

## ÉSZREVÉTELEK ÉS JAVASLATOK A FEGYVERES VÉDELEM EGYES SZABÁLYOZÁSI KÉRDÉSEIHEZ AZ UKRÁN VÁLSÁG ÉS A NEMZETKÖZI TERRORIZMUS LEGÚJABB KIHÍVÁSAI TÜKRÉBEN

### Absztrakt

A szerző célja, hogy a tanulmányában felhívja a figyelmet a legveszélyesebbnek ítélt kortárs kihívások hazai jogi relevanciájára az egyes – alapvetően különleges jogrendi – jogintézmények kritikájával. A tanulmány ezért az ukrán válság és az Iszlám Állam jelenségének áttekintésével és elemzésével indul. Ezt követően a szerző azonosítja azokat a jogintézményeket, amelyek a hasonló kihívásokkal szembeni fegyveres fellépést lehetővé tehetik.

Ezt követően a szerző a magyar jogrendszer vonatkozásában fogalmaz meg észrevételeket az egyes kihívásokra figyelemmel. A kritika keretei között a szerző nem csak az 1989-es rendszerváltozáskor kialakított szisztéma szellemiségét, hanem a hatályos szabályozás és a képességek kapcsolatát is szemrevételezi. Mindezek alapján a tanulmány zárása javaslatokat tartalmaz a hazai fegyveres védelmi rendszer jogi szabályozásának módosítási, fejlesztési irányaira nézve, abban a meggyőződésben, hogy ezek segíthetik Magyarország fegyveres védelmi potenciáljának megerősítését.

*Kulcsszavak:* bukott államok, fegyveres védelem, Iszlám Állam, különleges jogrend, nemzetközi terrorizmus, ukrán válság.

### BEVEZETÉS

Az állam fegyveres védelme és általa az állami erőszak alkalmazás egyidős magával az állammal.<sup>2</sup> Ennek modern jellegképe, mai váza azonban egy alig másfél-két évszázados dinamikus fejlődés eredménye, amelynek egyik fő indukciós hatása a modern polgári – totális – állam kialakulása, másik befolyásoló tényezője pedig a rövid huszadik század totális háborús, majd hidegháborús jellege és végül annak neoliberális békeillúzióval való felváltása volt.

Ma, negyed századdal a hidegháborús szisztéma széthullása után, az illúziók<sup>3</sup> korának végén egyértelműen szükségesnek mutatkozik a fegyveres védelem kérdésének újragondolása és reformja. Ezt persze – úgy a kérdés szenzitív politikai jellege, mint annak költségvetési és társadalmi vonzatai miatt – ez idáig igyekeztünk a halogatás elvén elkerülni. Mára azonban ez már nem tűnik ésszerű keretek között járható útnak, hiszen Ukrajnával Európa határán egy komplex és lényegét tekintve tényleges háborús fenyegetés alakult ki,

<sup>1</sup> Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Jогtörténeti Tanszék, egyetemi tanársegéd. Elérhetőség: farkas.adam@mailbox.hu.

<sup>2</sup> Ld. FARKAS ÁDÁM: A totális védelemről, in KECSKÉS GÁBOR (szerk.): *Doktori Műhelytanulmányok 2013.*, 2013, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr, 153-168. o.; FARKAS ÁDÁM: State and its Defence as Historical Constellation: Thoughts on the Historical Improvement of Modern States' Armed Defence with Regards to Carl Schmitt's Tropes of Total State and Total War, in KÁLMÁN JÁNOS (szerk.): *Legal Studies on Contemporary Hungarian Legal System*, 2014, Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 39-60. o.; KEEGAN, JOHN: *A hadviselés története*, 2002, Corvina kiadó, Budapest.

<sup>3</sup> Kicsit mintha minden a világrendet érintő olvasat, ami a Szovjetunió összeomlása után született, illúzió lett volna. Ezt példázza a történelem Fukuyama által vizionált vége (Ld. FUKUYAMA, FRANCIS: *A történelem vége és az utolsó ember*, 2014, Európa könyvkiadó, Budapest.), a szuverenitás Wriston szerinti infokommunikációs alkonya (Ld. WRISTON, WALTER: *The Twilight of Sovereignty*, 1992, Charles Scribner's Sons, New York.) a Brzezinski által elsők között képviselt USA hegemonia teória (Ld. BRZEZINSKI, ZBIGNIEW: *A nagy sakktabla*, 1999, Európa könyvkiadó, Budapest.), a civilizációk összecsapása (Ld. HUNTINGTON, SAMUEL P.: *A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása*, 1998, Európa könyvkiadó, Budapest.), de talán még a posztamerikai világ is (Ld. ZAKARIA, FAREED: *A posztamerikai világ*, 2009, Gondolat kiadó, Budapest.). A valóság az, hogy ezek színopszisa írja le igazán az átmeneti időszak szövevényességét, amiből most már nyilvánvalóan tovább kell lépni egy olyan rend felé, ahol nem csak államokkal szemben kell fellépni, ahol nincs kizárólagossága sem a fegyveres és biztonsági, sem a gazdasági, sem a politikai megoldásoknak, ahol óhatatlanul az egész társadalmi-jogi-politikai rendszerünket kell majd áttekintetni, hogy kiálljunk a kor próbáját.

miközben az iszlám világ forradalmi átalakulása és a közel-keleti államkudarok talaján egy minden eddiginél másabb és erőteljesebb erőgóc jött létre a nemzetközi terrorizmus szisztémájában, amelyek mellett nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a tényt sem, hogy Európa a globális gazdasági verseny kihívásai mellett még inkább ostromlott erő a harmadik világ migránsai által, mint korábban.

Hitegethetjük még magunkat egy ideig, hogy ezeket a kihívásokat képesek vagyunk az eddigi ráfordítással és szisztémával kezelni, de úgy vélem a Charlie Hebdo támadás, az Iszlám Állam<sup>4</sup> európaiakat használó terrorcsoportjának tevékenysége, és a Majdantól az új hidegháború felé ható kihívások tükrében jelentős áldozatok nélkül már nem sokáig.

Tetszik vagy sem, új környezetben, de újra aktuálisak Clausewitz szavai az irreális pacifizmus vonatkozásában, miszerint: „Emberbaráti lelkek könnyen azt gondolhatnák, hogy az ellenfél lefegyverzése és legyőzése valamilyen mesterkélt módon, vérontás nélkül is megvalósítható és hogy ez a hadművészet valódi törekvése. Bármennyire tetszetős is azonban, el kell oszlatnunk ezt a tévedést, mert az olyan veszélyes dolgokban, mint a háború, éppen a jóhiszeműségből fakadó tévedések a legkárosabbak.”<sup>5</sup> Figyelemre méltó e tekintetben az is, hogy a pénzügyi kérdésekre fókuszáló Lord Jacob Rothschild a RIT Capital Partners 2014-re szóló éves jelentésében leszögezte, hogy a geopolitikai helyzet a második világháború óta nem volt ilyen veszélyes.<sup>6</sup>

Mindezekre figyelemmel jelen tanulmány célja észrevételeket, gondolatokat, javaslatokat megfogalmazni az állam fegyveres védelmének – elsősorban hazai – szabályozási reformjára, különös tekintettel a kortárs kihívások által támasztott követelményekre, a tovább gondolás ösztönzésének, vagy a szakmai vita kialakításának céljával.

## 1. AZ ÁLLAM FEGYVERES VÉDELMEKÉNEK KORTÁRS MODELLJE

Kortárs államfelfogásunk az állam fegyveres védelmét – amely ne felejtjük el, Max Weber erőszakmonopólium tételéből<sup>7</sup> levezethetően egységes – funkcionális értelemben felfosztja. Ez a csoportosítás alapvetően külső és belső védelmi feladatokkal operál, amelyhez hozzá igazítja az ezeket ellátó katonai karakterű szervek<sup>8</sup> hatásköri és szervezeti, személyi sajátosságait is.

---

<sup>4</sup> „A 2014 júniusától Iszlám Állam néven ismert fegyveres szervezet nagyobb ellenállás nélkül, tulajdonképpen váratlanul épített ki hídfőállást a Közel-Keleten. A csoport az elmúlt évek során többször váltott elnevezést. Eredetileg Abú Múszab al-Zarkávi Dzsamáat at-Tauhid v-al-Dzsihad nevű szervezetéhez tartozott, majd Iraki Iszlám Állam (IIA, angol elnevezéssel Islamic State in Iraq, ISI) néven függetlenedett, hogy utána beolvadjon az al-Káida iraki szárnyába. Amikor 2010-ben Abú Bakr al-Bagdádi lett a vezére, a csoport visszatért az Iraki Iszlám Állam elnevezéshez. Miután azonban 2013-ban egyesült a Nuszra Front (Dzsabhat al-Nuszra) egy részével, az Iraki és Levantei (al-Sam) Iszlám Állam (ILLÁ, angolul Islamic State in Iray and the Levant/al Sham/, ISIL vagy ISIS) megnevezést vette fel. Végül – a kalifátus kikiáltását megelőzően – az Iszlám Állam (IA, angolul Islamic State, IS) nevet kezdte alkalmazni. Szíriában viszont mindig azon a néven ismerték a csoportot, amit újabban Irakban is használnak: al-Davlat, vagyis »az Állam«.” Ld. NAPOLEONI, LORETTA: *Az iszlamista főnix, Az Iszlám Állam születése és a Közel-Kelet újrafelosztása*, 2015, HVG kiadó, Budapest, 12. o.

<sup>5</sup> VON CLAUSEWITZ, CARL: *A háborúról*, 2014, Zrínyi kiadó, Budapest, 40. o.

<sup>6</sup> Ld. RIT CAPITAL PARTNERS PLC: *Report & Accounts for the year ended 31 December 2014, 2015*, RIT Capital Partners, London, 3. o.

<sup>7</sup> „A modern államot szociológiailag végső soron csak a sajátos eszközével definiálhatjuk, mely minden politikai szervezet jellemzője: a fizikai erőszakkal. [...] Az erőszak természetesen nem az állam szokásos vagy egyetlen eszköze - erről szó sincs -, hanem igenis a rá jellemző specifikus eszköz. Éppen ma különösen bensőséges az államnak az erőszakkhoz fűződő viszonya. A múltban a nemzetségtől kezdve a legkülönbözőbb szervezetek tekintettek teljesen normális eszköznek a fizikai erőszakot. Ma viszont azt kell mondanunk, hogy az állam az az emberi közösség, amely egy bizonyos területen belül – ez a »terület« hozzátartozik az ismertetőjegyhez – a legitim fizikai erőszak monopóliumára (sikerrel) tart igényt. A jelenkor sajátossága ugyanis az, hogy bármely más szervezetnek vagy személynek a fizikai erőszakkhoz való jogát csak annyiban ismerik el, amennyiben az állam a maga részéről engedélyezi alkalmazását: az állam számít az erőszakkhoz való »jog« egyedüli forrásának.” Ld. WEBER, MAX: *A politika mint hivatás*, in WEBER, MAX: *Tanulmányok*, 1998, Osiris Kiadó, Budapest, 156-157. o.

<sup>8</sup> Katonai karakterű szervek alatt az állam legitim fizikai erőszak monopóliumának érvényesítésére törvényileg feljogosított – fő szabály szerint –, katonai rendfokozati hierarchiában, parancsuralmi vezetési rendszerben és a szervezet egészét általánosságban jellemző fegyveres jelleggel működő testületeket értem.

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

A belső védelem vonatkozásában jellemzően a rendvédelmi szerveket kell elsőként tárgyalni, melyek rendkívül széles palettán szervezhetők meg. Ide sorolható általános fogalmaink szerint a rendőrség, amely nem mindenhol egységes és államilag szervezett, mint hazánkban, hanem néhol helyi, vagy funkcionális tagoltságú.<sup>9</sup> Külön kell beszélnünk a sajátos, félkatonai jellegű rendvédelmi szervekről, mint amilyenek a csendőrségek. Ugyancsak itt kell említenünk a fegyveresen szervezett adó-, illetve vámhatósági szerveket, melyek speciális rendészeti feladatokat látnak el. Egyes államokban a speciális – különösen szövetségi államokban a szövetségi szintű – nyomozhatóságok is önállósult belső védelmi szervként működnek. A klasszikus rendvédelmi szervek mellett a belső védelem tekintetében kell számba venni a magyar terminológia szerinti azon polgári nemzetbiztonsági – vagyis titkos – szolgálatokat, amelyek tevékenységüket alapvetően belföldön, az alkotmányos rend védelmében, illetve kiemelt bűncselekmények elhárítása érdekében fejtik ki. Ezek között esetlegesen számba vehetők az úgynevezett korrupció elleni szervek, amelyek akár különleges státuszú nyomozószervként, akár titkosszolgálati – belső elhárítási – formában is megszervezhetők az egyes államokban.

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

Az egyes védelmi szférák viszonylag merev felosztásának alapvetése, hogy a külső védelmi szervek belföldön csak különleges törvényhozói felhatalmazással,<sup>10</sup> vagy úgynevezett különleges jogrendben vethetők be. Ennek két szemléletbeli oka van. Az első, hogy a fegyveres védelem politikatörténeti evolúciója során az egyes hatalomátvételek során a fegyveres erőket – vagyis a külső védelmi erőket – több ízben is felhasználták az alkotmányos rend megdöntésére, vagy erőszakos megváltoztatására. A második az a felismerés, hogy a 19-20. században végbemenő fegyveres védelmi differenciálódás során alapvetően elkülönült az érintett szervek eljárásrendje, kiképzése, és eszközparkja, amiből kifolyólag az alapvetően megsemmisítésre, de legalábbis semlegesítésre irányuló, nehéz fegyverekkel operáló külső védelmi erők alkalmazása belföldön mellőzendő. Ezt a tendenciát Magyarországon jelentősen felerősítette az államszocialista időszak, amely a hazai fegyveres védelmi rendszer szinte egészének politikai megbélyegzéséhez és a rendszerváltást követően jelentős leépítésekhez vezetett.

Ez a felosztás azonban – az állami fegyveres erőszak egységességén túl is – viszonylagos. Egyrésztől azért, mert a fegyveres erők úgy a külföldi alkalmazás, mint az esetleges belföldi felhasználás jegyében részesültek úgynevezett karhatalmi kiképzésben már a 19. században is. Másrésztől azért, mert napjainkban a fegyveres erők rendszeresen részt vesznek békefenntartó missziókban, amelyekhez tömegkezelési, tömegoszlatási, valamint intézkedéstaktikai jellegű kiképzést is kapnak, persze eltérő jelleggel és mértékben, mint a belső védelmi erők. Harmadrésztől arra is fel kell hívni a figyelmet, hogy a – belső – rendvédelmi szervek állománya is részt vett a közelmúltig katonai jellegű missziós – tehát külső – fegyveres tevékenységekben,

---

<sup>9</sup> Ld. CHRISTIAN LÁSZLÓ: *A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség*, 2011, Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr.

<sup>10</sup> A legismertebb példaként lásd az amerikai hazafias törvényt. „Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT ACT) Act of 2001”.

amire a jövőben bármikor újra sor kerülhet.<sup>11</sup> Negyedrészt pedig azt a tényt, miszerint a történelemben a fegyveres erőket a hatalomváltások felhasználták, a tényszerűség kedvéért ki kell egészíteni azzal, hogy ez az egész védrendszerre – tehát a belső védelmi szervekre is – igaz volt.

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

## 2. Tüntetésekől hibrid-háború és államiasodni vágyó valóban nemzetközi terrorizmus, avagy a kortárs kihívások sajátosságai

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

Az ukrán válság<sup>12</sup> egy több évtizedes dezorientációs folyamat eredménye, melyben a posztszovjet jelleg, a szervezett bűnözésben és vele a korrupcióban rejlő fenyegetések, a nemzetiségi problémák, a Kelet-Nyugat ellentét, és ezek folyamányaként nem utolsó sorban a bukott államokat jellemző diszfunkciók sora is benne van.

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

Erre a krízisre pedig már „csak” ráerősített az a nagyhatalmi erőter, amelynek a lényege abban ragadható meg, hogy a megerősödő orosz hatalmi politika és a NATO határvonalán egy kétséges orientációjú térségként jelenik meg Ukrajna. Feltehetően ennek tudható be, hogy a polgárháborús jellegű öltő belpolitikai krízis egy orosz kisebbségi, nemzetiségi krízissé nőtte ki magát, amely fegyveres szakadártevékenységgé, végül pedig hibrid háborús<sup>13</sup> helyzeté módosult Kelet-Ukrajnában, és lehetőséget teremtett Oroszországnak a Krím visszaszerzésére, és így vagy úgy, de Kelet-Ukrajna és ezáltal a Nyugat felé közeledés destabilizálására.

---

<sup>11</sup> Ld. bővebben: a Sínai-félszigeten állomásozó Multinacionális Erők és Megfigyelők békefenntartó missziójában (MFO) való magyar részvételtől és e tárgyban Megállapodás kötéséről szóló 2161/1995. (V. 31.) Korm. határozat, a Sínai-félszigeten állomásozó Multinacionális Erők és Megfigyelők (MFO) békefenntartó missziójában való magyar részvételtől szóló 82/1995. (VII. 6.) OGY határozat.

<sup>12</sup> Ld. RASMUSSEN, MIKKEL VEDBY – STRUWE, LARS BANGERT – HOFFMANN, RUNE (et. al.): *The Ukraine Crisis and the End of the Post-Cold War European Order: Options for NATO and the EU*, 2014, Centre for Military Studies - University of Copenhagen, Copenhagen; WILSON, ANDREW: *The High Stakes of the Ukraine Crisis*, in *Current History* (2014), elérhető: [http://www.currenthistory.com/Wilson\\_Current\\_History.pdf](http://www.currenthistory.com/Wilson_Current_History.pdf) (2015.02.22.); TRENIN, DMITRI: *The Ukraine Crisis and the Resumption of Great-Power Rivalry*, 2014, Carnegie Moscow Center, Moscow; TÁLAS PÉTER: A jelenlegi ukrán válságról 2.0., in *NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések*, 2014/8. szám; TÁLAS PÉTER: Folytatódó ukrán válság, in *Nemzet és Biztonság*, 2014/4. szám, 63-74. o.; RÁCZ ANDRÁS: Nem állam az államban – a kelet-ukrajnai szeparatizmusról, in *Nemzet és Biztonság*, 2014/5. szám, 124-131. o.; TÁLAS PÉTER: Az ukrán válság értelmezési kereteiről és az ukrán választásokról, in *Nemzet és Biztonság*, 2014/5. szám, 111-123. o.; RÁCZ ANDRÁS: Oroszország hibrid háborúja Ukrajnában, in *KKI-tanulmányok*, T-2014/1. szám.

<sup>13</sup> Ld. KATZMAN, KENNETH – BLANCHARD, CHRISTOPHER M. – HUMUD, CLARA E. (et. al.): *The „Islamic State” Crisis and U.S. Policy*, 2015, Congressional Research Service, Washington; KIS-BENEDEK JÓZSEF: Az Iszlám Kalifátus és a globális dzsiháid új tendenciái, in *Hadtudomány*, 2014/3-4. szám, 22-33. o.; N. RÓZSA ERZSÉBET: Az Iszlám Állam előretörése Irakban és az amerikai válaszcsepások, in *Nemzet és Biztonság*, 2014/4. szám, 56-61. o.; SELJÁN PÉTER: Harc az Iszlám Állam ellen, in *Nemzet és Biztonság*, 2014/5. szám, 63-74. o.; ARANY ANETT – N. RÓZSA ERZSÉBET – SZALAI MÁTÉ: Az Iszlám Állam – következmények, in *KKI-tanulmányok*, T-2015/1.

Bizonyos szempontból az *Iszlám Állam*<sup>14</sup> létrejöttéhez is hasonló tendenciák vezettek, amivel azonban a közel-keleti kaotikumban egy területi meghatározottságú, kvázi államiasodni vágyó nemzetközi terrorszervezet jött létre, amely már tényleges helyi háborús fenyegetést is jelent a terrorista tevékenység mellett, sőt egyre inkább felöltöni látszik az államiság alapvető attribútumait.<sup>15</sup> Az Iszlám Állam azonban mintha a nyugati terminológia szerinti nemzetközi terrorizmus – alternatív olvasatban pedig egy iszlamista forradalom – új létformája lenne egyben, amely a kibertámadások<sup>16</sup> eszközével épp úgy operál, mint egyfajta professzionizált médiaháborús szellemiséggel, amit a támadások polgári kommunikáción és hírközlésen át történő propagálásával, valamint a tényleges – több nyugati államból toborzott nagy számú „katonáját” mutató – nemzetközi jelleg tudatosításával valósít meg.

Az Iszlám Állam kialakulásához és mai jelentős fenyegetési potenciáljának létrejöttéhez egyértelműen szükséges volt (1) a szíriai és iraki bukott állami tendenciák által generált hatalmi vákuum,<sup>17</sup> (2) a Közel-Kelet ellenállási szellemisége, (3) a dzsihadista eszmék terjedése a nyugati társadalmak egyes részeiben, (4) a nemzetközi szervezett bűnözésből befolyó anyagi források felhasználása,<sup>18</sup> valamint (5) a közel-keleti tér-

---

<sup>14</sup> Ld. bővebben: CHALIAND, GERARD – BLIN, ARNAUD: *The History of Terrorism from Antiquity to Al Qaeda*, 2007, University of California Press, Los Angeles – London; TOWNSHEND, CHARLES: *A terrorizmus*, 2003, Magyar Világ kiadó, Budapest; TÁLAS PÉTER (szerk.): *A terrorizmus anatómiája*, 2006, Zrínyi kiadó, Budapest; TÁLAS PÉTER (szerk.): *A globális terrorizmus: Biztonsági kihívások és stratégiai válaszok*, 2013, Nemzeti Közszerkeleti Egyetem, Budapest; BODA MIHÁLY: A terrorizmus morális megítélése, in *Hadtudomány*, 2012/1-2. szám, 138-151. o.; TOMOLYA JÁNOS – PADÁNYI JÓZSEF: A terrorizmus jelentette kihívások, in *Hadtudomány*, 2012/3-4. szám, 34-67. o.; TOMOLYA JÁNOS – PADÁNYI JÓZSEF: A terrorizmus és a gerilla-hadviselés azonosságai és különbségei, in *Hadtudomány*, 2014/1. elektronikus szám 126-154. o.; HÁRDI ISTVÁN: A terrorizmusról, in *Magyar Tudomány*, 2009/8. szám, 932-936. o.; ACKERMAN, BRUCE: A terrorizmus és az alkotmányos rend, in *Miskolci Jogi Szemle*, 2008/2. szám, 131-147. o.

<sup>15</sup> Az Iszlám Állam közigazgatási és igazságszolgáltatási rendszert épít fel, „illetményt” fizet a nevében eljáróknak, különböző közszerkeletások biztosításáról gondoskodik, valamint – hadúri elven, de – saját fegyveres erőt tart fenn, amely messze meghaladja a térség korábbi kísérleteinek ambíciósintjét, de sok esetben még egyes nemzetközi jogi értelemben államként elismert afrikai országok teljesítményét is meghaladja.

<sup>16</sup> E tekintetben figyelemre méltó, hogy John Brennan, a CIA igazgatója bejelentette, hogy átalakítják az amerikai központi hírszerző ügynökséget, méghozzá oly módon, hogy a jövőben fokozottan érvényesüljenek az információs kihívásokkal szembeni fellépés lehetőségei. Ld. *Unclassified Version of March 6, 2015 Message to the Workforce from CIA Director John Brennan: Our Agency's Blueprint for the Future*. Elérhető: <https://www.cia.gov/news-information/press-releases-statements/2015-press-releases-statements/message-to-workforce-agencys-blueprint-for-the-future.html> (2015.03.08.).

A kibertérből érkező fenyegetések kérdése a szakirodalomban is jelentős visszatükrözéssel bír, ld: BERKI GÁBOR: A kibertéri konfliktusok változásai, in *Hadmérnök*, 2013/1. szám, 173-185. o.; PATAKI MÁRTA – KELEMEN ROLAND: Kiberterrorizmus. A terrorizmus új arca, in *Magyar Rendészet*, 2014/5. szám, 103-116. o.; PATAKI MÁRTA – KELEMEN ROLAND: Terrorizmus 2.0, in *Diskurzus*, 2013/különszám, 4-15. o.; KOVÁCS LÁSZLÓ: Európai országok kiberbiztonsági politikáinak és stratégiáinak összehasonlító elemzése I., in *Hadmérnök*, 2012/2. szám, 302-311. o.; KRASZNYAI CSABA: A polgárok védelme egy kiberkonfliktusban, in *Hadmérnök*, 2012/4. szám, 142-151. o.; WARREN, PETER – STREETER, MICHAEL: *Az internet sötét oldala – Vírusírok, adatrablók, hackerek – és amit tehetünk ellenük*, 2005, HVG kiadó, Budapest.

<sup>17</sup> Ami egyben a nyugati típusú intervenció és az azt követő államépítés komoly kudarcaként is értelmezhető, aminek magam egyik fő okaként azt látom, hogy az államépítésbe óhatatlanul beolvadt a stratégiai szándék, vagyis a nyugati liberális demokrácia kultúrájának exportálása a helyi sajátosságok és kulturális tradíciók ellenében, ami csak eskalálta a feszültségeket. Persze maga az államépítés helyes törekvés, sőt alapvető biztonsági érdek. Ahogy Francis Fukuyama írja: „Államépítésen új kormányintézmények kialakítását és a már meglévők megerősítését értjük. Ebben a könyvben amellel érvelek, hogy az államépítés minden társadalom számára az egyik legfontosabb kérdés, hiszen a gyenge vagy elbukott államok a Föld legégetőbb problémáinak szolgálnak táptalajul, például a szegénységnek, az AIDS-nek, a drogfügyasztásnak, a terrorizmusnak. [...] Az Egyesült Államok és más országok egy ideig tehetek úgy, mintha ezek csak helyi problémák lennének, de szeptember 11-e rávilágított arra, hogy valamely állam gyengesége komoly stratégiai kihívást is jelenthet. [...] Az állami intézmények és képességek támogatása vagy újbóli megteremtése hirtelen világméretű törekvéssé nőtte ki magát, és a világ fontos részein a biztonság leglényegesebb előfeltételévé vált. Így az állam erőtlensége elsődrendű nemzeti és nemzetközi kérdés lett.” Ld. FUKUYAMA, FRANCIS: *Államépítés, kormányzás és világtrend a 21. században*, 2005, Századvég kiadó, Budapest, 7-9. o.

<sup>18</sup> Az erről kialakított és napjainkban egyre elismertebb és népszerűbbé váló elgondolás egyik fő képviselője Loretta Napoleoni. Ld. NAPOLEONI, LORETTA: *Terrorism and the Economy, How the War on Terror is Bankrupting the World*,

ségben megjelenő antiimperialista<sup>19</sup> – és szükségképpen nyugat, illetve nyugat-barát ellenes, de alapvetően belső – forradalmi szellemiség, ami a nyugati beavatkozással szemben is hajlandó harcot hirdetni, vagy más terrorszerveket erre ösztönözni.<sup>20</sup> Nem lehet persze az Iszlám Állam tekintetében sem elhanyagolni azt a körülményt, hogy annak megerősödése és mai tevékenysége egy olyan nemzetközi erőterben zajlik, ahol a szíriai polgárháború feletti nagyhatalmi ellentétek épp úgy befolyásoló erővel bírnak, mint az iraki nemzetközi jelenlét mértékének csökkentési szándéka, valamint a térségben rég óta erősödő iráni befolyás és egy iszlamista forradalmi-polgárháborús tendencia, aminek legújabb színtere az új iszlamista revolúció ellenségképét megtestesítő Szaúd-Arábia egyik határterülete, Jemen.

Ez a két – legalább a biztonsági kihívásokat nagy számban ötvöző természetében hasonlatos – fenyegetés alapjaiban mutat rá arra, hogy igenis mérlegelni, elemezni, és ha kell, fejleszteni kell az állam fegyveres védelmi rendszerét meghatározó jogi instrumentumokat és azok alapvető szabályrendszerét a konkrét szervezetek mellett. Ennek megokolására az alábbiakban röviden áttekintem az egyes válságok védelmi jogi<sup>21</sup> vonatkozásait alapvetően a magyar terminológiát használva, de a hazai fogalmak mögött végig azok intézményi természetét értve, amely a legtöbb alkotmányos rendszerben jelen van.

## 2.1. UKRÁN VÁLSÁG, AVAGY A MAJDANTÓL A KELETI – HIDEGHÁBORÚS – FRONTIG

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

Az első időszak alapvetően a Majdan eseményeihez, illetve az azzal párosuló Kijev-szerte kibontakozó fegyveres összecsapásokhoz köthető. E tekintetben a kiindulási alap egy olyan a rendőri erők és a tüntetők közti összecsapás-sorozat, amely az elmúlt évtizedekben nem ismeretlen Európa más államaiban sem. A választó vonalat ezen eseményekben elsősorban a Berkut erők bevetése, a tüntetők oldaláról pedig a löfegyverek megszerzése és használata jelentette. Ezzel az események ugyanis a közrendet jelentős mértékben veszélyeztető, tömegesedő fegyveres atrocitássá fajultak. Ezek a körülmények tartalmilag megalapozhatják egy szükségállapot bevezetésével járó döntés meghozatalát, ami pedig a legtöbb alkotmányos szabályozásban a rendőri erők megsegítésével, valamint a közrend helyreállításával érvelve utat enged a fegyveres erő bevetésének. Egy ilyen döntés meghozatala azonban alapvetően minősített törvényhozói többséget igényel, ami egy politikai válságba jutott államban nem, vagy csak nehezen realizálható. Innen nézve azonban kérdésessé válhat minden olyan intézkedés, amely akár speciális – békeidőszakban ilyen célra nem használható – erők bevetésével, vagy eszközök átadásával járhat. Amennyiben elvonatkoztatunk az ukrán konkrétumoktól, azt is mérlegelni kell, hogy egy ilyen szükségállapotot döntés adott esetben a válság eszkalálódását is eredményezheti, hiszen ha a tüntetők esetlegesen ellehetetlenítik a törvényhozás működését, akkor az azonnalosság elvén például az államfő által meghozott döntést a szélesebb társadalom úgy is értelmezheti, hogy a fennálló rend a fegyveres erőkkel akarja elnyomni az ellenzékét. Ezek a korlátok azonban békeidejű, vegytisztán meghúzott

---

2010, Seven Stories Press, New York; NAPOLEONI, LORETTA: *Terror Incorporated, Tracing the Dollars Behind the Terror Networks*, 2005, Seven Stories Press, New York.

<sup>19</sup> Ld. NAPOLEONI (2015): *i. m.*

<sup>20</sup> A párizsi Charlie Hebdo, majd az azt követő további, illetve még az előkészítés létszakaszában elfojtott támadások tekintetében mindenképp mérlegelni kell, hogy az Iszlám Állam a további nemzetközi terrorszervezeteket – különösen az Al-Kaidát – is lépéshelyzetbe hozta, nem csak a „presztízs” megőrzésének kényszerével, hanem a Nyugat figyelmének elterelésével is. Ld. RÉPÁSI KRISZTIÁN: Franciaország iszlamista terrorfenyegetettsége, in *NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések*, 2015/2. szám; SINGLETON, MARK: *Paris 7-8 January: Darkness in the City of Light*, 2015, International Centre for Counter-Terrorism, Hague.

<sup>21</sup> A kutatásaim során bevezetett munkafogalmaim között a *védelmi jog* a legtágabb fogalom, amely az állam fegyveres védelmének sajátosságait, viszonyrendszerét, döntően közjogi sajátosságait foglalja magában azokkal a generális szabályokkal, elvekkel és összefüggésekkel, amelyek így, vagy úgy de minden alterület vonatkozásában megjelennek. Ebbe tehát beleértendő a fegyveres védelem alkotmányos rendeltetése, valamint az ehhez köthető alkotmányos sajátosságok halmaza éppúgy, mint az igazgatási szakterületek összefüggései, az alapjogi sajátosságok kontextusa, továbbá ezek állam- és jogelméleti érvrendszere. Úgy is mondhatnám, hogy a védelmi jog és annak tartalma jelenthetné az általános, vagyis a rendszerszintet a fegyveres védelem jogi leképezésében.

beavatkozási határok nélkül egyértelműen ahhoz vezetnek, hogy egy hasonló szituációban csak egy erőteljes és meghatározó politikai döntéssel lehet kezelni a kialakult konfliktust, ami nem csupán az alapvetően nem belső védelmi erők felhasználását, hanem a normál jogrend ilyen-olyan mértékű felfüggesztését is eredményezi.

A polgárháborús helyzet már merőben eltérő szituáció. E tekintetben ugyanis mérlegelni kell, hogy mi a teendő akkor, amikor belföldön, más államhoz kötődőként nem azonosítható, szakadár törekvésekkel jelentkező fegyveres csoportok jelennek meg. Ezeket nem tekinthetjük külső fegyveres csoport betöréseként, vagyis a váratlan támadás tartalmi kritériumainak nem tudnak megfelelni. Újfént lehetőségként áll előttünk a szükségállapot kihirdetése, amelynél a közrend jelentős mértékű veszélyeztetettsége, vagy destabilizálása ugyan fennáll, de a fenyegetés jellege már alapvetően nem belbiztonsági, hanem oly mértékben katonai természetű, hogy annak felszámolásához művelati tevékenységre lesz szükség. Egy ilyen szituációban rendkívüli állapotot kihirdetni – teljes bizonyossággal – nem lehet, hiszen ahhoz, valamely állammal szükséges háborús konfliktusba bocsátkozni, vagy annak a reális veszélyével számolni. Ami egy lehetőség, az a – magyar jogrendszerben a megelőző védelmi helyzet különleges jogrendi fajtájához kötött – terrorellenes műveletek elrendelése. E tekintetben azonban alapvetően politikai minősítésről beszélünk, hiszen a terrorizmus tartalmi kritériumainak a szakadárak nem, vagy nem teljes mértékben tudnak megfelelni. Emellett ebben az esetkörben az is egy nyitott kérdés, hogy az egyébként békeidőben – és egyes államokban, mint amilyen Hazánk is, alkotmányos szinten az – átfogó belső művelati tevékenységtől eltiltott fegyveres erő alkalmazható-e a terrorellenes műveletek tekintetében, amely szervezeti sajátosságaira nézve alapvetően inkább belső, rendvédelmi karakterű fenyegetés, mint külső támadás.

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

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

## **2.2. AZ ISZLÁM ÁLLAMMAL MEGÚJULÓ NEMZETKÖZI TERRORIZMUS**

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

Ez a jelleg a fenyegetések kezelése terén több kérdést is felvet. Egyrészt a sajtó és vélemény szabadság vonatkozásában felmerülhet a kérdés, hogy ha egyáltalán mérlegelhető, akkor mennyiben vethető fel az állami védelmi beavatkozás azon kommunikék, spamek, vagy kampányvideók ellenében, amelyekkel az Isz-

lám Állam időről időre elárasztja az internet világát. Ezen túlmenően azonban az is egy nyitott kérdés, hogy a kiterjedt nemzetközi szövvényes kapcsolati és toborzási séma teret engedhet-e a magánkommunikáció kiterjedtebb állami megismerése felé, hiszen legyünk teljesen őszinték, a hatékony felderítés és elhárítás ilyen jogkorlátozások nélkül elképzelhetetlen.

Ebben az első problémakörben tehát azzal kell szembesülnünk, hogy miközben az Iszlám Állam egy antiimperialista forradalmat vív a Nyugat szövetségeseinek számító közel-keleti hatalmak ellen és saját területi autonómiára tör, aközben sikeresen használja ki a nyugati szemlélet alapjogi garanciarendszerét úgy a toborzás, mint az egyes finanszírozási vonatkozások tekintetében. Ez a kihívás azért külön kiemelendő, mert az e területekre vonatkozó korlátozások törvényi körének bővítése egyértelműen ellentétes lehet a nyugati liberális állampfogással, méghozzá egy olyan környezetben, ahol a közvetlen fenyegetés egy tényleges támadásig nem, vagy megnyugtatóan nem bizonyítható.

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

### **3. ÉSZREVÉTELEK A MAGYAR JOGRENDSZER FEGYVERES VÉDELMI INTÉZMÉNYEIHEZ A KORTÁRS KIHÍVÁSOK TÜKRÉBEN**

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

Elsőként az vizsgálendő, hogy Magyarország tekintetében milyen a fegyveres védelem elhatárolási rendszere. E tekintetben – ahogy fentebb már utaltunk rá – egy rendkívül erőteljes elhatárolási szisztémával találjuk szembe magunkat, amely – 1989 óta – élesen elkülöníti az alapvetően kifelé ható fegyveres erő, és az alapvetően befelé ható rendvédelmi szervek feladatait. Az Alaptörvény 45. cikk (1) bekezdése egyértelműen és szigorúan vonja meg a Magyar Honvédség karakterének és feladatainak határát, amikor rögzíti, hogy „Magyarország fegyveres ereje a Magyar Honvédség. A Magyar Honvédség alapvető feladata Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelme, nemzetközi szerződésből eredő közös védelmi és békefenntartó feladatok ellátása, valamint a nemzetközi jog szabályaival összhangban humanitárius tevékenység végzése.” Ez a megfogalmazás ugyanis alapvetően külső védelmi feladatokat tételez, amelyekbe békeidőben nehezen lenne beleérthető bármely belső védelmi tevékenység. Ezt a feladatkört némileg részletezi a honvédelemről és Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Hvt.) 36. § (1) bekezdése, amely kiterjedtebb jelentőségű belső védelmi karakterű feladatként csak a kiemelt objektumok védelmét határozza meg, amely oksági összefüggés alapján levezethető Magyarország függetlenségének a védelméből, hiszen a honvédelmi szempontból fontos létesítmények biztonsága feltétele e feladat ellátásának. Ez a lehatárolás szük-



séggéppen azt is jelenti, hogy normál – tehát békeidejű – jogrendben a Magyar Honvédség belső védelmi feladatokat alapvetően nem láthat el, ilyenekre nem használható. Ennek megfelelően a belrend fenntartása az Alaptörvény 46. cikk (1) és (3) bekezdése alapján a rendőrség és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok feladata, amit az Alaptörvény úgy fogalmaz meg, hogy „a rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme”, valamint úgy, hogy „a nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladata Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése.” Ha és amennyiben ez utóbbiak a rend és stabilitás fenntartására nem mutatkoznának elégségesnek, úgy a védelem biztosítására egyetlen lehetőség van, a szükségállapot elrendelése és ezzel a Magyar Honvédség erőinek felhasználása belföldön is.

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

Ez az alkotmányos szabályozás meglehetősen erőteljes korlátozást jelent akkor, amikor Hazánkban sem a belügyi, sem a honvédelmi erők nem tekinthetők nagy számúnak, vagyis egy kiterjedt válsághelyzetben – legyen az terrortámadás, vagy hibrid típusú fenyegetés – az egyes szervezetek egyébként egymásra lennének utalva. Ez az alkotmányos megoldás alapvetően afelé mutat, hogy valódi válsághelyzetben a védelem tényleges megvalósítása érdekében a törvényhozás rá van szorítva a különleges jogrend valamely formájának bevezetésére, ha annak alkotmányos feltételei fennállnak.

A szabályozás tekintetében alapvető hiátusként értelmezhető, hogy a terrorellenes intézkedések alkotmányos szinten nem jelennek meg a fegyveres erő feladatkörében. Ezt a körülményt pedig meglátásom szerint a Hvt. 79. § k) pontja sem tudja áthidalni a speciális terrorellhárító intézkedésekre adott felhatalmazással, mivel az Alaptörvény rendelkezései szerint a megelőző védelmi helyzetben a Magyar Honvédség felhasználása nem megengedett, vagyis az közvetlenül ilyen műveletekben nem vehetne részt a jelenlegi szabályozás szerint.

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

#### 4. JAVASLATOK A FEGYVERES VÉDELEM JOGI INSTRUMENTUMAINAK FEJLESZTÉSÉRE, ÚJRA-GONDOLÁSÁRA

A fentebb leírt szabályozási aggályok mellett mindenképp ki kell emelni azt a körülményt, hogy bár a fegyveres védelem klasszifikálása – belső és külső védelemre bontása – szükséges, de nem válhat alkotmányosan beágyazott és a békeidőszakban fel nem oldható dogmává. Ahogy ugyanis Max Weber az állam legitím fizikai erőszak monopóliumáról egyes számban beszél, úgy értelemeszerű, hogy az állam egyazon erőszakkal jár el minden fenyegetéssel szemben és hatásköri-szervezeti felosztás alapvetően kiképzési, szervezési, intézkedési sajátosságok szerint történik meg. A fegyveres védelmi szervezet tagolódása tehát nem jelentheti senki számára azt, hogy ahány fegyveres védelmi szervezet van, az államnak annyi féle erőszak áll a rendelkezésére. A különleges jogrend, vagyis a végső intézkedések meghozatalának időszaka ugyanis pont azt mutatja, hogy az állam által alkalmazott erőszak nem csak történeti eredetében, de funkciójában is egy töről fakad, annak alapvető rendeltetése, hogy akár a támadók életének kioltásával is garantálja az állam rendjének, működésének, függetlenségének fennmaradását. Ez az egyazon erőszak pedig szükségképpen azt jelenti, hogy azt ott és akkor kell alkalmazni, amikor és ahol azt a támadások megkívánják, a támadás karaktere függvényében. Ehhez természetesen a szükséges alkotmányos kereteket meg kell teremteni, de nem mutatkozik ésszerűnek az a felosztás, amely a normál – békeidejű – jogrendben kizárja a fegyveres erő érdemi belföldi bevetését még a rendvédelmi erők támogatásának kereteiből is.

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

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

*„A Kormány fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése, vagy Magyarország területén végrehajtott váratlan támadás esetén a támadás elhárítása, Magyarország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő készségi erőkkel való oltalmazására, a törvényes rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében – szükség esetén a köztársasági elnök által jóváhagyott fegyveres védelmi terv szerint – a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig a támadással arányos és arra felkészített erőkkel azonnal intézkedni köteles.”*

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

Amennyiben a jogalkotó egy a feladatkörök és a szervezetek tekintetében is rugalmasabb szabályozás mellett dönt, úgy meglátásom szerint a külső és belső védelmi erők feladatköreinek átfogó újragondolása jelentheti az első lépést. Ennek keretében alkotmányos szinten emelendő be a terrorellenes és a belső fegyveres csoportok elleni fellépés a Magyar Honvédség feladataiba, valamint szükségesnek mutatkozik annak meghatározása is, hogy melyek azok az esetkörök, amelyeknél – a törvényhozás azonnali tájékoztatása és minősített megerősítő döntése mellett – a Magyar Honvédség belföldön is bevethető a szükségállapot kihirdetése előtt. Ennél a szabályozási szisztémánál javallott lenne a feladatsoportok meghatározása is, így például annak lehetővé tétele, hogy az ország közrendjét és közbiztonságát kiemelten fenyegető támadás, vagy annak veszélye esetén egyes kiemelt közterületek védelmében a Magyar Honvédség közreműködjön. Az átfogó felhasználás lehetőségétől még az esetkörök megjelölése mellett is tartózkodni kell a békeidő vonatkozásban, tekintettel arra, hogy az mind a kiképzés, mind a feladatellátás tekintetében olyan terheket jelenthetne, amely az alaprendeltetési feladatokat veszélyeztetné, nem utolsósorban pedig alkotmányosan aggályosnak is mutatkozhatna. Ebben a szabályozási szisztémában a különleges jogrend tekintetében mérlegelendőnek tartom az esetkörök újragondolását és rugalmasabbá tételét is, valamint bizonyos felkészülési felada-

tok és intézkedések áthelyezését a békeidejű döntéshozási folyamatokba az Országgyűlés minősített többségű döntésével. A különleges jogrend ugyanis természeténél fogva a békeidejű – normál – jogrend részleges vagy akár szinte teljes felfüggesztését jelenti, ami bizonyos felkészülési időszakokban, mint amilyenekre a megelőző védelmi helyzet intézménye kialakításra került, nem feltétlenül indokolt. Egyes területek hadműveleti felkészítése, a ki- és beutazások korlátozása, vagy akár ellenőrző-átérésztő pontok létesítése bizonyos területeken ugyan sérti a normál jogrend szerinti egyes jogok gyakorlását, de meglátásom szerint nem feltétlenül jelenti a teljes jogrend sérelmét vagy az attól való rendszerszintű eltérés igényét. Egy ilyen szabályozási megoldással a védelmi felkészülés rugalmasabbá tehető lenne, de a teljes jogrendszer egésze nem kerülne különleges állapotba, miközben a politikai felelősség megtartható volna, hiszen a különleges jogrend tekintetében így vagy úgy, de a törvényhozás minősített többsége mindenképp döntést hoz.

## ÖSSZEGRÉS

A kortárs kihívások egyértelműen egy gyorsabb reagálást és egy komplexebb szemléletmódot követelnek meg az állam fegyveres védelmétől. Ez a reagálás a megfelelő személyi és anyagi ráfordítások mellett a szabályozás újragondolásával valósítható meg, méghozzá oly módon, hogy abban nagyobb szerepet kapjon az operativitás és az alkotmányos garanciák a törvényhozó többségi kontrolljával – hasonlóan más ma már létező esetkörökhöz – szelesebb körben legyenek követő természetűek.

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

Ez az újragondolás nem jelenti a fegyveres védelem hosszú differenciálódásának a tagadását, vagy a kialakult rendszer teljes elvetését, csupán azt a szükeget fogalmazza meg, hogy a kritikus időszakokban – amelyek nem feltétlenül fenyegetik alapjaiban a teljes jogrendet és indokolják a különleges jogrend bevezetését – lehetőséget kell teremteni az erők ésszerű, hatékony, összpontosított felhasználására és a fegyveres védelem tekintetében egy valóban átfogó megközelítés szabályozási szintű bevezetésére.

Meglátásom szerint ezek a módosítások egy olyan nem nagy lélekszámú fegyveres védelmi rendszerrel működő ország számára, mint amilyen Magyarország, létkérdés lehet a 21. század legújabb fegyveres kihívásaival szemben, amelyeken a szükség óráján életek tömege, valamint a béke és a biztonság állhat, vagy bukhat.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1] ACKERMAN, BRUCE: A terrorizmus és az alkotmányos rend, in *Miskolci Jogi Szemle*, 2008/2. szám, 131-147. o.
- [2] ARANY ANETT – N. RÓZSA ERZSÉBET – SZALAI MÁTÉ: Az Iszlám Állam – következmények, in *KKI-tanulmányok*, T-2015/1.
- [3] BERKI GÁBOR: A kibertéri konfliktusok változásai, in *Hadmérnök*, 2013/1. szám, 173-185. o.
- [4] BODA MIHÁLY: A terrorizmus morális megítélése, in *Hadtudomány*, 2012/1-2. szám, 138-151. o.
- [5] BRZEZINSKI, ZBIGNIEW: *A nagy sakktabla*, 1999, Európa könyvkiadó, Budapest.
- [6] CHALIAND, GERARD – BLIN, ARNAUD: *The History of Terrorism from Antiquity to Al Qaeda*, 2007, University of California Press, Los Angeles – London.
- [7] CHRISTIAN LÁSZLÓ: *A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség*, 2011, Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr.
- [8] FARKAS ÁDÁM: A totális védelemről, in KECSKÉS GÁBOR (szerk.): *Doktori Műhelytanulmányok 2013.*, 2013, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr, 153-168. o.
- [9] FARKAS ÁDÁM: State and its Defence as Historical Constellation: Thoughts on the Historical Improvement of Modern States' Armed Defence with Regards to Carl Schmitt's Tropes of Total State and Total War, in KÁLMÁN JÁNOS (szerk.): *Legal Studies on Contemporary Hungarian Legal System*, 2014, Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 39-60. o.
- [10] FUKUYAMA, FRANCIS: *A történelem vége és az utolsó ember*, 2014, Európa könyvkiadó, Budapest.
- [11] FUKUYAMA, FRANCIS: *Államépítés, kormányzás és világrend a 21. században*, 2005, Századvég kiadó, Budapest.
- [12] HÁRDI ISTVÁN: A terrorizmusról, in *Magyar Tudomány*, 2009/8. szám, 932-936. o.

- [13] HUNTINGTON, SAMUEL P.: *A civilizációk összecsapása és a világtrend átalakulása*, 1998, Európa könyvkiadó, Budapest.
- [14] KATZMAN, KENNETH – BLANCHARD, CHRISTOPHER M. – HUMUD, CLARA E. (et. al.): *The „Islamic State” Crisis and U.S. Policy*, 2015, Congressional Research Service, Washington.
- [15] KEEGAN, JOHN: *A hadviselés története*, 2002, Corvina kiadó, Budapest.
- [16] KIS-BENEDEK JÓZSEF: Az Iszlám Kalifátus és a globális dzsihád új tendenciái, in *Hadtudomány*, 2014/3-4. szám, 22-33. o.
- [17] KOVÁCS LÁSZLÓ: Európai országok kiberbiztonsági politikáinak és stratégiáinak összehasonlító elemzése I., in *Hadmérnök*, 2012/2. szám, 302-311. o.
- [18] KRASZNAVY CSABA: A polgárok védelme egy kiberkonfliktusban, in *Hadmérnök*, 2012/4. szám, 142-151. o.
- [19] N. RÓZSA ERZSÉBET: Az Iszlám Állam előretörése Irakban és az amerikai válaszcsepások, in *Nemzet és Biztonság*, 2014/4. szám, 56-61. o.
- [20] NAPOLEONI, LORETTA: *Az iszlamista főnix, Az Iszlám Állam születése és a Közel-Kelet újrafelosztása*, 2015, HVG kiadó, Budapest.
- [21] NAPOLEONI, LORETTA: *Terror Incorporated, Tracing the Dollars Behind the Terror Networks*, 2005, Seven Stories Press, New York.
- [22] NAPOLEONI, LORETTA: *Terrorism and the Economy, How the War on Terror is Bankrupting the World*, 2010, Seven Stories Press, New York.
- [23] PATAKI MÁRTA – KELEMEN ROLAND: Kiberterrorizmus. A terrorizmus új arca, in *Magyar Rendészet*, 2014/5. szám, 103-116. o.
- [24] PATAKI MÁRTA – KELEMEN ROLAND: Terrorizmus 2.0, in *Diskurzus*, 2013/különszám, 4-15. o.
- [25] RÁCZ ANDRÁS: Nem állam az államban – a kelet-ukrajnai szeparatizmusról, in *Nemzet és Biztonság*, 2014/5. szám, 124-131. o.
- [26] RÁCZ ANDRÁS: Oroszország hibrid háborúja Ukrajnában, in *KKI-tanulmányok*, T-2014/1. szám.
- [27] RASMUSSEN, MIKKEL VEDBY – STRUWE, LARS BANGERT – HOFFMANN, RUNE (et. al.): *The Ukraine Crisis and the End of the Post-Cold War European Order: Options for NATO and the EU*, 2014, Centre for Military Studies - University of Copenhagen, Copenhagen.
- [28] RÉPÁSI KRISZTIÁN: Franciaország iszlamista terrorfenyegetettsége, in *NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések*, 2015/2. szám.
- [29] RIT Capital Partners plc: *Report & Accounts for the year ended 31 December 2014*, 2015, RIT Capital Partners, London.
- [30] SELJÁN PÉTER: Harc az Iszlám Állam ellen, in *Nemzet és Biztonság*, 2014/5. szám, 63-74. o.
- [31] SINGLETON, MARK: *Paris 7-8 January: Darkness in the City of Light*, 2015, International Centre for Counter-Terrorism, Hague.
- [32] TÁLAS PÉTER (szerk.): *A globális terrorizmus: Biztonsági kihívások és stratégiai válaszok*, 2013, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest.
- [33] TÁLAS PÉTER (szerk.): *A terrorizmus anatómiája*, 2006, Zrínyi kiadó, Budapest.
- [34] TÁLAS PÉTER: A jelenlegi ukrán válságról 2.0., in *NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések*, 2014/8. szám.
- [35] TÁLAS PÉTER: Az ukrán válság értelmezési kereteiről és az ukrán választásokról, in *Nemzet és Biztonság*, 2014/5. szám, 111-123. o.
- [36] TÁLAS PÉTER: Folytatódó ukrán válság, in *Nemzet és Biztonság*, 2014/4. szám, 63-74. o.
- [37] TOMOLYA JÁNOS – PADÁNYI JÓZSEF: A terrorizmus és a gerilla-hadviselés azonosságai és különbségei, in *Hadtudomány*, 2014/1. elektronikus szám, 126-154. o.
- [38] TOMOLYA JÁNOS – PADÁNYI JÓZSEF: A terrorizmus jelentette kihívások, in *Hadtudomány*, 2012/3-4. szám, 34-67. o.
- [39] TOWNSHEND, CHARLES: *A terrorizmus*, 2003, Magyar Világ kiadó, Budapest.
- [40] TRENIN, DMITRI: *The Ukraine Crisis and the Resumption of Great-Power Rivalry*, 2014, Carnegie Moscow Center, Moscow.
- [41] Unclassified Version of March 6, 2015 Message to the Workforce from CIA Director John Brennan: Our Agency’s Blueprint for the Future. Elérhető: <https://www.cia.gov/news-information/press-releases-statements/2015-press-releases-statements/message-to-workforce-agencys-blueprint-for-the-future.html> (2015.03.08.).
- [42] VON CLAUSEWITZ, CARL: *A háborúról*, 2014, Zrínyi kiadó, Budapest.
- [43] WARREN, PETER – STREETER, MICHAEL: *Az internet sötét oldala – Vírusírok, adatrablók, hackerek – és amit tehetünk ellenük*, 2005, HVG kiadó, Budapest.
- [44] WEBER, MAX: A politika mint hivatás, in WEBER, MAX: *Tanulmányok*, 1998, Osiris Kiadó, Budapest.
- [45] WILSON, ANDREW: *The High Stakes of the Ukraine Crisis*, in *Current History* (2014), elérhető: [http://www.currenthistory.com/Wilson\\_Current\\_History.pdf](http://www.currenthistory.com/Wilson_Current_History.pdf) (2015.02.22.).

- [46] WRISTON, WALTER: *The Twilight of Sovereignty*, 1992, Charles Scribner's Sons, New York.  
[47] ZAKARIA, FAREED: *A posztamerikai világ*, 2009, Gondolat kiadó, Budapest.