-es évek első évtizedében jellemzővé váló stabilizációs és újjáépítési műveletek kapcsán ébredtek rá először a nagy nemzetközi szervezetek (NATO, ENSZ, EU), valamint az egyes tagállamok, hogy az új, komplex típusú kihívásokra komplex választ szükséges keresni. A válságkezelő műveletek során nyilvánvalóvá vált, hogy a kialakult krízishelyzeteket pusztán katonai erővel nem lehet hatékonyan kezelni. Részleges és időleges taktikai sikereket sikerült elérni ugyan, a stratégiai és politikai célok azonban nem valósultak meg a kívánt mértékben és módon. *„A 20. század végére egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy a hatékony válságkezelés nem képzelhető el katonai erők nélkül és kizárólag katonai erőkkel sem. Az afganisztáni és az iraki stabilizációs erőfeszítések pedig egyértelművé tették, hogy a jellemzően katonai logikát követő döntések és katonai erőforrásokra támaszkodó műveletek nyomán csak műveleti sikerek érhetők el, stratégiai sikerek, valamiféle győzelemnek nevezhető eredmény semmiképpen.”*¹³ Mindezen okok miatt elengedhetlenné vált a civil szakértelem, általában a polgári oldal bevonása a válságkezelési erőfeszítésekbe, amely viszont jelentős mértékben kiszélesítette a beavatkozók körét. A helyzetet az is bonyolította, hogy e sokszereplős válságkezelés egyes beavatkozói egymástól eltérő mandátummal, célokkal érkeztek

¹³ MOLNÁR Ferenc: Egy sikereesebb válságkezelés felé: a civil szakértelem szükségessége a NATO stabilizációs és újjáépítési feladatai során, In: *Nemzet és Biztonság*, 2012/4. szám, 10. o.

a válságövezetbe, és független, autonóm cselekvési szabadsággal rendelkeztek.

A válságkezelés illetően módon történő átalakulása magával hozta a nagyszámú beavatkozó céljának, tevékenységének összehangolására vonatkozó igényt, amely nélkül eleve kudarcra lennének ítélve a válságkezelési missziók. „*Széleskörű egyetértés van a tekintetben, hogy a következtelen politikák és fragmentált programok, a duplikációk, a kevésbé költséghatékony működés, valamint az alacsonyabb szintű végrehajtás veszélyét rejtik magukban.*”¹⁴ A válságok és a válságkezelés komplexitása rávilágítottak a koherencia és a koordináció növelésének fontosságára a különböző beavatkozók között, párhuzamosan minden szinten. Az ez irányú törekvések végül az átfogó megközelítés teóriájában öltöttek testet, amelyre vonatkozó koncepciójukat sorra alakították ki a nagy nemzetközi szervezetek, illetve azok tagállamai.

2008-ban elfogadták az ENSZ biztonsági, fejlesztési, emberi jogi és humanitárius szervezeteinek integrált struktúrában történő alkalmazásáról szóló kezdeményezést, amely az ENSZ Integrált Misszió koncepciójának megszületését eredményezte.¹⁵ A koncepció alá olyan eljárások,

¹⁴ RINTAKOSKI, Kristina; AUTTI, Mikko: *Comprehensive Approach Trends, Challenges and Possibilities for Cooperation in Crisis Prevention and Management*, Helsinki, Ministry of Defence of Finland, 2008, 11. o.

¹⁵ *Decision Number 2008/24 – Integration*, Decisions of the Secretary-General, 25 June 2008 Policy Committee, New York: United Nations (letöltve: 2016.12.03. <http://www.undg.org/docs/9898/Integration-decision-SG-25-jun-08.pdf>); *Integrated Missions Planning Process (IMPP)*, Guidelines endorsed by the Secretary-General on 13 June 2006, New York: United Nations. (letöltve: 2016.12.03. http://www.undg.org/docs/12293/IMPP%20HQ%20Planning%20Guideline%20Approved%20by%20SG%20May%202009_signed_.pdf).

mechanizmusok és struktúrák tartoznak, amelyek egy közös stratégiai célkitűzés kialakításában és megvalósításában működnek együtt.¹⁶

Az EU kifejlesztette a veszélyhelyzetek és válságok koordinációjára vonatkozó intézkedések koncepcióját (Emergency and Crisis Coordination Arrangements)¹⁷, amely magában foglalja egyrészt a civil-katonai együttműködés megvalósítási módjait az európai biztonság- és védelempolitikán (Common Security and Defence Policy - CSDP) belül, másrészt a civil-civil szervezetek közötti együttműködés szabályait a közös kül- és biztonságpolitikán (Common Foreign and Security Policy -CFSP) belül. Ezek mellett az EU kifejlesztette a civil-katonai koordináció koncepcióját, amely az összes releváns EU beavatkozó szervezet hatékony koordinációját célozza meg egy, az európai biztonság és védelempolitika körébe tartozó művelet tervezése és végrehajtása során.¹⁸

A NATO először a 2006-os rigai csúcsertekezleten deklarálta az átfogó megközelítés fontosságát a béketámogató műveletekben, Afganisztánban, Koszovóban és egyúttal mindenütt máshol.¹⁹ A csúcsertekezleten kiadott deklaráció szerint az afganisztáni és koszovói tapasztalatok azt mutatják, hogy korunk kihívásai olyan átfogó megközelítést igényelnek, amely magában foglalja a civil és katonai képességek széles spektrumát azzal, hogy egyben tiszteletben kell tartani az összes válságkezelésben résztvevő mandátumát és döntési

¹⁶ RINTAKOSKI, AUTTI: i. m. 57. o.

¹⁷ Részletesebben lásd: Council of European Union 7154/10 Revised Manual on EU emergency and crisis coordination.

¹⁸ RINTAKOSKI, AUTTI: i. m. 85. o.

¹⁹ Riga Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Riga on 29 November 2006, 10. pont.

autonómiáját. Ezen alapelv permanensen és növekvő fontossággal jelenik meg minden további csúcserkeztelen, és alapvető részét képezi a NATO 2010-es stratégiai koncepciójának is²⁰.

Az átfogó megközelítésnek az évek során szinte könyvtárnyi szakirodalma látott napvilágot és rendkívül széleskörű elfogadottságot nyert a biztonsági kérdésekkel foglalkozó nemzetközi szervezetekben, illetve az egyes országokban egyaránt. Mondhatjuk úgy is, hogy a korszak meghatározó gondolkodásmódjává vált és a modern válságkezelés alapvető tendenciájának tartották.

Hamarosan szembesülni kellett azonban azzal a kijózanító ténnyel, hogy a gyakorlati tapasztalatok messze nem igazolták az elméletben megfogalmazott elvárásokat. A koncepciókat kidolgozók csalódottan konstatálták, hogy azok az előfeltevések, amelyek az átfogó megközelítés megvalósulásához nélkülözhetetlenek, egyáltalán nem vagy csak részben teljesültek. A legjobb szándékok ellenére is túl nagy szakadék maradt a mandátumok, célkitűzések, törekvések, a gondolkodásmód, illetve a szervezeti kultúrák között, amelyet csak növeltek a különböző adminisztratív szabályokból eredő nehézségek. Az átfogó megközelítést a nemzetközi szervezetek, illetve az azokat alkotó egyes tagállamok különböző módon értelmezik, eltérőek az azzal kapcsolatos preferenciáik, valamint a megvalósítás során más-más metódusokat tartanak célszerűnek. Valljuk be, reális várakozás, hogy mindez a jövőben sem lesz másként, hiszen mind a nemzetközi szervezetek, mind azok tagállamai

²⁰ Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Lisbon 19-20 November 2010, 25. pont.

nagyfokú önállósággal bírnak e tekintetben is, amelyhez továbbra is ragaszkodni fognak.

A siker elmaradását a teoretikusok és a gyakorlati szakemberek számos praktikus indokkal magyarázzák, amelyek szinte mindegyike teljesen helytálló. Érdemes azonban az átfogó megközelítés megvalósulását mélyebb, rendszertani oldalról is megvizsgálni és akkor talán megtalálhatjuk a problémák gyökerét. Mindenekelőtt abból kell kiindulni, hogy a számos, egymástól eltérő értelmezés mellett, az átfogó megközelítésre vonatkozó elméleteknek volt egy közös vonása: alapvetően nemzetközi környezetben, nemzetközi, vagy többnemzeti műveletek keretében tartották alkalmazhatónak és alkalmazandónak, legjellemzőbben távoli, úgynevezett bukott államokkal összefüggésben. Ha fel is merült a nemzeti szintű kohézió, koordináció kérdése, az is döntő mértékben a nemzetközi műveletek támogatása, hazai előkészítése érdekében történt.

Ennek megfelelően az egyes országok megoszlanak a tekintetben, hogy az átfogó megközelítést nemzeti és nemzetközi összefüggésben egyaránt alkalmazni kívánják, illetve hogy azt csak nemzetközi kontextusban értelmezik. Az előbbi álláspontot képviselik a méretben, érdekszférában gazdasági és katonai potenciálban kisebb európai államok (Ausztria, Csehország, Finnország, Spanyolország), míg a nemzetközi szférára történő szorítkozást jellemzően a nagyobb méretű, erős gazdasági háttérrel rendelkező, jelentős katonai potenciált felsorakoztató, kontinenseken túlnyúló érdekszférát, illetve befolyási övezeteket magukénak mondható európai és tengerentúli országok (Kanada, Franciaország, Egyesült

Királyság, Egyesült Államok) preferálják.²¹ Mindebből arra lehet következtetni, hogy a kisebb országokban, ahol az erőforrások igen limitáltak, nagyobb hajlam mutatkozik egy nemzeti szintű átfogó megközelítés létrehozására. Ezen országok ugyanis kevésbé engedhetik meg maguknak az erők, eszközök, képességek duplikálását, egymással párhuzamosan létező és konkuráló válságkezelési rendszerek fenntartását. Ezek helyett az átfogó megközelítés a rendelkezésre álló eszközök együttes, koordinált alkalmazását kínálja számukra, jelentős költségmegtakarítással kecsegtetve.

A szakirodalomban is – igaz csak elvétve – de megjelentek a nemzeti szintű átfogó megközelítés mellett kiálló állásfoglalások. *„Azok az országok, amelyek felismerték az átfogó megközelítés szükségességét a műveletek során és otthon létrehoztak egy hatékony civil–katonai támogató rendszert bevonva az érintett minisztériumokat és más szervezeteket, sokkal sikeresebbnek tűnnek, mint azok az országok, amelyek ezt nem tették meg.”*²² A felvetés logikus, hiszen nehezen képzelhető el, hogy az átfogó megközelítés tökéletesen működni fog egy soknemzeti környezetben, miközben itthon, saját országunkon belül falak vannak az egyes ágazatok, minisztériumok, kormányzati és nem kormányzati szervek között. *„Az átfogó megközelítés sikere végső soron a nemzeti szint sikerén alapul... következésképpen,*

²¹ KESZELY László: *A védelmi igazgatás szerepe a nemzeti szintű átfogó megközelítés megvalósításában* (Doktori (PhD) értekezés), Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola, 2017, 76. o.

²² ABBASZADEH, Nima Et Al. (2008): *Provincial Reconstruction Teams: Lessons and Recommendations*, Princeton, Princeton University Woodrow Wilson School of Public & International Affairs, 2008, 26. o. (letöltve: 2017.02.21).

<http://www.orchestratingpower.org/lib/Interagency%20and%20Coalition/2008.01%20WWS%20PRTs.pdf>).

ha a NATO-szövetségesek nem képesek sikeresen megvalósítani az átfogó megközelítést, mindez a NATO szintjén óriási kudarcot fog eredményezni. Hogy várható el, hogy egy olyan szövetség, mint a NATO összehangoltan tevékenykedjen civil szervezetekkel, amikor az azt alkotó nemzetek hadilábon állnak a saját állami apparátusukat alkotó elemek (védelem, diplomácia, fejlesztés) együttműködése terén?”²³

A nemzetközi szint sikertelensége abban gyökerezik, hogy itt nem létezik egy szupranacionális elnök vagy kormány, amelynek döntése meghatározó a végrehajtás szempontjából. Ezért egy nemzetközileg elfogadott mandátumban foglaltak végrehajtása során az egyes beavatkozók véleménye eltérhet a megvalósítás módját, eszközeit, időbeosztását tekintve. Ebben az esetben a koordináció és a koherencia megteremtése sokkal nehezebb, mint nemzeti szinten. Egy országon belül – normál működést feltételezve – egységes kormányzati irányvonal és szándék áll a politikai és stratégiai célkitűzések mögött, így nagyobb az esély az ezek megvalósítását célzó tevékenységek közötti koherencia megteremtésére. *„Az átfogó megközelítést könnyebb megvalósítani nemzeti szinten, mivel a célkitűzéseket egyetlen szuverén beavatkozó határozza meg.”²⁴*

Magyarországon a NATO Válságreakálási Rendszerének (NCRS)²⁵ nemzeti adaptációja során került felszínre a nemzeti válságkezelés kérdése. Mivel az NCRS a katonai válságreakálási intézkedések mellett számos civil válságreakálási intézkedést alkalmaz, ezért nem lehetett megkerülni a civil-katonai együttműködés témakörét,

²³ WILLIAMS, M. J.: Empire Lite Revisited: NATO, the Comprehensive Approach and State-building in Afghanistan, In. *International Peacekeeping*, 2011/1. szám, 70. o.

²⁴ WILLIAMS: i. m. 67. o.

²⁵ NATO Crisis Response System.

amelynek logikus következménye volt az átfogó megközelítés már bevált koncepciójához történő fordulás.

Hazánkban a minisztériumok közötti egyeztetések, valamint a NATO évente megtartott válságkezelő gyakorlatain leszárt tapasztalatok kapcsán egy új, sajátos nézőpontot tükröző elmélet kezdett körvonalazódni. Ha megvizsgáljuk ugyanis az átfogó megközelítés kialakulását kiváltó okokat, illetve a működésének a logikáját, az látható, hogy ugyanezek az okok fennállnak egy nemzeti szintű válság esetén is, és az átfogó megközelítés működési módszere – megfelelő kiigazításokkal – *adaptálható nemzeti kereteken belül* is. E hipotézis mentén megindult a kutatómunka, illetve azzal párhuzamosan megtörténtek az első lépések a gyakorlati megvalósítás dimenziójában is arra vonatkozóan, hogy az átfogó megközelítést hogyan lehet a távoli országokban folyó nemzetközi feladatok mellett alkalmazni akkor is, amikor a válság saját határainkon belül történik, vagy hazánk biztonságára közvetlenül hatással van.

Az elméleti alapvetések megszilárdulását követően 2012-ben már a kormányzati szakpolitika szintjén is megjelent az átfogó megközelítés az akkor elfogadott új Nemzeti Biztonsági Stratégia (NBS) keretén belül. Az NBS a preambulum harmadik bekezdésében filozófiai alapként jelöli meg az átfogó megközelítést, illetve ennek nemzeti változatát az összkormányzati megközelítést: *„A Nemzeti Biztonsági Stratégia célja, hogy iránymutatást nyújtson a kormányzati szektor számára biztonságpolitikai kérdésekben. Filozófiájában ezért átfogó és összkormányzati megközelítést követ.”*

A biztonságpolitikai elméleti háttér vonatkozásában könnyen tetten érhető a korábban már említett szektorelmélet, hiszen az NBS a buzani 5 szektort részletesebben kibontva a biztonság alábbi dimenzióit (vagy ha úgy tetszik szektorait)

különbözteti meg: *politikai, katonai, gazdasági és pénzügyi, társadalmi, ezen belül emberi és kisebbségi jogi, valamint környezeti.*

Az általános elvek lefektetését követően az NBS számos helyen konkrétan is utal az átfogó megközelítésre. *„Korunk konfliktusainak megelőzése és kezelése globális szemléletet, valamint átfogó megközelítést igényel. A tartós, fenntartható biztonság és stabilitás megköveteli a válságkezelési – beleértve a fejlesztéspolitikai – eszközök átfogó, egymással összhangban lévő használatát, az integrált civil-katonai megközelítést és képességfejlesztést, valamint a nemzetközi szereplők együttműködésének erősítését.”*²⁶

Az NBS fent deklarált alapelvei eddig a pontig gyakorlatilag megegyeznek, illetve harmonizálnak a meghatározó nemzetközi tendenciákkal, a tudomány és a gyakorlat által egyaránt vallott nézetekkel. Ehhez képest jelentős továbblépést tartalmaz a dokumentum 6. pontja, amely egyértelműen túlmutat az átfogó megközelítés klasszikus értelmezésén, vagyis nem kizárólagosan a nemzetközi dimenzióban tartja alkalmazhatónak, hanem bevonja ebbe a körbe a nemzeti szintet is: *„Az átfogó megközelítést nemzeti kormányzati szinten is alkalmazni kell.”*²⁷

Az NBS-ben lefektetett alapelvek gyakorlati megvalósulását illetően elmondható, hogy létrejöttek és működnek tárcák, illetve különböző válságkezelő szervek közötti horizontális együttműködést koordináló testületek és szervek. Ide sorolhatjuk többek között a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottságot (KKB), a Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoportot (HIKOM), a Teroellenes Koordinációs Bizottságot, vagy a

²⁶ NBS 6. pont.

²⁷ NBS 6. pont.

Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központot. E szervek kétségtelenül az átfogó megközelítés irányába történő bizonyos fokú elmozdulás megtestesüléseként foghatók fel, azonban egyetemes jellemzőjük, hogy alapvetően valamely ágazathoz és annak szűkebb értelemben vett feladatrendszeréhez kapcsolódnak, melynek következtében továbbra is egy ágazati szegmensek mentén megosztott nemzeti válságkezelésről beszélhetünk Magyarország vonatkozásában.

A teljes körű, nemzeti szintű átfogó megközelítés megvalósításához hiányzik még számos alapvető feltétel, mint például:

1. Nem rendelkezünk olyan döntés-előkészítő és döntéshozatali mechanizmussal, amely a válságok teljes spektrumát, vagy legalább több típusú válság kezelését lefedné
2. Hiányzik a válsághelyzetek elemzéséhez, értékeléséhez szükséges egységes kritérium rendszer
3. Nem rendelkezünk nemzeti szintű integrált korai előrejelző, figyelmeztető és riasztási rendszerrel
4. Nem létezik egyenszilárd válságkezelési koordinációs struktúra és mechanizmus.

Mindezekkel a hiátusokkal együtt Magyarországon 2010 óta komoly fejlődés tapasztalható a nemzeti szintű átfogó megközelítés kialakításában, és beigazolódott, hogy az átfogó megközelítés nemzetközi válságkezelési műveletek mellett a belső, nemzeti válságok tekintetében is korunk biztonsági kihívásaihoz megfelelően igazodó gondolkodásmódnak, illetve hatékony együttműködési formának tekinthető. Rendszeressé, és néhány feladat (pl. NIR, BNT,²⁸ katasztrófavédelem)

²⁸ NIR: NATO Válságreagálási Rendszerével összhangban lévő Nemzeti Intézkedési Rendszer; BNT: Befogadó Nemzeti Támogatás.

tekintetében intézményesítetté vált a civil, rendvédelmi, illetve a katonai szervek közötti együttműködés. Ma már szinte evidenciának számít, hogy akár honvédelmi, akár katasztrófavédelmi jellegű gyakorlatok kapcsán gyakorta kölcsönösen bevonásra kerülnek a honvédség, illetve a katasztrófavédelmi szervek erői, eszközei, az ország fegyveres védelmének a tervezését rendvédelmi és civil szakértők támogatják, a központi, valamint a területi és helyi védelmi igazgatási szervek szoros együttműködésben, egymást támogatva látják el feladataikat.

Magyarországon tehát elindult az átfogó megközelítésnek egy sajátos, a klasszikus – a nemzetközi missziókra alkalmazott – felfogástól különböző válfaja, amely a nemzeten belüli erőforrások, civil és katonai képességek összehangolt, hatékony felhasználására irányul, és elsősorban belső, nemzeti válsághelyzeteinkre, illetve az azokra történő felkészülésre fókuszál. Mindezek fontosságát senki sem kérdőjelezte meg, ugyanakkor általánosságban kialakult az a vélemény, hogy ez nem a valódi átfogó megközelítés, hiszen az alapvetően nemzetközi összefüggésben értelmezhető. A nemzeti szintű átfogó megközelítés kérdése azonban hamarosan újra felmerült, viszont egy egészen más kontextusban, a nemzetközi biztonság körülményeiben bekövetkezett új fejleményekkel kapcsolatban.

3. A hibrid hadviselés és a resilience megjelenése, viszonyuk az átfogó megközelítéshez

2014-ben, a Krím- félsziget Oroszország általi elcsatolása kapcsán újból éles fordulatot vett a nemzetközi biztonsági környezettel kapcsolatos percepciónk. A NATO már-már feledésbe merülő kollektív védelmi mechanizmusa felébredt „Csipkerózsika álmából” és újra elsődleges fontosságot nyertek

a hagyományos fenyegetések ellen történő felkészülés kérdései. „*A Krím annektálása, Kelet-Ukrajna elszakítási kísérlete a NATO-tól határozott katonai lépéseket, a kollektív védelmet megerősítő rendszabályok bevezetését igényelte. A kiszámíthatatlan, a nemzetközi szerződéseket és a nyugati értékeket negligáló orosz kül- és biztonságpolitika módosította a szövetség orientációját, előtérbe helyezte a keleti határ védelmét. A háború Ukrajnában véglegesen hozzásegítette a NATO-t a 20 éves intenzív műveleti időszak lezárásához.*”²⁹

Nem maradt el tehát ennek hatása a nemzetközi válságkezelésben sem, és a múlt század kilencvenes éveitől domináns expedíciós válságkezelési missziók – ha nem is szűntek meg – de egyértelmű és jelentős volumenű hangsúlyeltolódásnak lehetünk tanúi a NATO területen belüli, kollektív védelmi erőfeszítések irányába. Mindennek egyenes következménye volt, hogy az alapvetően a missziókhöz kapcsolódó, korábban egyértelműen domináns szerepet betöltő átfogó megközelítés jelentősen veszített súlyából. „*A NATO ISAF (International Security Assistance Force - Nemzetközi Biztonsági Közreműködő Erő) afganisztáni béketámogató művelet befejezése (2014.december31.) mutatja, hogy az átfogó megközelítés koncepciója az új szövetségi misszióban (Resolute Support Mission – RSM – Eltökélt támogatás művelet) már csak a nemzetközi aktorok és a kormányzati, valamint helyi civil társadalmi szereplők közötti szerény koordinációvá szelődött.*”³⁰

A Szövetség ráébredt, hogy jelentős módosításokat szükséges eszközölnie a haderőszerkezési, valamint a stratégiai

²⁹ SZENES Zoltán: Új bor a régi palackban? A walesi NATO-csúcs, In. *Hadtudomány*, 2014/3-4. szám, 4. o.

³⁰ SZENES Zoltán: A katonai biztonság reneszánsza, In. *Honvédségi Szemle*, 2017/2. szám, 14. o.

és a taktikai gondolkodásában, és azokat a NATO hagyományos feladatrendszeréhez, vagyis a kollektív védelem kérdéséhez szükséges elsősorban hozzárendelni. Az Európai Unió gondolkodásában – köszönhetően talán annak is, hogy a Trump adminisztráció eddigi irányvonalát figyelembe véve némileg nőttek az aggályok az öreg kontinens védelmének USA általi támogatásával kapcsolatban – drámaian megnőtt az EU saját területének, saját erőikkel történő megvédésének a jelentősége. Ugyanakkor mindkét nemzetközi szervezetnek szembesülnie kellett azzal a ténnyel, hogy az úgynevezett hagyományos fenyegetések, már nem ugyanazok, amelyekkel korábban szembesülniük kellett, vagyis a saját területük kollektív védelmét is teljesen új alapokra kell helyezni.

A 2013 márciusában napvilágot látott, úgynevezett „Geraszimov Doktrína” megjelenése óta jelentős mértékben tematizálja a hazai és a nemzetközi szakirodalmat, számos vitát felvetve. Sokan megkérdőjelezik egyáltalán a „doktrína” elnevezés jogosságát is.³¹ Geraszimov, orosz vezérkari főnök az új típusú hadviselésről vallott elveit egy újságcikk formájában publikálta, amely nyilvánvalóan nem hordozza egy szoros értelemben vett doktrína tartalmi és formai elemeit. Mark Galeotti szerint a cikk inkább megállapításokat tartalmaz a 21. századi háborúk sajátos jellegéről, és ebből semmiképpen sem lehet levonni olyan következtetést, hogy ez lesz az új orosz hadviselési forma.³² Egy tényt azonban semmiképpen sem lehet figyelmen kívül hagyni: egy évvel a cikk

³¹ Lásd: GALEOTTI, Mark (2014): The ‘Gerasimov Doctrine’ and Russian Non-Linear War, In. In Moscow’s Shadows, 2014 (letöltve: 2018.04.23. <https://inmoscowsshadows.wordpress.com/2014/07/06/the-gerasimov-doctrine-and-russian-non-linear-war/>); PADÁNYI József, TOMOLYA János: Háború és béke Ukrajnában, avagy keleten a helyzet változatlan 2. rész, In. *Hadtudomány*, 2017/3-4 szám, 36. o.

³² GALEOTTI: i. m.

megjelenése után bekövetkezett a Krím-félsziget annektálása, majd Kelet-Ukrajnában megkezdődött egy furcsa „háború”, amelynek módszerei, jellege kísértetiesen emlékeztetnek az orosz vezérkari főnök által, az említett cikkben leírtakra.

A jelen tanulmánynak nem célja a szakirodalomban egyébként is vitatott „Geraszimov doktrína” hadelméleti vonatkozásaival kapcsolatos bármilyen állásfoglalást tenni, azonban védelmi igazgatási aspektusból figyelmet érdemel annak néhány megállapítása. A cikk írója először is abból indul ki, hogy a 21. században egyre inkább elmosódik a határ a béke és a háborús állapot között, és növekszik a nem-katonai (például politikai, gazdasági, információs, humanitárius) eszközök szerepe a politikai és stratégiai célok elérésében, sőt sok esetben nagyobb hatásfokot gyakorolnak, mint a fegyveres erő. A katonai képességek mindezeket kiegészítik, jellemzően rejtett formában, mint például a speciális erők által végrehajtott informális akciók. A nyílt katonai erő alkalmazása csak a válság egy bizonyos szakaszában, elsősorban a végső siker elérésének céljából jöhet szóba, gyakran békefenntartó, vagy válságkezelő műveletként álcázva, a nagy formátumú katonai erők frontális összeütközése stratégiai és műveleti szinten pedig fokozatosan a múlté lesz.³³

Joggal merül fel a kérdés, hogy mennyiben újak a fenti megállapítások és hogy valóban a hadviselésnek eddig nem ismert technikái kerülnek említésre? A nem-katonai eszközök, képességek megnövekedett jelentősége a modern kori hadviselésben egyáltalán nem új keletű, az már markánsan tetten érhető volt a kétezres évek elején jellemzővé vált stabilizációs és újjáépítési műveletek, illetve más béketámogató missziók kapcsán. Éppen e jelenség volt a legfőbb kiváltó oka az átfogó megközelítés megszületésének.

³³ GALEOTTI: i. m.

Természetesen a hadviselés történetének korábbi időszakaiban sem voltak ismeretlenek a gazdasági jellegű intézkedések (pl. brit tengeri blokád a napóleoni háborúkban), vagy a lakosság véleményének befolyásolására irányuló törekvések (náci propaganda gépezet), vagyis Geraszimov már meglévő technikákkal dolgozik, tehát a „doktrínája” ebben sem igazán új. *A valódi novumot inkább az egyes elemek, technikák alkalmazásának nagyfokú, és rendkívül precízen végrehajtott összehangolásában, koordinációjában vélem felfedezni. A különböző civil és katonai képességeknek a sokszor párhuzamosan, gyakran pedig előre meghatározott szekvencia szerint egymást követően, hol nyíltan, hol rejtetten történő alkalmazása rendkívül hatékonynak és hatásosnak bizonyult a kitűzött célok elérésében, ráadásul oly módon, hogy mindvégig sikerült elkerülni, hogy a kialakult válsághelyzet egy kiszélesedő nemzetközi katonai konfliktus kialakulásához vezessen.*

E merőben új hibrid jellegű technikákkal Oroszország úgy volt képes Európában egy NATO PfP³⁴ ország ellenében területi annexiót megvalósítani, illetve közvetve katonai jelenlétet fenntartani, hogy eközben sikerült a válságot olyan küszöb alatt tartani, amely még nem váltotta ki a NATO 5. cikkely alkalmazását és a NATO fegyveres erőinek az alkalmazását. Tökéletesen sikerült kihasználni azt az alapelvet, hogy *„e hibriditásra épített teória szerint a támadó fél alapvető előnye a különböző tevékenységeiből összeálló értékelési mező bizonytalansága: addig a pontig, amíg a fegyveres erő alkalmazása nyílttá nem válik, folyamatosan megkérdőjelezhető, hogy nem éppen a védekező tevékenység*

³⁴ PfP: Partnership for Peace.

*eredményezi-e a helyzet eszkalálását.*³⁵ Pontosan e körülmény eredményezte azt, hogy bár 2014-ben aktivizálásra került a NATO Válságreagálási Rendszere, a Szövetség azonban óvakodott provokatív, vagy az eszkalációt esetlegesen előidéző intézkedések bevezetésétől.³⁶

Ha védelmi igazgatási szemszögből nézve nagyon tömören össze kívánjuk sűríteni a Geraszimov doktrína lényegét azt mondhatjuk, hogy a különböző civil és katonai képességeket együttesen, és összehangoltan kell alkalmazni a politikai és a műveleti cél elérése érdekében, miközben a hadviselés korábbi metodikájához képest jellemzően dominánsabbá válnak a nem-katonai eszközök. Mindez tulajdonképpen nem más, mint az átfogó megközelítés alapvetésének a megisméltése, kissé új köntösbe öltöztetve.

Ezt alátámasztandó, az orosz vezérkari főnök által írt cikkről Padányi József és Tomolya János az alábbiak szerint vélekedik: *„az idézett cikk – véleményünk szerint helyesen – azt fejtegeti, hogy a hadviselés kultúrák közötti összecsapás, amelyben nemcsak a katonai eszközöknek, de a diplomáciai, pénzügyi, rendfenntartói, eszközöknek is helye van. Ezt a problémát, a NATO az átfogó megközelítés fogalmán keresztül kezeli. Tehát itt nincs másról szó, minthogy az orosz vezérkari főnök is leteszi a voksát az átfogó megközelítés helyessége mellett.*”³⁷

³⁵ TILL Szabolcs: A különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésének jövőbeli esélyei, In. *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. szám 70. o.

³⁶ Lásd: KESZELY, László: *Experiences in the Application of NCRS Compatible National Crisis Response Measures' System in Connection with the Ukrainian Crisis*. In. SZABÓ, Marcel; LÁNCOS, Lea; VARGA, Réka (ed.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2015*, Hága, Eleven International Publishing, 2016, 258. o.

³⁷ PADÁNYI, TOMOLYA: i. m. 36. o.

A Geraszimov által felvázolt modern hadviselési elvek természetesen nem ismeretlenek a NATO, vagy az EU számára sem, és az ezekkel kapcsolatos teóriák hibrid hadviselés néven váltak ismertté. A még rendkívül képlékeny, formálódó tartalmú, szerteágazó irányú szakmai véleményekkel, ellenvéleményekkel tarkított teória vonatkozásában talán egy kérdésben nem látható jelentős nézetkülönbség: a hibrid hadviselés korántsem eddig ismeretlen, vadonatúj technikákkal állt elő, hanem inkább egy sor konvencionális és újszerű metódust ötvöz.

Hivatalos, vagy általánosságban elfogadott definíció egyelőre még nem létezik, és vélhetően a közeljövőben sem lát napvilágot. A NATO Defence College (NDC) által kiadott „Forum Paper” elnevezésű tanulmánykötet bevezetőjében is feltüntetésre került, hogy az abban foglaltak kizárólag a szerzők nézeteit tükrözik és az nem tekinthető az NDC, vagy szélesebb értelemben a NATO hivatalos állásfoglalásának. A tanulmánykötetben mindenesetre megtalálható a hibrid hadviselés tudományos definíció szerű leírása egy változatban, amely a konfliktus során alkalmazott különféle eszközök kombinációjában, illetve keverékében látja a metódus lényegét. A cél, kiaknázni az összes lehetséges hagyományos és nem hagyományos eszközt, hogy uralni tudjuk a fizikai és a lélektani harcteret, valamint csökkentsük a támadásnak történő kitétségünket. Lényegbevágó megállapítása ezen túl a definíciónak, hogy ezen eszközök magukban foglalhatják a katonai erő bevetését is, megtörni az ellenség akaratát, valamint csökkenteni a lakosság általi támogatottságát.³⁸ A feltételes mód jól tükrözi a hibrid hadviselés egyik újszerű aspektusát, ahol a katonai erő az összes rendelkezésre álló

³⁸ LASCONJARIAS, Guillaume; LARSEN, Jeffrey A. (ed.): *NATO's Response to Hybrid Threats*, Róma, NATO Defense College, 2015, 3. o.

képességeknek csak az egyik komponense, és nem szükségszerű annak tényleges alkalmazása.

Mindez egyébként általános hadelméleti szempontból is megállja a helyét, hiszen „*a katonai potenciál, a hadi potenciált képező osztársadalmi képességek közül, döntő jelentősége ellenére, illetve azzal együtt is csak az egyik.*”³⁹ A hibrid hadviselés specialitása, hogy ezen elv jóval erőteljesebben, hangsúlyosabban érvényesül a korábbi hadviselési formákhoz képest oly annyira, hogy a katonai erő alkalmazása nem feltétlenül következik be, és ha mégis szükség van rá, rendszerint csak a konfliktus későbbi fázisában kerül rá sor, és várhatóan korlátozott mértékben. Ad absurdum olyan hibrid jellegű konfliktus, összecsapás is könnyen elképzelhető, ahol katonai eszközök bevetése nélkül (még pusztán demonstratív, elrettentő funkciót is mellőzve) sikerül a helyzetet konszolidálni, így a hibrid „hadviselés” megnevezés második tagja vélhetően idézőjelben értendő.

Még mielőtt mélyebben hadelméleti kérdésekbe bocsátkoznék, szeretném megjegyezni, hogy védelmi igazgatási szakemberként továbbra is tartózkodom bárminemű saját állásfoglalás tételétől hadelméleti területen. A hibrid hadviselést kizárólag a védelmi igazgatás sajátos szempontjából szemlélve próbálom megítélni, és e szemszögből a korábban is használt hadviselési és egyéb válságkezelési technikák közötti kapcsolódási rendszer természetében, jellegében és működési formájában vélem felfedezni annak újszerűségét. Lényegében megismételhető mindaz, amelyet a Geraszimov doktrína kapcsán e vonatkozásban fentebb megjegyeztem, vagyis *a hibrid hadviselés esszenciája a különböző civil és katonai képességek,*

³⁹ SZENDY István: A hadviselés, mint tudományelméleti és tudomány-rendszertani kategória, In. *Hadtudomány*, 2017/3-4 szám, 126. o.

erők, eszközök, válságkezelési technikák újszerű, komplex és mindenekelőtt magas fokon koordinált, szinkronizált alkalmazása egy időben, vagy előre pontosan és precízen meghatározott szekvencia szerint. Ebben látom a hibrid hadviselés hatékonyságának a kulcsát, ettől vált ki szokatlan, az ellenséget sokszor újszerű kihívások elé állító szituációt annak ellenére, hogy korábban nem ismeretlen módszerek kerülnek alkalmazásra. Ha mindezt némiképp leegyszerűsítve próbálom megfogalmazni, akkor felállítható a hibrid hadviselés „Montecuccoli-féle” hármasszempontú feltételrendszere, mely szerint a hibrid hadviseléshez három dolog kell: koordináció, koordináció és megint csak koordináció.

Kiindulva abból, hogy ezen újszerű hadviselési forma már nem a katonai potenciál kizárólagosságára, még csak nem is az elsődlegességére vagy dominanciájára épül, kézenfekvő, hogy a koordináció a válságkezelés katonai és nem-katonai (civil és rendvédelmi) komponensei között kell hogy megteremtődjék, és ezzel újra visszatértünk az átfogó megközelítés szükségességét elsődlegesen kiváltó tényezőkhöz. Mindez nem jelent kevesebbet, mint hogy az átfogó megközelítés, illetve a hibrid hadviselés teóriája mögött egy és ugyanazon ok, vagy problémakör húzódik: egymástól alapvetően független szervezeti struktúrák, illetve különböző elvi, szakmai szabályok, eltérő szakmai kultúrák, gondolkodásmódok között szükséges valamilyen szintű harmonizációt megteremtteni, továbbá meg kell szervezni azok együttes, koordinált alkalmazását.

Ugyanezt, vagy talán még szorosabb összefüggést találhatunk, ha az átfogó megközelítéshez kapcsolódó kihívások, illetve a hibrid fenyegetések elleni fellépés, egyszerűen a válaszlépés megvalósítási eszköztárát vizsgáljuk. Az átfogó megközelítés válságkezelési missziók kapcsán

kiérlelt elmélete és gyakorlata szerint törekedni szükséges a válság kezelésében érintett – ENSZ, NATO, EU, vagy egyéb eseti koalíció – által vezetett katonai erő, a humanitárius dimenzióban tevékenykedő NGO-k, a fogadó állam hatóságai, fegyveres ereje, a donor államok, szervezetek képviselői, és más válságkezelési aktorok közötti kohézió szintjének növelésére, a mandátumok, célkitűzések és az azokat megvalósítani szánt tevékenységek közelítésére egymáshoz. Mint ahogy a fentiekben már említettem, az átfogó megközelítés klasszikus értelmezésében nemzetközi kontextusban volt értendő, mindazonáltal Magyarországon 2010-től markánsan kitapintható annak nemzeti szintű alkalmazására irányuló tendencia, és gyakorlati lépések is történtek annak megvalósítása érdekében.

A távoli helyszíneken zajló missziókhöz kapcsolódó átfogó megközelítés felfogás miatt annak nemzeti szintű alkalmazása sokáig eretnek gondolatnak számított, azonban a hibrid fenyegetések megjelenésével a civil és katonai képességek együttes és koordinált alkalmazása ebből a szempontból is új értelmezést nyert.

Simicskó István a hibrid hadviselést olyan komplex stratégiai (rendszer) modellként értelmezi, *„ahol a megváltozott cél- és eszközrendszer miatt megszűnik a fegyveres erők dominanciája, a geopolitikai célok teljesítése pedig döntően a nem katonai erőforrások és módszerek⁴⁰ transzformációjával biztosítja a geopolitikai célok elérését. A fenyegetések komplex és holisztikus jellege miatt nem tekinthető kizárólag katonai fenyegetésnek, ezért annak*

⁴⁰A szakirodalom a nem katonai erőforrások és módszerek körébe sorolja a politikai, diplomáciai, gazdasági, média és információs dimenziókat.

felfedése és a fenyegetések elhárítása, és maga a védelem se lehet csak katonai.”⁴¹

Mindebből egyértelműen az következik, hogy e több dimenziót magában foglaló komplex fenyegetésre adott válasz is ki kell hogy terjedjen az összes fenyegetett szférára, így a katonai képességeken túl számba kell venni a civil oldal által nyújtott lehetőségeket is. Erre vonatkozóan látott napvilágot az egyes társadalmak különböző fenyegetésekkel szembeni ellenálló képességének a növelésére irányuló koncepció, amely „*resilience*” néven vált ismertté a szakirodalomban.

A resilience fogalma eredetileg az ökológia tudományából ered, ahol egy ökoszisztéma változásokra adott képességét és fennmaradási képességét értették alatta. A koncepció gyorsan elterjedt más komplex együttthatásokat kutató tudományterületeken is. Ma már különböző megfigyelési szinteken (egyéni, közösségi, állami, államok feletti) és számos tudományterületen alkalmazzák, a pszichológiától, a közgazdaságtanig és a menedzsment tanulmányokig. Nem meglepő tehát, hogy a biztonságpolitika tudomány területén is idővel elterjedt a fogalom használat.⁴² A biztonságpolitikában resilience alatt elsősorban *az államok felkészültségét és „ellenálló képességét”* értjük a különböző fenyegetésekkel szemben, amely a NATO felfogásában a hibrid fenyegetésekhez köthető.⁴³ A resilience a társadalom ellenálló, valamint gyors regenerálódásra való képességét jelenti a

⁴¹ SIMICKÓ István: A hibrid hadviselés előzményei és aktualitásai, In. *Hadtudomány*, 2017/3-4. szám, 12. o.

⁴² Századvég Politikai Iskola Alapítvány: *Honvédelem és biztonságpolitika*, Budapest, 2015, (Stratégiai tanulmány. Kézirat, a szerző birtokában) 73. o.

⁴³ *Commitment to enhance resilience*. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw, 8-9 July 2016 08 Jul. 2016. (letöltve: 2017.01.05. http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm).

társadalmi, gazdasági, kereskedelmi és katonai szektorokban őt ért együttes, sokkszerű hatásokkal szemben.⁴⁴

NATO szemszögből a kívánt szintű ellenálló képesség elérésének egyik kiemelt eszköze a Polgári Felkészültség (Civil Preparedness), amelynek alapvető oka, hogy a katonai erők alkalmazásuk során jelentős mértékben a polgári szféra támogatására vannak utalva, különösen a közlekedési infrastruktúrák és eszközök, az infokommunikációs és energia ellátó rendszerek vonatkozásában, de említhetjük még az élelem és ivóvíz ellátást is.⁴⁵ A NATO felfogásában a resilience egy sajátos, kétkomponensű feladatrendszerként értelmezhető, mégpedig a Civil Felkészültség és a katonai képességek kombinációjaként. A resilience megteremtése, fenntartása, erősítése elsősorban nemzeti felelősség, de az egyes tagállamok ellenálló képességének a növelése csökkenti a NATO, mint egész sebezhetőségét is,⁴⁶ ezért elengedhetetlen az egyes tagállamok tevékenységének szövetségi szintű összehangolása.

A NATO alapvetésként abból a követelményből indul ki, hogy a nemzeti és NATO katonai erőket a civil oldal erőforrásai minden időben, és adekvát módon tudják támogatni. Ezért a katonai képességek erősítésének egyik fontos feltétele a Polgári Felkészültség erősítése, hatékonyabbá tétele.

Azt tapasztalhatjuk tehát, hogy a hibrid fenyegetések kapcsán ugyanahhoz a megoldási formához jutottunk, mint amelyet korábban a missziók hatékonyságának növelése érdekében hoztak létre a civil és a katonai oldal

⁴⁴*Resilience and Article 3.*, NATO Official Website (letöltve 2017.01.03. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm).

⁴⁵ A műveletek során a katonai szállítások 90 százalékát, a műholdas kommunikáció 50 százalékát, a befogadó nemzeti támogatás 75 százalékát polgári, kereskedelmi forrásokból biztosítják.

⁴⁶*Resilience and Article 3.*, NATO Official Website (letöltve 2017.01.03. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm).

erőfeszítéseinek az összehangolása érdekében, létrehozva az átfogó megközelítés teóriáját. Mindkét esetben alapvető követelmény a komplex kihívásokra történő adekvát, komplex válaszadás, és mindennek a kulcsa egy intézményesített koordinációs mechanizmus a válságkezelés szereplői között. Ezen a ponton leszögezhető tehát, hogy a hibrid hadviseléshez köthető resilience és Civil Felkészültség követelmény- és feltételrendszere tulajdonképpen nem más, mint az átfogó megközelítés újrafogalmazása részben hasonló, részben különböző összefüggésekben. Mindennek az alátámasztásához a korábban idézett Padányi-Tomolya⁴⁷ álláspont mellett az Európai Parlament és az Európai Tanács közös közleménye is felsorakoztatható: „ennek a közös közleménynek a célja, hogy elősegítse egy olyan átfogó megközelítés kialakítását, amelynek segítségével az EU a tagállamokkal együttműködve képes lesz a hibrid típusú fenyegetésekkel szembeni célzott fellépésre azáltal, hogy szinergiákat teremt a releváns eszközök között, és előmozdítja az összes érintett szereplő szoros együttműködését.”⁴⁸

A feltűnő hasonlatosság mellett azonban találhatunk egy lényeges különbséget. Míg az átfogó megközelítés teoretikusai és a gyakorlati megvalósításában résztvevők döntő mértékben a nemzetközi dimenzióra helyezték a hangsúlyt, addig a hibrid fenyegetésekre adandó válaszok vonatkozásában egyértelműen kinyilatkoztatást nyert a nagy nemzetközi szervezetek részéről, hogy *a resilience és a Civil Felkészültség elsősorban nemzeti felelősség*, amelyet ezen túl természetesen összetagállami, illetve szövetségi szinten is összehangolni szükséges. A NATO

⁴⁷ Lásd PADÁNYI, TOMOLYA: i. m. 36. o. (37.sz. lábjegyzet).

⁴⁸ Az Európai Parlament és az Európai Tanács Közös Közleménye: *A hibrid fenyegetésekkel szembeni fellépés közös kerete, európai uniós válasz*. Brüsszel, 2016.4.6. JOIN(2016) 18 final, 3. o.

a resilience megnevezését kezdettől fogva nemzeti ellenálló képesség formájában alkalmazta, vagyis eredendően a nemzetek szintjére helyezte a feladatrendszer fő színterét, amelynek megvalósítása érdekében a Szövetség saját, elsősorban harmonizációs célú eszközeit, mintegy hozzáadott értéként tudja felsorakoztatni. Minderről az EU a következőképpen vélekedik: *„Amennyiben a hibrid fenyegetésekkel szembeni fellépés a nemzeti biztonságot és védelmet, valamint a közrend fenntartását érinti, az elsődleges felelősség a tagállamokra hárul, mivel a tagállamok sebezhetősége országonként változó.”*⁴⁹ A legújabb nemzetközi trendek és törekvések tehát alátámasztják, hogy a Magyarországon már 2010-ben megindult nemzeti szintű átfogó megközelítés felé történő elmozdulás előremutató kezdeményezés volt, ezzel mintegy megelőlegeztük a legutóbbi évek kihívásaira adandó, most már nemzetközileg is elismert álláspontot.

Végezetül választ kell még adnunk, hogy mindezekkel kapcsolatban hogyan, milyen aspektusok alapján került előtérbe a védelmi igazgatás. Milyen szerepe lehet egy alapvetően közigazgatási feladatrendszernek a válságkezelés ezen új aspektusai vonatkozásában? A válasz elsősorban a védelmi igazgatás struktúrájában rejlik, amely horizontálisan és vertikálisan egyaránt átfogja a védelemben résztvevő közigazgatási- és más közreműködő szerveket a kormánytól a központi államigazgatási szerveken, valamint a megyei és helyi védelmi igazgatási szerveken keresztül egészen a polgármesterekig. E speciális funkciójú „hálózatban” megtalálható tehát az összes potenciális válságkezelő, valamint azokat irányító közigazgatási szerv, így strukturális oldalról képes bármilyen típusú válság kezeléséhez, illetve képes a civil

⁴⁹ Az Európai Parlament és az Európai Tanács Közös Közleménye..2. o.

és a katonai oldal közötti kapcsolat biztosítására. A védelmi igazgatás, ezen belül a honvédelmi igazgatás elsődleges funkciója egyfajta interfész szerep betöltése a válságkezelés különböző aktorai között. A honvédelmi igazgatás fókuszában kifejezetten a civil és a katonai képességek közötti kapcsolatrendszer, együttműködés áll, így ideális háttér struktúrát képez mind az átfogó megközelítésből, mind a Civil Felkészültségből adódó feladatok megszervezéséhez, végrehajtásához. E háttér, mint kézenfekvő lehetőség kínálkozik, ugyanakkor hozzá kell tennünk, hogy hazánk válságkezelési rendszere továbbra is ágazati szegmensek szerint megosztott, ezért további jelentős elmozdulás szükséges egy koherensebb, integráltabb nemzeti rendszer felé.

Egy ilyen, illetve hasonló jellemzőkkel bíró struktúra létrehozásának szükségessége már 2008-ban megfogalmazódott a Tálás Péter vezetésével létrejött kutatócsoport kutatásainak eredményeképpen, amely többek között megállapította, hogy *„a komplex biztonsági problémák kezeléséhez többfunkciós, rugalmas, széles spektrumú, a civil és nemzetközi szervezetekkel, polgári hatóságokkal, kormányzati és nem kormányzati szervezetekkel együttműködni képes biztonsági struktúrákra van szükség, amelyekbe egyre több különböző rendeltetésű, irányítású, működési filozófiájú és képességű szervezet bevonása szükséges.”*⁵⁰ Ez az alapja a kutatócsoport által kívánatosnak tartott integrált biztonsági szektor létrejöttének, illetve az én értelmezésemben az ezzel

⁵⁰ GYIMESI Gyula, KARÁCSONY Veronika, TÁLAS Péter, VARGA Gergely: Az integrált biztonsági szféra magyarországi megteremtésének lehetősége és feltételei, In. TÁLAS Péter (szerk.) *Az integrált biztonsági szféra magyarországi megteremtése felé*, Budapest, MTA Szociológiai Intézet, 2008, 162-163. o.

többé-kevésbé megegyező belső tartalommal rendelkező átfogó megközelítésnek.

A kutatócsoport álláspontja alapján „*az integrált biztonsági rendszer alapját, szervezeti kereteit a védelmi igazgatás teremti meg,*”⁵¹ vagyis a végkövetkeztetés egybeesik a megállapításokkal, hogy a védelmi igazgatás képes biztosítani azt a háttérstruktúrát, amely lehetségessé teszi az integrált biztonsági rendszer létrejöttét és működését, illetve ehhez tartozóan a nemzeti ellenálló képesség és a Civil Felkészültség követelményrendszeréből adódó feladatok összehangolását.

Az elméletet a gyakorlat azonnal visszaigazolta. 2017-ben a NATO fel kívánta mérni a tagállamok nemzeti ellenálló képességének a helyzetét, és ehhez egy konkrét, gyakorlatias kérdésekből álló kérdőívet állított össze. Hazánkban is – mint minden tagállamban – az első pillanattól egyértelmű volt, hogy a kérdőív kitöltése kizárólag összkormányzati együttműködéssel oldható meg tekintettel arra, hogy az egyes kérdéscsoportok különböző ágazatok kompetenciájába tartoztak, következésképpen aktivizálására került a védelmi igazgatási szervezet- és kapcsolatrendszer, melynek keretében megkezdődhetett a kidolgozó munka.

A következő, egyben mérőföldkőnek számító állomásnak tekinthető, hogy a Szövetség időszakos védelmi képesség felmérésének (DPCS)⁵² körébe a katonai képességeken felül 2017-ben első ízben bekerült a Polgári Felkészülés is, mint önálló terület. Mindez alapvető minőség változást jelentett, mivel eddig egy ország védelmi képességének a felmérése során kizárólag a katonai képességekkel számoltak, most azonban intézményesen is bekerültek a civil képességek a

⁵¹ GYIMESI, KARÁCSONY, TÁLAS, VARGA: i. m. 177. o.

⁵² DPCS: Defence Planning Capability Survey.

tagállamok, illetve a Szövetség arzenáljába. A DPCS keretében lefolytatott képesség felülvizsgálat tárcaközi koordinációja a Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport (HIKOM)⁵³ szervezeti keretén belül valósult meg, vagyis a mindennapi gyakorlat az ellenálló képesség, valamint a Civil Felkészültség feladatának a megoldási eszközt ugyanúgy a védelmi igazgatási rendszerben látja mint ahogy azt az elmélet korábban lefektette.

4. Összefoglalás és konklúziók

Az átfogó megközelítést, mint újszerű teóriát, vagy gondolkodásmódot a nemzetközi missziók eredményes végrehajtásához szükséges koordináció és kohézió hiánya hozta létre. Ennek következtében az elmélet és gyakorlat az átfogó megközelítést alapvetően nemzetközi kontextusban értelmezte, és ezen alapvetés mentén kerültek kialakításra az erre vonatkozó koncepciók. 2014-ben, az ukrán válság akut szakaszába érésével a figyelem ismét a NATO kollektív védelmi erőfeszítéseinek az irányába tolódott el, mely összekapcsolódott a hibrid fenyegetésekre történő adekvát válaszadás keresésével. E választ a NATO és az EU egyaránt a nemzetek ellenálló képességének (resilience) a növelésében, illetve a katonai erőfeszítések civil eszközökkel történő támogatásában (Civil Felkészültség) találta meg. E megoldások lényege a válságkezelés katonai és civil komponenseinek együttes, koordinált alkalmazásában rejlik, amely nem más, mint az átfogó megközelítés alapkövetelménye, így elmondható hogy a *resilience* és a *Civil Felkészültség* háttere,

⁵³ A HIKOM a Kormány javaslattevő, véleményező, tanácsadói tevékenységet végző szerve honvédelmi igazgatási kérdésekben. Lásd 525/2013. (VIII. 12.) Korm. határozat.

alapvetése, valamint eszközrendszere gyakorlatilag megegyezik az átfogó megközelítéssel, annak egy más kontextusban történő újraértelmezése, vagy másként megfogalmazva *az átfogó megközelítés „újrátöltve”*. Lényeges eltérés azonban hogy az átfogó megközelítéshez képest a resilience és a Civil Felkészültség esetében immár *a nemzeti szintű megvalósításon* van a hangsúly, igazolva a hazánkban már 2010-től megindult törekvés helyességét a nemzeti szintű átfogó megközelítés kialakítására.

Jellegét és lényegét tekintve tehát a resilience és a Polgári Felkészültség nem hozott a korábbiaktól eltérő gondolkodásmódot és követelményrendszert, ugyanakkor nem azonosíthatók egyértelműen egyetlen már meglévő, és jogszabályban meghatározott feladatrendszerrel sem. Ezért szükségesnek mutatkozik a resilience és a Polgári Felkészültség vonatkozásában jogszabályban kijelölni a nemzeti koordinátort, vagy fő felelőst, továbbá meghatározni a nemzeti feladatok körét, az azok végrehajtásáért felelős és együttműködő szerveket, szervezeteket, valamint az együttműködés eljárási szabályait. Tekintettel arra, hogy a feladat szoros és teljes spektrumú összkormányzati együttműködést igényel, annak eredményes megvalósítására a védelmi igazgatás rendszere hivatott és képes.

Kelemen Roland

A Honvédelmi Tanács. Szerves fejlődés vagy elnevezésbeli hasonlóságok a magyar jogtörténetben? (Honvédelmi Bizottmány - Legfelső Honvédelmi Tanács - Honvédelmi Tanács szabályozása, jellege.)

„...ha a ministerium kénytelen a maga eljárásának eszközeit a törvényből, s ennek korlátai közt, nem pedig a haza veszélyéből meríteni, a hazát meg nem mentheti.”

Kossuth Lajos

Az államokat veszélyeztető vészidőszakokban, ahogy a fenti idézetben Kossuth Lajos is fogalmaz szükséges, hogy a békeidős keretektől eltérő felhatalmazásokkal rendelkező szervezet, szerveket hozzanak létre vagy magát a regnáló kormányzatot hatalmazzák fel olyan jogosítványokkal, amelyek révén a felhatalmazott képes lehet az államot visszavezetni a békeidős állapotba.

A magyar jogtörténetben számos olyan szervezet találunk, amely valamiféle módon kapcsolódik ilyen típusú kivételes állapotokhoz. Ilyen volt az első alkotmányos időszakban létrejövő Honvédelmi Bizottmány, az első világháború idején maga a kormány és annak berkeiben létrejövő koordináló szerv a Hadfelügyeleti Bizottság, az első ágazati honvédelmi törvény által felállított Legfelső Honvédelmi Tanács és a jelenleg hatályos Alaptörvény szerinti Honvédelmi Tanács.

Kérdés, hogy ezen intézmények egy szerves fejlődés eredményeként követik-e egymást, vagy csak a különleges jogrendi időszakokhoz köthető (ha egyáltalán mindegyik ahhoz

köthető módon jelent meg a jogtörténeti fejlődésünk során) elnevezésbeli hasonlóságokról van szó?

Jelen tanulmány célja, hogy a magyar jogtörténetben megjelenő egyes vészidőszakokhoz köthető fentebb megnevezett szerveket sorba vegye, azok hatáskörét, jellegzetességeit bemutatva választ adjon a címben is megfogalmazott kérdésre, vagyis megállapítsa azt, hogy az Alaptörvényben szabályozott, rendkívüli állapot idején jogosított Honvédelmi Tanácsa egy *sui generis* saját képi szerv, vagy egy hosszabb, a történelmi folyamatokba és a jogfejlődésünkbe beágyazott folyamat eredményeként létrejövő intézmény.

1. A Honvédelmi Bizottmány – mint „kormányt pótló” országgyűlési bizottság

A Honvédelmi Bizottmány jogállásának, hatáskörének áttekintését megelőzően, ahhoz, hogy azt ténylegesen el tudjuk helyezni az államszervezetben és a politikai döntéshozatal terenumában szükségesnek tartom röviden áttekinteni a megalakulását megelőző hónapok eseményeit is.

Jellasics horvát bán 1848. április 19-én kimondta Horvátország elszakadását a Magyar Királyságtól és kijelentette, hogy ezt fegyverrel is megvédi, emellett rögzítette hűségét a Habsburg-dinasztiához. „A délvidéken lakó szerbek hasonlókép nagy zajjal mondták ki, hogy sorsukat el akarják választani a magyarokétól, az országból egy jó darab részt... kihasítottak magoknak »Vajdaság« név alatt s ősi módra vajdát és pátriárkát választottak.”¹ A szászok tiltakoztak az

¹ SZEREMLEI Samu: *A Honvédelmi Bizottmány keletkezése s a forradalom kitörése 1848-ban – Adalékul Magyarország ujabbkori történetéhez*, Pest, Kiadja Pfeifer Ferdinánd, 1867, 8-9. o.

unió ellen és nem ismerték el a magyar kormány fennhatóságát, emellett megtagadták az újoncállítást és folyamatosan lázították a románokat a többségi magyarsággal szemben.²

Ezen események hatására az Országgyűlés július 29-én felhívta a minisztériumot (a kormányt), hogy készítse törvényjavaslatot ostromállapot témakörében, ugyanis, ahogy az egyik képviselő hangsúlyozta, hogy az Országgyűlés >>midőn az alvidékről érkező hírek minden hazafi keblében aggodalmat keltenek; midőn a pártütő bánt, Jellachichot, Bécsben fáklyás zenével tisztelik meg: akkor a lázadás és különösen a reactionális mozgás elnyomására az egész országban ki akarja a martiális törvényt hirdettetni és alkalmazását a minisztériumra bízni<<³. Ennek megfelelően – és rendkívüli gyorsasággal – július 31-én Deák Ferenc a ház elé terjesztette a Vésztörvény lázadás esetére elnevezésű törvényjavaslatát, amely két fejezetben tárgyalta a vészhatalom felhatalmazásokat, az első nagyobb fejezet az ostromállapotról szólt, míg a második az ostromállapotban rögtönítélő bíróságokról.

Látható módon azonban a kormány nem kívánt ilyen széles körű felhatalmazást, Deák úgy fogalmazott a törvény előterjesztése során, hogy >>én nehéz szívvel teszem e lépést, mert az ilyen törvény dictatori hatalmat ad, ez pedig alkotmányos országban kényes hatalom..., újra figyelmeztetem a házat, hogy mi nem kértük e nagy hatalmat.<<⁴ A tervezetből így nem született törvény, a kormány – főként Deák és Szemere – szívesebben vette volna, ha az ostromállapot és a

² SZEREMLEI: i. m. 7-11. o.

³ TÓTH Árpád: *A statárium és az ostromállapot szabályozása 1848-tól a kiegyezésig*, Szeged, Acta Juridica et Politica, Tomus XXIX., Fasciculus 5, 1982, 9. o.

⁴ TÓTH: i. m. 12. o.

statárium gyakorlásának terheit a hadsereg viseli, azonban így sem magának sem annak nem jutott törvény által szentesített felhatalmazás. „Bármint volt is azonban, az mindenesetre tény, hogy a javaslat plénumbeli tárgyalása ekkor még elmaradt, és csak jóval később, Debrecenben került az annak II. fejezetében szabályozott vészbíróságok problémája újra a törvényhozás elé.”⁵ A Honvédelmi Bizottmány által előterjesztett ún. véstörvényt 1849. február 13-án fogadta el a képviselőház.

A vészydőszakok kezelésére felhatalmazás nélküli minisztérium 1848 augusztusának végén megpróbálta elsimítani a magyar és az osztrák kormány közötti nézeteltéréseket, azonban az osztrák kamarilla válasza Jellasicsnak a horvát báni méltóságba történő provokatív visszahelyezése volt. A magyar kabinet jelentős része ennek hatására a lemondás mellett döntött, amit szeptember 11-én Batthyány Lajos miniszterelnök is követve bejelentette lemondását. Batthyány azonban továbbra is reménykedett annak lehetőségében, hogy sikerül kiépíteni az alkotmányos monarchia intézményeit és ebben partner lesz a Habsburg dinasztia is. István nádor bizalmával kitüntetve ismét megkezdhetette a kormányalakítását.

Kossuth vele szemben ekkor már azon gondolkodott, hogy miként lehet megmenteni az áprilisi törvények vívmányait és az ország önállóságát. Szeptember 4-i képviselőházi beszédében világosan kifejtette nézeteit és egyértelművé tette, hogy „vagy végének kell szakadni tüstént ezen állapotnak, vagy pedig a nemzet kénytelen lesz ideiglenesen olly végrehajtó hatalomról gondoskodni, amelly végrehajtó hatalom ne legyen kénytelen a maga eljárásának eszközeit a törvényből, hanem a haza veszélyéből meríteni. A

⁵ TÓTH: i. m. 12. o.

ministerium, a melly így meg van kötve, mint ez, nem mentheti meg a hazát.”⁶

Ennek megfelelően Kossuth szeptember 15-én javaslatot tett egyfajta olyan bizottság felállítására, amely közvetítő funkciót lát el hadügyi kérdésekben a miniszterelnök és a törvényhozás között, amely ellen a kormányfő tiltakozását fejezte ki. Eredményeként a képviselőház elhalasztotta a tábori biztosok kiküldését, a hattagú választmány összetételének meghatározását pedig elnapolta.⁷ A bizottmány tagjait szeptember 21-én választották meg, tagjai voltak Kossuth Lajos, Nyáry Pál, Madarász László, Pálffy János, Patay József és Zsembery Imre. Másnap Kossuth kezdeményezte, hogy az egyedül maradt miniszterelnök mellé a ház küldjön egy „comitét”, amely segíti annak munkáját. „Az alig leplezetten a Honvédelmi Bizottmányt a miniszterelnök mellé delegálni kívánó szándék ismét csak meghiúsult. Ekkor még nem érkezett el az idő a Honvédelmi Bizottmány és a végrehajtó hatalom összekapcsolására.”⁸ A felsőház szeptember 25-én követve a képviselőház példáját szintén létrehozott egy bizottságot 3 taggal (Perényi Zsigmond, Pázmándy Dénes, Eszterházy Mihály) és megegyező feladatokkal.

⁶ Budapest, 1848 szeptember 15. Kossuth a képviselőházban felveti a Honvédelmi Bizottmány létesítésének gondolatát, In. BARTA István (szerk.): Kossuth Lajos Összes munkái XIII. kötet, Kossuth Lajos 1848/49-ben – III. Kossuth Lajos az Országos Honvédelmi Bizottmány élén, Budapest, Akadémia Kiadó, 1957 (Arcanum Kézíkönyvtár).

⁷ MEZEY Barna: „Minisztériumot pótló helyettes hatalom” (Különleges kormányforma a magyar alkotmányfejlődésben: a Honvédelmi Bizottmány), In. MEZEY Barna, VÖRÖS Imre (szerk.): *A magyar polgári átalakulás alkotmányos forradalma: Jogtörténetek 1848-ról*, Budapest, Logod Bt., 2001, 220-221. o.

⁸ MEZEY: i. m. 221. o.

Kossuth reálisan látta, hogy „olyan szervezet kellett teremtenie, amely a kormányt kezébe tudja venni, ha az uralkodó és a nemzet között szakításra kerül a sor. Ezt a szervezet sikerült is még Batthyány kudarca előtt életrehívnia, úgyhogy amikor a megbízott miniszterelnök véglegesen lemondott, a kormány fennakadás, sőt zökkenő nélkül ment át az új kezekbe.”⁹

Szeptember 25-én ugyanis az uralkodó nyílt parancsban érvénytelenítette Batthyány miniszterelnöki megbízatását és kinevezte Lamberg Ferenc altábornagyot, pozsonyi dandárparancsnokot Magyarország teljhatalmú királyi biztosává, Vay Miklósnak pedig felajánlotta a miniszterelnöki pozíciót, amit ő visszautasított.¹⁰ Szeptember 26-án pedig Mailáth Györgyöt helytartónak nevezte ki. Mindkettő érvényességéhez szükség lett volna a miniszterelnök ellenjegyzésére.

Ezekre válaszul Kossuth kérésére szeptember 27-én éjjel – Batthyány távollétében – a házelnök rendkívüli képviselőházi gyűlést hívott össze, ahol határozatban kimondták, hogy az uralkodói eljárás alkotmányellenes volt, hiszen nélkülözötte a miniszteri ellenjegyzést. Kossuth meggyőzte a házat, hogy a határozat végrehajtásával Batthyány távollétében a Honvédelmi Bizottmányt bízta meg. „Ezzel a megbízatással a honvédelmi bizottmány — egyelőre még a felsőházi tagok nélkül — tájékozódó és tájékoztató szervből végrehajtó hatalmat gyakorló orgánummá alakult át.”¹¹

⁹ EMBER Győző: Honvédelmi Bizottmány, In. *Századok*, 1948/1-4. szám, 151. o.

¹⁰ URBÁN Aladár: Bizottmány a haza védelmére, a rend és béke fenntartására – A Honvédelmi Bizottmány kezdeti tevékenysége, In. *Századok*, 2002/4. szám, 742. o.

¹¹ EMBER: i. m. 155. o.

Másnap (szeptember 28-án) a képviselőház határozatban mondta ki, hogy „választmánynak 3 jelenlevő tagjait a ház addig megbízza a rendnek és csendnek fenntartására, és minden olly intézkedéseknek sikeres megtételére, melyeket jelenleg az ország állapota megkíván.”¹² E felhatalmazás egyfelől felfogható teljhatalomnak, hiszen a felhatalmazás korlátozását csak az elvi szükségesség jelentette, emellett pedig 3 tag jelenléte is elegendővé vált a döntések meghozatalához. Ezen határozat eredménye, hogy „kormányvá vált a Bizottmány.”¹³

Szeptember 29-én a képviselőház határozatban utasította az államtitkárokat, hogy csatlakozzanak a Bizottmányhoz. „Ez azt jelentette, hogy az államtitkárok, akik a miniszterek lemondása óta a szakminisztériumokat ténylegesen vezették, tagjai lettek a honvédelmi bizottmánynak. Másrészt pedig azt eredményezte, hogy a Honvédelmi Bizottmány az államtitkárokon keresztül közvetlen kapcsolatba került a minisztériumokkal, befolyást gyakorolhatott rájuk.”¹⁴ Emellett ezen a napon megkapta a két fővárosra kiterjedő rendelet kiadásának a jogát, amelyet október 1-jén országos hatáskörben gyakorolhatott tovább mind polgári, mind katonai hatóságokra kötelező módon. Október 3-én pedig tagság tekintetében érte el a végleges létszámát, hiszen a felsőházi tagok is kiegészültek 2 új taggal Jósika Miklóssal és Somsich Pongráccal. Utóbbi nem vállalta a feladatot, így a Honvédelmi Bizottmány 12 fő taggal és az államtitkárokkal folytatta tevékenységét.

¹² Budapest, 1848 szeptember 28. A képviselőház a miniszterelnök távollétének idejére kiterjeszti a Honvédelmi Bizottmány hatáskörét, In: Kossuth Lajos összes munkái XIII. kötet.

¹³ MEZEY: i. m. 222. o.

¹⁴ EMBER: i. m. 156-157. o.

Hatáskörének végső kiterjesztésére október 8-án került sor, amikor a képviselőház határozatában kimondta, „hogy miután ministerium nincs, a jelen körülmények között a nemzet kormányzat nélkül nem lehet, a honvédelmi bizottmány pedig azon szük körben, melly eddig számára ki van jelölve, sikeresen nem működhetik, az ország minden kormányzata ideiglenesen a honvédelmi bizottmányra úgy ruháztassék, miszerint az ügyek vezetésében nagyobb egyszerűség és bizonyos egység legyen, a bizottmány elrendelése pedig olly formán történjék, hogy a kormányzó bizottmány kinek kinek a végrehajtás körébeni teendőit maga jelölje ki.”¹⁵

Emellett Kossuth Lajost a Honvédelmi Bizottmány elnökének választották, továbbá szabad kezet kapott arra nézve, hogy működési elveit és egyes tagok feladatait maga határozza meg.

„Ez a határozat azt jelentette, hogy a minisztérium örökébe a bizottmány lépett, ugyanolyan hatáskörrel, mint amilyennel a minisztérium rendelkezett, de jóval nagyobb önállósággal és így hatalommal, mert míg a minisztérium az országgyűlésen kívül a királytól és helytartójától is függött, addig a bizottmány csak az országgyűlésnek tartozott felelősséggel. Ez a felelősség csak formaszerinti volt, a gyakorlatban a ház a bizottmány intézkedéseit csak tudomásulvette és helyeselte.”¹⁶

A minisztériumokat az államtitkárok révén becsatornázták tehát a Bizottmányba, hatáskörük közül az országos fontosságú ügyeket mind a Bizottmány elé kellett terjeszteni, így nyilvánvalóan az apparátus egy részét is át

¹⁵ Budapest, 1848 október 8. Kossuth felszólalásai a képviselőházban az Országos Honvédelmi Bizottmány hatáskörének kibővítése körüli vitában, In. Kossuth Lajos összes munkái XIII. kötet.

¹⁶ EMBER: i. m. 158. o.

kellett helyezni a miniszterelnöki irodából lett honvédelmi bizottmányi irodába. A testületi, kollegiális jellegű ügyvitel azonban a gyakorlatban lassú és körülményes volt ezért Kossuth novemberben átszervezte a struktúrát és élt a tagok teendőinek meghatározásával, így egy-egy bizottmányi taghoz meghatározott feladatot rendelt (például Szemere Bertalan igazságszolgáltatással kapcsolatos ügyek). Újra szervezte a munkarendet is, a Bizottmányt mentesítette az adminisztratív jellegű ügyek intézésétől, azokat a szakminisztériumoknak kellett ellátni, amelyek irányítását a Bizottmány egy-egy tagja látta el, viszont ezzel megszűnt a korábbi kettősség, így az állomány visszakерült eredeti helyére.

A Bizottmány az átszervezésekkel hasonlóbb lett a kormányhoz, eltérés, hogy nem volt önálló miniszteri felelősség, tagok függték az elnöktől, aki minden beadványról maga vagy az elnöki iroda vezetője Stuller Ferenc által megállapította, hogy elnöki ügye-e vagy sem az adott ügydarab, így a politikailag kényes ügyeket Kossuth magánál tartott. „Voltaképpen Kossuth maga kormányozta az országot a szabadságharc kezdetétől egészen annak végéig”¹⁷ „¹⁸

Fontos rögzíteni, hogy a Honvédelmi Bizottmány nem, mint kormányhatóság alakult meg, hanem mint a törvényhozás egy bizottsága. Egyfelől kézenfekvő volt, hogy a végrehajtói tevékenység ellátására és az államfői teendők helyettesítésére a törvényhozás maga választ egy személyt vagy bizottságot, azonban a felhatalmazás parttalansága vagy kötetlensége okán a Honvédelmi Bizottmány „így közelebb állott az ország ügyeinek a forradalmi diktatúra szabályai szerint történő vezetéséhez, mint a miniszteriális kormányzati formához... Nem arról van tehát, szó hogy a bizottmány ne lett

¹⁷ Április 14-től a végrehajtó hatalmat mint kormányzó elnök gyakorolta.

¹⁸ EMBER: i. m 165. o.

volna felelős annak a parlamentnek, mely őt kebeléből kiküldte. Felelőssége azonban nem parlamentáris kormányzati felelősség, hanem a Ház saját bizottságának megbízatásáért való felelőssége. Ez a felelősség pedig nem határvonalat vont a kormányzati és törvényhozói tevékenység közé,... hanem éppen a legislativa és az executiva egyfajta egységét teremtette meg.”¹⁹

Jól mutatja a felhatalmazás parttalanságát és az ebből is eredő felelőtlenséget a kormánybiztosoknak kinevezéssel és hatásköri utasításokkal való ellátása is. A kormánybiztosok között óriási eltérések adódtak, legtöbbjük illetékessége csak egy-egy törvényhatóságra terjedt ki, azonban voltak olyanok, akiknek feladatait országos illetékességgel határozták meg, ezen belül is olyan széles körben, mint például Beöthy Ödön esetében, ahol az Országgyűlés azon utasítással engedte el, hogy „...mindent, amit a körülményekhez képest a haza megmentésére szükségesnek lát, a nemzet nevében megtehesse és intézhesse..., mit a hazára nézve károsnak tart, azt elhárítsa, amit pedig jónak és szükségesnek tart, a nemzet képviselői által is reá ruházott teljhatalommal eszközölje.”²⁰ Kossuth levélben közölt személyes instrukciói során ezt még tovább bővítette azzal, hogy kijelentette: „A te hivatásod megmenti a hazát, és minden lépésed jogos, melyet ezen célra tész...”²¹ Tovább árnyalja a képet, hogy mivel a Deák-féle ostromállapoti törvényt nem tárgyalta érdemben a plénum, magának az intézménynek nem is voltak törvényben szabályozott keretei.

Eme hatalomgyakorlási metódus sokkal inkább jellemző volt az abszolutista berendezkedésre vagy például a

¹⁹ MEZEY: i. m. 226-227. o.

²⁰ TÓTH: i. m. 13. o.

²¹ TÓTH: i. m. 13. o.

Kossuth által is felhívott forradalmi (jakobinus) diktatúrára²², ez természetszerű abból adódóan – ahogy ezt Farkas Ádám is megfogalmazza – „hogya az állami erőszakszervek szervesen kötődnek a mindenkori – politikai döntéseket meghozó – hatalmi konstellációkhoz, és számos történelmi változásban a leváltott rendszer gyakorlatát örökítik át, csak más előjellel az új rend parancsára,”²³ jól látható módon ez nemcsak az erőszak szervek sajátja, hanem a legitimációs jellegű kivételes állapotok önmagát legitimáló rezsimeinek is.

A Honvédelmi Bizottmány tehát összességében egy szinte teljhatalommal felruházott országgyűlési bizottság volt, amely a kollegialitás elve mentén szerveződött, de az elnöki hatáskörök okán valójában egyszemélyi – szinte omnipotens – vezetés alatt álló forradalmi diktatúra szabályai szerint működő intézmény volt, amely magán viselte a kivételes hatalom kezdetleges szabályozóinak valamennyi hiányosságát²⁴.

2. Az első világháborús kivételes hatalom: a kormány és a kivételes intézkedések koordináló szerve a Hadfelülgyeleti Bizottság

Az első átfogó különleges jogrendi törvényt 1912 decemberében fogadta el a magyar Országgyűlés. Hasonlóan a Deák által kodifikált ostromállapot törvényjavaslathoz –

²² TÓTH: i. m. 13. o.

²³ FARKAS Ádám: Gondolatok az állam és a fegyveres erőszak történelmi összefonódásáról, In: FARKAS Ádám (szerk.): *Tévelygések fogságában? Tanulmányok az állam fegyveres védelmének egyes jogtani és államtani kérdéseiről, különös tekintettel Magyarország katonai védelmére*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2016, 16. o.

²⁴ Lásd például a francia forradalmi ostromállapot hiányosságait: SÁGVÁRI Ádám: Különleges jogrend a francia jogban – Az állandósult kivételesség, In: *Iustum, Aequum, Salutare*, 2017/4. szám, 180-181. o.

melyből jogszabály csak statáriumra vonatkozóan lett – a kivételes hatalom végrehajtására a kormányt hatalmazta fel.

A törvény úgy fogalmazott, hogy „háboru idején, sőt ha szükséges, már a háboru fenyegető veszélyének okából elrendelt katonai előkészületek esetében is, a ministerium valamennyi tagjának felelőssége mellett az ebben a törvényben meghatározott kivételes hatalmat a szükség mértékéhez képest igénybe veheti.”²⁵ A törvény a kivételes felhatalmazások széles körét tartalmazta, így a közigazgatás átalakításának lehetőségét, a büntetőjogi anyagi és eljárási normák módosítását, alapjogok hadiérdekből való korlátozhatóságát.²⁶

Ebből kifolyólag a törvény a különleges jogrendi szabályok teljes terrénumával a kormányt ruházta fel, felelősség tekintetében meghagyta az alkotmányos/parlamentáris monarchia felelős minisztériumra vonatkozó sarkalatos törvényéből erdő miniszteri felelősséget. Tehát a kormány és tagjai a kivételes hatalom alkalmazása során minden meghozott döntésükkel elszámolni tartoztak az Országgyűlésnek.

Eme kormány szerveként jött létre az első világháború elsöestéjén 1914. július 26-án a Honvédelmi Minisztérium berkeiben a Hadfelügyeleti Bizottság (továbbiakban HFB.). A HFB-t a háború első 3 évében Karátson Lajos honvédelmi államtitkár, majd pedig Payr Vilmos honvédelmi miniszteri

²⁵ A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvény, 1. §.

²⁶ Lásd bővebben: FARKAS Ádám, KÁDÁR Pál: A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és a katonai védelmi vonatkozásai, in: FARKAS Ádám, KÁDÁR Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016, 275-314. o.; KELEMEN Roland: *Források a kivételes hatalom szabályozásának magyarországi geneziséről*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2017.

tanácsos a sajtóalbizottság korábbi vezető irányította.²⁷ E szervezeti határozványa szerint feladata „a kivételes intézkedéseknek célirányos keresztül vételénél, úgymint ezen intézkedések felügyeleténél és egységes irányításánál működik közre; különben még a beérkező hadi vonatkozású adatok, hírek, közlemények stb. célszerű értékesítéséről is gondoskodik.”²⁸ Ezeken túlmenően feladata még a tanácsadás kormányzati intézkedéseknél és azok gyors és egységes keresztülvitelének elősegítése. Emellett azonban a HFB-nek „intézkedési joga (hatásköre) nincs.”²⁹

Ennek ellenére a levéltári források azt bizonyítják, hogy a hatásköri leírásban kifejezetten megnevezett hatáskörökben, így például külföldi utazások (határvesztéggár alóli felmentés), hadifoglyokkal kapcsolatos egyes ügyekben (például azok foglalkoztatására vonatkozóan), sajtótiltalmak kiadása körében saját ügykörében eljárva érdemi döntéseket hozott a kormányzat utólagos jóváhagyása nélkül is. Emellett tanácsadása több esetben arra is kiterjedt, hogy a kormányzat egy-egy rendeletét véleményezze, annak szövegét módosítsa, bár ezen esetekben ténylegesen a végső szót az érintett miniszter mondta ki.³⁰

²⁷ HL HFB. Tematikus gyűjtemények, 728. doboz, kimutatás a HFB-nál és a SAB-nál beosztva lévő egyégekről.

²⁸ HL HFB. Tematikus gyűjtemények, 728. doboz. HFB hatásköri leírás.

²⁹ HL HFB. Tematikus gyűjtemények, 728. doboz. HFB hatásköri leírás.

³⁰ HL HFB. iratok 323-326., 416-423., 532-539., 720-732. doboz.

3. Legfelső Honvédelmi Tanács

A Legfelső Honvédelmi Tanácsot a honvédelemről szóló 1939. évi II. törvény³¹ hozta létre, azonban, ahogy arra többen is felhívják a figyelmet³² valójában a törvény már egy működő intézményt legalizált. Ez az intézmény a Legfelsőbb Honvédelmi Tanács volt, amely majd 1939-től a Legfelső Honvédelmi Tanács (továbbiakban LHT.) nevet vette fel.

Eme intézményt az a felismerés hozta létre, hogy a „...jövő háborújában az egész ország hadszíntér lesz s a jövő háborújában kezdettől fogva az egész nemzetnek részt kell venni és pedig: nemre és korra való tekintettel minden ember fizikai és szellemi erejével, minden anyagi erőforrásával és eszközével, valamint minden hatalmi tényezőjével.”³³ Ahhoz, hogy ezen közegben egy állam sikeresen kerüljön ki egy

³¹ Eme törvény jelentőségéről lásd bővebben: FARKAS Ádám: Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges szabályozás-fejlesztési irányairól, In. *Honvédségi Szemle*, 2018/4. szám, 20-32. o.; FARKAS Ádám: *Szemléletváltást védelmi aspektusban!* In. *Pázmány Law Working Papers*, 2015/18. szám; KÁDÁR Pál: A kivételes hatalomtól a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekig, In. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2014/1. szám, 5-46. o.

³² Többek között lásd: SZENTE Zoltán: Magyarország második világháborús hadba lépésének alkotmányosságáról, In. *Századok*, 2016/6. szám, 1389. o.; VARGYAI Gyula: A kivételes hatalom és az államszervezet militarizálásának néhány kérdése Magyarországon a második világháború előestéjén, In. *Jogtudományi Közlöny*, 1979/11. szám, 760. o.; SZAKÁLY Sándor: A katonai vezetés és a honvédelmi politika alakításának szintjei a két világháború közötti Magyarországon, In. *Honvédségi Szemle*, 1991/2. szám, 41. o.

³³ FÁBRY Dániel: A legfelső honvédelmi és hadi tanácsok szervezete és működése az egyes államokban, In. *Magyar Katonai Szemle*, 1940/3. szám, 49-50. o.

háborús eseményből az kell, hogy már békeidőben kialakítsák azokat a mechanizmusokat, amelyek a humán-, az ipari gazdálkodás, valamint az állam szervezet gördülékeny és hatékony átállítását és minél teljesebb kiaknázását teszik lehetővé.³⁴

Ezt felismerve 1928-ban, még titkos keretek között létrehozták az LHT-t. Az LHT. feladata volt, hogy „az állami élet mindazon hivatalos és nem hivatalos szerveinek működését, amelyekre egyrészt a honvédelem korszerű kiépítése, másrészt a háború korszerű és eredményes vezetése szempontjából akár közvetlenül, akár közvetve szükség van, illetve szükség lehet, egységes alapon akként előkészíteni és megszervezni, hogy az ország élet-halál harcában a nemzeti erők minden vonatkozásában a teherbírás legvégső határáig kihasználhatók legyenek. Az LHT feladatai közé tartozik továbbá mindama – az országvédelem szempontjából jelentőséggel bíró – ügyek eldöntése, amelyek alkotmányjogilag a törvényhozás által volnának ugyan elintézendők, amelyek törvényes és így nyilvános letárgyalása azonban a trianoni korlátozások miatt nem lehetséges.”³⁵ Döntéseinek végrehajtása az egyes minisztériumok feladata volt, amely szükség esetén a Minisztertanács hozzájárulása után kötelező erővel bírt. „Ennélfogva természetszerűleg

³⁴ A totális háborúról és védelemről lásd bővebben: FARKAS Ádám: A totális államtól a totális háborún át a totális védelemig: Avagy gondolatok a kortárs biztonsági kihívásokról Carl Schmitt elméleti rendszerének alapul vételével, In. *MTA Law Working Papers*, 2015/34. szám, 1-20. o. FARKAS Ádám: *A totális kora? A 21. század biztonsági környezetének és kihívásainak totalitása és a totális védelem gondolat kísérlete*, Budapest, Magyar Katonai Joig és Hadijogi Társaság, 2018.

³⁵ SZAKÁLY Sándor: A katonai vezetés és a honvédelmi politika alakításának szintjei a két világháború közötti Magyarországon, In. *Honvédségi Szemle*, 1991/2. szám, 39. o.

nemcsak a trianoni kötöttségek kijátszására voltak alkalmasak, hanem a vezetés olyan intézkedéseinek elfogadtatására is, melyek az országgyűlés, illetve különböző politikai körök, csoportok ellenkezését váltották volna ki.”³⁶

Az LHT. tagjai voltak: a miniszterelnök mint az elnöke, a külügyminiszter, a belügyminiszter, a pénzügyminiszter, a honvédelmi miniszter, eseti jelleggel azon miniszter akinek a szortimentjét érintette a tárgyalandó ügy, a hadsereg főparancsnoka, a vezérkar főnöke.³⁷

„Az LHT hatáskörének keretein kívül esnek:

a) mindazon kérdések, amelyek az államfő legfelsőbb hadúri jogkörébe tartoznak;

b) a honvédelmi miniszter alkotmányos jogkörébe tartozó ügyek, amelyeket ő a saját hatáskörében elintézhet;

c) a háborús előkészületek köréből a vezérkar által egyes lehető hadiesetekre vonatkozó kidolgozandó konkrét előmunkálatok és

d) háború esetén a hadműveletek tervezése és végrehajtása.”³⁸

Jól láthatóan az LHT. ebben a formában a korabeli szóhasználatnál élve az ún. országmozgósítás legfőbb szerve volt, amely a totális háborúra való felkészülést koordináló, irányító szerve, határozatait az egyes minisztériumoknak végre kellett hajtaniuk.

A fenti hatáskör szűkítésére azért volt szükség mivel, „...a Legfelsőbb Honvédelmi Tanács a katonai vezetés dominanciája ellenére a katonai és politikai vezetés

³⁶ DOMBRÁDY Lóránd: Adalékok a magyar uralkodó osztályok katonapolitikájához (1927-1936), In. *Had történelmi Közlemények*, 1977/1. szám, 13. o.

³⁷ SZAKÁLY: i. m. (1991) 40. o.

³⁸ SZAKÁLY: i. m. (1991) 40. o.

integrációját fejezte ki, s esetleg fórumként szolgálhatott volna a politikai vezetés számára olyan kérdések felvetésére, amelyekben a katonai vezetés a döntést már gyakorlatilag önmaga számára tartotta fenn. A Legfelsőbb Honvédelmi Tanács integrációs jellegét a konstrukció jelezte, de ez egyben kifejezte a katonai jelenlét szuperdimenzionált mértékét.”³⁹ Tovább erősítette ezt, hogy az LHT. titkára katona, vezérkari szolgálatot teljesítő törzstiszt vagy tábornok volt, akit honvédelmi miniszter bízott meg, és aki a határozatok végrehajtásával kapcsolatban funkciókat kapott.⁴⁰ A katonai dominanciát tovább fokozták azzal, hogy az LHT. katona tagjai 1929 elején megegyeztek abban, hogy a tanács elé terjesztendő kérdéseket előzetesen megtárgyalják és egységes álláspontot alakítanak ki, ezt fokozta Csáky Károly honvédelmi miniszter (altábornagy, majd lovassági tábornok), aki a civil tagokat – a miniszterelnök kivételével – kizárólag az LHT. ülésén szóban tájékoztatta az egyes ügyekről.

Az LHT. tehát erősen katona domináns integratív szerv volt, amely honvédelmi kérdésekben a dualista állam időszakának végére a királlyal szemben kiharcolt civil, polgári kontroll negligálását vagy legalábbis minél szűkebb körben való meglétét eredményezte.⁴¹

A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvény, tehát csak alkotmányos keretek közé helyezte, intézményesítette az akkor már több, mint egy évtizede működő LHT.. A honvédelemről szóló törvény szerint az LHT-t „a honvédelmi

³⁹ VARGYAI Gyula: Adalékok a felsőbb katonai igazgatás szervezettörténetéhez a gömbösi időszakban, In: *Jogtudományi Közöny*, 1974/6. szám, 316. o.

⁴⁰ VARGYAI: i. m. (1974) 316-317. o.

⁴¹ Civil kontroll erősödésének kérdését lásd bővebben: FARKAS Ádám: A haderő feletti parlamentáris hatalommegosztás eredeti modellje (1867-1914), In: *Jogtörténeti Szemle*, 2014/1. szám, 44-50. o.

érdekek mind békében, mind háborúban való minél hathatósabb kielégítésének és az e végből szükséges intézkedések összhangjának biztosítása céljából”⁴² hozták létre. Továbbá rögzítette a törvény, hogy „a Legfelső Honvédelmi Tanács által megállapított irányelvek alapulvételével minden miniszter már béke idején idejekorán megtesz minden olyan előkészítő intézkedést, amely szükséges ahhoz, hogy a vezetése alatt álló, valamint a felügyelete alá tartozó hatóságok, hivatalok, üzemek és egyéb intézmények feladataikat háború esetén és minden más, a honvédelem érdekében fokozottabb erőfeszítést igénylő rendkívüli helyzetben (a szükséghez képest csökkentett, létszámmal is) zavartalanul ellássák.”⁴³

Összetétele annyiban változott a korábbiakhoz képest, hogy ülésein valamennyi miniszter részt vehetett szavazati joggal, elnöki feladatokat pedig fontosabb kérdésekben már a kormányzó látta el és csak egyéb esetekben a miniszterelnök.⁴⁴ Majd annyiban módosul még, hogy a főparancsnoki pozíció megszűnt 1940-ben.⁴⁵

„Rendeltetése, mint látható, a honvédelem hathatósabb békeidejű és háborús szervezésének irányítása, vagyis a békeidejű felkészülés volt, ami kifejezetten a honvédelmi feladatok kiemelt kezelését garantálta.”⁴⁶ Az ügyvitelére vonatkozó szabályok azonban ennél lényegesen kiterjesztőbb hatásköri szabályokat rögzítettek. „Az LHT 1939. október 11-i

⁴² A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvény, 3. § (1) bekezdés.

⁴³ A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvény, 4. § (1) bekezdés.

⁴⁴ A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvény, 3. § (2)-(3) bekezdés.

⁴⁵ A m. kir. honvédség felső vezetésének átszervezése következtében szükséges rendelkezésekről szóló 1940. évi IX. törvény, 3. §.

⁴⁶ FARKAS Ádám: Magyarország katonai védelmének polgári evolúciója és alkotmányos alapvonalai, in: FARKAS Ádám, KÁDÁR Pál (szerk): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016, 26. o.

határozata – bár csupán egy értelmezhető rezervációt engedett ki a Tanács hatásköréből, amellyel viszont lemondott a különben is autonómmá tehető katonadiplomácia kontrolljáról – így egyértelműen vált *contra legem* jellegűvé: messze túllépett az 1939 évi II. tc. rendelkezésein. Külön kérdés, hogy az LHT-t kormányként értelmezte. Erre különben a határozat egyéb megfogalmazásai is utaltak, pl. az, hogy a Tanács határozatait minisztertanácsi határozatoknak kell tekinteni. Ellentmondást tartalmazott az is, hogy a határozat a minisztertanácsot – bár eléggé elnagyolt fogalmazásban – az LHT döntéseinek megvalósítójává tette.”⁴⁷

Vargyai bár úgy fogalmazott, hogy „az LHT. működése viszont arra utal, hogy az ügyviteli szabályzatban a törvény rendelkezéseivel szemben megfogalmazott hatáskörszélesítés gyakorlatot – legalábbis 1940-41-ig – nem eredményezett...”⁴⁸ viszont Náray Antalnak az LHT. egykori vezértitkárának visszaemlékezései is alátámasztják a kibővült hatáskörgyakorlást, hiszen például a Jugoszláviával szembeni háború indítás kérdésében is az LHT. döntött, egyébként pedig a titkár úgy fogalmazott, hogy „a Tanács üléseken szavazással hozta meg minden miniszter tagjára kötelező határozatait.”⁴⁹ Szintén igazolja ezt a kiterjesztett hatáskörgyakorlást Juhász Gyula a második bécsi döntésről írt tanulmányában, ahol úgy fogalmazott, hogy „a német és az olasz követtel folytatott megbeszélés után Horthynál összeült a Legfelső Honvédelmi Tanács, és jóváhagyta a kormány döntését. Mozgósítást

⁴⁷ VARGYAI Gyula: A kivételes hatalom és az államszervezet militarizálásának néhány kérdése Magyarországon a második világháború előestéjén, In. *Jogtudományi Közlöny*, 1979/11. szám, 761. o.

⁴⁸ VARGYAI: i. m. (1979) 761. o.

⁴⁹ SZAKÁLY Sándor: Náray Antal feljegyzései Magyarország hadbalépéséről (1941. április 12-től), In. *Hadtörténelmi Közlemények*, 1985/3. szám, 696. o.

határozott el, s azt, hogy a katonai alakulatokat június 29-től fokozatosan felvonultatja a román—magyar határra.”⁵⁰

Tehát magát az LHT-t sok tekintetben egy katona tagokkal kiszélesített kormánynak tekinthetjük, mindamellet is, hogy a honvédelmi törvény rögzítette, hogy a független magyar felelős ministerium alakításáról szóló 1848. évi III. törvénycikk felelősségi rendszerét az LHT. felállítása és feladatellátása nem érinti. Lényeges kérdés ez, hiszen a honvédelmi törvényben rögzített kivételes hatalom gyakorlására a kormány volt feljogosítva, vagyis ennél fogva egyértelműen nem kapott semmilyen funkciót az abban rögzítettek végrehajtására az LHT., mindemellet viszont a legjelentősebb kérdések meghozatalára mindenképpen rálátással és ráhatással bírt. Hiszen „ebben a szervben a fentiek szerint a kormányzati felelősség mellett teljesen érvényre jut a katonai szakértelem és azáltal, hogy a tanács úgy az irányítás, mint az ellenőrzés jogával fel van ruházva, biztosítva van a végrehajtás hiánytalansága is.”⁵¹

Fentiekből adódóan az LHT. nem a kivételes hatalommal felhatalmazott szerv volt – hiszen az a honvédelmi törvény szerint maga a kormány volt –, sőt még nem is annak koordinálására létrehozott szerv (mint a Hadfelügyeleti Bizottság), hanem sokkal inkább a kormány védelmi döntéselőkészítő szerve, ha azonosítani kívánnánk a jelenkori szervezetrendszerrel, akkor – osztva Farkas Ádám gondolatait ⁵² – sokkal inkább találunk párhuzamot a mai

⁵⁰ JUHÁSZ Gyula: A második bécsi döntés, In. *Külpolitika - A Magyar Külügyi Intézet elméleti-politikai folyóirata*, 1987/5. szám, 151. o.

⁵¹ BOLGÁR Emil: A honvédelmi törvény közgazdasági vonatkozásai, In. *Magyar Katonai Szemle*, 1939/4. szám, 191. o.

⁵² FARKAS Ádám 2018. május 28-án a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Karán a „A honvédelmi igazgatás rendszerének sajátosságai, különös tekintettel a védelmi igazgatással való

Nemzetbiztonsági Kabinet⁵³ és az LHT. között, mintsem a rendkívüli állapot feljogosított szerve a Honvédelmi Tanács és LHT. között.

4. Honvédelmi Bizottságtól a Honvédelmi Tanácson át a jogállami Honvédelmi Tanácsig

Pár gondolat erejéig érdemes legalább vázlatosan kitekinteni a második világháború utáni időszakra és az ott létrehozott szervekre, főként azért mivel elnevezésbeli azonosságot találhatunk.

A második világháborút követően még tovább működött a Legfelső Honvédelmi Tanács, amit az is bizonyít, hogy az Ideiglenes Nemzeti Kormány rendeletben módosította annak személyi összetételét.⁵⁴

Jelentősége eme szervnek azonban megszűnt és helyét a kommunista párt államszervezetbe beépülő hivatalos és félhivatalos szervei vették át. 1946-ban létrejött a Magyar Kommunista Párt Politikai Bizottságának tanácsadó testületeként a Katonai Bizottság, Farkas Mihály elnökletével.

kapcsolatára (2016/208/NKE-HHK)” című KÖFOP konferencián elhangzott „A történeti alapok és a kortárs biztonsági változások hatékony kezelésének találkozása a honvédelmi jog fejlesztésében” című előadásában vázolta fel a két szerv hasonlóságát.

⁵³ Nemzetbiztonsági Kabinetről lásd bővebben: FARKAS Ádám: Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges intézmény-fejlesztési irányairól, In. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2017/2. szám, 103-124. o.

⁵⁴ „A Tanács elnöke a miniszterelnök, tagjai a miniszterek, a honvédelmi politikai államtitkár és a honvédség főparancsnoka, illetve e parancsnok jogkörét gyakorló parancsnok.” Az Ideiglenes Nemzeti Kormány 754/1945. M. E. számú rendelete az 1939. évi II. tc.-nek a Legfelső Honvédelmi Tanács szervezetéről szóló 3. §-a 2. és 3. bekezdésének módosításáról. Honvédségi Közlöny 1945/6. szám, 45-46. o.

A kommunista párt és a szociáldemokraták egyesülését követően 1948. július 6-án állították fel a rendőri-államvédelmi ügyek koordinálására a Magyar Dolgozók Pártja (MDP) Belügyi Bizottságát, Rákosi Mátyás vezetésével, azonban egyetlen ülést követően 1948. szeptember 7-én megszüntették.

A Magyar Dolgozók Pártja keretében rövid időn belül létrehozták az Államvédelmi Bizottságot, amelynek döntéselőkészítő albizottsága lett a korábbi Katonai Bizottság, amelyet szintén megszüntettek 1949 februárjában. Annak helyébe már a Honvédelmi Minisztériumon belül hozták létre az Államvédelmi Bizottságot. A pártban végbemenő tisztogatások után 1950 őszére három ember kezében összpontosult minden hatalom: Rákosi Mátyás, Farkas Mihály, és Gerő Ernő. E hármas 1950 októberében létrehozta a Trojka néven elhírhedt Honvédelmi Bizottságot.⁵⁵

Hatáskörét vizsgálva megállapítható, hogy „...a pártvezetői hármas magának tartotta fenn a legfontosabb honvédelmi és államvédelmi kérdésekben való döntést: eszerint a bizottság foglalkozott a hadseregfejlesztéssel, a hadművelleti tervekkel, a mozgósítással, a hadiipar elvi kérdéseivel, az Államvédelmi Hatósággal, a hírszerzés kérdéseivel, valamint a területet érintő személyzeti ügyekkel.”⁵⁶

1952 végén a Honvédelmi Bizottság és az Üzemgazdasági Tanács egyesítésével létrehozták a Honvédelmi Tanácsot, amelynek „szervezetére, hatáskörére vonatkozó párt- és kormányhatározat nem született, így

⁵⁵ GERMUSKA Pál: A Honvédelmi Tanács és a Honvédelmi Bizottság Magyarországon, 1952–1980, 2011 (letöltve: 2018.05.30. http://www.nationaler-erteidigungsrat.de/downloads/germuska_ht_hb.pdf), 1-2. o.

⁵⁶ GERMUSKA Pál: A Honvédelmi Bizottság („Trojka”) 1950-1952. évi jegyzőkönyvei, In. *HADTÖRTÉNELMI KÖZLEMÉNYEK*, 2013/2. szám, 615. o.

helyzete, szerepe és jogállása... sem párt-, sem állami vonalon nem volt tisztázott.”⁵⁷ Annak jogszabályi megjelenésére egészen a korszak második honvédelmi törvényéig (1976. évi I. törvény) várni kellett.

1952 decemberi első ülésen hozott határozatból kitűnik, hogy minden a hatáskörébe tartozott, ami a honvédelemmel kapcsolatos országos jelentőségű ügy volt.⁵⁸ Okvách Imre emellett rögzítette, hogy „valószínűsíthető, hogy a Honvédelmi Tanács saját ügyrendjének és szervezetének szabályozásában az 1939. évi II. tc. rendelkezéseire támaszkodott. A Honvédelmi Tanács elnöke a mindenkori miniszterelnök, tagjai pedig a honvédelmi miniszter, a belügyminiszter, a honvéd vezérkar főnöke és az Elnöki Tanács által kijelölt tagok (3 fő) voltak.”⁵⁹

Ezidőtáj megkezdődött az új honvédelmi törvény kodifikálása és ennek részeként a Honvédelmi Tanács szervezeti és hatásköri szabályainak lefektetése, azonban az 1955-re elkészült javaslatokból nem lett törvény.⁶⁰ Így a Honvédelmi Tanács szervezetének és működésének szabályait a Magyar Dolgozók Pártja Politikai Bizottságának 1956 júniusi ülésén fogadták el. Békeidőben a Politikai Bizottságnak és a Minisztertanácsnak volt felelős, az iránymutatásuk szerint kellett végeznie tevékenységét, háború idején az MDP Központi Vezetőségének irányítása alatt egyesítette volna kezében az egész államigazgatást. Elnökét békében a Minisztertanács, háború idején a MDP KV javaslatára az Elnöki Tanács nevezte volna ki.

⁵⁷ OKVÁTH Imre: A hadsereg irányítása Magyarországon 1945-1956, In: *Hadtörténelmi Közlemények*, 1994/2. szám, 87. o.

⁵⁸ GERMUSKA: i. m. (2011) 2. o.

⁵⁹ OKVÁTH: i. m. 87. o.

⁶⁰ OKVÁTH: i. m. 88-98. o.

„Rendkívüli állapot (háború) esetén a HT vált volna a legfelsőbb államigazgatási szervvé. A legfontosabb döntési és ellenőrzési jogkörök a következők voltak: a) a fegyveres erők szervezete, felszerelése, hadműveleti és mozgósítási terve; b) a mozgósítás szabályozása, a minisztériumok és államigazgatási szervek mozgósítási terve; c) a hadszíntér, valamint a felvonulási terület előkészítése; d) a fegyveres testületek, valamint a honvédelmi ipar távlati és éves tervei, valamint a háború első évére vonatkozó népgazdasági terv, továbbá a hadianyag export-import keretek meghatározása.”⁶¹

Eme KV határozat alapján meg kell állapítani, hogy a magyar jogtörténetben először jelent meg a Honvédelmi Tanács képében egy békeidőtől eltérő végrehajtó hatalmi szerv különleges jogrend idejére. Az is látható, hogy eme szerv létrehozása során a Legfelső Honvédelmi Tanács előképként szolgált, így tekinthetünk annak „tovább fejlesztéseként” az ekkor működő Honvédelmi Tanácsra.

A honvédelemről szóló 1960. évi IV. törvény nem tartalmazott rendelkezéseket a Honvédelmi Tanácsról, viszont, hogy az esetleges felhatalmazás legális lehessen a törvény a következőképpen rendelkezett: a „...meghatározott rendkívüli intézkedéseket egyes államigazgatási területekre a Minisztertanács által felhatalmazott állami szerv vezetője vagy katonai egység parancsnoka is elrendelheti.”⁶²

Ennek megfelelően meg is történt a politikai akarat megfogalmazására és „az MSZMP Politikai Bizottsága 1961. április 25-i zárt ülésén határozott a Magyar Népköztársaság vezetésének háborús körülmények közötti biztosításáról. A belügyminiszter és az MSZMP KB Adminisztratív Osztálya

⁶¹ GERMUSKA: i. m. (2011) 3. o.

⁶² A honvédelemről szóló 1960. évi IV. törvény, 123. §. (2) bekezdés.

javaslata alapján a PB úgy döntött, hogy háború esetén az ország vezetését a Honvédelmi Tanács lássa el.”⁶³

Mivel békeidős és háborús feladatokról rendelkeztek, így 1962-ben a békeidős szervezet átnevezték Honvédelmi Bizottságra. Ekkor elfogadott ügyrendje szerint „a Minisztertanács az ország védelmével kapcsolatos közvetlen feladatait a Honvédelmi Bizottság útján látja el. A Minisztertanács a következő hatásköröket ruházta át a HB-ra: a) dönt a fegyveres erők (néphadsereg, BM karhatalom, határőrség, légoltalom), a fegyveres testületek (rendőrség, munkásőrség, büntetésvégrehajtás) és a rendészeti szervek (tűzoltóság, pénzügyőrség, vámőrség, iparőrség) fontosabb kérdéseiben; b) dönt az ország védelmével közvetlenül összefüggő gazdasági kérdésekben; c) szervezi, koordinálja és irányítja az országmozgósítási tervek kidolgozását, megszabja az ország háborúra való felkészítésének feladatait.”⁶⁴ A Honvédelmi Bizottságnak létrejöttek területi szervei, a megyei és fővárosi honvédelmi bizottságok.

A Honvédelmi Tanács ügyrendjét 1964-ben határozták meg. Rendkívüli állapot kihirdetését követően a Honvédelmi Bizottság Honvédelmi Tanáccsá alakult volna. „amely az ország totális irányítására lett volna hivatott rendkívüli állapot idején. Feladatai minden korábbinál komplexebbek lettek volna: >>...irányítja az ország és a társadalmi rend védelmét, – mozgósítja és felhasználja az ország lakosságát és minden erőforrását a haza és a szocialista társadalmi rend védelmére, az ellenség megsemmisítésére, a hatályos szövetségi szerződésekből folyó kötelezettségek maradéktalan teljesítésére, – biztosítja az ország lakossága élet – és anyagi javai védelmét.<< Ebben az esetben a legfelső állami irányító

⁶³ GERMUSKA: i. m. (2011) 4. o.

⁶⁴ GERMUSKA: i. m. (2011) 4. o.

szervvé vált volna, az állami, szövetkezeti és a társadalmi szervezetekkel kapcsolatban a Minisztertanács jogkörét gyakorolhatta.”⁶⁵

Az 1972-es nagy alkotmányos revízió során alkotmányos szervvé vált a Honvédelmi Tanács, ugyanis az Alkotmány 31. §-a úgy rendelkezett, hogy „háború vagy az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély esetén a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa rendkívüli hatáskörrel felruházott Honvédelmi Tanácsot hozhat létre.”⁶⁶

Ennek megfelelően az 1976-ban megalkotott honvédelmi törvény már rendezte a Honvédelmi Tanács kérdését is. A törvény kimondta, hogy „háború vagy az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély (a továbbiakban: háború) idején rendkívüli hatáskörrel felruházott Honvédelmi Tanácsot hozhat létre...”⁶⁷ Továbbá „a Honvédelmi Tanács fő feladata háború idején a honvédelem legfelsőbb irányítása és az ország összes erőforrásainak hatékony felhasználása a haza védelmére. A Honvédelmi Tanács gyakorolja az Elnöki Tanácsnak az általa átruházott jogait és az Elnöki Tanács által megállapított körben a Minisztertanács jogait. Az Elnöki Tanács állapítja meg a Honvédelmi Tanács összetételét, választja meg elnökét, titkárát és tagjait. A Honvédelmi Tanács elnöke a fegyveres erők és fegyveres testületek főparancsnoka.”⁶⁸

„A mai szemmel, a jogbiztonság szemüvegén keresztül vizsgálva, kissé elnagyoltnak tekintjük azt a szabályt, amely a fenti két időszakot azonos platformra helyezte, mindkettőre a

⁶⁵ KISS Dávid: A Kádár-korszak háborús védelmi igazgatási rendszerének kiépítése, In. *Honvédségi Szemle*, 2017/1. szám, 129. o.

⁶⁶ Az Alkotmányról szóló 1949. évi törvény, 31. § (1) bekezdés, 1972. április 26-tól hatályos változata.

⁶⁷ A honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény, 8. § (1) bekezdés b. pont.

⁶⁸ A honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény, 9. § (1)-(4) bekezdés.

háborúra vonatkozó szabályok alkalmazását tette kötelezővé. Ez azt is jelentette, hogy a rendkívüli intézkedési joggal felruházott Honvédelmi Tanács nem csupán a háború idején, hanem ennek veszélye esetén is, mi több, a belső biztonsággal összefüggő krízis esetén is megalakítható volt, a lehető legszélesebb módon kiterjesztve ezzel a rendkívüli intézkedések lehetőségét.”⁶⁹

Lényegében ez a szabályozás 1989-es „bársonyos forradalomig” nem változott, akkor a jogállami átalakításoknak megfelelően kikerült a törvény szövegéből az Elnöki Tanács és a kollektív államfői testület helyett az új demokratikus állami berendezkedésnek megfelelően a köztársasági elnök gyakorolta az elrendeléssel kapcsolatos jogosítványokat, de ő is csak akkor, ha az Országgyűlés akadályoztatva lett volna. Az Alkotmány szövege kiegészült a 19/A-B-C §-kal, amelyek közül a 19/B § szabályozta a Honvédelmi Tanács szervezetét és alapvető hatásköreit.

Az Alkotmány rendelkezései a Honvédelmi Tanácsra nézve a következők voltak:

„19/A § (1) Rendkívüli állapot idején a fegyveres erők külföldi vagy országon belüli alkalmazásáról, valamint a külön törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetéséről a Honvédelmi Tanács dönt.

(2) A Honvédelmi Tanács elnöke a köztársasági elnök, tagjai: az Országgyűlés elnöke, az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjainak vezetői, a pártokhoz nem tartozó képviselők megbízottja, a Minisztertanács elnöke és tagjai, valamint a Magyar Néphadsereg vezérkari főnöke.

⁶⁹ KÁDÁR Pál: A kivételes hatalomtól a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekig, In. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2014/1. szám, 18-19. o.

(3) A Honvédelmi Tanács gyakorolja:

- a) az Országgyűlés által rá átruházott jogokat,
- b) a köztársasági elnök jogait,
- c) a Minisztertanács jogait.

(4) A Honvédelmi Tanács rendeletet alkothat, ebben egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, illetőleg törvényi rendelkezésektől eltérhet, továbbá egyéb különleges intézkedéseket hozhat, az Alkotmány alkalmazását azonban nem függesztheti fel.

(5) A Honvédelmi Tanács rendelete a rendkívüli állapot megszűnésével hatályát veszti, kivéve ha az Országgyűlés a rendelet hatályát meghosszabbítja.

(6) Az Alkotmánybíróság működése rendkívüli állapot idején sem korlátozható.”⁷⁰

Látható, hogy az új szabályozás lényegi funkcióját nem változtatta meg a Honvédelmi Tanácsnak, hiszen rendkívüli állapot idején továbbra is a végrehajtó hatalom legfőbb szervévé avanszált, olyan szervvé, amely jogalkotási jogosítványokkal rendelkezett. Emellett viszont felállította a különleges jogrend jogállami garanciáit, így többek között az Alkotmány alkalmazásának felfüggeszthetlenségét, az Alkotmánybíróság jogállam óvó tevékenységének folytonosságát, deklarálta a kormány országgyűlési felelősségét. Meghatározta a Honvédelmi Tanács összetételét, ahol már a katonai szereplő – vezérkar főnök – csak tanácskozási joggal vehetett volna részt.

Az Alaptörvény hatálybalépésével a szabályozásban lényegi változás nem történt. Az Alaptörvényben külön fejezetben szerepelnek a különleges jogrendi szabályok,

⁷⁰ Az Alkotmányról szóló 1949. évi törvény, 19/B §., 1989. X. 23-tól hatályos állapot.

azonban a Honvédelmi Tanácsra vonatkozó szabályok lényegében nem változtak.

A honvédelmi törvény szintjén is történtek változások. Az 1993 évi honvédelmi törvény – főként a korábbiakhoz képest – részletesen tárgyalta a Honvédelmi Tanács hatásköreit és működését. Rögzítette, hogy a Magyar Honvédség legfőbb irányítója és az ezzel kapcsolatos jogosítványokat. Ezen taxációt a 2011-ben hatályba lépett honvédelmi törvény már nem tartalmazza, ugyanis az Alaptörvény a Honvédség irányító szerveként deklarálja a Honvédelmi Tanácsot, amely a kormány jogait gyakorolja rendkívüli állapot idején. Emellett a Honvédelmi Tanács mindkét törvény szerint többek között jogosult dönteni kormányzás irányáról, szervezetéről, a közigazgatás területi szervezetéről, gyakorolhat közkegyelmet stb. Működése tekintetében a legfontosabb elv, amelyet mindkét törvény rögzít, hogy testületileg gyakorolja a jogosítványokat a Tanács, amelynek tagjait mentelmi jog illeti meg.⁷¹

Összegzés

A tanulmány kezdő soraiban megfogalmazódott a kérdés, hogy a magyar jogtörténetben megjelenő, a kivételes állapotokban valamiféle felhatalmazással rendelkező szervek egyfajta szerves fejlődés egy-egy bázisaként követik egymást, vagy kizárólag elnevezésbeli hasonlóságról lehet szó.

A válasz a vizsgált szervek esetében az kell mondani, hogy mindig egyértelműen megfogalmazható.

⁷¹ Lásd A honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény, 249-256. § és A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 30-34. §.

Az első ilyen típusú szervünk a Honvédelmi Bizottmányt csak minimális tekintetben – kivételes állapot idején végrehajtással felruházott szerv – tekinthető a Honvédelmi Tanács archetípusának, hiszen ezen szerv valódi, akkori szóhasználat szerinti ostromállapoti törvényi felhatalmazás és felelős kormányzat hiányában, mint az első képviseleti Országgyűlés egy bizottsága jött létre. Vagyis itt azt lehet mondani, hogy a végrehajtó hatalom hiányában a törvényhozás magához vette a végrehajtás jogosítványait is és azokat saját szervéhez delegálta.

Az első világháborús HFB. funkciójában nem előképe a ma létező Honvédelmi Tanácsnak, azonban a gyakorlati tevékenysége során megjelenő koordinatív, az eseményeket egy szereplőben összefogó jellege jól mutatta azt, hogy merre kellene tovább fejleszteni a szabályozást. Hiszen a fennmaradt levéltári iratokból jól látható, hogy az első világháború során valójában eme minisztériumközi szerv volt az, ahova az érdemi információk legtöbbször befutott, így gyorsabb és hatékonyabb lehetett volna a végrehajtás, ha tényleges hatásköröket kap vagy egyenesen egy ilyen típusú szerv a felhatalmazott.

A Legfelső Honvédelmi Tanács sem a kivételes állapot idejére feljogosított szerv, lényegében feladata inkább a békeidőre datálódik, hogy a háborúba sodródás esetében az állam megfelelő módon tudjon reagálni az átalakult viszonyokra és minél teljesebben tudja kiaknázni a totális háború okán elengedhetetlenül szükségessé váló fellelhető erőforrásokat. Az LHT. ennek ellenére azonban már egy következő fejlődési fok mivel, mint láthattuk valójában aktívan közreműködött stratégiai döntések meghozatalában, de a különleges jogrendi végrehajtásba főszabályként biztosan nem működött közre. Mai szervezeti megoldások közül leginkább a Nemzetbiztonsági Kabinethez lehetne hasonlítani.

Ennek ellenére azt kell mondani, hogy a jelenlegi Honvédelmi Tanács szerves fejlődésének tényleges kezdeteként tekinthetünk erre a szervre, hiszen ezt tovább fejlesztve, tapasztalatait átültetve jön létre még az MDP keretei között a Honvédelmi Bizottság, amely jószerevével azokat a funkciókat töltötte be, mit korábban az LHT. csak 3 pártvezető kezében összpontosult hatalommal.

Az 1952-ben – két szerv, így a Honvédelmi Bizottság és az Üzemgazdasági Tanács egyesítésével – létrejövő Honvédelmi Tanács már széles jogosítványokat kap mind békeidőre, mind pedig háború idejére. A háború utáni első honvédelmi törvény (1960. évi IV. törvény) még nem nevesíti eme szervet, azonban a felhatalmazás lehetőségét már magába foglalta. Ennek következtében 1962-ben kiszakítják a békeidős tevékenységet és erre létrehozzák a Honvédelmi Bizottságot és 1965-től annak területi szerveit. Ezen területi szervek lényegében a mai védelmi bizottságok elődei.

1964-re elkészült a háború esetére vonatkozó szabályanyag is, amely teljes végrehajtásra kiterjedő jogosítványokkal látta el a Honvédelmi Tanácsot, amely lényegében a Honvédelmi Bizottságból alakult volna át háború esetére.

Az 1972-es alkotmány revízió során alkotmányos meghatározottságú szervvé vált a Honvédelmi Tanács, melynek nagy általánosságban meghatározott funkcióját már az 1976-os honvédelmi törvény is tartalmazta.

Az 1989-es alkotmányos átalakulás gyakorlatilag eme szervet emelte jogállami keretek közé, amely átalakulást már 1993 évi honvédelmi törvény is tartalmazta. Az Alaptörvény és a 2011-ben kihirdetett új honvédelmi törvény ehhez képest lényeges változásokat nem eredményezett.

A fentiek okán kijelenthető, hogy a Legfelső Honvédelmi Tanács, sőt annak titkosan működő elődszerve az 1928-ban felállított Legfelsőbb Honvédelmi Tanács a Honvédelmi Tanács archetípusának tekinthető, amely szocializmus idején kapta meg ma is gyakorolt alapvető funkcióját – és valójában elnevezését is (bármennyire romantikus vízió azt összekötni a Honvédelmi Bizottmánnyal, valójában a totaliter rezsim szüleménye) –, rendkívüli állapot idején a végrehajtó hatalom csúcsszerveként a különleges jogrendi felhatalmazások végrehajtását. Ezen fejlődés – bár remélhetőleg nem végállomása, de jelenlegi – csúcspontjaként tekinthetünk 1989 évi alkotmányos átalakulására és a jelenleg hatályos Alaptörvény Honvédelmi Tanácsra vonatkozó rendelkezéseire.

MŰHELY

Takó Dalma

A Honvéd Vezérkar Főnökének különbírósága¹

A Honvéd Vezérkar Főnöke különbíróságának felállításához két tényező vezetett el: egyrészt a Vezérkar és a Vezérkar Főnöke pozíciójának erősödése, másrészt az, hogy jogszabályi változtatások révén a Minisztérium felhatalmazást kapott törvénytől eltérő rendelkezések meghozatalára.

Míg a Vezérkar Főnöke a Fővezérség mellett egyfajta tanácsadó szerepet töltött be, a fővezéri pozíció 1920. április 1-jei megszüntetését követően a Vezérkari Főnök a megszüntetett Fővezérség feladatkörét a lehető legnagyobb folytonossággal látta el. Ezáltal a Vezérkari Főnök tisztsége egyre nagyobb jelentőségre tett szert. A pozíció még meghatározóbbá vált azzal, hogy 1940. március 3-án megszüntették a Főparancsnok tisztségét. Innentől a Főparancsnok helyét az Országtanácsban és a Legfelső Honvédelmi Tanácsban a Honvéd Vezérkar Főnöke vette át. Ezen tényezők következtében tehát a vezérkari főnök pozíciója jelentős mértékben erősödött, mely tényező szerepet játszott a Honvéd Vezérkar Főnöke különbíróságának felállításában.

A másik tényező, mely a bíróság létrejöttéhez vezetett, a katonai igazságszolgáltatás szabályainak módosítása volt. E tekintetben egy hosszabb folyamat eredményeként, több lépésen keresztül jöttek létre azok a rendelkezések, melyek lehetőséget teremtettek a különbíróság felállítására. Ezen lépések közül különösen a katonai büntetőtörvénykönyv életbeléptetéséről és a közönséges büntetőtörvények egyes

¹ Az Emberi Erőforrások Minisztériuma ÚNKP-17-2 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának támogatásával készült.

rendelezéseinek ezzel kapcsolatos módosításáról és kiegészítéséről szóló 1930. évi III. tc, valamint a honvédelemről szóló 1939. évi II. tc vonatkozó rendelkezései voltak jelentősek.

1. A Honvéd Vezérkar Főnökének különbírósága

1.1. A bíróság létrehozása

A Honvéd Vezérkar Főnökének bíróságát 1941 októberében, a 7.650/1941. számú miniszterelnöki rendelettel (a továbbiakban: alapító rendelet) állították fel. A szervezet létrehozására az 1930. évi III., valamint az 1939. évi II. törvénycikkben nyert felhatalmazás alapján nyílt lehetőség.

Előbbiben az 50. § hatalmazta fel a minisztériumot, hogy a szükséghez képest az alapelvek szem előtt tartásával rendelettel a törvénytől eltérő rendelkezéseket állapíthasson meg az eljárás gyorsítása és egyszerűsítése érdekében. A minisztérium többek között a rögtönítélő eljárásban halálbüntetés helyett enyhítésképpen alkalmazható büntetési nemeket és tételeket állapíthatott meg, illetve azok végrehajtási módját szabályozhatta.² E rendelkezésre a jogalkotó indokolása szerint azért volt szükség, mert „... háborús viszonyok kaleidoszkópszerű változásai folytán a legjobban átgondolt törvény alkalmazásakor is merülhetnek fel előre nem látható hiányok vagy akadályok, melyeknek gyors megszüntetése fontos katonai érdek.”³

² A katonai büntetőtörvénykönyv életbeléptetéséről és a közönséges büntetőtörvények egyes rendelkezéseinek ezzel kapcsolatos módosításáról és kiegészítéséről szóló 1930. évi III. törvénycikk, 50. §.

³ Indokolás „A katonai büntetőtörvénykönyv életbeléptetéséről és a közönséges büntetőtörvények egyes rendelkezéseinek ezzel kapcsolatos módosításáról és kiegészítéséről” szóló törvényjavaslatához. In

Utóbbi törvénycikkben pedig a 141. § második bekezdése tartalmazta azt a rendelkezést, amely lehetővé tette az új bíróság felállítását. Eszerint a „... minisztérium kivételes hatalom ideje alatt az alábbi §-okban foglalt felhatalmazások körén túlmenően is megtehet rendelettel minden olyan közigazgatási, magánjogi, eljárási és a törvényhozás hatáskörébe tartozó egyéb intézkedést, amely a rendkívüli viszonyok által előidézett helyzetben a honvédelem érdekében elkerülhetetlenül szükséges s evégből a fennálló törvényektől eltérő rendelkezéseket állapíthat meg.”⁴ A törvénycikk 160. § második bekezdése pedig ezt tovább erősítette a következő rendelkezéssel: „a minisztérium az eljárás gyorsítása végett a polgári büntető eljárás rendes szabályainak módosításával és kiegészítésével megfelelő jogorvoslatnak és a védelem elvének gyakorlati biztosítása mellett különleges eljárási szabályokat állapíthat meg.”⁵ E megfogalmazás rendkívül széles, „elvieken szinte határtalan jogkört biztosított.”⁶

1.2. A bíróság hatásköre

Az említett felhatalmazások alapján az alapító rendelet az alábbiak szerint határozta meg a bíróság hatáskörét: „Az 1930. évi III. törvénycikk 59. §-ában meghatározott büntett esetben, úgyszintén az ily cselekmény útján elkövetett szigorúbban büntetendő cselekmény miatt a bűnvádi üldözés elrendelésére

Képviselőházi irományok, 1927. XVIII. kötet, 808-822. sz., 822. számú iromány, 448. o.

⁴ A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk, 141. § (2) bekezdés.

⁵ 1939. évi II. törvénycikk, 160.§ (2) bekezdés.

⁶ FARKAS Ádám, KÁDÁR Pál: A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és katonai védelmi vonatkozásai, In: FARKAS Ádám, KÁDÁR Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016, 279. o.

illetékes parancsnok jogait kizárólag a m. kir. honvéd vezérkar főnöke gyakorolja.”⁷ Tehát a bíróság „mindössze egyetlen törvényi tényállásban rögzített cselekmény privilegizált elbírálására”⁸ jött létre.

Ez a szabályozás azt jelentette, hogy a bíróságnak kizárólagos hatásköre volt az 1930. évi III. törvénycikk 59. § szakasza szerinti hűtlenség büntettének bünvádi üldözésére az ún. államvédelmi ügyekben.⁹ Az említett szakasz az alábbiak szerint határozta meg a hűtlenség tényállását: „A hűtlenség büntettét követi el és tíz évtől tizenöt évig terjedhető fegyházzal büntetendő, aki háború idején: a magyar állam vagy szövetségese fegyveres erejének vagy a velük közösen működő fegyveres erőnek szándékosan hátrányt vagy az ellenségnek szándékosan előnyt okoz; aki ily cselekmény véghezvitelét megkísérli; aki e végből az ellenséggel érintkezésbe bocsátkozik; aki az 1. vagy a 3. pontban meghatározott cselekmény elkövetésére mással szövetkezik, mást reábirni törekszik vagy a Btk. 134. §-ában meghatározott módon eredménytelenül felhív. Életfogytig tartó fegyház a büntetés, ha a tettes a büntettet hivatali vagy szolgálati kötelességének szándékos megszegésével követte el. Ha azonban a büntett következtében a fegyveres erő egy vagy több tagja hadifogságba esett, életét veszítette, súlyos sérülést szenvedett vagy súlyos betegségbe esett, vagy ha a cselekményből nagy

⁷ A m. kir. minisztérium 1941. évi 7.650. M. E. számú rendelete a honvéd büntetőbíráskodásban a hűtlenség büntettének üldözésére vonatkozó egyes jogszabályok módosításáról, MRT., Budapest, 1941, 3350-3351. o., 1. §.

⁸ VARGYAI Gyula: A vezérkari főnök bíróságának ítélkezési gyakorlata a második világháború időszakában, In. *Jogtudományi Közlöny*, 1981/5. szám, 365. o.

⁹ KELEMEN Roland: *A katonai igazságszolgáltatás Magyarországon 1867-1949. Egy elfelejtett jogterület a jogalkotás tükrében*, Győr, Gondolat Kiadó, 2017, 208. o.

hátrány származott vagy az a hadviselés érdekét nagy fokban veszélyeztette, a büntetés halál.”¹⁰

Az idézett rendelkezésből jól látható, hogy az „még keretszabálynak is alig volt tekinthető, parttalanná tétele így értelmezés kérdése volt csupán.”¹¹ Vagyis a szakasz „gumiszabály jellege”¹² miatt az alá gyakorlatilag bármilyen cselekmény besorolható volt. Ez lehetőséget adott a különbíróságnak arra, hogy a rendszer ellenségének tartott személyek felett ítélkezzen.

A levéltárban fellelhető ítéletek alapján a bíróság elsősorban kommunista mozgalomban vagy szervezkedésben való részvételt tekintett az 59. § alá tartozó cselekménynek. Egy ítéletében a bíróság az alábbiak szerint fogalmazott: „A m. kir. honvéd vezérkar főnökének bírósága, mint ítélőbíróság...vádoltat bűnösnek mondja ki az 1930. évi III. törvénycikk 59. §-ának 4. pontjába ütköző hűtlenség büntetében, ...melyet azáltal követett el, hogy...abból a célból, hogy a magyar és a vele szövetséges német fegyveres erőnek szándékosan hátrányt és az ellenségnek szándékosan előnyt okozzanak, ...az állam és társadalom törvényes rendjének erőszakos felforgatására és megsemmisítésére irányuló muraközi kommunista szervezkedésben... tevékenyen részt vettek.”¹³

Annak ellenére, hogy a bíróság csak az 59. §-ban foglalt hűtlenség esetében járhatott volna el, több ítéletben is hivatkozott arra, hogy a vádlottakat az 1930. évi III. törvény 60.§-a alapján, azaz katonai titok kikémlelése vagy

¹⁰ 1930. évi III. törvénycikk, 59. §.

¹¹ VARGYAI: i. m. 366. o.

¹² KELEMEN: i. m. 209. o.

¹³ HL HM IV. Katonai igazságszolgáltatás szervei 82. vezérkar főnökének bírósága 610. f. h.v.f. bírósága 1941. – H.4. 1-4. lap.

jogosulatlan megszerzése¹⁴ miatt találja bűnösnek.¹⁵ Az egyik ilyen ítéletben ezt olvashatjuk: vádlottak bűnösök „... katonai titok tekintetében elkövetett hűtlenség büntetében, melyet azáltal követtek el, hogy... a Szovjetunió érdekében működő kommunista feletteseiktől kapott utasításoknak megfelelően katonai vonatkozású hírszerzésre vállalkoztak..”¹⁶

Ezekon felül olyan ítélettel is találkozunk, melyben a bíróság az 1930. évi III. törvény 69. §-ára hivatkozva, azaz a hűtlenség feljelentésének elmulasztása miatt nyilvánította a vádlottakat bűnösnek.¹⁷ Az ítélet szerint: a vádlottak bűnösök mert „... amidőn... I. rendű vádlottak... cselekményéről tudomást szereztek, arról a hatóságnak jelentést nem tettek...” Ugyanezen szakasszal kapcsolatban viszont arra is találunk példát, hogy a bíróság megállapította hatáskörének hiányát és az iratokat elbírálás céljából a m. kir. V. hadtest parancsnok ügyészéhez rendelte áttenni.¹⁸

Az ítélezési gyakorlat szempontjából további visszásággként említeném azt, hogy a bíróság több esetben a hűtlenség vétségi alakzatára hivatkozva mondta ki a vádlott bűnösségét. Ez azért érdekes, mert a hűtlenségnek az 1930. évi III. törvénycikk 59. §-a értelmében nem is létezett vétségi alakzata. A hűtlenség vétsége miatt a bíróság fiatalkorú

¹⁴ 1930. évi III. törvénycikk, 60. §.

¹⁵ HL HM IV. Katonai igazságszolgáltatás szervei 82. vezérkar főnökének bírósága 610. f. h.v.f. bírósága 1942. – H.53. 1. lap

¹⁶ HL HM IV. Katonai igazságszolgáltatás szervei 82. vezérkar főnökének bírósága 610. f. h.v.f. bírósága 1942. – H.53. 4. lap.

¹⁷ HL HM IV. Katonai igazságszolgáltatás szervei 82. vezérkar főnökének bírósága 610. f. h.v.f. bírósága 1941. – H.5. 1. lap.

¹⁸ HL HM IV. Katonai igazságszolgáltatás szervei 82. vezérkar főnökének bírósága 610. f. h.v.f. bírósága 1942. – H.142. 68. lap.

személyeket ítelt el, az 1930. évi II. törvénycikk 44. §-ára hivatkozva.¹⁹

A bíróság nem csupán kommunista tevékenységben való részvétel miatt állapította meg a hűtlenség tényállásának megvalósulását, hanem többek között lenvászon adásvétele,²⁰ építési anyag jogellenes elidegenítése,²¹ partizán mozgalom szervezése,²² önálló ukrán állam létrehozásának segítése,²³ katonai vonatkozású hírszerzés,²⁴ valamint felszabadító mozgalomban való részvétel²⁵ miatt is.

Az említettek alapján megállapítható, hogy a bíróság elsősorban a rendszer ellenségeivel való leszámolásra használta fel hatáskörét, továbbá, hogy azt számos esetben túl is lépte. Az eljáró személyek saját belátásuk szerint gyakorlatilag bármilyen cselekmény miatt felelősségre vonhatták a vádlottakat, sőt a bíróság hatáskörébe nem tartozó szakaszok tekintetében is ítélezhettek.

¹⁹ HL HM IV. Katonai igazságszolgáltatás szervei 82. vezérkar főnökének bírósága 610. f. h.v.f. bírósága 1941. – H.3. 3. lap.

²⁰ HL HM IV. Katonai igazságszolgáltatás szervei 82. vezérkar főnökének bírósága 610. f. h.v.f. bírósága 1944. – H.88. 3. lap.

²¹ HL HM IV. Katonai igazságszolgáltatás szervei 82. vezérkar főnökének bírósága 610. f. h.v.f. bírósága 1944. – H.167. 2. lap.

²² HL HM IV. Katonai igazságszolgáltatás szervei 82. vezérkar főnökének bírósága 610. f. h.v.f. bírósága 1942. – H.178. 208. lap.

²³ HL HM IV. Katonai igazságszolgáltatás szervei 82. vezérkar főnökének bírósága 610. f. h.v.f. bírósága 1942. – H.227. 119. lap.

²⁴ HL HM IV. Katonai igazságszolgáltatás szervei 82. vezérkar főnökének bírósága 610. f. h.v.f. bírósága 1943. – H.151. 284. lap.

²⁵ HL HM IV. Katonai igazságszolgáltatás szervei 82. vezérkar főnökének bírósága 610. f. h.v.f. bírósága 1944. – H.2089. 69. lap.

1.3. A bíróság összetételére vonatkozó szabályok és az ítékezés helye

Az alapító rendelet értelmében a bíróság összetételére a 2.750/1941. M. E. rendeletben meghatározott szabályok az irányadók. Ezen rendelet értelmében, ha a vád büntetetre szolt, akkor egy hadbíróból és két katonaaállományú tisztból álló tanácsnak kellett ítélnie. A hadbíró volt a tárgyalásvezető, a két tiszt közül pedig a magasabb rendfokozatú elnököt.²⁶

A rendeletben foglalt szabályok azonban a vizsgált iratok alapján igen ritkán valósultak meg a gyakorlatban. A vitéz Kiss János altábornagy és társai elleni bűnügyben például az eljáró büntetőtanács három tagból állt, mely megfelelt a bíróság összetételére vonatkozó szabályoknak.²⁷ Az ítéletek nagy része azonban arról tanúskodik, hogy a különbíróság legtöbbször egy tárgyalásvezető és egy elnök jelenlétében hozta meg ítéleteit, azaz csak két fő vett részt a döntések meghozatalában.²⁸

A tárgyalásokról a nyilvánosságot teljesen kizárták, ennek következtében a bíróságot semmi sem kényszerítette a rá vonatkozó szabályok betartására. Az egyedüli lehetőség az volt, hogy a védő kifogást emelhetett, ha úgy gondolta, hogy a bíróság nem a szabályok betartásával jár el. E panasz tekintetében azonban ugyanaz a tanács járt el, mint a főtárgyaláson, mely magától értetődően elutasította a kifogást, az alábbiak szerint: „Ezt a kifogást, mint nyilvánvalóan

²⁶ A m. kir. minisztérium 1941. évi 2.750. M. E. számú rendelete a hadrakelt seregbeli bűnvádi eljárás gyorsításáról és egyszerűsítéséről, MRT., Budapest, 1941, 1008-1013. o, 2. §.

²⁷ HL HM IV. Katonai igazságszolgáltatás szervei 82. vezérkar főnökének bírósága 610. f. h.v.f. bírósága 1944. – H.2089. 66. lap.

²⁸ HL HM IV. Katonai igazságszolgáltatás szervei 82. vezérkar főnökének bírósága iratanyaga alapján.

alaptalant, vissza kellett utasítani.”²⁹ Mindezek alapján a kifogásnak valójában semmi jelentősége nem volt és a bíróságot semmi sem akadályozta meg abban, hogy a szabályok megszegésével járjon el.

Az ítékezés helyét illetően megjegyzendő, hogy az ítéletek nagy része nem Budapesten született meg. A Hadtörténelmi Levéltárban fellelhető iratok alapján 51 ítéletből csupán 14-et hoztak meg Budapesten, a maradék 37-et különböző vidéki településen. Az ítéletek keltezéséből az is kiderül, hogy az adott településeken az ítélezési tevékenység időszakosan zajlott, melyből arra következtethetünk, hogy a Honvéd Vezérkar Főnökének bírósága nem egy helyen fejtette ki ítélezési tevékenységét, hanem ott, ahol helyszíni tárgyalást tartott vagy ahová a hadihelyzet miatt települt. Az ítélezési tevékenység helyszíneit és időpontjait az alább táblázat foglalja össze.³⁰

²⁹ HL HM IV. Katonai igazságszolgáltatás szervei 82. vezérkar főnökének bírósága 610. f. h.v.f. bírósága 1941. – H.4. 13. lap.

³⁰ A táblázat csupán azon időszakokat és helyszíneket tartalmazza, melyekre vonatkozóan találtam ítéletet a Hadtörténelmi Levéltár IV. Katonai igazságszolgáltatás szervei 82. vezérkar főnökének bírósága iratai között.

Takó Dalma
A Honvéd Vezérkar Főnökének különbírószága

Időszak	Helyszín	
1941. november - december	Vác	
1942. január	Óbecse	Újvidék
1942. március	Szabadka	
1942. május	Újvidék	
1942. június	Szeged	
1942. július	Munkács	
1942. augusztus - október	Budapest	
1942. október	Szenttamás	
1942. november	Vác	
1942. december	Szeged	Újvidék
1943. január	Csepreg	
1943. március - július	Budapest	
1943. szeptember	Újvidék	
1943. november	Sátoraljaújhely	
1944. február	Székesfehérvár	Újvidék
1944. március, június	Budapest	
1944. július	Topolya	
1944. december	Budapest	
1945. január	Csepreg	

Mindebből megállapíthatjuk, hogy a bíróság „mozgó” ítélkezést folytatott, ott járt el, ahol megítélése szerint felelősségre vonásra volt szükség.

2. A Honvéd Vezérkar Főnöke bíróságának eljárása

2.1. A bíróság eljárására vonatkozó szabályok

A bíróság eljárására nézve az alapító rendelet az alábbiakat tartalmazta: „Az 1. §-ban megjelölt büntett esetében az 1912.

évi XXXIII. törvénycikk XXVII. fejezetének a hadrakelt sereg számára szóló szabályait kell alkalmazni a folyó évi április hó 9-én 2.750/1941. M. E. szám alatt kibocsátott minisztériumi rendelet 2., 3., 5., 6., 7., 8. és 11. §-ában, valamint az alábbiakban foglalt kiegészítésekkel és módosításokkal.”³¹ A bíróság eljárására tehát részint ugyanazokat a szabályokat kellett alkalmazni, amiket a hadrakelt seregek ítélkezésére, részint viszont az alapító rendeletben, illetve a 2750/1941. M.E. rendeletben meghatároztak ehhez képest bizonyos eltérő szabályokat.

Az eljárás főszabály szerint úgy zajlott, hogy minden ügyben kibocsátottak úgynevezett büntető indítványt, amelyet egy hadbíró százados írt alá, és amely az alábbiakat tartalmazta: „Büntető indítványt terjesztek elő...terhelt ellen az 1930. évi III. t.c. 59. §-ának 4. pontjába ütköző hűtlenség büntette miatt...indítványozom a főtárgyalás megtartását...”³² A főtárgyalás előtt az indítványt a terhelttel is közölni kellett. Ez úgy történt, hogy egy formanyomtatványon nyilatkoztatták a terheltet arra nézve, hogy kívánja-e a büntető indítvány kiadását, a vád tárgyában van-e valami előadnivalója, óhajt-e új bizonyítékot előterjeszteni, kíván-e védőt választani vagy azt a bíróságra bízva, illetve, hogy beleegyezik-e a főtárgyalás előkészítésére vonatkozó egy napos határidő lerövidítésébe.³³ Utóbbira a 2.750. M. E. rendelet 6. §-a adott lehetőséget, eszerint ugyanis: „A büntető indítványnak a terhelttel közlése és a főtárgyalás közé legalább egy napi határidőnek kell esnie,

³¹ A m. kir. minisztérium 1941. évi 7.650. M. E. számú rendelete, 2. §.

³² HL HM IV. Katonai igazságszolgáltatás szervei 82. vezérkar főnökének bírósága 610. f. h.v.f. bírósága 1942. – H.332. 87-91. lap.

³³ HL HM IV. Katonai igazságszolgáltatás szervei 82. vezérkar főnökének bírósága 610. f. h.v.f. bírósága 1941. – H.9. 38. lap, Büntető indítvány közlése elnevezésű formanyomtatvány.

hacsak a terhelt e határidő megrövidítésébe bele nem egyezik.”³⁴ A levéltári iratanyag alapján az esetek nagy részében ezekre a kérdésekre az alábbi válaszok érkeztek: nem kívánja az indítvány kiadását, nincs előadnivalója, nem óhajt új bizonyítékot előterjeszteni, a bíróságra bízva a védő kirendelését és hozzájárul a határidő lerövidítéséhez.³⁵

A közlést követően a tárgyalás előkészítése a honvéd vezérkar főnöke melletti ügyész feladata volt. Ez a honvéd ügyész szerezte be a bizonyítékokat illetve tájékoztatta a tárgyalás időpontjáról a honvéd vezérkar főnökséget és a honvédelmi minisztériumot.³⁶

A tárgyaláson – melyről a korábban említettek szerint kizárták a nyilvánosságot – a vád, illetve a védelem meghallgatása, továbbá a terhelt és a tanúk kihallgatása mellett katonai szakértőt vehettek igénybe annak érdekében, hogy „hütlenség tényállásban foglalt katonai hátrány vagy előny” tényállási elemek megvalósulását igazolják. E szakvélemények főként koncepciók jellegűek voltak.³⁷

A bíróság a tárgyalást követően zárt tanácskozás keretében hozta meg az ítéletét. Erről a tanácskozásról főszabály szerint nem kellett jegyzőkönyvet készíteni, arra csak akkor volt szükség, ha az ítélkező testület tagjai nem értettek egyet a döntést illetően. A 2.750. M. E. rendelet szerint: „Tanácskozási jegyzőkönyvet csak véleményeltérés esetében kell fölvenni.”³⁸ Erre került sor például a Borkanyuk Elek és

³⁴ A m. kir. minisztérium 1941. évi 2.750. M. E. számú rendelete, 6. §.

³⁵ HL HM IV. Katonai igazságszolgáltatás szervei 82. vezérkar főnökének bírósága iratai alapján.

³⁶ HL HM IV. Katonai igazságszolgáltatás szervei 82. vezérkar főnökének bírósága 610. f. h.v.f. bírósága 1941. – H.9. 34. lap, Krsztics Jezdimir és társai elleni bűnügy ügyészi iratai.

³⁷ KELEMEN:: i. m. 210. o.

³⁸ A m. kir. minisztérium 1941. évi 2.750. M. E. számú rendelete, 11. §.

társai elleni bűnügyben, melyben a büntetés tekintetében merült fel véleményeltérés a tanács tagjai között.³⁹

A különbíróság ítéletei legtöbb esetben több vádlotról rendelkeztek, mindössze egy-egy példát találhatunk arra nézve, hogy egy ítélet egy személy bűnösségéről és büntetéséről rendelkezik.⁴⁰ A fellelhető iratok között sok az olyan ítélet, mely nagyszámú terheltet tartalmaz. Találkozhatunk olyan esettel, ahol számuk elérte a 98-at⁴¹ vagy akár 116-ot⁴² is.

A bíróság bűnösség megállapítása esetén szabott ki főbüntetesként fegyház-, börtön- és fogházbüntetéseket, továbbá mellékbüntetesként hivatalvesztést, politikai jogok gyakorlásának felfüggesztését és pénzbüntetéseket is.⁴³ Arra is volt példa, hogy az összes említett büntetést egy ítéletben szabta ki a bíróság különböző vádlottakra.⁴⁴ Több esetben került sor halálbüntetés kiszabására,⁴⁵ illetve ennek ellentétje is előfordult, amikor a vádlottat felmentették.⁴⁶

Az ítélet meghozatalát követően a bíróság több esetben is beszerzett jogi véleményt annak érdekében, hogy az eljárás és

³⁹ HL HM IV. Katonai igazságszolgáltatás szervei 82. vezérkar főnökének bírósága 610. f. h.v.f. bírósága 1942. – H.178. 133. lap.

⁴⁰ HL HM IV. Katonai igazságszolgáltatás szervei 82. vezérkar főnökének bírósága 610. f. h.v.f. bírósága 1942. – H.250. 1. lap.

⁴¹ HL HM IV. Katonai igazságszolgáltatás szervei 82. vezérkar főnökének bírósága 610. f. h.v.f. bírósága 1942. – H.194. 1. lap.

⁴² HL HM IV. Katonai igazságszolgáltatás szervei 82. vezérkar főnökének bírósága 610. f. h.v.f. bírósága 1942. – H.254. 1. lap.

⁴³ HL HM IV. Katonai igazságszolgáltatás szervei 82. vezérkar főnökének bírósága iratai alapján.

⁴⁴ HL HM IV. Katonai igazságszolgáltatás szervei 82. vezérkar főnökének bírósága 610. f. h.v.f. bírósága 1941. – H.247. 103. lap.

⁴⁵ HL HM IV. Katonai igazságszolgáltatás szervei 82. vezérkar főnökének bírósága 610. f. h.v.f. bírósága 1942. – H.47. 4-5. lap.

⁴⁶ HL HM IV. Katonai igazságszolgáltatás szervei 82. vezérkar főnökének bírósága 610. f. h.v.f. bírósága 1942. – H.222. 153. lap.

az ítélet törvényességét igazolják. E jogi véleményeknek érdemi jelentősége nem volt, pusztán azt tartalmazták, hogy az eljárást és az ítéletet törvényesnek, a ténybeli megállapításokat pedig aggálytalannak tartják és az ítélet megerősítését javasolják.⁴⁷ Egyes esetekben ezt még azzal is kiegészítették, hogy a büntetés a figyelembe vett súlyosító és enyhítő körülmények fennforgása mellett helyesen szabott ki.⁴⁸

A bíróság ítéletével szemben nem volt helye jogorvoslatnak, csupán a védő vagy a vádlott terjeszthetett elő panaszt, azonban ezt az ítéletet hozó tanács bírálta el, így gyakorlati jelentősége nem volt. A bíróság ítélete azzal vált jogerőssé, hogy a honvéd vezérkar főnöke záradékkal megerősítette azt, halálbüntetés esetén pedig ő gyakorolhatta a kegyelmi jogot is.⁴⁹ E jog gyakorlására került sor Vajin Atanász esetében is, akinek halálbüntetését Szombathelyi Ferenc vezérezredes életfogytig tartó fegyházra változtatta át.⁵⁰ A kegyelmi jog gyakorlása ezen felül megvalósult a büntetés enyhítése körében is. Andrics Mileva 15 évi fegyházbüntetését például Szombathelyi Ferenc honvéd vezérkar főnök kegyelemből 10 évi fegyházbüntetésre változtatta.⁵¹

⁴⁷ HL HM IV. Katonai igazságszolgáltatás szervei 82. vezérkar főnökének bírósága 610. f. h.v.f. bírósága 1944. – H.679. 24. lap, Jogi vélemény elnevezésű irat.

⁴⁸ HL HM IV. Katonai igazságszolgáltatás szervei 82. vezérkar főnökének bírósága 610. f. h.v.f. bírósága 1944. – H.167. 57. lap.

⁴⁹ Kelemen Roland: i.m. 2017, 208-211. o.

⁵⁰ HL HM IV. Katonai igazságszolgáltatás szervei 82. vezérkar főnökének bírósága 610. f. h.v.f. bírósága 1942. – H.331. 13. lap.

⁵¹ HL HM IV. Katonai igazságszolgáltatás szervei 82. vezérkar főnökének bírósága 610. f. h.v.f. bírósága 1941. – H.3. 8. lap.

2.2. A bíróság különjárásai

A 2750/1941. M.E. rendelet 7. §-a alapján lehetőség volt arra is, hogy a vádlottat nyomozó eljárás és büntető indítvány nélkül nyolc napon belül bíróság elé állítsák. Ehhez a rendelkezés az alábbi feltételeket szabta: „Tettenkapás vagy ténybeli beismerés esetében, ha a gyanúsított nem tiszt (hasonlóállású, vagy hadifogoly), és a terhére rótt bűncselekményre a törvényi tíz évi szabadságvesztésnél nem súlyosabb büntetést állapít meg, a gyanúsított legkésőbbben a tényvázlatnak (főjelentésnek) az illetékes parancsnok bírósághoz való beérkezését követő nyolc napon belül – nyomozó eljárás és írásbeli büntető indítvány mellőzésével – közvetlenül haditörvényszék elé állítható, föltéve, hogy bűnössége a haditörvényszék elé állításától számított nyolc nap alatt bebizonyíthatónak ígérkezik. Ez irányban való határozásra az illetékes parancsnokhoz beosztott rangban legidősebb hadbíró van hivatva”⁵² Az alapító rendelet kiszélesítette ezen szakasz alkalmazását, amikor kimondta, hogy: „A 2.750/1941. M. E. számú rendelet 7. §-ában foglalt rendelkezéseket arra alkalmas esetben tettenkapás vagy ténybeli elismerés esetén kívül is, továbbá az ott megjelölt büntetési tételre és a gyanúsított ellen esetleg már folyamatban lévő más bűnvádi eljárásra való tekintet nélkül kell alkalmazni.”⁵³

Ezen különjárás esetén is a vádlónak kellett gondoskodnia a bizonyítékok beszerzéséről, a sértett, a tanúk, illetve a szakértők idézéséről, szükséges esetben elővezetésükről is. A főtárgyalás ekkor nem a büntető indítvány felolvasásával kezdődött, hanem azzal hogy a vádló előadta a gyanúsított ellen fennforgó tényeket. Az eljárás

⁵² A m. kir. minisztérium 1941. évi 2.750. M. E. számú rendelete, 7. §.

⁵³ A m. kir. minisztérium 1941. évi 7.650. M. E. számú rendelete, 2. §.

maximális tartama nyolc nap lehetett, s ezt a határidőt attól a naptól kellett számítani, amikor a gyanúsítottat bíróság elé állították. Ha ez a határidő nem volt tartható, a bíróság végzéssel kimondhatta, hogy a különleges eljárás folytatásának nincs helye. Ezzel az ügy a feljelentés szakába került vissza. A külön eljárás lefolytatásának nem képezte akadályát az, ha tíz évi szabadságvesztésnél súlyosabb büntetés kiszabása mutatkozott szükségesnek. Azonban nem volt helye az eljárásnak, ha a gyanúsított ellen az idézett szakasz alá nem eső más bűnvádi eljárás volt folyamatban.⁵⁴

A külön eljárás alkalmazása tehát teljes egészében a bíróság belátásra volt bízva. Amennyiben az ügy ítélte meg, hogy az ügy alkalmas arra, hogy a vádlott nyomozó eljárás és büntető indítvány nélkül bíróság elé kerüljön, abban az esetben gyakorlatilag szigorúbb feltételek nélkül alkalmazhatta az idézett szakaszt.

A rendelet 11. §-a értelmében lehetőség volt arra is, hogy főtárgyalási jegyzőkönyv mellőzésével és az ítélet egyszerűsítésével folytassák le az eljárást. Ez a rendelkezés így szólt: „Ha a vádlott nem tiszt, hadifogoly tiszt (hasonlóállású) és a rendes eljárás során a főtárgyaláson ténybeli beismerésben van, beismerését a főtárgyalás egyéb adatai is megerősítik és a haditörvényszék öt évnél nem súlyosabb szabadságvesztés büntetést állapított meg, a fő tárgyalásról nem kell jegyzőkönyvet készíteni, az ítélet indokolásának pedig csupán azt kell tartalmaznia, hogy a vádlott beismerő vallomást tett, valamint a fő tárgyalásnak azokat az egyéb adatait, amelyek beismerését megerősítették.”⁵⁵ Az alapító rendelet ennek a szakasznak az alkalmazását is kiszélesítette, kimondta ugyanis,

⁵⁴ A m. kir. minisztérium 1941. évi 2.750. M. E. számú rendelete, 7. §.

⁵⁵ A m. kir. minisztérium 1941. évi 2.750. M. E. számú rendelete, 11. §.

hogy „A 11. §-t a kiszabott büntetés mértékére való tekintet nélkül kell alkalmazni.”⁵⁶

A levéltári iratok alapján a bíróság több alkalommal e szabály szerint folytatta le az eljárást. A bíróság hivatalos feljegyzést is készített erről, melyben a következők szerepeltek: „Mint hogy vádlottak a fő tárgyaláson valamennyien teljes beismerő vallomást tettek, a fő tárgyalási jegyzőkönyv szerkesztését és az ítélet bővebb indokolását a 2.750. M. E. sz. rendelet, illetve az azt kiegészítő és módosító 7.650/eln. 13-1941. H. M. számú körrendelet alapján mellőztem.”⁵⁷

2.3. A bíróságra vonatkozó szabályok változása

A bíróság tevékenysége jó ideig az 1941-es szabályozáson alapult, lényegi módosításra egészen 1944-ig nem került sor. 1942-ben megjelent ugyan egy rendelet, de ez csupán az ítélet írásba foglalásának és kihirdetésének szabályait módosította. Eszerint az ítéletet rövid indokolással együtt azonnal írásba kellett foglalni és meghozatala után rögtön ki kellett hirdetni. Ha az ítélet halálbüntetésre szólt, akkor a kihirdetés előtt a bíróságnak zárt ülés keretében rövid, indokolt véleményt kellett nyilvánítania arra nézve, hogy a halálraítéltet kegyelemre méltónak tartja-e, és ha igen, akkor milyen büntetés megállapítását javasolja. Az ítéletet ezt követően kellett nyomban kihirdetni.

A jogerőre emelkedéshez a honvéd vezérkar főnökének megerősítésére volt szükség, ennek érdekében az ítéletet az írásba foglalás, illetve a kegyelmezéssel kapcsolatos vélemény megszületését követően haladéktalanul a honvéd vezérkar főnökéhez kellett terjeszteni. Ő a vélemény

⁵⁶ A m. kir. minisztérium 1941. évi 7.650. M. E. számú rendelete, 2. §.

⁵⁷ HL HM IV. Katonai igazságszolgáltatás szervei 82. vezérkar főnökének bírósága 610. f. h.v.f. bírósága 1942. – H.164. 7. lap.

figyelembevételével határozott a kegyelem kérdéséről.⁵⁸ Ilyen kegyelemi tanácskozást tartott az eljáró testület a vitéz Kiss János altbgy és társai elleni bűnügyben, melyben az elnök két vádlottat ajánlott kegyelemre.⁵⁹

3. A Honvéd Vezérkar Főnökének különbírótsága a német megszállás és a Nyilas uralom alatt, valamint a bíróság megszüntetése

3.1. Változások 1944-ben

1944-ben, Magyarország német megszállása után megalakult a Sztójay-kormány, mely a hatalom átvételét követően megkezdte a katonai igazságszolgáltatás átalakítását. 1944. március 29-én elrendelték, hogy „... a hátszágban állomásozó mozgósított seregtesteknél – még ha nem is tartoznak a hadrakelt seregekhez – a honvéd katonai bűnvádi perrendtartásról szóló 1912. évi XXXIII. törvénycikknek a hadrakelt seregeknél követendő bűnvádi eljárására vonatkozó szabályait kell alkalmazni.”⁶⁰ Ugyanezen a napon jelent meg a m. kir. minisztérium 1944. évi 1.420. M. E. számú rendelete. A rendelet a hadrakelt seregnél követendő bűnvádi eljárás szabályairól és a háború idejére szóló egyéb büntetőjogi

⁵⁸ A m. kir. minisztérium 1942. évi 6.510. M. E. számú rendelete, a honvédség katonai bűnvádi perrendtartásáról szóló 1912. évi XXXIII. tc. 445. és 476. §-a egyes rendelkezéseinek módosításáról és kiegészítéséről, MRT, Budapest, 1942, 3762-3763. o, 2-3. §.

⁵⁹ HL HM IV. Katonai igazságszolgáltatás szervei 82. vezérkar főnökének bírósága 610. f. h.v.f. bírósága 1944. – H.2089. 76. lap.

⁶⁰ A m. kir. minisztérium 1944. évi 1.410. M.E. számú rendelete, a 4.850/1941. M. E. számú rendeletnek a hadrakelt sereg számára szóló eljárási szabályok alkalmazására vonatkozó rendelkezése módosításáról, MRT, Budapest, 1944, 363.o, 1. §.

rendeletekről szolt. Ennek keretében szabályozta többek között a hadrakelt seregnél követendő bűnvádi eljárás szabályait, valamint a honvéd büntetőbíráskodás szervezetét. Ez utóbbi keretében került sor a hadrakelt seregek mellett működő bíróságok elnevezésének megváltoztatására, ezeket innentől tábori ítélőbíróságoknak hívták.

A bíróság összetétele úgy változott, hogy egyesbíró járt el vétség, kihágás vagy öt évnél nem súlyosabban büntetendő cselekmény esetén, minden más esetben háromtagú haditörvényszék ítélkezett. A nyomozás és büntető indítvány nélküli rövidített különeljárást immár nyolc nap helyett tizennégy napon belül kellett befejezni. A tárgyalás főszabály szerint zárt volt, de az illetékes parancsnok a körülmények alapján elrendelhetette a nyilvánosságot.

Jelentős módosítás volt, hogy a kormány szükség esetén a hadrakelt seregekre vonatkozó eljárási szabályokat immár nem csak a klasszikus esetekben és területeken rendelhetette el, hanem meghatározott büncselekményekre és meghatározott földrajzi területekre is. A rendeletben meghatározott bizonyos szabályokat – idetartoztak a fegyelmi eljárásokra, az ítélőbíróságra, az egyesbíróra, a haditörvényszékekre, a rövidített eljárásokra vonatkozó szabályok – pedig innentől a békebeli eljárásokra is alkalmazni kellett, továbbá ezen eljárások esetében is főszabály lett a tárgyalások zártsága. A rendelet értelmében az ügyek egyesítését, elkülönítését és áttételét a hadrakelt seregnél követendő bűnvádi eljárás esetében a honvéd vezérkar főnöke rendelhetette el, rögtönítelő eljárás során kimondott halálbüntetés végrehajtásáról pedig a legfőbb parancsnokhoz, illetőleg a honvéd vezérkar főnökéhez jelentést kellett tenni.⁶¹

⁶¹ A m. kir. minisztérium 1944. évi 1.420. M. E. számú rendelete, a hadrakelt seregnél követendő bűnvádi eljárás szabályairól es a háború

A nyilas hatalomátvételt követően további változások következtek, melyek a Honvéd Vezérkar Főnökének Bíróságát is érintették. A Szálasi-kormány első lépésként elrendelte a rögtönbíráskodás kiterjesztését a honvéd büntetőbíráskodás egész területére.⁶² A Honvéd Vezérkar Főnökének Bírósága ekkor két bíróságra vált szét. A tényleges honvédek ügyében továbbra is a honvéd vezérkar főnöke járt el, azonban bíróságának neve „m. kir. Vezérkar Főnökének bírósága III.” lett, amely később „m. kir. Honvéd Főparancsnokság Bírósága” névre változott. Polgári egyének ügyében Syposs János tábornok gyakorolta az illetékes parancsnoki jogkört, ezen bíróság elnevezése a „Nemzet totális mozgósításával és harcba állításával megbízott magyar királyi tárca nélküli miniszter mellé beosztott tábornok bírósága” volt.⁶³ 1944-től hűtlenségi ügyekben már a terhelt távollétében is lehetett tárgyalni és ítéletet hozni, azonban csak bűnösséget lehetett megállapítani. Ha a terhelt külföldön tartózkodott, akkor védőt rendeltek ki számára, ha pedig időközben előkerült, akkor új eljárást kellett lefolytatni.⁶⁴

idejére szóló egyéb büntetőjogi rendelkezésekről, MRT., Budapest, 1944, 363-391. o.

⁶² A rögtönbíráskodás újabb kiterjesztéséről és kihirdetésének elrendeléséről szóló 4.100/1944. M. E. számú minisztériumi rendelet közzététele és végrehajtása, In. *Honvédségi Rendeletek*, 1944/54. szám, 701-702. o.

⁶³ BONHARDT Attila: Kisbarnaki Farkas Ferenc és a rendelkezésre álló levéltári dokumentumok, In. *Hadtörténelmi Közlemények*, 2007/1. szám, 212. o.

⁶⁴ A m. kir. minisztérium 6.150/1944. M. E. számú rendelete, a honvéd büntetőbíráskodás egyes eljárási szabályainak módosítása, In. *Belügyi Közlöny*, 1944/51. szám, 1716. o, 1. §.

3.2. A bíróság megszüntetése

1945. június 21-én megjelent az Ideiglenes Nemzeti Kormány 1945. évi 3.230. M. E. számú rendelete a hadrakelt seregnél követendő bűnvádi eljárás szabályairól szóló 1.420/1944. M. E. számú rendelet módosításáról. Ez kimondta, hogy „Azokban az ügyekben, amelyekben az illetékes parancsnok jogköre a honvéd vezérkar főnökét illeti meg, ítélobíróságként nem a honvéd vezérkar főnökéről megjelölendő bíróság, hanem a budapesti 1. honvéd kerületi parancsnokság bírósága jár el; a nyomozásvezető és a vádló tennivalóit pedig a honvéd vezérkar főnökének ügyésze látja el. Ez nem érinti a honvéd vezérkar főnökének, mint illetékes parancsnoknak jogkörét.”⁶⁵

1945. augusztus 16-án pedig az 1945. évi 7.290. M. E. számú rendelet határozott a haditörvényszékek felállításáról. Eszerint „a honvéd büntetőbíráskodásban – mind a rendes, mind a rögtönítélő eljárás során – ítélobíróságként három tagú haditörvényszék jár el, amely egy hadbíróból, mint tárgyalásvezetőből és két katonaaállományú ülnökből alakul.”⁶⁶

Ezzel a Honvéd Vezérkar Főnökének Bírósága befejezte tevékenységét, s ezzel egy példa nélküli intézmény szűnt meg. A bíróság egyedülálló jellege egyrészt abból fakadt, hogy tevékenységei között az ítéلkezésre, a vádemelésre és bizonyos fokig a nyomozásra jellemző aktusok is szerepeltek. Másrészt az 59. § parttalansága egymásnak ellenmondó olyan ítéletek sokaságát eredményezte, amelyre korábban még nem volt példa.⁶⁷ Mindez annak is köszönhető volt, hogy a honvéd vezérkar főnöke közvetlenül az államfő parancsai alatt állt, a

⁶⁵ Az ideiglenes nemzeti kormány 1945. évi 3.230. M. E. számú rendelete a hadrakelt seregnél követendő bűnvádi eljárás szabályairól szóló 1.420/1944. M. E. sz. rendelet módosításáról, MRT, Budapest, 1945, 169. o, 1-2. §.

⁶⁶ Uo. 1. §.

⁶⁷ VARGYAI: i. m. 365-366. o.

honvédelmi miniszternek csupán tárgyi tekintetben volt alárendelve. Ezen csekély mértékű személyi függés, illetve az említett szakasz szabad értelmezési lehetősége miatt a jogalkalmazók politikailag megalapozott ítéleteket hozhattak, akár az eljárási szabályok megsértése árán is.⁶⁸

Összegzés

A Tanácsköztársaságot követő időszak meghatározó célkitűzését a proletárdiktatúra rendszerével való leszámolás képezte. E leszámolás keretében került sor az eljárások semmisnek nyilvánítására, a politikailag megbízhatatlan személyek eltávolítására, a katonai vezetés átszervezésére és a katonai igazságszolgáltatás rendszerének újraszabályozására is. Ezek a változtatások egy új rendszer kialakítását eredményezték, melyet a történelem Horthy-rendszerként ismer. A Horthy Miklós névvel azonosított korszakban meghatározó szerepe volt a fegyveres erőknek, leginkább a Nemzeti Hadseregnek. A hadsereg ilyen jelentős szerepe miatt magától értetődik, hogy a katonai vezetés is meghatározó erővel bírt ezen időszakban. A vezetésen belül is kiemelkedő volt a honvéd vezérkar és a honvéd vezérkar főnökének pozíciója, mely tisztség a fővezérség megszüntetését követően folytatólagosan látta el annak feladatait.

A honvéd vezérkar és főnöke pozíciójának jelentőségét mutatja a katonai igazságszolgáltatás területén betöltött szerepe is. A honvéd vezérkar főnöke külön ítélkezési fórumának felállítása a Tanácsköztársaság szabályainak helyébe lépő új szabályozás keretében vált lehetővé. Az 1930. évi III. törvénycikk 50. §-ában, illetve az 1939. évi II. törvénycikk

⁶⁸ KELEMEN: i. m. 209. o.

141. és 160. §-ában megfogalmazott felhatalmazások révén egy olyan szerv létrehozására nyílt lehetőség, mely törvénytől eltérő szabályok között, külön rendelkezések szerint működhetett. Ezen eltérő szabályokat meghatározó rendeletek azonban több ponton homályosan és pontatlanul fogalmaztak. Ezen „gumijellegű” szabályozás pedig lehetőséget teremtett arra, hogy a bíróság kijátssza azt.

A hűtlenségi tényállás még keretdiszpozíciónak is alig tekinthető megfogalmazása miatt a bíróság gyakorlatilag bármely cselekményt hűtlenségnek minősíthetett, ezt követően pedig szabadon felelősségre vonhatta az ilyen cselekményeket elkövető személyeket. Bár a bíróság csupán az 1930. évi III. törvénycikk 59. §-a szerinti hűtlenség esetén ítélezhetett volna, sok esetben az említett törvény más szakaszainak megsértése esetén is eljárta. Ez azonban következtlenül zajlott, ugyanis más esetekben ugyanazon szakaszra vonatkozóan a szerv megállapította hatáskörének hiányát és az eljárásra jogosult szervhez tette át az érintett ügyeket.

A különbíróság az eljárási szabályok tekintetében is ellentmondásosan járt el, ugyanis egyes esetekben igyekezett azokat betartani, máskor pedig figyelmen kívül hagyta a rá vonatkozó szabályokat. Az ítélező testület összetételére vonatkozó szabályok is hol megvalósulni látszottak, hol pedig teljesen mellőzésre kerültek.

Az eljárások során a legtöbb esetben mellőzték a nyomozás lefolytatását, a vádlottaktól igyekeztek beismerő vallomást beszerezni, s ezt követően az ítéletekben számos esetben tömeges elítélésekre került sor. Az anomáliák megvalósulását az is elősegítette, hogy a tárgyalások zártak voltak, így a nyilvánosság gyakorlatilag semmiféle ellenőrzést nem gyakorolhatott az eljárás felett. Ezeket a hiányosságokat súlyosbította, hogy az eljárás törvényességére vonatkozó

vélemény és az eljárás során igénybe vett szakértő véleménye is koncepciós jellegű volt, azoknak gyakorlati jelentősége nem volt. Az említetteket ráadásul az is tetézte, hogy az ítéletek ellen nem volt helye jogorvoslatnak, a védő és a vádlott által beterjeszhető panasz csupán elvben létezett, azt a főtárgyaláson eljáró tanács nyilvánvalóan elutasította, ezáltal gyakorlati jelentőséggel ez a kifogás sem bírt.

A bíróság főként kommunista szervezkedés miatt ítélte el a vádlottakat, de a rendszer vélt vagy valós ellenségeit a hűtlenségi tényállás pontatlan megfogalmazása miatt bármilyen cselekmény elkövetése miatt eltávolíthatta. Mindezek alapján úgy gondolom, helytálló Vargyai Gyula azon megállapítása, mely szerint:

„A vezérkari főnök ítélkező fóruma politikai bíróság volt, amely politikai értelemben nem vádlottak, hanem ellenfelek, vagy ilyennek tekinthetők felett ítélkezett, s zömében nem azok megbüntetésére, hanem megsemmisítésére törekedett.”⁶⁹

⁶⁹ VARGYAI: i. m. 373. o.

Petruska Ferenc

A terrorfenyegetettség EU trendjei az EUROPOL vonatkozó jelentése alapján¹

1. A terrorfenyegetettség EU-s áttekintése

1. A terrorfenyegetettség EU-s áttekintése

Már 1999. július 1-jétől az *EUROPOL*² -nak egyik alaprendeltetése volt a terrortámadások elleni fellépés. Az azóta eltelt években az ezzel foglalkozó többi – főleg tagállami – bűnüldöző szervek is rendkívül intenzív tevékenységet fejtettek ki, mert Európából Szíriába és Egyiptomba, különösen azok konfliktuszónáiba utazó külföldi származású terroristák (*foreign terrorist fighters - FTF*) száma magas³, valamint az internet és szociális média intenzív használata az ilyen célú illegális toborzásban, propagandában mindennapos, ezért az EU tagállamaiban végrehajtott terrorcselekmények száma nem valószínű, hogy csökkenni fog belátható időn belül. Ezt az EUROPOL erről szóló prognózisa⁴ megerősíti. Az EUROPOL ilyen irányú tevékenységének és a tagállamok bűnüldözésének javítása érdekében 2016 januárjában megalapították az Európai Terrorrelhárító Központot (*European Counter Terrorism Centre*

¹ Jelen munka az EUROPOL által készített *European Union Terrorism Situation and Trend Report (Tsat) 2017*. (Europol, 2017) (letöltve: 2017.12.05. <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2017>) jelentés megállapításain alapuló áttekintés, elemzés.

² Európai Rendőrségi Hivatal (European Police Office)

³ Europol, 4, 12-14. o.

⁴ Europol, 5-8. o.

- ECTC). A központ egy összeurópai terrorellenes központ kíván lenni, amely közvetlen támogatást ad a folyamatban lévő vizsgálatokhoz⁵. A központ személyi állománya az EUROPOL szakértőiből és elemzőiből, valamint francia és belga vizsgálókból áll, akik eddig 14 terabyte információt vizsgáltak át. Vizsgálják a terrorizmus finanszírozási formáit, valamint ezeknek a fegyverkereskedelemben betöltött szerepét. Az információk elemzése mellett rendkívül fontossá vált az elmúlt két évben azok megosztása – figyelembe véve a számos megghiúsított, félbeszakított merényletet. A nacionalista, szeparatista, bal- és jobboldali terrorizmussal szemben a dzsihádisták által elkövetett terrorcselekmények ugyanis nem lokális, hanem nemzetközi problémák.

2016 évben Európában összesen 142 sikertelen, félbeszakadt és befejezett terrortámadás történt⁶. Ezek több mint felét, azaz 76 merényletet az Egyesült Királyság, 23-at Franciaország, 17-et Olaszország, 10-et Spanyolország, 6-ot Görögország, 5-öt Németország, 4-et Belgium, és végül egy támadást Hollandia jelentett. A 142 *terrorcselekménynek* csak harmadát, azaz 47-et tudtak befejezni a merénylők. A tagállamok jelentései alapján a 142 merényletnek éppen 142 halálos áldozata volt. A sérültek száma 379 fő. Az EU-ban végrehajtott terrorcselekmények száma 2014-től csökken: 2014-ben 226 támadást, 2015-ben 211 támadásról adtak hírt a tagállamok⁷. A legnagyobb számban terrorcselekményeket jelenleg is nacionalista és szeparatista szélsőségesek követik el. A szélsőbaloldali terrortámadások száma 2014-től emelkedik és rá két évvel később 27 volt (legtöbbjük Olaszországban). A dzsihádisták terrorcselekmények száma csökkent a 2015-ös 17

⁵ Europol, 59-61. o.

⁶ Europol, 10. o.

⁷ Europol, 10, 49. o.

elkövetésről 13-ra, amelyek közül 6 köthető az ISIL⁸ terrorszervezethez⁹.

2016-ban – 2015. évi tapasztalatokhoz hasonlóan – a terrortámadások 40%-ában használták *robbanóanyagokat*. A lőfegyverek használata viszont jelentősen csökkent.

A *terrortámadások* száma 2015-ös 57-ről 2016-ban 6 alkalomra csökkent. A dzsihádisták, nacionalisták és baloldali szélsőségesekkel szemben a szélsőjobboldali terrorizmus erősödött. Európában, különösen az elmúlt 2 esztendőben, a menedékkérők és a nemzeti kisebbségek ellen. Német belügyminiszteri nyilatkozat¹⁰ szerint csak Németországban átlagosan közel 10 támadást intéznek naponta menekültek ellen. A támadások általában nem merítik ki a terrorcselekmények fogalmát, ezáltal nem is emelik a terrortámadások számát.

A *letartóztatások* száma 2016-ban 1002-re csökkent az egy évvel korábbi 1077-ről. A legtöbb letartóztatás dzsihádisták terrorizmussal állt összefüggésben, amelyek száma 3 egymást követő évben növekedett: 2014-ben 395, 2015-ben 687 és végül 2016-ban 718-főt tartóztattak le. A baloldali és szeparatista terrorizmussal összefüggésben letartóztatottak száma eközben felére esett vissza. A letartóztatottak harmada, azaz 291 fő 25 éves vagy annál is fiatalabb volt és csupán minden tizedik volt 40 évnél idősebb. Terrorcselekményekkel – előkészület, finanszírozás, bűnsegédlet, kísérlete vagy terrorcselekmények végrehajtása – összefüggésben 2015-ben 209, 2016-ban már csak 169 főt tartóztattak le. A terrorcselekmények céljából szír és egyiptomi konfliktus zónákba utazók közül 2015-ben 141 főt tartóztattak le, 2016-

⁸ Iraki és Levantei Iszlám Állam.

⁹ Europol 49. o.

¹⁰ Europol, 10. o.

ban viszont már csak 77 főt. Ugyanilyen visszaesés volt tapasztalható a konfliktuszónákból visszatérők letartóztatása (2015-ben 41 fő, 2016-ban 22 fő) esetében is¹¹.

A legutóbbi EU terrortámadásokat legális és illegális forrásokból *finanszírozták*. Akár 40%-t ezen terrorista cselekményeknek – vélelmezhetően legalább részben – bűnözésből finanszírozzák, amelyek leggyakrabban kábítószerkereskedelmet, lopást, rablást, hamisított áruk kereskedelmét, uzsorát vagy betörést jelent. A finanszírozók emellett etikusnak tartják, hogy a "háborúk földjein" illegális módszerekkel teremtsék meg a dzsihád anyagi hátterét. 2016-ra a terroristák hatékonyan alakították ki legális és illegális finanszírozási forrásaik rendszerét. A számos fiatal dzsihádista miatt, akik számítógép használatában jártasak, megnövekedett a modern technológiai hátterű finanszírozás aránya. Ezek a finanszírozási források titkosítottak és részben anonimek, amely szükséges jellemző a terroristák finanszírozáshoz, akik államhatárokon átnyúló, megbízható és védett finanszírozási rendszert keresnek, amelyek azonnali és kis összegű átutalásokra képesek. 2016-ra a pénzügyi szektorból rendszeresen támogatások összege csökkent: ezeket a kisebb összegű adományokat támogatók és családtagok küldték¹².

Szíria és Egyiptom konfliktuszónáiba utazó európai terroristák száma több ezerre becsülhető jelenleg is: az EU-ból eddig vélelmezhetően több mint 5000 személy utazott át ezekre a területekre. Egy 2015-ös felmérés szerint törvénytelen céllal kiutazók zöme Belgiumból, Franciaországból, Németországból és az Egyesült Királyságból származik. Lakosságárányosan Belgiumból utazott a legtöbb terrorista a konfliktuszónákba. Emellett vélelmezhetően a Nyugat-Balkánról 800 főnél többen

¹¹ Europol, 10, 23, 50. o.

¹² Europol, 12. o.

utaztak Szíriába és Irakba, hogy leginkább az ISIL-t erősítsék. Valószínűleg jelentős azoknak a száma is, akik nem kerültek a hatóságok látkörébe és így utaztak Szíriába és Irakba, illetve onnan vissza Európába. Többek között Norvégiából, Franciaországból, Dániából, Svédországból, Ausztriából és Svájcban – ezen országok tájékoztatása szerint – 2016-tól a terrorista szándékú kiutazások száma csökkenni kezdett. Ezekkel ellentétben Németország és Olaszország magas és állandó nagyságú kiutazást érzékel.

A kiutazások általános csökkenése mögött elsősorban az ISIL elleni koalíció légitámadásai és szárazföldi offenzívája állhat. Másodsorban légitámadások az ISIL finanszírozási forrásait is támadják, ami a kiutazók finanszírozását is érzékenyen érinti. Harmadszor, egyre nehezebb a török-szír határt átlépni. Negyedszer pedig amióta az ISIL nem őrzi határait, a környező országok megerősítették határvédelmüket. Ötödször pedig az ISIL vezetői maguk is azt kommunikálják szimpatizánsaik felé, hogy ne utazzanak az ISIL területeire, hanem inkább szülőföldjükön csatlakozzanak ISIL-t támogató helyi szervezetekhez és koncentráljanak a saját szülőföldjük elleni támadásokra.

Az EU elleni tömeggyilkosságot célzó terrorcselekményeket még mindig Szíriában és Egyiptomban tervezi az ISIL és az al-Qaeda egyaránt, amelyekre önként jelentkezőkből nincs hiány. A párizsi és brüsszeli terrorcselekmények azt mutatják, hogy a Szíriából irányított terrororganizációk alapozhatnak azokra az európai szimpatizánsaikra, akik még sohasem jártak Szíriában. Holland hatóságok szerint például lehetséges, hogy az ISIL-nak több tucat megbízottja (ISIL vagy bűnrészesei által küldött terroristák) él Európában. Olaszország aggodalmát fejezte ki lehetséges alvó sejtek miatt, amelyek az ISIL vagy az al-Qaeda

szervezeteivel és a dzsihádistá ideológia által inspirált más szervezetekkel állnak kapcsolatban. Németország kijelentette, hogy minden nemzetközi irányultságú dzsihádistá csoport kétségtelenül valamennyi lehetőséget megragad, hogy a nyugati országok elleni terrortámadásokat indítsanak. Elkötelezettségük ellenére az elmúlt években ezeknek a támadásoknak a kitervelése és végrehajtása átkerült az egyéni merénylőkhöz és kisebb csoportokhoz, módosítva ezáltal a fenyegettség irányát. Németországi hatóságok kiértékelték azokat a személyeket, akik terrorcselekmények elkövetésének szándékával vagy más fenyegető céllal megkísérelt kiutazását megakadályozták és a tervezett utazáskor ideológiai hajlandóságuk erőszakos cselekményekre a legmagasabb volt.

Összességében megállapítható, hogy a folyamatos kapcsolattartás a szír-iraki fegyveresek és a "hazai dzsihádisták" között fenntartja a fenyegetést. Napjainkban a kiutazás jelentős kockázatokkal és nehézségekkel jár, a dzsihádisták figyelem ezért tartózkodási országokra összpontosulhat. Maga az ISIL vezetése is támogatja az együttműködést saját fegyveresei és az Európában toborzott terroristák között, hogy terrorcselekményeket hazai területen kövessenek el. A toborzásokat olyan titkosított kommunikációs eszközökkel is folytatnak, mint például a táviratok. Néhány ország – Olaszország és Svájc – kijelentették, hogy nemzetbiztonságuk szempontjából a legnagyobb kockázatot az önállón radikalizálódó és konfliktusterületről visszatérő fegyveresekből álló kisebb csoportok és magányos elkövetők jelentik¹³.

Az Egyesült Királyság teljes családok, nők és gyermekek kiutazásának emelkedését jelentette szír és egyiptomi konfliktuszónákba, bár többségük még mindig az

¹³ Europol, 12, 14, 22. o.

anyaországban marad. A kint tartózkodók átlagéletkora is jelentősen csökkent: a külföldre utazók majdnem fele nem töltötte be a 18 életévét sem a "kalifátus" (ISIL) 2014. júliusi kikiáltása óta. Lengyelország jelentése szerint saját, konfliktuszónába utazó állampolgárai valamennyien 22 év alattiak voltak. Bár összesített adatok nem állnak rendelkezésre, aggodalomra ad okot, hogy csak Hollandiából 2016 végére több mint 40 gyermekkorú, azaz 12 év alatti személy utazott Egyiptom és Szíria konfliktuszónáiba. Ausztria jelentése szerint néhány nő, közöttük kiskorúak is, elhagyják vagy el akarják hagyni szülőhazájukat és a konfliktuszónákba utazást követően európai származású dzsihádistához akarnak feleségül menni az iszlám joga szerint. Dániából utazik a nők nyolcada a konfliktuszónákba és a dán hatóságok szerint a nők önálló és aktív szerepet játszanak a dán dzsihádisták között, mivel radikalizálják családjukat és társukat is. Belga jelentés szerint a konfliktuszónákból visszatérő nők és gyermekek egy részét kiképezték katonai feladatokra és az ISIL folyamatosan patronálja a gyermekek kiképzését is. Spanyolországban 2016-ra csökkent a nők letartóztatása terrorcselekményekkel kapcsolatban és csak egyetlen nő utazott konfliktuszónába. Egy gyermek állami gondozásba került, mivel szüleit letartóztatták konfliktuszónába utazás kísérlete miatt. A letartóztatott nők átlagéletkorra 31 év volt¹⁴.

Az európai származású és konfliktuszónákba utazó terroristák általában ugyanazon az úton térnek vissza Európába, amelyen keresztül elhagyták szülőföldjüket: közvetlen járáttal repülnek vissza Törökországból. Portugália például azt jelentette, hogy a konfliktuszónákba utazók nem csupán a Lisszabonból, hanem mostanában Portóból is utaznak,

¹⁴ Europol, 13. o.

mert kihasználják az új, közvetlen járatot onnan Törökországba.

Az utazás emellett a Balkánon át is történhet. Lengyelország és hazánk pedig tranzitállamok a szír és iraki konfliktuszónákba utazás, illetve visszautazás során. Romániát ritkábban választják a ki- és beutazók tranzit országnak. Svájcot a terroristák általában logisztikai bázisként alkalmazzák, hogy onnan kiindulva más országokban kövessenek el merényleteket. A hatósági eljárások eredményeként csak Olaszországban 19 főt tartóztattak le a hatóságok *illegális toborzással* vagy európai terroristák konfliktuszónákba utaztatásával összefüggésben. Svájci hatóságok egy toborzó szervezet tagjait tartóztatták le, akik szír területre svájciak és olaszok utazását segítették elő. A szervezet illegális tevékenységét egy törökországi bázis segítette, és vezetője egy iszlám radikális svájci-török kettős állampolgár volt. Dánia olyan szervezetekről tett jelentést, amelyek illegális toborzásban, radikális eszmék terjesztésében, konfliktuszónákba való beutazásokban vesznek részt, de egyre kevésbé vizsgálhatók és jól szervezettek. Úgy tűnik, egyre nehezebb elhagyni az ISIL területét. Olaszország 2016-ban csak egy visszatérőt jelentett Európába és Dániából is azt jelentették, hogy 2014 közepétől a visszautazók száma csökken. Hollandia is csak néhány – pontosan 4 főről – visszatérőről adott számot Szíria és Irak konfliktuszónáiból. Holland állampolgárságú nők és férfiak is szeretnék elhagyni Szíriát. Fontos hangsúlyozni, hogy a különösen erős biztonsági fenyegetést jelentenek, akik tartós ideológiai képzésben, illetve katonai kiképzésben részesültek, jártasak fegyver és robbanóanyagok alkalmazásában vagy konfliktuszónákban estek át a tűzkeresztségen. Ők ugyanis vélelmezhetően kapcsolatokat ápolnak más európai származású,

konfliktuszónákban fegyveres cselekményekben résztvevőkkel és nemzetközi terroristahálózatok tagjává válhatnak. A konfliktuszónából visszatérő fegyveresek általában hajlandóak egyéni elhatározásból vagy utasításra terrortámadásokra. Ráadásul, akik az ISIL vagy más terrorszervezetek tagjai voltak, sokkal fogékonyabbak a brutalitásra és a kegyetlenkedésre. Ez a hatás pedig annál erősebb, minél hosszabb ideig voltak terrorszervezetek tagjai. Rendelkezhetnek nagyfokú rejtőzködési képességgel, sőt a visszatérők a terrorfenyegetettséget fenn fogják tartani radikalizáló, adománygyűjtő és bűnsegéd tevékenységükkel. Az első visszatérők még legtöbbször azért tértek vissza eredeti hazájukba, mert csalódtak a "kalifátusban". A legutóbbi visszatérők motivációja viszont egyelőre nem tisztázott. Egyesek eltávolodnak a dzsihádisták társaságoktól, sőt megszakítják a közös dzsihádisták eszmén alapuló kapcsolataikat. Mások az erőszak útjára lépnek. A németországi jelentések szerint ezt a látszólagos passzivitást, illetve inaktivitást utasításra terrorista aktivitás válthatja fel, mert a dzsihádisták beállítottság a tapasztaltak szerint tartós. A dán tapasztalatok szerint is a visszatérő fegyveresek jelentette veszély rendkívül hamar nyilvánvalóvá válik, pedig a terrorcselekmény elkövetéséig annak semmilyen előjele sem tapasztalható ¹⁵.

Már 2015-ben, a novemberi párizsi terrortámadástól kezdve nyilvánvaló, hogy a Kelet-Európán át tartó *tömeges bevándorlást* a dzsihádisták felhasználják, hogy fegyvereseiket a migránsok között elvegyítve a terrortámadások helyszínére juttassák. A terroristák képesek kiváló minőségű hamis útleveleket és egyéb személyazonosító okmányokat beszerezni és felhasználni, ahogy a brüsszeli merénylők is tették a 2016.

¹⁵ Europol, 13–14. o.

márciusi támadásuk előtt. Hollandia jelentése szerint néhány terrorista menekültekérelmet nyújtott be az EU-ban. Egy svájci esetenél 3 szír állampolgárságú menekült és menedékkérő is érintett volt. Kettejük humanitárius vízummal érkezett Svájcba, de ISIL kapcsolatuk kiderült. Az olasz hatóságok látóterébe is kerültek ISIL kapcsolatokkal rendelkező menekültek. Az osztrák hatóságok pedig számos esetről adtak tájékoztatást, amikor terrorista cselekményekkel gyanúsítható személyek vegyültek el migránsok között, akik át- vagy beutaztak az országba.

Robbanószereket hatalmas pusztító erejük és szimbolikus jelzésük miatt használják előszeretettel a terroristák. 2016-ban a közel-keleti konfliktuszónákban alkalmazott taktikák, technikák és eljárások "importja" a volt tapasztalható. A robbanóanyagok összetevői ugyanis könnyen beszerezhetők Európában, amelyeket ún. puha célpontok (templomok, mecsetek és egyéb, fegyvertelen tömeggel zsúfolt helyszínek és épületek) ellen az öngyilkos merénylők alkalmaztak is¹⁶.

A dzsihádisták terrorizmus természete és trendje az Európai Unióban az alábbi pontokban összegezhető¹⁷:

1. Az EU számtalan dzsihádisták fenyegetéssel és támadással szembesül terrorista hálózatok és magányos elkövetők részéről is. A brüsszeli, nizzai és berlini terrorcselekmények bebizonyították, hogy a terroristák célja minél több EU polgár megölése és megsebesítése.
2. Erőszakos cselekményeiket a szelektíven kiragadott vallásos parancsolatokkal legitimizálják.

¹⁶ Europol, 15, 23. o.

¹⁷ Europol, 5–8 o.

3. Dzsihadista szereplőket egyaránt irányíthatja az ISIL vagy felbujthatják őket a "kalifátus" ideológiai vagy teoretikusai is.
4. A dzsihadisták a fegyverek széles arzenálját alkalmazzák, mint késeket, automata tűzfegyvereket, robbanószereket és gépjárműveket, amellyel valószínűleg nem hagynak fel a jövőben sem.
5. A merényletek kivitelezése történhet spontán vagy megelőzhető alapos tervezés is. Az ISIL által felvállalt merényleteket viszonylag alapos és összetett tervezés, gyors és egyszerre több célpont elleni végrehatás szokta jellemezni.
6. A dzsihadista terroristák várhatóan továbbra is használják majd a könnyen hozzáférhető alkatrészekből álló és alacsony technikai szükségletű improvizált robbanóeszközöket (*Improvised Explosive Devices - IED*) és az improvizált gyújtóeszközöket (*Improvised Incendiary Devices - IID*).
7. Az erőszakos dzsihadisták olyan egyéneket, kisebb csoportokat és tömegeket támadnak meg, akik szemükben iszlámellenes értéket képviselnek. Az egyének és csoportosulások puha célpontoknak (templom, zsinagóga, mecset) vagy kemény célpontnak (laktanya, rendőrőrs) minősülhetnek. A gyanútlan tömegek gyakori célbavétele a tömeges sérülés okozásának szándékával mindig puha célpontnak minősül.
8. A dzsihadisták azért választanak nemzetközi karakterű célpontokat, mint a brüsszeli metró az EU intézményeinek szomszédságában vagy a belga zaventemi nemzetközi repülőtér, hogy a támadásoknak

- a nemzetközi sajtóban is világméretű visszhangja legyen.
9. Az elkövetők között vannak a megtámadott országokban felnőtt saját állampolgárok és a hosszabb ideje az érintett EU tagállam területén élők is.
 10. A migránsok és menekültek további beáramlása valószínűsíthető az EU tagállamaiba. A 2015-ös párizsi terrorcselekmény tette nyilvánvalóvá, hogy az ISIL kihasználja a menekülthullámot, hogy merénylőket terrorcselekmények elkövetésére az EU területére küldjön. Akár az ISIL, akár más dzsihadista szervezet valószínűleg alkalmazni fogja a jövőben is ezt a módszert.
 11. Terrorista csoportok továbbra is kihasználják majd az EU-ba bevándorló migránsok szociális és gazdasági sérelmeiket, hogy toborozzanak közülük és felbujtsák őket terrorcselekmények végrehajtására. Az ISIL ideológiája vonzó az EU muszlim lakossága bizonyos hányada körében, így néha nagyrebecsülés övezi a magukat "mártíroknak" feltüntető öngyilkos merénylőket. Az általánosságban az a tévhit motiválja őket, hogy a Nyugat támadja az iszlámot.
 12. Nők és fiatal felnőttek, sőt még a gyerekek operatív szerepe megnövekedett a terrorcselekmények kivitelezésében az EU területén - nem csupán bűnsegéd szerepkörben, hanem magának a terrorcselekményeknek közvetlen elkövetésében is. A nő dzsihadisták ugyanis kevesebb akadályba ütköznek Nyugaton a terrorcselekmények kivitelezése során, mint a férfiak. A női elkövetők sikeres és megakadályozott terrorcselekményei Nyugat-Európában ösztönzőleg hathat a többiekre is.

13. Csökken általánosságban Szíria és Egyiptom konfliktuszónáiba utazó és dzsihadista terroristacsoportokhoz csatlakozók száma. Az onnan visszatérők száma viszont valószínűleg nőni fog az ISIL küszöbön álló katonai veresége és összeomlása után. A Közel-Keletről visszatérő dzsihadisták emelkedő száma valószínűleg a hazai dzsihadista aktivitást és fenyegetést fogja erősíteni az EU-ban.
14. A dzsihadista cselekmények száma belátható időn belül magas lesz, sőt folyamatosan emelkedni majd. Dzsihadista terrorcselekményekkel összefüggésben csak 2016-ban 718 gyanúsítottat tartóztattak le az EU-ban és a letartóztatások száma az elmúlt 3 évben meredeken emelkedett.
15. Az EU lakossága mellett a menekülteknek és az etnikai kisebbségeknek is fenyegetéssel kell szembenéznük. Bizonyos hasonlóságok ellenére ezek nem minősülnek terrorcselekményeknek, így az EU tagállamok sem összesítik őket.
16. A terrorcselekmények elkövetői nem mindig állnak közeli kapcsolatban szélsőséges csoportokkal (magányos elkövetők).

2. EU tagállami legiszláció a terrorizmus visszaszorítása érdekében

Belgiumban egy 2016. április 27-i törvénymódosítással lehetővé tették, hogy terrorcselekmények elkövetésének vagy közvetlen veszélyének gyanúja esetén a 21.00 és 9.00 közötti időszakban is házkutatásokat és letartóztatásokat tartsanak a nyomozó hatóságok. Ezenkívül az 1992. augusztus 5-én elfogadott rendőrségről szóló törvényt is módosították. Ennek

lényege, hogy egy olyan közös adatbázist állítsanak fel, amely alkalmas a terrorcselekmények visszaszorítására, megelőzésére és alkalmas külföldi nemzetbiztonsági szolgálatokkal és egyéb jogérvényesítő szervezetekkel való adatcserére. A belga büntető törvénykönyvet úgy módosították, hogy pönalizálták a dzsihádisták eszmék terjesztését (140. §), a toborzást és a terrorista indítékból Belgiumból vagy Belgiumba utazást. Egy 2016. augusztus 3-án hatályba lépett módosítással az antiterrorista bűnüldözésnek biztosították extraterritoriális hatályát. A 2016. december 14-ei büntető törvénykönyv módosítás pedig büntetni rendeli azokat, akik részt vettek terrorista cselekmények előkészítésében, támogattak, felbujtottak vagy finanszíroztak terrorcselekményt (141. §), illetve tudtak a terrorcselekmények előkészületeiről, de ezt nem hozták a hatóságok tudomására¹⁸.

Dán büntető törvénykönyv 114. §-át 2016. szeptember 30-án módosították, amellyel pönalizálta a hatósági engedély nélkül Szíria és Egyiptom konfliktuszónáiba való beutazást. A büntetés 6 évig terjedő börtönbüntetés dán állampolgárok és Dániában tartós letelepedési engedéllyel rendelkezők számára¹⁹.

Finnországban 2016 decemberétől új jogszabály lépett hatályba, amely alapján bűncselekmények minősül a kiutazó saját országán kívül más országba hatósági engedély nélkül, terrorcselekmények elkövetésének, kitervelésének, támogatásának vagy terrorista kiképzésen való részvétel szándékával való utazás. Az új törvény pönalizálja a fenti kriminális célokból utazás finanszírozását is. E

¹⁸ „Belgium lowers terror threat level, two years after attacks”, POLITICO, 2018. január 22., <https://www.politico.eu/article/belgium-lowers-terror-threat-level-two-years-after-brussels-attacks/>; Europol, 57. o.

¹⁹ Europol, 57. o.

törvénymódosítás az ENSZ BT 2178 (2014) számú állásfoglalásában foglaltaknak felel meg²⁰.

Franciaországban 2016. június 3-án hatályba lépett a 2016-731. törvény (*LOI n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, 2016*), amely módosította a francia büntetőtörvénykönyvet és új bűncselekményeket vezetett be. Bűncselekménynek minősül hatálybalépése óta a terrorista konfliktuszónákból származó kulturális javak kereskedelme, a tanácskozás olyan online üzenetekről képekről, és egyéb anyagokról, amelyek terrorizmusra provokálnak vagy terrorcselekmények elkövetéséhez vezethetnek, illetve azokat dicsőítik. (Ez utóbbit a Franciaország Legfelsőbb Bírósága hatályon kívül helyezte 2017. február 10-én.) A büntetőtörvénykönyvet módosító törvény ezen felül kiterjesztette a rendőrbírók és nyomozók hatáskörét, így jogosan tarthatnak éjjel házkutatást, valamint alkalmazhatnak innovatív technikákat adatgyűjtésre. Ezen felül e törvény szigorította a fegyver- és lőszertartás szabályait, megerősítette az áldozatok védelmét, és az adminisztratív kontrollt, hogy visszaszorítsa a terrorcselekményeket és megerősítse a konfliktuszónákból terrorcselekmények végrehajtását követően Franciaországba visszaérkezők megfigyelését²¹.

Magyarország Alaptörvényének 2016. július 1-jével történt hatodik módosításával bevezette a terrorveszélyhelyzet különleges jogrendi esetkörét a magyar jogrendszerbe. Az ún. terrorveszélyhelyzet bevezetésével a különleges jogrendi esetek száma hatra növekedett. Az Alaptörvény új, 51/A. cikke

²⁰ Europol, 57. o.

²¹ Europol, 57. o.; „Terrorism - France Travel Advice”, GOV.UK, elérés 2018. július 25., <https://www.gov.uk/foreign-travel-advice/france/terrorism>.

szerint az „Országgyűlés a Kormány kezdeményezésére terrortámadás jelentős és közvetlen veszélye vagy terrortámadás esetén meghatározott időre kihirdeti a terrorveszélyhelyzetet, ezzel egyidejűleg felhatalmazza a Kormányt sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetésére”. Ezek a magyar Országgyűlés döntéséig, de legfeljebb 15 napig maradhatnak hatályban. Az Országgyűlés a terrorveszélyhelyzetre vonatkozó döntéseket a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatával hozza meg és ezzel felhatalmazhatja a kormányt további rendkívüli intézkedések bevezetésére. Magyarország továbbá a terrorizmus elleni fellépéssel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi LXIX. törvény 2016. július 1-jei hatálybaléptetésével további és átfogó választ adott a terrorfenyegetettségre. A törvény 13 további törvényt módosított, amely a terrorfenyegetettséget befolyásoló valamennyi területre kiterjed. Ezek egyike a magyar büntető törvénykönyv 314-316. §-ainak módosítása, amely ez időtől büntetni rendeli állami szerv, más állam, nemzetközi szervezet kényszerítését és annak kísérletét jelentős anyagi javak hatalmába kerítése útján, az azokkal való zsarolását, valamint terrorista csoport szervezését, terrorcselekményekkel fenyegetést, terrorista csoporthoz csatlakozás céljából Magyarországról ki- és átutazást.

Olaszországban az olasz büntetőtörvénykönyv 270. §-ának módosításával pönalizálták a terrorcselekményekkel összefüggésben adományok és áruk gyűjtését. A terrorista cselekmények finanszírozása céljából pénz- és egyéb árugyűjtő tevékenység akkor is büntetendő, ha az elkövető nem szervez terrorcselekményt és nem is áll terrorszervezetekkel kapcsolatban - ezáltal a terrorcselekmények bármilyen finanszírozását célzó minden cselekmény büntetendő. A

büntető törvénykönyv módosításán túl Olaszország számos olyan terrorizmusellenes egyezményt ratifikált 2016. július 28-án, mint a nukleáris eszközök felhasználásával megvalósított terrorizmos visszaszorításáról szóló egyezmény, terrorizmus finanszírozásáról szóló egyezményt és terrorelhárításról szóló egyezményt²².

Hollandia 2016. április 1-jén megteremtette annak lehetőségét, hogy az igazságügyért és biztonságért felelős miniszter visszavonhatja azon kettős állampolgárok holland állampolgárságát, akiket terrorcselekmények elkövetéséért vagy azok előkészítéséért (például az elítélt ilyen a merényletekre való kiképzésen vettek részt) elítéltek. Egyedül holland állampolgársággal rendelkezőkkel szemben ilyen döntés természetesen nem hozható²³.

Romániában 2016. márciusi hatállyal a 135. - Törvény a büntetőeljárásról 57. § (2) bekezdését módosították, amely szabályozza a különleges nyomozó szervek által végzett bűnügyi nyomozást. E módosítással összhangban ezek a különleges szervezetek ügyészi utasításra technikai megfigyelést biztosítanak terrorfenyegetettség és nemzetbiztonsági kockázatok esetén a román büntető törvénykönyv X. címével összhangban. Ugyancsak 2016 márciusában a 14. - Törvény a román nemzetbiztonsági szolgálatról 8. § és 13. § módosításával megalapították a Román Nemzetbiztonsági Kommunikáció Lehallgató Centrum Nemzeti Központját. A központ alaprendeltetése a nyomozások technikai támogatása lehallgatással, a kommunikációs hálózatokból származó információk gyűjtése és feldolgozása és közvetlen, illetve önálló hozzáférés biztosítása a technikai felszerelésükhöz a nyomozó hatóságoknak. Ezekon felül az

²² Europol, 58. o.

²³ Europol, 58. o.

535. - Törvény a terrorizmus megelőzéséről és elhárításáról 2016. novemberi módosítása meghatározta a terrorcselekmények elkövetésének céljából külföldre utazás fogalmát. A terrorcselekmények elkövetésnek céljából külföldre utazás ezek szerint magába foglalja a saját hazától különböző országokba utazást és annak kísérletét, ahol az elkövető terrorcselekményeket tervez elkövetni, tervezni vagy terrorista kiképzésen vesz részt, terrorcselekményekre utasít vagy utasítást fogad el vagy bármely más módon valamely terrorszervezetet támogat. A fenti cselekményeket 5-től 12 évig terjedő börtönbüntetéssel és bizonyos jogkorlátozással fenyegeti a törvény ²⁴.

Szlovákia parlamentje még 2015. év végén – 2016. január 1-jei hatállyal – elfogadta a terrorizmusellenes törvénycsomagot válaszul a 2015 novemberében történt párizsi terrortámadásra. A törvénycsomag lényege, hogy további jogköröket biztosítson a terrorfenyegetettséggel összefüggésben a rendőrség, az ügyészség, a bíróság és a nemzetbiztonsági szolgálatok számára. A terrorcselekményekkel összefüggő bűncselekmények büntetési tételét megemelték azáltal, hogy a terrorcselekményeket az ún. különösen veszélyes bűncselekmények kategóriájába helyezték. Új bűncselekményként került a szlovák büntető törvénykönyvbe a külföldi fegyveres szervezetek tagjaként külföldi harci cselekményekben való részvétel²⁵.

Svédország büntetőtörvénykönyvét a külföldi származású terroristák visszaszorítása céljából módosította. 2016. április 1-jével büntetendő, aki nem állampolgársága szerinti országba utazik, ahol olyan súlyos bűncselekményeket tervez elkövetni vagy előkészíteni, mint a terrorcselekmények,

²⁴ Europol, 58. o.

²⁵ Europol, 58. o.

illetve toborzás, adományzás vagy adománygyűjtés, valamint kiképzés terrorcselekmények elkövetése céljából²⁶.

3. Zárszó

Számos európai ország szembesült fokozott terrorfenyegetettséggel az elmúlt fél évtizedben. Ezek az államok különös figyelmet fordítottak anyagi és eljárási büntető szabályozásuk módosítására, hogy azok alkalmassá váljanak ezen új fenyegetések hatékony kezelésére. Számos uniós tagállam fenyegetésként értékeli a külföldre utazó és onnan visszatérő terroristákat, akik nem csak terrorcselekményeket követhetnek el, hanem toborozhatnak ilyen cselekményekre, illetve radikalizálhatják környezetüket. Ezek az államok rendszerint pönalizálták a terrorcselekmények elkövetésére való felbujtást (akár interneten keresztül). Számos tagállamnak azonban még mindig komoly feladatot jelent a terrorfenyegetések beazonosítása és a megfelelő legiszlációs válaszok megfogalmazása.

²⁶ Europol, 58. o.

FÓRUM

Pongrácz Alex

Totalitás és új típusú biztonsági kihívások a 21. században

A Nemzeti Közszerológálati Egyetem workshopot szervezett, amelynek témájául a *totalitás és a 21. század új típusú kihívásainak kapcsolatát* választották a szervezők. A rendezvény, dr. Farkas Ádám főhadnagy úr kezdeményezésére, a Nemzeti Közszerológálati Egyetem Államkutatási és Fejlesztési Intézete „*Államelméleti alap kutatás 2016-2018*” elnevezésű – Prof. Dr. Cs. Kiss Lajos vezette – programja keretében az NKE Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar és az NKE Nemzetbiztonsági Intézet kutatóinak együttműködésével került megrendezésre 2018. június 7-én a Ludovika Campus új oktatási épületében. A műhelybeszélgetés célja a totalitás-fogalom államelméleti használatával kapcsolatos félreértések tisztázása, valamint a totalitás-fogalom tudományos diskurzusba való visszavezetése volt, konkrét konceptuális-alkalmazási javaslatok kidolgozásával és megvitatásával.

A szervezők alapfelvetése szerint ugyanis az e körben fennálló félreértések és félreértelmezések döntően a 20. századi totalitárius rendszerek tudományos leírásaiban, illetve azok utóéletében keletkeztek, s elsősorban Carl Schmitt munkásságának recepciójához kapcsolódnak. A műhelykonferencia Carl Schmitt politika- és államelméletének gondolati keretére is építve arra vállalkozott, hogy a totalitás-fogalom alkalmazásával újraértelmezze a 21. századi globalizáció folyamatában keletkező új típusú kihívásokat. A 21. század rendkívül gyorsan változó és intenzív hatóerőre szert tevő biztonsági kihívásai közül a totalitás szempontjából hangsúlyos szerepet kapnak a kibertérből érkező fenyegetések, a hibrid háborús fenyegetés elemei, a nemzetközi terrorizmus,

valamint ezek kapcsolódása a klasszikus kihívásokhoz. A rendezvény a jelzett problémák áttekintése és megvitatása után megoldási és további kutatási javaslatokat kívánt megfogalmazni az új típusú kihívások, valamint az egyéneket és közösségeket érintő politikai eredetű erőszak racionális állami kezelésével összefüggésben, s ezzel kapcsolódik a legitim erőszak-monopóliumot érvényesítő állami szervezetrendszer érintő fejlesztésekhez is.

A rendezvényen előadóként jelen voltak:

- Prof. Dr. Cs. Kiss Lajos egyetemi tanár¹,
- dr. Pongrácz Alex PhD. egyetemi adjunktus²,
- Simon László alezredes, egyetemi szakoktató³,
- dr. Farkas Ádám főhadnagy, egyetemi tanársegéd⁴, és
- dr. Kelemen Roland egyetemi tanársegéd⁵.

A műhelybeszélgetést dr. Farkas Ádám nyitotta meg, aki köszöntőjében, eddigi kutatási eredményeire⁶ hivatkozva,

¹ A Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államkutatási és Fejlesztési Intézetének kutatóprofesszora, az „Államelméleti alapoktatás 2016-2018” kutatási alprogram vezetője.

² A Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Európai Állam- és Jogtörténeti Intézetének adjunktusa.

³ A Nemzeti Közzolgálati Egyetem Nemzetbiztonsági Intézetének szakoktatója.

⁴ A Nemzeti Közzolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar Katonai Vezető Képző Intézet Honvédelmi Jogi és Igazgatási Tanszékének egyetemi tanársegédje.

⁵ A Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar Jogtörténeti Tanszékének egyetemi tanársegédje és a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar Katonai Vezető Képző Intézet Honvédelmi Jogi és Igazgatási Tanszékének tudományos segédmunkatársa.

kifejezte abbéli reményét, hogy a problémafelvetés, a totalitásfogalom rehabilitálása és visszavezetése a normáltudományi kutatásba és oktatásba hozzájárul a 21. század biztonsági kihívásainak jobb megértéséhez és akár kezelésük módszereinek fejlesztéséhez is.

A köszöntőt követően Prof. Dr. Cs. Kiss Lajos tartotta meg nyitó előadását, amelyben Carl Schmitt recepciójának fontosságát hangsúlyozta. Amellett érvelt, hogy Schmitt totalitás-felfogásának, a totális államról, háborúról és ellenségről alkotott elméleteinek hatása nem merül ki pusztán tudománytörténeti érdekességükben. Ezeket a veszélyes elméleteket olyan provokációknak kell tekinteni, amelyek hozzásegítik a kutatást a 21. század politikai-biztonsági-védelmi problémáinak mélyebb megértéséhez. A kutatás elkerülhetetlen feladata azonban tisztázni a schmitti elméletekkel kapcsolatos, előítéletekké vált félreértéseket,

⁶ Vö.: FARKAS Ádám: *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai és Kiegészítést követő polgári evolúciója*, Budapest-Győr, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, doktori értekezés, 2018; FARKAS Ádám: Adalékok az állam fegyveres védelmének rendszertani megközelítéséhez, In. *Honvédségi Szemle*, 2017/1. szám, 44-58. o.; FARKAS Ádám: Az állam fegyveres védelmének szabályozása a magyar jogrendszerben, In. *Sereg Szemle*, 2017/2. szám, 146-161. o.; FARKAS Ádám: *Tévelygések fogságában? Tanulmányok az állam fegyveres védelmének egyes jogtani és államtani kérdéseiről, különös tekintettel Magyarországon katonai védelmére*, Budapest, Magyar Katonai és Hadijogi Társaság, 2016; FARKAS Ádám: Egy lehetséges séma Magyarország védelem-szabályozási és védelmi alkotmányos szemléletének megújításához, In. *Vélemények a katonai jog világából*, 2018/3. szám (letöltve: 2018.07.24. <http://www.hadijog.hu/wp-content/uploads/2018/06/2018-3-Farkas.pdf>.); FARKAS Ádám: Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges intézmény-fejlesztési irányairól, In. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2017/1-2. szám, 103-124. o.; FARKAS Ádám: Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges szabályozás-fejlesztési irányairól, In. *Honvédségi Szemle*, 2018/4. szám, 20-32. o.

félreértelmezéseket és tovább folytatni Carl Schmitt recepcióját.⁷ Ezek a félreértések és félreértelmezések ugyanis az ideologizálás gyanújába keverik azokat, akik csatlakozóképesnek tekintik Schmitt elméleteit. Ez a fajta gyanúsítás pedig megakadályozza a schmitti elméletek felhasználását és tovább gondolását az államelméleti, hadtudományi, nemzetbiztonsági, vagy épp biztonságpolitikai kutatásokban.

A nyitó előadást követően dr. Pongrácz Alex a globalizáció társadalmi, gazdasági és biztonsági hatásait vázolta fel a globalitás és a totalitás kapcsolódásainak aspektusából. Kutatásaira és doktori értekezésére is hivatkozva⁸ kiemelte, hogy a globalításban különböző

⁷ E tekintetben példaként lásd: CS KISS Lajos: A totális állam elmélete és mítosza, In. *Világosság*, 2010/ösz, 19-40. o.; CS. KISS Lajos: Totális állam és totalitarizmus, In. BIHARI Mihály, PATYI András (szerk.): *Ünnepi kötet Szalay Gyula tiszteletére, 65. születésnapjára*, Győr, Universitas-Győr Kht., 2010, 98-116. o.; CS KISS Lajos (szerk.): *Carl Schmitt jogtudománya: Tanulmányok Carl Schmitt-ről*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2004; CS. KISS Lajos: Találkozások Carl Schmitt-tel, In. *Világosság*, 2003/7-8. szám, 26-42. o.; CS. KISS Lajos: Carl Schmitt jelentősége., In. *Világosság*, 2003/7-8. szám, 21-26. o.; TECHET Péter: *Carl Schmitt. Egy szellemi kalandor*, Máriabesnyő, Attraktor Kiadó, 2013; KARÁCSONY András (2016): *A jogtudomány teológusa. Carl Schmitt politikai teológiája*, Máriabesnyő, Attraktor Kiadó, 2016; PONGRÁCZ Alex: Az államelmélet válsága Carl Schmitt és Magyar Zoltán munkássága alapján, In. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 2017/3. szám. FARKAS Ádám: *A totlitás kora? A 21. század biztonsági környezetének és kihívásainak totalitása és a totális védelem gondolatkiérlete*, Budapest, Magyar Katonai Joig és Hadijogi Társaság, 2018.

⁸ Vö.: PONGRÁCZ Alex: A politika folytatása más eszközökkel? Avagy gondolatok az állam és erőszak kérdésköréről, In. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 2017/17. szám; PONGRÁCZ Alex: *Nemzetállamok és új szabályozó hatalmak a globális erőterben*, Győr, Széchenyi István Egyetem Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola, 2016; PONGRÁCZ Alex:

természetű kihívások kapcsolódnak össze; a XXI. század elejének nemzetközi erőterére az ingatagságon, az eddigiekben kialakított integrációk instabilitásán, és az anómiás jelenségeken túl ezért a különböző (gazdasági, ökológiai, demográfiai, politikai) krízisek egymás mellettisége jellemző.

Egy ilyen globális-totális térben pedig a nemzetközi békét és biztonságot a klasszikus problémák mellett olyan újfajta veszélyek fenyegetik, mint a globális terrorizmus, a nemzeteken átnyúlóan ható politikai extrémizmus, és az erőszakos biztonsági kihívások eszkalációjának korábban nem tapasztalt mértékű gyorsulása és hirtelensége. A pénzügyek, a kereskedelem, a foglalkoztatás és a gyártás globális trendjei mellett megjelentek a nemzetközi járványok, valamint a migráció és környezeti problémák kihívásai is. A fenyegetések ráadásul egy rohamosan változó, és totális társadalmi-technikai környezetben mennek végbe, és a kibertérből érkező támadásokkal, a hibrid háborús fenyegetéssel, és a nemzetközi terrorizmus megújulásával szembesítik az államokat.

Álláspontja szerint a Carl Schmitt által exponált gondolatokat új köntösbe bújtató Farkas Ádám nem véletlenül fogalmazott úgy, hogy napjaink államát a „totális biztonsági fenyegetések megerősödött és megújult réme riasztja”⁹, amely

Szuverenitás és alkotmányosság a globális erőterben, In. *Pro Publico Bono*, 2016/1. szám, 108-119. o.; PONGRÁCZ Alex: Globalizáció: államelhalás vagy államépítés? In. TAKÁCS Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság: Interdiszciplináris megközelítések*, Budapest-Győr, Gondolat Kiadói Kör – MTA Jogtudományi Intézet, 2015, 222-237. o.

⁹ FARKAS Ádám: A totális államtól a totális háborún át a totális védelemig, In. FARKAS Ádám: *Tévelygések fogságában? Tanulmányok az állam fegyveres védelmének egyes jogtani és államtani kérdéseiről, különös tekintettel Magyarország katonai védelmére*, Budapest, Magyar Katonai és Hadijogi Társaság, 2016, 116. o.

a realitásokat tekintve túlmutat a klasszikus háborús konfliktusok természetén, és a lehető legváratlanabb módokon tud támadást intézni „mindaz ellen, aminek a védelme az állam legalapvetőbb hivatása.”¹⁰

A totalitás elméletét megalapozó, majd azt a globalizációval összekapcsoló előadások után dr. Farkas Ádám átfogó fejlődési ívet rajzolt fel a totális állam születésétől egészen a 21. század újfajta kihívásaiig ívelően. Ennek keretében arra figyelmeztetett, hogy az új kihívásoknak való megfeleléshez szükséges újragondolni az államról és a védelemről alkotott fogalmainkat. Részletesen elemezte a bipoláris világrend végét követően végbement változásokat és átrendeződést, valamint azt a folyamatot, ahogy a valóban totálissá váló világban a totálissá váló kihívások elleni fellépésben a transzatlanti térség mintha hátrányba került volna. A totalitás 21. századi dimenzióinak bizonyítékául az alábbi jelenségeket nevesítette: valós idejű, globális kommunikáció; interkontinentális hatótávolságú fegyverrendszerek; a glóbuszt behálózó és lefedő polgári közlekedés; a határokat nem ismerő – hírközlési alapú – pénzpiac; globális térben mozgó szervezett bűnözés; valamint a gyors reagálású, globálisan bevethető katonai erő. Ezek kapcsán azt is rögzítette, hogy az új típusú biztonsági kihívások – különösen a terrorizmus és a hibrid hadviselés, de részint a migrációs kihívás is – a fenti tényezőkre, illetve azok és a klasszikus biztonsági kihívások kombinációira épülnek. Erre figyelemmel zárszavában Zygmunt Baumantól idézve kiemelte, hogy „...a mozdulatlanság nem reális alternatíva egy állandóan változó világban...” vagyis a komplexitást és átfogó megközelítést nélkülöző védelem sem alternatíva egy komplex biztonságra épülő világban.

¹⁰ Uo.

Az elméletibb jellegű előadásokat követően a workshop iránya konkrétan az egyik legújabb és vitán felül álló módon totális kihívás-csoport, a kibertérből érkező kihívások köre felé fordult. Ennek részeként Simon László előadásában arról az általa is gyarapított¹¹ kutatási helyzetről adott pillanatképet, amely az állam biztonságos működésének kérdéseire keresi a megoldásokat a kibertérben jelentkező erőszak témakörében. A háború és béke váltakozásainak átcsapási pontjaiban, a válságok idején eltérő elvárások fogalmazódnak meg az idegen agressziót, és a fegyveres erőszakot elszennedő, mára polarizálttá vált lakosság számára. A kiberpartizán elméleti alakja jelenti a kulcsot ahhoz, hogy a kibertér totalitását, illetve az ott közvetített fenyegetést megértse, valamint kezelhesse mind az állam, mind az állampolgár.

Meglátása szerint alaptétellé kell tenni, hogy ma már a totális háborút ebben a technológiai közegben nem csak államok vívják, hanem olyan egyének, csoportok is, amelyek közvetett fizikai és közvetlen információs kapcsolatban állnak az áldozataikkal. A célpontok (egyének, közösségek, államok) ennek megfelelően a totális biztonsági kihívások terén összemosódtak. Az elkövetők látszólag rejtve, de programjaikkal az áldozatok technikai eszközeit, az államok létfontosságú infokommunikációs rendszereit folyamatosan képesek érdemben befolyásolni. Közvetlen agressziójukat a célpontjuk aktivitása indítja be. A közvetett felhasználók közreműködésével, de tudtuk nélkül folytatják küzdelmüket.

¹¹ Vö.: SIMON László, MAGYAR Sándor: A terrorizmus és indirekt hatása a kiberterében, In. *Szakmai Szemle*, 2017/3. szám, 89-101. o.; SIMON László, MAGYAR Sándor: A terrorizmus és indirekt hadviselése az EU kiberterében, In. *Szakmai Szemle*, 2017/4. szám 57-68. o.; SIMON László: Az információ mint fegyver? In. *Szakmai Szemle*, 2016/2. szám 34-60. o.; SIMON László: A partizán elmélete a premodern virtuális korban, In. *Jog Állam Politika*, 2017/4. szám, 233-242. o.

Ma Magyarország a különböző biztonságpolitikai, védelmi és kiberstratégiák szerint kiépítette, és működteti a kibertámadások ellen irányuló eseménykezelő központokat, de az ellenség és az ellenfél erőkitetése miatt az államoknak, és így az áldozatoknak is meg kell változtatnia felhasználói felfogásukat. Az állam kiberterében szolgáló és szolgáltató hivatásrendeknek a rejtett technológiai és logikai térben épp úgy proaktívvá kell válnia, mint az államok működését hagyományosan meghatározó dimenziókban, azaz az erő, az idő, a tér és az információ dimenzióiban. A legitim állami kényszernek ebben a közegben, a hálózatokban is meg kell jelennie oly módon, hogy a kiberterroristát meg tudjuk különböztetni az irreguláris harcostól, hiszen az előbbinek a kibertér csak az abszolút terror egyik eszköze. Megállapításai és kutatásai jelenlegi eredményei alapján az erőszak ellen stratégiai szintű kommunikációra, valamint több nemzeti és ad hoc jellegű együttműködés fenntartására van szükség mind a katonai, mind a nem katonai résztvevők (kiber-aktorok) között. A kutatás egyik igazolásra váró sejtése szerint a kibertámadások, valamint azok szereplőinek azonosítása, cselekményeik megelőzése ezen a területen, csak az állam speciális totalitásának elérésével, és az egyéni szint közvetlen bevonásával, nemzetbiztonsági tudatosságának növelésével elérhető cél.

A műhelykonferencia utolsó előadójaként dr. Kelemen Roland a kibertér fogalmának és jellemzőinek multidiszciplináris jellegét hangsúlyozta, és eddigi kutatásai alapján¹² kiemelte, hogy e folyamatok megfelelő kezelése

¹² KELEMEN Roland, PATAKI Márta: Kiberterrorizmus: A terrorizmus új arca, In. *Magyar Rendészet*, 2014/5. szám, 103-116. o.; KELEMEN Roland, PATAKI Márta: A kibertámadások nemzetközi jogi értékelése, In. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2015/1. szám, 53-90. o.; KELEMEN Roland: Cyber

érdekében fel kell hagyni azzal a szemlélettel, hogy a kibertérre a hagyományos tér fogalmai, szabályai a legtöbb esetben alkalmazhatóak. Emellett kiemelte, hogy az állam katonai karakterű szervei csak akkor tudnak hatékonyan működni ezen a sajátos területen, ha a szabályozókat a különböző területen ténykedő szakemberek közös fogalmak megalkotása mentén, együttműködve alkotják meg.

Az előadásokat követően a rendezvényt egy termékeny, elsősorban a hibrid/aszimmetrikus háború, kibertér, kiberhadviselés, totalitás értelmezése kapcsán kiéleződött vita koronázta meg, melyet követően dr. Farkas Ádám összegezte a konferencia tanulságait, egyben megköszönte az előadóknak és a megjelenteknek a részvételt, valamint a hozzászólásokat. Megállapítása szerint „*az államelmélet alapkérdései*” rendezvénytársorozat harmadik konferenciája a totalitás-fogalomnak (totális állam/-háború/-ellenség), s ezzel magának az államelméletnek a közvetlen hadtudományi, nemzetbiztonsági, biztonságpolitikai és kormányzati döntéselőkészítési alkalmazhatóságát bizonyította, amit ígéretes irányként a jövőre nézve is követendőnek ítélte.

Attacks and Cyber Intelligence in the System of Cyber Warfare, In.: SZABÓ Miklós (szerk.): *Doktoranduszok Fóruma Miskolc, 2016. november 17. Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2017, 117-122. o.

Szerzőink

Dr. Farkas Ádám főhadnagy, a Magyar Honvédség tisztje, a Nemzeti Közszerológálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar egyetemi tanársegédje, az MKJHT elnökségi tagja.

Dr. Kelemen Roland, a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, valamint a Nemzeti Közszerológálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar egyetemi tanársegédje, az MKJHT tagja.

Dr. Keszely László ezredes, a Honvédelmi Minisztérium Védelmi Igazgatási Főosztályának főosztályvezető-helyettese, a Nemzeti Közszerológálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar egyetemi tanársegédje, az MKJHT tagja.

Dr. Petruska Ferenc őrnagy, a Nemzeti Közszerológálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar egyetemi tanársegédje, az MKJHT tagja.

Dr. Pongrácz Alex, a Nemzeti Közszerológálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Európai Állam és Jogtörténeti Intézetének adjunktusa.

Takó Dalma, a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karának jogász szakos hallgatója.