

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. Érdekes 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 Köszolgálati 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 – objektíválódásának 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 adottak. 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 menedékkévé 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.