

FARKAS ÁDÁM

TÉVELYGÉSEK FOGSÁGÁBAN?

Tanulmányok az állam fegyveres
védelmének egyes jogtani és államtani
kérdéseiről, különös tekintettel
Magyarország katonai védelmére

MAGYAR KATONAI JOGI
ÉS HADIJOGI TÁRSASÁG

Farkas Ádám

TÉVELYGÉSEK FOGSÁGÁBAN?

Tanulmányok az állam fegyveres védelmének
egyres jogtani és államtani kérdéseiről, különös
tekintettel Magyarország katonai védelmére



A kötet közreadását a Nemzeti Tehetség Program végrehajtásának 2015-2016. évi cselekvési programjáról szóló 1390/2015. (VI.12.) Kormány határozat alapján finanszírozott NTP-EFÖ-P-15-0426 számú "Az egyedi fejlesztést biztosító ösztöndíjak" pályázat keretében a szerző számára megítélt ösztöndíj tette lehetővé.



EMBERI ERŐFORRÁS
TÁMOGATÁSKEZELŐ

FARKAS ÁDÁM

TÉVELYGÉSEK FOGSÁGÁBAN?

*Tanulmányok az állam fegyveres védelmének egyes
jogtani és államtani kérdéseiről, különös tekintettel
Magyarország katonai védelmére*

Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság
Budapest, 2016.

Tévelygések fogságában?

Tanulmányok az állam fegyveres védelmének egyes jogtani és államtani kérdéseiről, különös tekintettel Magyarország katonai védelmére

Írta és a borítót tervezte:

Dr. Farkas Ádám főhadnagy

Szaknyelvi lektor:

Dr. Baranovszky Adrienne

Dr. Raffay Bálint

Minden jog fenntartva!

A kötetben foglalt tanulmányok kizárólag a szerző személyes szakmai álláspontját tükrözik és nem tekinthetők a szerzőt foglalkoztató intézmények, vagy a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság hivatalos álláspontjának.

A kézirat lezárásának időpontja: 2016. április 3.

ISBN

978-963-12-5593-5

978-963-12-5594-2 (online)

Kiadó:

Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság

Kiadó képviselője:

Dr. Székely György nyá. dandártábornok

Készítette:

 **Könyvműhely.hu**
PARTNER A KÖNYVKIADÁSBAN

© Farkas Ádám, 2016.

© Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2016.

Édesanyámnak

„Az az elképzelés, hogy a háború néhány bravúros lovasroham, remekül kivágott menetelések, katonák és tisztek hőstetteinek sorozata, menthetetlenül elavult.”

Alekszej Nyikolajevics Tolsztoj

„...az olyan világ, amelyben nem léteznek hadseregek – fegyelmezett, engedelmes, törvénytisztelő hadseregek –, lakhatatlan volna. Az ilyen hadseregek a civilizáció eszközei és egyben ismertetőjegyei is, létezésük nélkül vagy primitív szintre süllyedne az élet, a »katonai horizont« alá, vagy törvények nélküli káoszba, a »mindenki, mindenki ellen« szüntelen háborúságába.”

John Keegan

TARTALOM

Tartalom	1
A szerző előszava	3
Köszönetnyilvánítás	9
Első Rész: Az állam fegyveres védelmének alapvonalairól	11
Gondolatok az állam és a fegyveres erőszak történelmi összefonódásáról	13
A fegyveres erőszak az államról és a jogról alkotott fogalmaink körében	39
Kitekintés a védelmi alkotmány, valamint a fegyveres – és különösen katonai – védelem jogfogalmainak egyes nemzetközi vonatkozásaira	67
Gondolatok az állam fegyveres védelmének egyes rendszertani kérdéseiről	85
Második Rész: A rövid 20. század és a 21. század trendváltozásai, valamint ezek hatása Magyarország fegyveres védelmére	113
A totális államtól a totális háborún át a totális védelemig	115
Szemléletváltást védelmi aspektusban!	143
A szerzőről	195
A szerző jelentősebb publikációi	197

A SZERZŐ ELŐSZAVA

A 21. század eleje meggyőződésem szerint egy történelmi jelentőségű, de átmeneti korszak, melyet sajnos az eddig megkérdőjelezhetetlennek tartott rendszereink és megoldásaink megingása, majd újragondolása, valamint az egyre véresebb biztonsági fenyegetések jellemeznek. Ezek árnyékában úgy sejlik, mintha a második világháború borzalmaira adott válaszként és a transzatlanti modell mellett sokáig élő totalitárius kihívás ellensúlyaként 1945 után túlhajsoltuk volna az individualizmust, majd a Szovjetunió összeomlása után az állam túlkorlátozását, melyeket egyre szélesedő és duzzadó jogok talapzatára helyeztünk, egy új végpontba – a neoliberalizmusba – jutva. Ennek azonban ára volt. Ezt az árat pedig úgy az anyagiak, mint a hatáskörök tekintetében Európa mintha az állam hatalmi karakterén, ha úgy tetszik, erején spórolta volna meg az amerikai védőernyő alatt, egy felemás – fegyveres erőnek híján lévő – európai egység kibontása közepette. Tette mindezt egy olyan korban, ahol a fenyegetések nem szűntek meg, csupán az egy hatalmas fenyegetést számos, összességében talán még nagyobb, de egyenként kisebb fenyegetés váltotta fel. Ezzel pedig Európa mintha elszakadt volna a világ hatalmi és biztonsági realitásaitól. Ahogy Kissinger fogalmaz: „Noha Európa alakította ki a hatalmi egyensúlyon alapuló rendet, most, furcsa módon, tudatosan és nagymértékben korlátozta új intézményeiben a hatalmi komponens szerepét. S minthogy leépítette katonai potenciálját is, nem sok mozgásteret maradt, ha valahol semmibe veszik az egyetemes normákat.”¹

A 21. század eleje azonban válságok, új háborúk és új fenyegetések hatására irányváltást hozott. Olyan változást, mellyel újra az állam és a centralizáció felé, az individualizmus után pedig az organizatórius szellemiség felé fordulunk, s a közösséget és annak biztonságát kezdjük ezzel újra előtérbe helyezni. Mintha napjainkban kezdenénk újra megérteni az állam megkerülhetetlen és folyton megújuló jelentőségét is. Ez persze nem jelenti – sőt nem jelentheti – az egyén fontosságának, bizonyos alapjogi vonatkozású – és elsősorban normál jogrendbeli – sérthetlenségének elvitatását, csupán annak felismerésével jár, hogy az egyén kibontakozása csak akkor valósulhat meg, ha az ehhez szükséges – és korszakonként változó – biztonsági szint és nyugalom garantált. Ennek a biztonságnak pedig a létbiztonság a fundamentuma, amit még mindig az államok biztosítanak fegyveres védelmi szervezeteik útján.

¹ Henry Kissinger: Világrend. Budapest: Antall József Tudásközpont, 2015, 15. o.

Pontosan a kibontakozáshoz, a közösségbe ágyazott egyéni, és általa a közösségi, nemzeti fejlődéshez szükséges kiszámítható, biztonságos lét követelménye az, ami miatt az ember társias lény, és ami miatt már történelme hajnalán közösségekbe, majd premodern államokba rendeződött. Ezek a közösségi entitások ugyanis garantálni tudták ezt a mindenkor viszonylagos biztonságot és a folyamatos fejlődés lehetőségét, még hozzá úgy, hogy alapvető eszközként operáltak a kényszerrel és szükség esetén a szervezett erőszakkal, aminek az európai civilizációban éppúgy voltak elburjánzó, mint elsorvadó kilengései, melyeket nagy fordulatok követtek.

Európa mintha az államiság és a fegyveres védelem tekintetében a szélsőségek között tévelyegne története során, amely hatás fokozottan érvényesül a totalitárius rezsimeket megelő országok tekintetében. Ma azonban egy új fordulópontra megélő vagyunk, melyben esélyt kaptunk a szélsőségesség elkerülésére, de melyben szükségképpen meg kell erősítenünk az államot a közösségi lét érdekében. Ehhez azonban ki kell törnünk tévelygéseink fogságából, mely hol eltúlozza a fegyveres szervek rendszerének megrajzolását, hol pedig elsorvasztja azt, s újra kell értelmeznünk a közösségi lét érdekében működő fegyveres védelem kérdéseit is.

A közösségi lét – értelemszerűen – korlátozás az egyén szabadsága szempontjából, ami még mindig lényegesen – fel nem mérhetően – kisebb áldozat, mint annak a békétlen és állatias állapotnak a megszenvedése, amit a szerződéselméletek képviselői a természeti állapot, vagy a „*mindenki harca mindenki ellen*” jellemzőivel írtak le, valamint kisebb áldozat annál is, amit adott esetben a tömegeket kizsigerelő, szabadjára engedett kapitalizmus megszenvedése jelentett korábban. A nagyobb jó, a – történelmi korszakokként más-más mértékű – béke és biztonság érdekében a közösségnek norma kell, ami meghatározza, hogy az egyes embernek mit szabad és mit tilos tennie a közösségi együttélés jegyében. Ez a norma határokat húz, szabadságot von el, de egyben lehetőséget ad arra, hogy a viszonylagos béke és rend ódiumával erőinket más, konstruktív kibontakozásra fordítsuk a mindennapi élet-halál harc helyett.

Ami pedig az ősi időkben – a törzsi időszakban – a társadalmi norma és a mögötte álló közösségi kényszer, majd a szekularizált modern állam megjelenéséig elsősorban a vallási, egyházi alapú – de már törvényesített – magatartásrend, az a modern világi államban az önállósult jogi norma. Ezek megvalósulását minden időkben egy nagyobb hatalmasság – a közösség, a teokratikus állam, majd a szekularizált állam – igyekezett garantálni, hova

tovább kikényszeríteni. Az államnak ugyanis a kezdetektől fogva immanens jellemzője a kényszer, a kényszerrel való fenyegetés, és ezek részeként a végső eszközként megjelenő erőszak.

A történelem korai időszakában természetzerű, hogy ez a kényszer és erőszak csak a legszükségesebb mértékig volt szabályozott, s pontosan ebben áll a modern államfejlődés egyik legnagyobb vívmánya, a jogállamiság felépítése. A modern állam kényszer- és erőszak-monopóliuma ugyanis a politikai döntések által létrehozott jogrend keretei között pontosan behatárolt, mind szervezeti, mind jogállási, mind hatásköri szempontból. Ezt a tényt mai jogtudományunk és jogi gondolkodásunk magától értetődő alapvetésként kezeli. Érdekes azonban, hogy az állam fegyveres erőszak apparátusának modern fejlődését, elméleti bázisát és történeti hátterét érdemben az állam- és jogtudomány dimenzióiban nem szokás firtatni és vizsgálni, csupán a legismertebb stációkat és a korszakokra vonatkozó általánosításokat dívik megtenni, holott a jogállam léte épp annyira függ a fegyveres védelemtől, mint a fegyveres védelem törvényessége, keretek közöttisége a jogállamiságtól, hiszen ezek egymást feltételező kölcsönhatásban vannak.

Kissé erősen fogalmazva: a mai magyar jogi gondolkodás kerüli az állam fegyveres védelmének, fegyveres kényszer- és erőszak-intézményeinek elméleti és történeti alapkérdéseit, legfeljebb esetenként kapargatja meg azok felszínét, miközben Nyugaton a katonai és a (nemzet)biztonsági jog is jó ideje felível a tudomány és az oktatás berkeiben. Ez pedig nem jelent egyebet, mint azt, hogy ismereteinkből jórészt hiányzik az állam egyik megkerülhetetlen és szükségképpen fogalmi, létérti elemének beható ismerete, s vele nemzeti jogtörténetünk egy kulcsfontosságú momentuma, ami egyben a béke és biztonság jövőbeni megőrzésének megkerülhetetlen alapja is, hiszen a jövő a múlt jelennel közvetített folyománya.

Ezen felismerés, vagy feltevés talaján – részint a Nemzeti Kiválóság Program keretében elnyert ösztöndíjak támogatásával –, a Honvédelmi Minisztérium tisztjeként és a győri Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karának, majd a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Karának oktatójaként az elmúlt több mint három évben arra törekedtem, hogy korábbi kutatásaimat, ismereteimet összehangolva e hiányosság pótlása felé tegyek néhány apró lépést. Tettem mindezt abban a reményben, hogy egyes részeredményeim legalább a vitaindítók lehetnek, amelyek révén az állam fegyveres védelmének állam- és jogtudományi aspektusai a mindennapi,

gyakorlatorientált kérdéseket meghaladva, egy mélyebb elméleti diskurzus tárgyává válhatnak. Meggyőződésem ugyanis, hogy a korszakos fejlődés és a tartós eredmények bázisát a jog területén a történelmi hagyományok ismerete és belátó felhasználása, a szükséges elméleti bázis kialakítása és figyelembe vétele, majd a gyakorlati szükségletek mérlegelése és e hármasság szinkronizálása hozhatja meg, amit a fegyveres védelem terén is érvényre kell juttatni. Ezt igyekeztem egyes tanulmányaimban, cikkeimben is megjeleníteni, melyekből jelen kötet válogatás formájában nyújt ízelítőt.

Minthogy meglátásom szerint az állam katonai védelme és a katonai jog vonatkozásaiban e hármasság szinkronizálása még várat magára, bízom abban, hogy eredményeim, gondolat kísérleteim, következtetéseim többeket ösztönöznek majd továbbgondolásra, együtt gondolkodásra, vagy akár szakmai vitára. Ez esetben ugyanis az alapvető cél már teljesült: az állam fundamentális jelenségét, a fegyveres védelmet, és annak szakmai-tudományos analizését elkezdjük beemelni az állam- és jogtudományi diskurzus ismert kérdéseinek sorába. A Honvédelmi Minisztérium katonajogászaként ugyanis úgy vélem, a tudomány terén is kötelességünk szolgálni gyakorlati munkánk mellett, ha úgy tetszik hidat verni az elmélet és a gyakorlat között.

Reményeimet és törekvéseimet pedig kényszerítően erősíti fel az az elvitathatatlan körülmény, hogy a korszakváltás, amelynek megélői vagyunk a Szovjetunió összeomlása óta, messze nem a biztonság megerősödése felé hat, hanem válságok és fenyegetések sorával jár. Az első – 2013-ban kezdődő – nemzeti kiválóság ösztöndíjas kutatásom időszakára már a katonai és biztonsági kiszervezés szerkezetváltási kérdései által sürgetett, illetve a nemzetközi terrorizmus által fenyegetett világban éltünk, túl voltunk az új közel-keleti háborúkon, valamint a grúz-orosz konfliktuson, és megéltük az arab tavaszt, Szíria polgárháborúba süllyedését, ami Európát migrációs szempontból még inkább ostromlott erőddé tette, miközben a kibervilág fenyegetéseivel is szembe kell néznünk. E kutatás időszakában aztán Ukrajna előbb egy forradalmi állapotba, majd a szakadár tevékenység miatt polgárháborús helyzetbe került, amit az orosz szerepvállalás egy újabb Kelet-Nyugat ellentét irányába tolt el, valamint a hibrid háború korát egy új hidegháború fenyegetésével kavarta fel. Ezek után pedig az Iszlám Állammal kiújult a nemzetközi terrorizmus fenyegetése, ami a párizsi mészárlással úgy tűnik, új irányba fordította a nyugati államot, s 2015. november 13-ával már második ösztöndíjas időszakom kezdetét is véráldozatokkal tematizálta.

Napjaink történelmi szituációjában tehát mindennél aktuálisabb Tolsztoj mottóként választott sorainak parafrázálása: *a fegyveres védelemről alkotott korábbi állami és jogi koncepcióink és megoldásaink menthetetlenül elavultak*. Ha ezen elavultság ellen nem teszünk, akkor a mulasztásunk árát ma már túlzás és demagógia nélkül mondhatjuk: vérrel és megszokott biztonságunk standardjainak feláldozásával fizetjük meg, s csak követői és kárvallottjai, de nem formálói leszünk az eseményeknek. Fukuyama gondolataival zárva: „A politikai intézmények sokszor lassú, fájdalmas fejlődésének mozgatója, hogy az egyes emberi társadalmak igyekeznek kollektíven fellépni az őket körülvevő környezet megrendezése érdekében. Politikai hanyatlás akkor következik be, amikor a politikai rendszereknek nem sikerül alkalmazkodniuk a változó körülményekhez.”² *Döntenünk kell tehát, hogy a fejlődés, vagy a hanyatlás útját választjuk...*

a szerző

² Francis Fukuyama: A politikai rend eredete – Az ember előtti időktől a francia forradalomig. Budapest: Akadémia kiadó, 2012, 24. o.

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

Szerzőként ezúton mondok köszönetet mindazoknak, akik tanácsaikkal, javaslataikkal, inspirációikkal, vagy sok esetben toleranciájukkal támogatták kutatásaimat és szakmai tevékenységemet.

Megkülönböztetett köszönet illeti családomat, akik megértésükkel és támogatásukkal segítettek és segítik kibontakozásomat, külön is kiemelve Édesanyámat, akinek a jelen kötetet ajánlottam, amiért áldozatvállalásával és nevelésével a küzdeni és fejlődni akarás útjára indított.

Külön köszönet illeti jelen kötet vonatkozásában kollégámat, Dr. Baranovszky Adrienne-t és hivatali felettesemet Dr. Raffay Bálintot, akik jelentős idő és energia ráfordításával, mint szaknyelvi lektorok segítettek a szöveg gondozását és véglegesítését.

Jelen kötet, illetve az itt szereplő egyes tanulmányaim véleményezése, és a megtett konstruktív észrevételek miatt köszönet illeti Prof. Dr. Cs. Kiss Lajos egyetemi tanár urat, Dr. Kádár Pál dandártábornok urat, Dr. Till Szabolcs ezredes urat, Dr. Balogh András József ezredes urat, Dr. Zséli János urat, dr. Kelemen Roland egyetemi tanársegéd urat, valamint Hegedűs Laura úrhölgyet.

Oktatói és kutatói tevékenységem, valamint korábbi publikációs törekvéseim támogatásáért ez úton is köszönetet mondok Prof. Dr. Mezey Barna egyetemi tanár, Prof. Dr. Szigeti Péter egyetemi tanár, Prof. Dr. Patyi András egyetemi tanár, Dr. Barna Attila egyetemi docens, Dr. Kálmán János egyetemi tanársegéd, Dr. Kovács Tamás nyugállományú altábornagy, Dr. Székely György nyugállományú dandártábornok, valamint Dr. Csiha Gábor alezredes uraknak.

ELSŐ RÉSZ:
AZ ÁLLAM FEGYVERES VÉDELME NEK ALAPVONALAIRÓL

GONDOLATOK AZ ÁLLAM ÉS A FEGYVERES ERŐSZAK TÖRTÉNELMI ÖSSZEFONÓDÁSÁRÓL¹

A 20. század utolsó másfél dekádjának átalakulása, vagyis a hidegháború vége óta eltelt időszak a reményteli várakozásokkal ellentétesen, nem mutat afelé, hogy a világ békésebbé, biztonságosabbá, kiszámíthatóbbá vált volna. Ebből szükségképpen következik az is, hogy újra kell gondolni számos aktuális kihívás és kérdés mellett a rend, biztonság és végső soron az állam védelmének kérdéseit. A szaktudományok – hadtudomány, biztonságpolitika, rendszertudomány – e kötelezettségüknek folyamatosan igyekeznek eleget tenni. Az állam- és jogtudományok tekintetében azonban jóval nagyobb kihívással találja szembe magát az, aki e kérdésekkel kíván foglalkozni.

Az állam fegyveres védelme a jogszabályi környezet értelmezésén és az általános tételeken túl ugyanis messze nem képezte, illetve képi napjainkban sem az állam- és jogtudományi gondolkodás közkedvelt kérdéseit. Hova tovább, elhanyagolt, periférikus témákról beszélünk a jogi diskurzus tekintetében, ha az állam fegyveres védelmére nyitunk kaput, miközben e kérdések egyre intenzívebb aktualitást nyernek, s egyre komolyabb nehézségekkel és megoldandó problémákkal küzdenek, melyeknek majd mindegyike jogi relevanciával bír.

Preventív háború, új típusú biztonsági kihívások, anti-terrorista tevékenység, kibervédelem és más funkcionális kérdések, továbbá az erőalkalmazás és a modern biztonsági környezet összefüggései mind-mind olyan részelemei a hatalmas vizsgálandó és megoldandó palettának, amelyekkel a jogtudomány méltán mondhatjuk, hogy hadilábon áll.

Álláspontom szerint ahhoz, hogy ezen kérdésekkel egyáltalán foglalkozni lehessen, szükséges néhány előkérdést tisztázni a fegyveres védelem, a katonai, illetve védelmi témakör vonatkozásában. Jelen tanulmányban ezen előkérdésekhez kívánok néhány gondolatot hozzáfűzni (1) az állam és a fegyveres erőszak történeti viszonya, valamint (2) az erőszak és az államfogalmak vonatkozásában.

¹ A tanulmány a szerző „Gondolatok az állam fegyveres védelméről” című, a Jogelméleti Szemle 2014/2. számában megjelent munkájának átdolgozott változata.

1. AZ ÁLLAM ÉS A FEGYVERES ERŐSZAK TÖRTÉNETI VISZONYÁRÓL ÁLTALÁBAN

Az állam és a fegyveres erőszak viszonya tekintetében a legplasztikusabb ismereteket talán a történelem lapjairól szerezhethetjük meg. Erdemes ezért kitekintetnünk a történelem fejlődésivére oly módon, hogy közben figyelmünket folyamatosan az adott korszakra jellemző fegyveres erőszakformákon tartsuk. Mondhatnánk úgy is, hogy az első kérdés, amire mindenképp válaszolnunk kell az elméleti alapok lefektetésénél, az a következő: van-e állam fegyveres erőszak nélkül?

Álláspontom szerint az állam elképzelhetetlen erőszak nélkül,² amit átütő erővel igazol az államfejlődés történeti íve éppúgy, mint a korunkban nap nap után – a régre nyúló történelmi folyamatok eredményeként – előbukkanó biztonsági tapasztalatok.³ Történelmi tapasztalataink azt mutatják, hogy az államiság fundamentumát az intézményesített hatalom és az erőszak monopolizálásának folyamata, majd princípiuma adja. Ebből

² E nézetemet mások mellet megerősíti Balogh László Levente is, mikor az állam és az erőszak viszonyát az erőszak privatizációja kapcsán veti politikatudományi vizsgálatok alá, s a modern államot és az erőszakot egymástól el nem választhatóként mutatja be. (Vö.: Balogh László Levente: Állam és erőszak. In Politikatudományi szemle 2011/1. szám, 119-132. o. Balogh László Levente: A Leviatán mint haszonállat: A szuverenitás és az állami erőszak-monopólium változásai. In Takács Péter (szerk.): Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság: Interdiszciplináris megközelítések. Budapest-Győr: Gondolat Kiadói Kör; MTA Jogtudományi Intézet, 2015. 397-408. o.).

Hasonló alapfeltevésre épül Samuel P. Huntington „A katona és az állam” című munkájában felépített gondolatmenete is, amely a katonai viszonyok történeti és politikai természetét vizsgálja. Lásd: Huntington, Samuel P.: A katona és az állam. Zrínyi kiadó – Atlanti kutató és kiadó, Budapest, 1994.

³ Ide értve a klasszikus háborús, bűnözési, vagy épp belbiztonsági fenyegetéseket, valamint az új típusú kihívásokat, mint a tömegpusztító fegyverek proliferációját, a nemzetközi szervezett bűnözést, a nemzetközi terrorizmust, a kiberhadviselést és a kiberterrorizmust, a bukott államokat, illetve a migrációs kihívásokat és az azokban rejlő közbiztonsági és közegészségügyi fenyegetéseket. Bővebben lásd: Deák Péter (szerk.): Biztonságpolitikai kézikönyv. Osiris kiadó, Budapest, 2007, 130-231. o. Deák Péter: Biztonságpolitika a hétköznapiakban. Zrínyi kiadó, Budapest, 2009, 105-154. o. Rada Péter: Átalakuló biztonsági kihívások. A biztonság dimenziói. Grotius portál (letöltve: 2014.04.27. - <http://www.grotius.hu/doc/pub/KZQSCF/rada%20p%C3%A9ter%20%C3%A1tala kul%C3%B3%20biztons%C3%A1gi%20kih%C3%ADv%C3%A1sok.pdf>).

következik az a másik historikus tapasztalat, hogy a történelemben jelentős – hatalmi⁴ – változások és fordulópontok szükségképpen újrarajzolják az államról alkotott képünket és fogalmainkat, s benne az intézményesült erőszak struktúráit és jellemzőit is.

Megelőlegezve a következőkben kifejtésre kerülőket, kiemelhetjük, hogy az állam fogalmának meghatározása rendkívül sokrétű és polémiák tárgyát képző kérdéskör. Mégis úgy vélem, van egy olyan eleme az államfogalomnak, amely vitán felül áll. Ez az elem a törvényesített és intézményesített erőszak. Ezt legplasztikusabban Max Weber írta le a legitim fizikai erőszak monopóliumaként. Látható azonban, hogy a politikai-katonai harc és az erőszak – ma is tartó szakadatlan változásban ugyan, de – történetileg vált az államfejlődés immanens részévé. Ideális és kívánatos volna az az állapot, melyben az állam végső alapja nem az erőszak, azonban a történelmi és kortárs valóság ezt az alapot követeli meg.

Az állam a maga erőszak-alkalmazó, illetve azzal fenyegető szervezeteivel, pontosabban az ezek által gyakorolt, igazolt és törvényes erőszakkal tartja fenn a társadalom rendjét. Mondhatnánk azt is, hogy a társadalmat fenyegető illegitim erőszak ellen az állam a legitim hatalomgyakorlás és a törvényesítettség által minősített erőszakkal veszi fel a harcot. Az állam helyzete ezért paradox: az erőszak egyszerre oka és okozata létezésének, persze nem azonos minőségben, nem azonos jelleggel, és nem azonos kiterjedésben.

⁴ „A hatalom történeti szerepe mint evidens sajátosság különösen jelentős a társadalom fejlődésének, törvényszerűségeinek megértése szempontjából. A hatalomelmélet kapaszkodókat és fogalmi distinkciókat adhat a történelemtudomány számára, viszont a hatalomelmélet éppen a történeti kutatások alapján ragadhatja meg a hatalom jellemzőit, történelmi hatását. [...] Elemi tény: a hatalom átfogó társadalmi jelenség [...] A közösségi létben a hatalmi szervek szükségszerűen megjelennek és intézményesülnek. Így a hatalmi tevékenységek (a kormányzati, közigazgatási, katonai, rendészeti, jogszolgáltató szervek működések), a politikai, ideológiai, gazdasági szervezetek (pl. egyházak, korporációk, szakszervezetek, pártok) és a különböző szabályozók (szokások, jogszabályok, politikai normák, igazgatási és ügyviteli szabályzatok, fegyveres testületek szolgálati szabályzatai), továbbá a kényszer, az erőszak, a háborúk, a hódítások, a gyarmatosítások, továbbá a politikai doktrínák, az ideológiák, a pártszerveződések, a tömegmozgalmak, a népfölkelések mind-mind hatalmi objektívációk.” Samu Mihály: Hatalomelmélet különös tekintettel az államra. Korona kiadó, Budapest, 2004, 16. o., 34. o.

Hasonló és szorosan ehhez kapcsolódó axiómaként vethetjük fel, hogy modern és a valóságban működő állam elképzelhetetlen jog nélkül. A jog meghatározása tekintetében pedig méltán kezelhetjük alapként Hans Kelsen megközelítését, miszerint a jog – és így az azt érvényesítő állam – nem más, mint kényszerrend, a társadalom létét, működését és biztonságát garantáló magatartásokat végső esetben kényszerrel garantáló rend.

Mindezekre figyelemmel igazoltnak mutatkozik a következő állítás: a katonai karakterű szervek az állami lét legalapvetőbb önfenntartó és önvédelmi intézményei, melyek révén képes a korlátlan és önkényes erőszak megakadályozására, függetlenül attól, hogy az külső vagy belső természetű, s ezzel párhuzamosan garantálja a normál rendet és normál állapotot.

A katonai karakterű szervek állami jelentősége és ereje azonban veszélyességbe fordulhat a történelem lapjain. Ennek egyik oka, hogy az állami erőszakszervek szervesen kötődnek a mindenkori – politikai döntéseket meghozó – hatalmi konstellációkhoz, és számos történelmi változásban a leváltott rendszer gyakorlatát örököltik át, csak más előjellel az új rend parancsára.⁵ Ez újfent megerősíti azt a tételt, hogy az állam, pontosabban az államrendszert meghatározó modell változása mindig együtt jár az állami erőszak-apparátus és a minősített erőszak változásával. Mondhatnánk azt is, hogy az állami erőszakszervek és a minősített erőszak változása nélkül nem képzelhető el történelmi korszakváltás, vagy ha úgy tetszik: rendszerváltozás. A másik ok a potenciális féktelenségre a történelmi mulasztások sora a politikai hatalomgyakorlás tekintetében. Vagyis annak fel nem ismerése, vagy el nem fogadása, hogy az állam katonai vonatkozásait – a jogállási, szervezeti kérdésektől egészen a különleges jogrend kérdéseiig – a békeidőszak megfontoltságával és bölcsességével, kimerítően kell szabályozni, s a törvények által meghatározott kereteket a katonai nevelés szerves és origoszerű részévé kell tenni az állam fegyvereseinek aktuálpolitikai elkötelezése nélkül. A

⁵ Francois Furet – Quinet gondolatait megidézve – a francia forradalom kapcsán emeli ki, hogy az erőszak mindvégig elkíséri az átalakulást, s csupán csak az változik, hogy kik és hogyan használják az erőszakot. „...a forradalom a terror fázisában, az abszolutizmus önkényuralmi gyakorlatát veszi elő a közjó bevált ürügyével, amely már az abszolút monarchia idején is jó szolgálatokat tett. Az örökös haladéktalanul az ős helyébe lép: Robespierre személyében Richelieu születik újjá.” Francois Furet: A forradalomról. Európa könyvkiadó, Budapest, 2006, 12. o.

kifinomult és részletező szabályozás és annak ismerete és tisztelete nélkül a vész napjaiban a katonai karakterű szervek reakcióit nem a törvény határozza meg, amelyre esküt tettek, hanem a rövid távú politikai-hatalmi aspirációk.

E tapasztalatok és hiányosságok azok, amelyek miatt az állam fegyveres védelmi vonatkozásai kényes kérdéssorként jelennek meg a politika, valamint az állam- és jogtudományok szempontjából is. Egyrészt számos történelmi példát ismerünk az erőteljes fegyveres szervek elfajzására. Másrészt a tárgykörre vonatkozó kimerítő történelmi ismeretek hiányában a 20. század a gyalázattól való elborzadás talaján valamiféle idealizált pacifizmussal válaszolt a történelem dicstelenségeire, ami azonban csak a bizonytalanság felé nyit utat, s a történelmi hibák megismétlése felé. Az a felismerés ugyanis ezek árnyékában tovaszáll, miszerint a védelmi apparátus – az esetek jelentős részében – akkor vált veszélyesé, amikor a politika és általa az állami döntéshozatal és működés zátonyra futott.

Fontos tehát leszögezni, hogy az állami erőszak természeténél fogva olyan, mint a fegyverek: használható támadásra és védekezésre egyaránt, de működésbe lépése a létesítő-fenntartó akarat és minőség függvénye.

Érdemes tehát végignézni azt a történelmi viszonyrendszert, amely állam és szervezett erőszak kezdeti frigye után a folytonos megújulás és módosulás állapotában leledzik még ma is, hiszen ezen látkép birtokában érthetőbben interpretálhatók a téma államfogalmi, rendszertani vonatkozásai és további elméleti kérdései.

2. ÁLLAM ÉS ERŐSZAK AZ ÓKORBAN

Az állam fegyveres védelmi szervezete tekintetében a legősibb intézmény vitathatatlanul a hadsereg, mely nélkül állam – és főleg jelentős állam – nem lépett a történelem színpadára. Ezeknek a hadseregeknek számos fajtája és közbenső fejlődési foka létezett már az ókorban is. A korszakról az mondható, hogy döntően kevésbé képzett, tömeges, ad hoc haderők jellemzik,⁶ melyek közül időről-időre kimagaslottak a legerőteljesebb és

⁶ Ezeket példázza Egyiptom hadserege a késő ramesszida korban (lásd: Salamon Konrád (szerk.): Világtörténet. Budapest: Akadémiai kiadó, 2006, 164-166. o.), amitől csak kis lépést jelentettek a III. Ramszesz által létrehozott katonai kolóniák. (Lásd: Salamon Konrád (szerk.) i.m. (2006) 167. o.).

A hadsereg fontossága persze megmutatkozik az ókor történelmének egészében a Csou-dinasztia uralma alatt álló Kínától (lásd: Salamon Konrád (szerk.) i.m. (2006)

legstabilabb formát jelentő, jól képzett, optimális létszámú, „quasi hivatásos” haderők, vagy haderőrészek.⁷ Az ókor első jelentősebb stratégiai szemléletet tükröző formációja a falanx volt, amely már operált az ismert civilizációk hadászati megoldásainak gyengeségeivel, és ezeket saját erősségé transzformálva igyekezett megjeleníteni. A Kelet-Nyugat ellentét, vagy ha úgy tetszik, Európa saját utas politikája már itt megjelenik, hiszen a „falanx előnye a keleti hadseregek laza harcrendjével szemben a harcosok összetartásában és a sorok tömörségében rejlett. A falanx előlről szinte sebezhetetlen volt; a hoplitészek a pajzsok fedezte dárdákkal meredező tömör falat alkottak. A falanx képes volt arra, hogy hatalmas frontális csapásokat mérjen és sikeresen visszaverje az ellenség rohamait. A könnyűgyalogság osztagai a falanx előtt sorakoztak fel, a lovasság pedig a szárnyakat fedezte”⁸ Ebből pedig az látható, hogy a görög-makedón hadászatban is elkülönítették már az „elit” erőket a taktika szintjén is, ami persze stratégiai szemléletet is igényelt, hiszen ezen erők kiképzése és kialakítása komolyabb erőfeszítéseket igényelt, mint a segéderőké.

187-191. o.), a kialakuló görög poliszokon (lásd: Salamon Konrád (szerk.) i.m. (2006) 212-217. o.) és a hellenisztikus monarchiakon át (lásd: Salamon Konrád (szerk.) i.m. (2006) 238-243. o.), Rómáig (lásd: Salamon Konrád (szerk.) i.m. (2006) 258-266. o.).

Az említett haderők összefoglaló hadtörténeti jellemzését lásd: Gonda András (szerk.): Hadtörténelem. Tankönyv a katonai főiskolák számára. Budapest: MH Tanintézeti Főnökség, 1994, 8-54. o.

⁷ Az egyik első ilyenként tartja számon Peter Harclerode a Kr. e. 1250-re datált asszír hadsereget, majd az követően a görög szárazföldi csapatokat. (Vö. Peter Harclerode: A háború eszközei. Budapest: Magyar Könyvklub, 2002, 9-10. o.) Ezt a nézetet magáénak tudja a Salamon Konrád szerkesztette Világtörténet is (lásd: Salamon Konrád (szerk.) i.m. (2006) 124-128. o.) azzal a pontosítással, hogy a görögök tekintetében a poliszok többségét egyfajta osztásrendszerrel szervezték meg, melyben az egyes társadalmi rétegek adták – mások mellett a felszerelések költségigénye alapján – a sereg egyes részeit (lásd: Salamon Konrád (szerk.) i.m. (2006) 212-220. o.). Ez alól jelentette az igazi kivételt Spárta (lásd: Salamon Konrád (szerk.) i.m. (2006) 220-222. o. Gonda András (szerk.) i.m. (1994) 32-35. o.) állandó és hivatásos katonáskodásra berendezkedő állama és társadalma. Az ókori görög hadkultúra fejlődéséről bővebben lásd: John Keegan: A hadviselés története. Budapest: Corvina kiadó, 2002, 223-258. o.

⁸ Sz. Sz. Lotockij (szerk.): A háborúk és hadművészet története. Budapest: Zrínyi Katonai Kiadó, 1975, 20-12. o.

E hadszervezés legfejlettebb európai típusát a mariusi reformot követő római hadsereg adta.⁹ Ez a modell a köztársaság válságával együtt alakult ki,¹⁰ amikor már láthatóvá váltak azok a folyamatok, melyek az állam teljes átalakulásához vezettek. A haderőreform okai a társadalmi problémák kiéleződésének és a politikai rendszer eróziójának egymást erősítő folyamataiból eredtek, amely az expanzió fokozott igényével vezette át a római államot a polgárháborúba, majd az egyeduralomba és a birodalmi létbe, s ezzel egy új stratégiai színtérre, ami új harcászati kihívásokat tárt a Római Birodalom elé.¹¹

Ezen a ponton, tekintettel a „quasi hivatásos” római légiókra, ki kell emelni a politikai filozófiák jelentőségét, és különösen Platonnak az államról írott művét. Ebben ugyanis megtalálhatók az állandóság, a hivatásos jelleg és a megfelelő létszám követelményei.¹² Feltehető, hogy

⁹ Lásd: John Keegan i.m. (2002) 263-279. o. Gonda András (szerk.) i.m. (1994) 65-68. o.

¹⁰ Lásd: Norman Davies: Európa története. Budapest: Osiris kiadó, 2002. 181. o. Salamon Konrád (szerk.) i.m. (2006) 279-288. o.

¹¹ „A rabszolgatartó társadalom hadművészete az kori Róma és Karthágó hadseregeinek tevékenységében érte el fejlődésének csúcspontját. Az időszámításunk előtti IV. században a rómaiak lemondtak a falanxszervezésről. Légioikat manipulusokra osztották, s áttértek a szélességében és mélységében tagolt harcrendre (1. sz. vázlat). A légio harcrendje a manipulusok 2-3 vonalból, a szárnyakon lovasságból, elől pedig könnyű gyalogságból állt. [...] Az ilyen harcrend lehetővé tette, hogy átszegdelt terepen harcot vívjanak, fokozzák az erőfelfejtést a mélységből, hogy üldözzék az ellenséget.[...] A római hadsereg harcászatiában jelentős változások történtek az i. e. I. században, amikor a légiókban cohorsokat – 360-600 emberből álló alegységeket – hoztak létre, amelyek képesek voltak harcászati részfeladatok megoldására.” Sz. Sz. Lotockij (szerk.) i.m. (1975.) 21-22. o.

¹² Az állandó védelmi erők elgondolása Platonnak az őrzőkről alkotott nézeteiben és az azokra vonatkozó pontos elvárások meghatározásában mutatható ki. A „hivatásos” jellegről lejegyzí, hogy mindenkinek egy mestersége legyen, majd ezt „Az állam területének védelme: a hivatásos hadsereg” címben fejti ki. Itt ugyanis kiemeli, hogy az öröknek a katonáskodás a mestersége, méghozzá a kívánt egyetlen mestersége. Ezen erők megfelelő méretéről egyrészt a „Mekkora legyen az állam?” cím alatt, másrészt pedig a „Háború” cím alatt találhatunk iránymutatást. Ezekben a fejtegetésekben azt mondja, hogy az állam méretét az egység fenntartására való képessége határozza meg: csak akkor lehet, amekkoraként még egységes. Mindazonáltal az államnak – minden eshetőséget számba véve – rendelkeznie kell háborúra kész, állandó sereggel, aminek

mihelyst Platon gondolatai hellén közvetítéssel részlegesen megvalósultak a római haderőben, hozzájárultak a történelem legismertebb és legmeghatározóbb hadseregének létrejöttéhez, új értelmet adva ezzel a birodalmi eszmének és a birodalmak korának. Ez pedig történelmi tanúságát adja annak, hogy az elméletnek, a tudománynak igenis jelentős hatása lehet az állam és a haderő fejlődésére és vele a történelem folyamataira.

3. ÁLLAM ÉS ERŐSZAK A KÖZÉPKORBAN ÉS A MODERNITÁSBAN

A római birodalom hanyatlásával azonban ezt a modellt a politikai törekvések megmérgezték,¹³ majd a Nyugat-Római Birodalom bukásával ez a hadszervezési és hadművészeti tudás Európában jó időre háttérbe szorult.¹⁴ A „sötét középkor” kifejezést vitatva ugyan, az biztosan állítható, hogy a jól szervezett, állandó, reguláris erők és az ezekhez tartozó élethivatású katonai pálya hosszú időre a történelem homályába veszett.¹⁵ A katonai demokráciák¹⁶ idejét a nemzet gerinceként számon tartott harcos

előfeltétele a megfelelő ráfordítások mellett a kimunkált képzés, nevelés és szervezés. Vö.: Platon: Az állam. Budapest: Cartaphilus kiadó, 2008, 65-78., 92-93., 103-107., 132-141., 201-209., 249-254. o.

¹³ Lásd: Salamon Konrád (szerk.) i.m. (2006) 308-314. o. Sz. Sz. Lotockij (szerk.) i.m. (1975) 25-30. o.

¹⁴ Lásd: John Keegan i.m. (2002) 280-296. o. Gonda András (szerk.) i.m. (1994) 71-75. o.

¹⁵ „A hadi mesterség az emberiség ősi alkotása. A katonai hivatást azonban csak nemrégiben teremtette meg a modern társadalom. Történelmileg a professzionalizmus a nyugati kultúra megkülönböztető jellegzetessége.” (Samuel P. Huntington i.m. (1994) 24. o.) Huntington ezzel értelemszerűen nem azt mondja, hogy a modern Európa előtt nem létezett fejlett hadviselési rend, vagy katonai professzió, hanem azt, hogy a tisztán katonai hivatásmodell hosszú fejlődés után a modern állammal és a modern állam által megkövetelt modern fegyveres védelmi intézményrendszerrel, a professzionalizmus követelményei és kizárólagossága mentén jött létre.

¹⁶ A katonai demokrácia intézményéről Morgan H. Lewis nézete idézendő fel, melyet az újabb hazai jogtörténet is elfogadott. Ennek lényege – nem csak a nomád népekre nézve – abban ragadható meg, hogy a társadalomfejlődés egy korszakában a tényleges hatalom többségi elven szerveződik, mely többség a fegyverképes, katonáskodó férfiakból áll, akik népük fennmaradását a különböző nagy katonai vállalkozások során biztosítják. Lásd: Morgan H. Lewis: Ancient society. Chichago: Charles H. Kerr&Company, 1877. Mezey Barna (szerk.): Magyar

nemesek,¹⁷ majd a nemesi bandériumok, de még inkább az időszakosan felfogadott zsoldoshadseregek kora követte.¹⁸

Ha a hadsereg-modellek változása mögött álló politikai átalakulásokra is kitekintünk, akkor teljesen egyértelműnek és szükségszerűnek mutatkozik a váltakozás. A Római Birodalom bukása után Európa a vándorló népek országútvá és csataterévé vált, melyek állami-társadalmi rendszerében a fegyverképes férfiak, mint a politikai nemzet adják a hadsereget. A letelepedést követően ez a modell már nem tartható fenn az állandó mozgás és fenyegetettség hiányában, illetve a termelési kényszer okán. A társadalom vagyoni és politikai differenciálódásával ezért a – szükség idején – katonáskodó nemesség és a kisszámú erősségek állandó védelmezői válnak a hadszervezés alapjává. A nemességnek ugyanis státuszérdeke volt, hogy megerősítse, illetve fenntartsa politikai befolyását, amiben a katonáskodás generális jelentőségű volt. Akkor pedig, amikor a termelés és a technika fejlődése, illetve a népesség növekedése ezt lehetővé és indokoltá tette, a közvetlen nemesi katonáskodást felváltották a bandériumok. Ezeknek a zsoldosság két irányból vetett véget. Egyrésről az uralkodók hatalmának megerősítése és a centralizáció nyitott teret a zsoldos seregek alkalmazására, másrésről pedig a főnemesek hatalmi törekvései is táplálták a bérelhető hadi-szaktudás és potenciál jelentőségét.

Mindeközben Európa az Oszmán Török Birodalom révén újra szembenézett a hivatásrendi katonáskodás intézményének erejével: a janicsárokkal.¹⁹ Részben az oszmán hatás, részben a zsoldosság intézménye aztán – párhuzamosan a reneszánsz gondolati újrafelfedezéseivel – kikényszerítette az állam és az állam védelmi rendszerének újragondolását, s mindezek a törvényalkotáson is lassanként otthagyták a lenyomatukat.

Alkotmánytörténet. Budapest: Osiris kiadó, 2003. Horváth Attila (szerk.): Magyar állam- és Jogtörténet. Budapest: Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2014.

¹⁷ Ahogy ezt magyar vonatkozásban Werbőczy is levezeti Tripartitumában a nemesség eredetéről szóló gondolatai körében. Vö.: Werbőczy István hármaskönyve. Budapest: Farkas Lőrincz Imre könyvkiadó, 2006, 73-74. o.

¹⁸ Lásd: Samuel P. Huntington: A katona és az állam. Budapest: Zrínyi Kiadó – Atlanti Kutató és Kiadó, 1994. 25-26. o. Gonda András (szerk.) i.m. 95-99. o.

¹⁹ A janicsárokról bővebben lásd: David Nicolle – Christa Hook: The Janissaries. London: Reed International Books, 1995. David Nicolle – Angus McBride: Armies of the Ottoman Turks 1300-1774. Oxford: Osprey Publishing, 1988. David Nicolle – Angus McBride: Armies of the Ottoman Turks 1775-1820. London: Reed Consumer Books, 1998.

Ebben az időszakban tekinthető meghatározó gondolkodónak Niccolo Machiavelli, aki a modern politikai filozófia mellett az állam védelme tekintetében is több művével alkotott – némileg talán méltatlanul elfeledve – jelentőset. Machiavelli a Fejedelemben rosszállóan írt a zsoldosokról,²⁰ s kiemelte, hogy „saját fegyverei nélkül egyetlen birodalom sem lehet biztonságban, s csak a jó szerencsében bízhat, mert nincs hozzá ereje, hogy megmeneküljön a bajban.”²¹ Ezen felül azonban a páratlan és talán félreértett gondolkodó gondosan kifejtette Lorenzo de Medicinek írott munkájában azt is, hogy saját erejének csak a saját népéből, polgáraiból, alattvalóiból verbuvált sereget tekintheti, s minden más csupán zsoldosereg, vagy segédhad,²² melyek jelentős alkalmazása kerülendő. A háború művészetéről írott munkájában azonban túllépett a véderők hatalomépítés felőli vizsgálatán. Alapvető – és korát meghaladónak mondható – nézeteket jegyzett le a seregek fontosságáról és szabályozásáról,²³ valamint azok háborúban való alkalmazásáról is. Mindezek persze még évszázadokon át nem teljesedtek ki igazán, mégis megmutatták a zsoldos ordó jelentékeny hibáit, és a gondolatok fonalán megmutatták a zsoldosságot felváltó újítások várható követelményeit.

A fordulat aztán a 17-18. században kezdődött el, amikor is az abszolút monarchiák Európája – lassú léptekkel ugyan, de – az állandó

²⁰ „Aki a zsoldosok fegyverére alapozza uralmát, sohasem érezheti magát biztonságban, mert a zsoldosok egyenetlenkedők, törtető, engedetlenek, hűtlenek; barátok közt hetvenkedők, az ellenséggel szemben gyávák; Istent nem félik, adott szavuk nincs, s a biztos romlás csak annyit késik, amennyire a támadást halogatják; békében ők fosztanak ki, háborúban az ellenség.” Niccolo Machiavelli: A fejedelem. Budapest: Cartaphilus, 2006. 61. o.

²¹ Niccolo Machiavelli i.m. (2006) 71. o.

²² Lásd: Niccolo Machiavelli i.m. (2006) 71. o.

²³ „De ha az ókori rendszabályokat tanulmányoznánk; akkor a polgári és katonaeletnél egységesebb, azonosabb dolgokat nem is találhatnánk; sem azt, hogy szükségszerűen annyira szeresse egyik dolog a másikat, mint ezek; ugyanis minden művészetben, amelyet csak megszerveznek egy társadalomban az emberek közös javára, minden rendszabály, amelyet azért foganatosítanak, hogy az emberek Isten és a törvények félelmében éljenek, hiába való lenne, ha a védelméről nem gondoskodnánk előre; azok a művészetek amelyek jól szervezettek, fenntartják még azokat is, amelyek nincsenek jól megszervezve. A jó rendszabályok viszont katonai segítség nélkül úgy vesznének kárba, mint egy fenséges királyi palota termei, amelyek már arannyal és ékkövekkel díszesek, de mert még befödve nincsenek, nincs ami megvédje őket az esőtől.” Niccolo Machiavelli: A háború művésze. Szeged: Szukits kiadó, 2001, 6. o.

hadseregekkel kezdte felváltani a zsoldosseregeket, s a nemesi előjogok – és kötelezettségek – mellett a professzionalizáció útjára lépett.²⁴ Ahogy Spengler írja: „A rendi államnak ebben az abszolút állammá alakulásában, amely mindent csak önmagára vonatkoztatva ismer el érvényesnek, a Nyugat, de éppígy Egyiptom és Kína dinasztiái is, a nem-rendet, a »népet« hívják segítségül és ismerik el ezzel politikai tényezőként.”²⁵ Talán e tekintetben is mondhatjuk, hogy kulcsfontosságú – igaz nem előzmények nélküli²⁶ – az 1648-as év, a Vesztfáliai béke. Ez a nemzetállamok kora mellett az új hadszervezés első korszakát nyitja meg a Nagy Francia Forradalomig terjedően.²⁷ „A politikai uralom biztosítására szükségessé vált és elégségesnek bizonyult a békeidőszakokban is fegyverben tartott, egyre nagyobb létszámú, egyre jobban felfegyverzett és ellátott, a központi hatalom elsődleges támaszát jelentő állandó hadsereg. Ezért ennek léte jellemezte az európai hadügyet az adott másfél évszázadban.”²⁸

A nagy európai államok a francia abszolutizmus modelljét követve kezdték meg hadseregeik átszervezését ez idő tájt. „A Habsburg uralkodók katonai politikáját tekintve a XVII. század vége és a XVIII. század eleje jelenti az átmenetet a pillanatnyi szükség szerint alkalmazott hadi erőkről egy állandó és egységes alapeszmék szerint berendezett sereg

²⁴ Lásd: Samuel P. Huntington i.m. (1994.) 26-42. o.

²⁵ Oswald Spengler: A Nyugat alkonya II. kötet. Budapest: NoranLibro, 2011, 468. o.

²⁶ Magyar vonatkozásban például – épp úgy mint Európa számos más állama tekintetében – már a 16. század végén felmerült a haderő átalakításának kérdése. „Az ország kétségbeesett állapota a törvényhozó rendeket végre valami gondolathoz juttatta és cselekvésre serkentette. S valóban az 1593-1604. évi országgyűlések tevékenysége nem maradt eredmény és nyom nélkül. A nemzeti állandó hadsereg eszméje vettetett el akkor, s a vetésből egy század leforgása alatt: a közös hadsereg kelt ki.” Bors János: Az állandó hadsereg kérdése Magyarországon 1593-tól 1715-ig. In Hadtörténelmi Közlemények, 1895. 8. kötet. 98. o.

²⁷ „A harmincéves háború befejezése után, 1648-at követően első lépésként az egyes államok megtartották zsoldosaikat a következő békeidőszakra is. A későbbi évtizedekben azután egyre nagyobb létszámú és egyre ütőképesebb állományt igyekeztek békében is együtt tartani. A Nagy Francia Forradalom kezdetéig, 1789-ig az európai hadügy a békeévekben is szolgáló, jól kiképzett zsoldos katonákból álló, nagy létszámú állandó hadsereg intézményén nyugodott.” Zachar József: Idegen hadakban. Budapest: Magvető könyvkiadó, 1984, 10. o.

²⁸ Zachar József: Habsburg-uralom, állandó hadsereg és magyarság 1683-1792. Budapest: Zrínyi kiadó, 2004, 9. o.

képződésére.”²⁹ Nem volt azonban ez másként a korszakot meghatározó más hatalmak és birodalmak körében sem. Például ekkor³⁰ öltötte fel „új ruháját” Európa katona-állama, Poroszország, ahogy a hadügyi forradalom megjelent Svédországban és lassanként Oroszországban is.

Az állandó hadseregek létrejöttével aztán a hadak technikai, kiképzési fejlődése hozott új forradalmat a korszakon belül, ami az állandóságból adódó igényekkel, valamint a termelés és az ipar óhatatlan fejlődésével a jogfejlődést sem hagyta érintetlenül. Ekkor a birodalmak hadseregei újabb jelentős változáson mentek keresztül. „A gyakorlatozás, a fegyelem, a gépies taktika és a tüzérség tudománnyá fejlesztése olyan változásokat hozott, hogy a XVIII. századi hadviselés nem is emlékeztetett a XVI. és XVII. századi háború káoszára, a kísérletezés korára.”³¹ Ezek az idők pedig már nyitányát adták egy olyan korszaknak, melyben Clausewitz háborúról alkotott nézetei fundamentálissá váltak, s melyet már csak a felerősített emocionális kötődések hiánya választott el a totális háború korától.

A 18. század állandó seregei új társadalmi réteget, új hivatásrendet hívtak – talán mondhatjuk, hogy Róma után ismét – életre,³² melyek azonban nem többek és nem kevesebbek az abszolút monarchiák központosított államapparátusának egy különös státuszú részénél. Ezek a seregek még birodalmi színezetűek voltak, általában többnemzetiségűek és csupán a birodalmi érdek volt az, ami miatt funkcionáltak, azonban fejlett voltuk mellett szabályozásuk is élénk fejlődésnek indult.³³

²⁹ Szabó Dezső: Az állandó hadsereg becikkelyezésének története III. Károly korában. In *Hadtörténelmi Közlemények*, 1910. 11. kötet 23. o.

³⁰ „Az ezredek »államosítása« - amint a régi zsoldos paradicsomok megszüntetését nevezhetjük – az első porosz király alatt jutott el a befejezésig...” írja Ottoheinz a porosz katonaállam kialakulásáról és a porosz hadügyi reformról írott gondolataiban. Ottoheinz Rockol: Az állandó hadsereg mint a feudális reakció támasza. In *Hadtörténelmi Közlemények* 1954/3-4. szám. 134. o.

³¹ John Keegan i.m. (2002) 338. o.

³² Lásd: Samuel P. Huntington i.m. (1994) 42-58. o.

³³ Lásd Farkas Ádám: A fegyveres – és különösen a katonai – védelem jogának kikülönbözése a magyar jogfejlődésben. Áttekintés a fegyveres – és különösen a katonai – védelem jogszabályi rendszerének 1867-ig tartó hazai fejlődéséről. MTA Law Working Papers 2015/26. (2015) (http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2015_26_Farkas.pdf)

4. ÁLLAM ÉS ERŐSZAK A TOTALITÁS KORÁBAN

A zsoldosereg szervezeti felváltását, majd a haderő belső átstrukturálását követően tehát egy újabb hatalmi fordulópont volt az, amellyel a zsoldosközpontról régi rendet valami új válthatta fel. Ez az új pedig nem volt más, mint a nemzeti hadsereg eszménye. A francia forradalommal, majd Napóleon seregeivel napvilágot látó, az általános védkötelezettség felé elmozduló, nemzeti haderő kora következett. Ebben a katonákat nem csak a zsold, nem csak a fegyelem, és nem csak az egzisztenciális lehetőségek, hanem a nemzethez való érzelmi kötődés és az ebből fakadó elhivatottság – mint állampolgári kötelezettség – is uralmába kerítette.³⁴

Ezután a 19. század végére a nacionalizmus átítatta Európa államközösségének szöveteit, s még a birodalomként létező nagyhatalmak is – mint az angol korona, vagy épp az Osztrák-Magyar Monarchia – nyitottá váltak a birodalmi hadügyön belül a részben nemzeti elvű hadseregszervezésre,³⁵ vagy legalább a nemzetiségek ez irányú törekvéseinek részbeni akceptálására. Ehhez az időleges, de lényegében Európa egészére kiterjedő képhez pedig hozzá kell tennünk, hogy „az európai államok dagadó nacionalizmusa eleve táplálta a militarizmust, az imperialista politika sikerei meg a nacionalizmust.”³⁶

A 20. század kezdetének (nemzet)állama tehát katonai szempontból egy hosszú fejlődés eredményeként lépett elő, s mutatott fel újat: a polgári kor általános védkötelezettségén nyugvó, nemzeti haderejét és védelmi monopóliumát. Ez időre azonban messze nem csak a hadviselés az, ami átalakult, hanem a társadalom, a mindennapi élet, és mindezekkel

³⁴ Az új modell alapját Napóleon fektette le, mikor az állandó és képzett hadsereg mellett az önkéntesség, majd a védkötelezettség elvén, a nemzet ügyéért hívta hadba a franciákat, s véghezvitte „...a reguláris hadsereg és a Nemzeti Gárda egységeinek brigádokban való egyesítését, egy a kettőhöz arányban, hogy kiképzett katonákkal növeljék az önkéntesek harcértékét. Ezáltal merőben újféle hadsereg jött létre.” (John Keegan i.m. (2002) 343. o.) Ettől a hadseregtől pedig már csak egyetlen – forradalmakban és a neoabszolutista törekvésektől áthatott epizódokban gazdag – lépésre volt az állandó, nemzeti hadseregek igénye és kora, s az állam és háború teljes átalakulása. Lásd továbbá: Sz. Sz. Lotockij (szerk.) i.m. (1975) 41-46. o.

³⁵ A Monarchiában ezt példázta a Magyar Királyi Honvédség és a Landwehr felállítása a közös haderő mellett, míg az angol korona esetében érdemes megemlékezni a nemzetiségi, illetve gyarmati alakulatok szervezéséről.

³⁶ John Keegan i.m. (2002) 349. o.

egyetemben az állam és a jog is.³⁷ Ez persze nem meglepő, hiszen az állami védelem eddig vázlatosan bemutatott fejlődésívének csomópontjai mind-mind egybeesnek az állam fejlődésének és színeváltozásának gócpontjaival. Ezek 20. századi betetőződése az, ami minőségileg újat hozott az állam jelenségrendszerének egészében, azt a két jelenséget, amelyet – találó és elgondolkodtató elméleti konstrukcióban közvetítve – Carl Schmitt úgy jelölt meg, mint totális állam és totális háború.

A totális állam a 19. század végére, illetve a 20. század elejére kialakuló állammodell, mely a központosító és professzionalizálódó abszolutista államban gyökerezik, s amely felváltja a korábbi cenzusos, klasszifikáló és társadalmi részrendszereket lehatároló liberális sémákat. Ebben az új modellben „az állam és társadalom kölcsönösen áthatják egymást, s minden eddig államinak számító ügy társadalmivá, és megfordítva, minden eddig »csak« társadalminak számító ügy államivá válik, miként az egy demokratikusan szervezett közösségi szervezetben szükségszerű módon bekövetkezik.”³⁸

A totális állam alapja tehát a demokratizálódó modern nemzetállam, amely még együtt kell, hogy éljen a birodalmakkal és a birodalmi gondolattal, de amely egyben élő ellenvetés a birodalmisággal szemben. Meglátásom szerint ez a demokratizálódó nemzetállami modell szükségszerű következménye volt mindazon történeti fejlődésnek, amely társadalmi szinten aláásta a birodalmakat. Látni kell azonban azt is, hogy ezen állam totalitása abban rejlik, hogy „az eddig »semleges« területek – vallás, kultúra, képzés, gazdaság – megszűnnek »semlegesnek« lenni a nem-állami és nem politikai értelemben. [...] A totális államban ennek következtében minden – legalábbis lehetőség szerint – politikai, és az államra való hivatkozás már nem képes arra, hogy a »politikai« speciális megkülönböztető ismertetőjegyét megindokolja.”³⁹

³⁷ Ezt a legjobban az példázza, hogy az abszolutizmus professzionalizálódó államának talaján kialakuló modern állam a jogállamiság és a jó állam eszményei felé mozdulva rohamosan növekvő hatáskörökben válik érintetté. Jogi szabályozási szempontból a kodifikációs folyamatok beteljesedése, valamint a közigazgatási jog rohamléptekkel történő fejlődése és intézményi átalakulása mutatja ezt a legjobban, aminek egyik vetülete csupán a rendvédelem és rendészet kérdése, ahol a fegyveres védelem differenciálódása egybe esik az állam funkcionális differenciálódásával.

³⁸ Carl Schmitt: A politikai fogalma. Budapest: Osiris – Pallas Stúdió – Attraktor, 2002, 16. o.

³⁹ Carl Schmitt i.m. (2002) 16. o.

Az állam tehát a maga hatalom- és modellváltásaival, mint akció, szükségképpen ugyanazon mozgáspályát járta be, mint a védelem és hadügy, azaz a reakció. Ezek modern fejlődése az abszolutizmus centralizációjával vette igazán kezdetét, majd a nemzetiesedéssel és demokratizálódással szerzett tömegbázist és végül a 20. század elejére egy új, széleskörű, mondhatni mindent áthatni képes, tehát totális modellben teljesedett ki.

A totális államban – melynek adott egy teljesen új, képzett, állandó, lojális, hivatásos, fegyveres erőszak-apparátus – tehát szinte minden kérdés potenciálisan politikai. Ezzel azonban jelentősen kiszélesedik az állami beavatkozás terrénuma is. Schmitt helyesen mutatott rá arra, hogy az állam kompetenciája – önnön védelme érdekében – meghatározni, hogy ki a barát és ki az ellenség, s hogy ez utóbbi tekintetében miként kell eljárni. Ezen kompetencia realizálása azonban óhatatlan növekedést igényel a védelmi szervezetekben akkor, amikor a legtöbb kérdés politikaivá válik, s így a legtöbb társadalmi részrendszerben megjelenhetnek az ellenség körébe tartozó veszélyes magatartások. Ez a fegyveres erőszak apparátusainak funkcionális és strukturális differenciálódásához, illetve a nemzeti politika által meghatározott sajátos szisztémákhoz vezetett.

Ahogy Schmitt írja: „egy normális állam teljesítménye mindenekelőtt abban áll, hogy az államon és területén belül létrehozza a teljes megelégedettséget, fenntartja a »nyugalmat, biztonságot és rendet« és ezáltal normális helyzetet teremti...”⁴⁰ Ehhez azonban a totális államnak olyan struktúrát kell kialakítania, amely alkalmas arra, hogy mindennek eleget tegyen. Ezzel pedig nem csak a fent leírt differenciálódás, hanem az eszközök újraértelmezése is együtt jár, amely már a politika zónájában meghozott döntésekkel vált képessé arra, hogy túllépjen magán a totális államon is. Ennek példázatait az erőszak tekintetében a védelmi elkülönítésként induló internálás és ezzel párhuzamosan a partizán harcmodor és az arra adott reakciók adták.

A 19. század végének totális – angol, spanyol, német, francia, stb. – államaival jelenik meg a fegyveres tevékenységek mindent átható természete és a hadviselés azon korszakváltása, amit a totális háború előképeként értelmezhetünk. Hiszen ha a totális államban minden releváns a politikai terrénumában, akkor ez a változás szükségszerűen átmegy a hadszíntérre is a clausewitz-i aforizma alapján, miszerint: „a háború nem

⁴⁰ Carl Schmitt i.m. (2002) 31. o.

pusztán politikai aktus, hanem valóságos politikai eszköz, a politikai érintkezés folytatása, annak más eszközökkel való megvalósítása.”⁴¹

Ebben a korszakban a háborúskodás már olyan felek között is zajlik, melyek katonai erői nem mérhetők egymáshoz. Ennek klasszikus példáját adták Schmitt osztályozásában⁴² a gyarmati háborúk. Itt a nagy létszámú, állandó és képzett birodalmi seregekkel és azok gyarmati erőivel szemben gyenge helyi haderők, illetve irreguláris, a klasszikus háború színtereitől távol maradó és a polgári lakosság által támogatott partizánok veszik fel a harcot a gyarmati erők ellehetetlenítése és demoralizálása érdekében.

A polgári lakosság támogatása azonban szükségképpen kiterjeszti a háborút magára a polgári lakosságra is, mely a kezdeti időkben „biztonsági” intézkedések formájában valósult meg, s életre hívta az internáló táborok intézményét.⁴³ Ezzel tehát a háború – vagyis az állami erőszak – a maga korábbi klasszikus formáit elhagyja, s kiterjed egy korábban katonailag rendszerszinten közvetlenül nem érintett közegre, a polgári lakosságra, ami nem mást jelent, mint a totális háború útjára lépést.⁴⁴

E lépésnél azonban rá kell világítani arra, hogy az államok és hadseregek a szimmetrikus hadviselésben ismeretlen – mára sokrétűvé váló, jelentősen transzformálódott és megerősödött – formákat erősítettek fel, melyek egyike a partizán⁴⁵ harcmodor. Ez nem más, mint ellenhatás az

⁴¹ Carl von Clausewitz: A háborúról. Budapest: Zrínyi kiadó, 2013, 54. o.

⁴² Schmitt a partizán elméletéről írott munkájában a klasszikus európai – ahogy ma mondanánk szimmetrikus – államközi háborút, a polgárháborút, és a gyarmati háborút különböztette meg. Vö.: Carl Schmitt (2002) 109-110. o.

⁴³ Ezek tekintetében azonban le kell jegyezni Joël Kotek és Pierre Rigoulot munkájára hivatkozva, hogy az internáló táborok jóval a tényleges totális háború és a totalitarizmusok előtt jelentek meg, s jóval még azután is – napjainkban is – léteznek. Vö.: Joël Kotek, Pierre Rigoulot: A táborok évszázada. Fogva tartás, koncentráció, megsemmisítés a radikális bűn száz éve. Budapest: Nagyvilág kiadó, 2005.

⁴⁴ Persze az nem tagadható, hogy korábban is előfordult, hogy a hadakozást a fosztogatások és más inzultusok – esetenként deportálások – formájában a polgári lakosság is megszervezte, azonban a 19. század végével megjelenő új tendencia – amit az internáló táborok a legplasztikusabban jelenítenek meg – markánsan eltér a korábbi eseti jelenségektől, hiszen egyrésztől szisztematikus beavatkozást jelent, másrészt a fegyveres erő a katonai stratégia részeként realizálja ezeket.

⁴⁵ Erről a kérdésről Carl Schmitt kimerítően értekezik a „Partizán elmélete” c. munkájában, melyben történetileg bevezeti, majd a háború elméleti

aszimmetriára épülő birodalmi hadviseléssel és a polgári lakosságra kiterjesztett hadpolitikával szemben.⁴⁶

A partizánság jelenségével és különösen annak elterjedésével két dologra kell felhívni a figyelmet. Egyrészt arra, hogy a partizán jogon kívüliségből és a Schmitt által jól érthetően levezetett megsemmisítésig fokozódó valóságos ellenségességéből a totális ellenállás következett, mely nem ismer határokat és konvenciókat, csak a hatékonyságot és a kívánt eredmény elérését. Másrészt arra is, hogy a korábbi történelmi példákban az államok nem tudtak hathatósan fellépni a partizánok ellen, ami teret engedett annak a szemléletnek, amely Napóleon 1813. szeptemberi Lefévre tábornokhoz intézett parancsára hivatkozva azt vallja, hogy „partizán módjára kell cselekedni mindenütt, ahol partizánok vannak.”⁴⁷

Ez utóbbi tétel, mint hivatkozási alap egyértelműen azt jelenti, hogy a partizánok ellenében a háború elhagyja korábbi kereteit, vagyis, hogy a háború fokozatos totalizálódásával az államok eszközrendszere tovább szélesedett, méghozzá oly módon, hogy azzal az állam fegyveres karaktere szükségképpen megerősödött. Az így jelentkező kihívások miatt különlegesen képzett erőkre volt szükség az egyébként tömegesedő, nagy lélekszámú és állandó fegyveres erőkben, a rendvédelemben és az ekkor „diadalútjára” induló politikai elhárításban is, összefoglalóan: az állam fegyveres védelmi szerveiben.

megközelítéséhez mérten pozicionálja a jelenséget, bemutatva annak fogalmi eredetét, és elméleti fejlődését is.

⁴⁶ A partizán harcmodor egyik legismertebb megnyilvánulása a modern történelemben a spanyol ellenállás volt Napóleon hadaival szemben. Schmitt is innen indítja a kérdés vizsgálatát, ami különösen érthető akkor, ha figyelembe vesszük a feljegyzéseket, melyek szerint kevesebb, mint ötvenezer gerilla több mint kétszázötvenezer reguláris katonát tudott lekötni ezen a hadszíntéren.

De mi is jellemezte ezt a formát? Egészen egyszerűen a jogon kívüliség, hiszen a klasszikus nemzetközi jog nem ismerte el hadviselő félként a partizánokat, vagyis viszonylatukban a modern háborút korlátozó intézmények nem érvényesültek. Ebből következik, amit Schmitt helyesen állapított meg, hogy: „A modern partizán sem jogos, sem kegyelmet nem vár el az ellenségtől. Elfordult a megszelídített védelmi intézményekkel körülbástyázott háború konvencionális ellenségességétől és egy másik terület, a valóságos ellenség területe felé vette az irányt, amely a terrorral és ellenterrorral egészen a megsemmisítésig fokozódik.” Carl Schmitt i.m. (2002) 109. o.

⁴⁷ Carl Schmitt i.m. (2002) 111. o.

Más azonban a helyzet a totális háborúval. Addig ugyanis, amíg a totális állam egy több évszázados történeti fejlődés eredményeként állt elő, addig a totális háború nem volt más, mint a politika terrénjában meghozott és néhány évtized alatt kiteljesített döntéssorozat eredménye, melynek csak részleges történeti előfejlődése fedezhető fel.⁴⁸ A totális háború előképe ott jelenik meg, ahol a fegyveres ellenállás letörésére a polgári lakosságot is bevonják a közvetlen harci tevékenységekbe, miközben a zsoldosokat felváltja a védkötelességen nyugvó „nemzeti” hadszervezés.⁴⁹ Ebből ugyanis egyértelműen következik, hogy megszűnik a harctér és háttér közötti megkülönböztetés értelme, valamint hogy a háború földön, vízen, és levegőben egyszerre zajlik, megfedkezve a polgári résztvevőkről. Ezzel tehát a klasszikus háborút elhagyva a résztvevők a nulla összegű játszma logikájának rendelték alá minden élő és élettelen erőforrást, illetve az összes intézményt az ellenállás teljes felszámolása érdekében.

Mindaz a mérhetetlen pusztítás, töménytelen embertelenség és gyalázat, amit a második világháború jelentett, mégis elégtelennek bizonyult arra, hogy átütő változást hozzon. „Sem a második világháború befejeződése, sem az atomfegyver feltalálása nem vetett véget a hadviselés történetének, sem azonnal, sem pedig hosszabb távon.”⁵⁰

5. AZ ÁLLAMI ERŐSZAK AZ UTOLSÓ TOTÁLIS HÁBORÚ ÓTA

Az előrelépés – állami és jogi vonatkozásban – az volt, hogy a nemzetközi közösség győztes tagjai eltökélték a háborús ellenség bűnöseinek felelősségre vonását, valamint létrehozták azt a lényegében nagyhatalmi döntéshozó entitást, amelyet az ENSZ Biztonsági Tanácsaként ismerünk, és amelynek a nemzetközi béke és biztonság feletti őrökölést szánták fő feladatul.⁵¹

⁴⁸ Ide sorolható például a partizánok elleni hadakozás elméleti és gyakorlati módozatainak fejlődésive a 18. század végétől a 20. századig. Lásd: Carl Schmitt i.m. (2002) 124-162. o.

⁴⁹ Ez az időszak, ahogy a táborok kapcsán lejegyeztem, a 19. századdal kezdődik. Korábban, a partizánok elleni harcban megjelenő terror eseti eszközként volt csak a polgári lakosság elleni kiterjedt fellépésre példa.

⁵⁰ John Keegan i.m. (2002) 370. o.

⁵¹ Vö: Sulyok Gábor: Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Biztonsági Tanácsa: összetétel, szavazás, reform. Budapest: Complex, 2009. Sulyok Gábor: A humanitárius intervenció elmélete és gyakorlata. Budapest: Gondolat kiadó, 2004.

A belső jog tekintetében a változások – ismerve a szovjet típusú rezsimek rémtetteit – csak viszonylagosnak mondhatók a materiális jogállamiság⁵² követelményei terén. Ami elvitathatatlan, az az, hogy a technikafejlődés és a kialakult új nemzetközi helyzet – azaz a hidegháború – miatt tovább folytatódott az állam fegyveres védelmének a differenciálódása, valamint egyre sűrűbbé váltak a fegyveres védelemmel kapcsolatban azonnali megválaszolást igénylő kérdések.⁵³

Sulyok Gábor: A Biztonsági Tanács reformjának szükségessége: kritikai értékelés. In *Közjogi Szemle* 2008/3. szám, 6-15. o. Blahó András – Prandler Árpád: Nemzetközi szervezetek és intézmények. Budapest: Akadémiai kiadó, 2014.

⁵² Tekintettel arra, hogy a náci rezsim hatalomra jutása, a megszorítóan értelmezett jogpozitivizmus szerint törvényes és alkotmányos volt, a háború után egyrészt a felelősségre vonások biztosítása, másrészt a jövőben is hasonló tragédiák elkerülésében bízva ki kellett dolgozni az alkotmányosság formális – vagyis csak az írott normának való megfelelést elégségesnek tekintő – szemlélete helyett egy új irányt, a materiális jogállamiság koncepcióját. A Gustav Radbruch nevéhez köthető elméleti koncepcióval tehát nem csak a háború bűnöinek – visszaható hatályú – nemzetközi büntető bírósági, majd nemzeti (nép)bírósági számonkérése vált lehetővé, hanem a jogállamiság kritériumának elvekkel, értékekkel, az írott jogn túl morális követelményekkel való felvértezése is a törvényesített embertelenség megelőzése érdekében. (Más kérdés persze, hogy ezt csak a mindenkori geopolitikai konstelláció teheti érvényessé, hiszen a Szovjetunió szétbomlása után nem indult átfogó számonkérési folyamat a diktatórikus rezsim működtetői ellen, hiszen azokat továbbra is egy nagyhatalmi erőter védte.) Lásd: Brian H. Bix: Radbruch's formula and conceptual analysis. In *The American Journal of Jurisprudence* 2011. Vol. 56. 45-57. o. Gustav Radbruch: *Statutory Lawlessness and Supra-Statutory Law* (1946). Translated by Bonnie Litschewski Paulson and Stanley L. Paulson. In *Oxford Journal of Legal Studies*, 2006. Vol. 26. No. 1. 1-11. o.

⁵³ Ez pedig nem csak a hazánkhoz hasonló államokat, hanem a nagy múltú nyugati rendszereket is érintette, mint amilyen az Amerikai Egyesült Államok volt, ahol a hidegháborús titkosszolgálati működés mellett időről-időre visszatérő kérdés volt a hadügyek terén meglévő hatalommegosztás is. (Lásd: Committee on Foreign Affairs: *The War Powers Resolution. A special study of the Committee on Foreign Affairs*. Washington: Committee on Foreign Affairs, 1982. Baker James A., Christopher Warren: *National War Powers Commission Report*. Charlottesville: Miller Center of Public Affairs, University of Virginia, 2008. Farkas Ádám: A hadüzenet joga. In: Szente Zoltán (szerk.): *Applicatio est vita regulae. Nemzetközi jogesetek a parlamenti jog köréből*. Győr: Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2013, 76-80. o.)

Világszerte átfogó változást azonban a második világháború vége nem hozhatott a fegyveres védelem szabályozásában és persze tudományos analízisében sem, hiszen a világ egyik felében fennállt, vagy épp kiépülőben volt a szovjet típusú rezsim, amely a teljes tisztogatás után a két háború közti – totalitárius – metódus szerint építette fel saját katonai elitjét és szervezetét.⁵⁴ A keleti blokkal szemben a Nyugat kényszerhelyzetben volt, hiszen akkor, amikor a potenciális háborús fenyegetés folyamatos, elképzelhetetlen egy rendszerszintű reform. Ehhez pedig hozzá kell tennünk, hogy a széthulló gyarmati világ csak tovább mélyítette a fegyveres védelem terén kialakult torziókat, hiszen az a modern praetorianizmus és az úgynevezett praetorianus állam mintapéldányait hívta életre. Ahogy Keegan írja: „Az 1945 utáni négy évtized során Ázsia és Afrika újonnan függetlenné vált országai nyugati mintára gyors ütemben militarizálódtak, ami éppoly meglepő fejlemény volt, mint az európai polgári lakosság militarizálása annak idején, a XIX. században.”⁵⁵

A fegyverkezési verseny és annak ismert hatásai, valamint a folyamatos harckészültség mellett azonban kiemelendő, hogy az állam fegyveres védelmének intézményrendszere igenis jelentős változást hozott a differenciálódás folytatásával. A 20. század második feléhez mérten korábban még csak gyermekcipőben járó „titkosszolgálatok” és „politikai rendőrségek” a technika vívmányai és a politikai hatalom támogatása – nem utolsó sorban pedig a folyamatos hírszerzési háború – révén lényegében egy új, és szinte a legerősebb tényezővé nőttek ki magukat a fegyveres védelem rendszerében, ami számos-számtalan – máig nyitott – jogi, szabályozási probléma melegágyává vált.

Hasonlóan jelentősnek tűnhet az a tény, hogy a nagyhatalmak a hidegháború időszakában nem közvetlenül egymással harcoltak, hanem kihelyezték háborúikat, és ezzel az expedíciós jellegű hadviselés mellett törtek lándzsát. Ez elvitathatatlan, hogy kisebb politikai áldozatot jelentett, mint a közvetlen háború, ám ez a felfogás a nyílt háborús fenyegetés csökkenésével egyre kevésbé igazolódott be. Közismert, hogy a

⁵⁴ Hazánk tekintetében lásd: Kis András: A Magyar Honvédség újjá szervezése. Budapest: Zrínyi kiadó, 1995. Király Béla: Honvédségből Néphadsereg. Párizs-New Brunswick: A Magyar Füzetek és a Magyar Öregdiákok Szövetsége Bessenyei György Kör közös kiadványa, 1986. Mucs Sándor, Zágonyi Ernő: A Magyar Néphadsereg története. Budapest: Zrínyi Katonai Kiadó, 1984. Szani Ferenc: Néphadsereg 1957-1989. Budapest: Honvéd kiadó, 1999.

⁵⁵ John Keegan i.m. (2002) 371. o.

demokratikus berendezkedésű államok különböző kihelyezett háborúi idővel hatalmas politikai viharokat kavartak. A franciák indokínai vállalkozása, a vietnami majd koreai háborúk, a disznó-öbölbeli invázió, vagy épp a falklandi háború és végül Irak, mind-mind kikezdték az éppen kormányon lévő politikai vezetők támogatottságát. Ez pedig egyértelműen új megoldásokat követelt.

Miközben a hidegháborúban – hatalmas pénz és szellemi tőke áldozatok árán, de – kivéreztték a Szovjetuniót, az állam fegyveres védelme váratlan és máig nagy vitákat kavará megoldások felé fordult. Ezek közül a katonai és biztonsági tevékenységek magánszereplőként megjelenő katonai és biztonsági vállalatokhoz történő kiszervezése emelendő ki,⁵⁶ valamint a fegyveres védelem újbóli, teljes spektrumú

⁵⁶ A témakör kapcsán lásd: Christián László (szerk.): A magánbiztonság elméleti alapjai. Budapest: Nemzeti Közszoigálati Egyetem Rendészettudományi Kar, 2014. Steven L. Schooner: Contractor atrocities at Abu Ghraib. In Stanford Law & Policy Review, Volt 16. No.2. 557-572 o. Herbert M. Howe: Global order and the privatization of security. In Fletcher Forum of World Affairs 1998. Summer 1-10. o. Dan Guttman: Governance by contract. In Public Contract Law Journal Vol. 33 No. 2. 321-360 o. Kateri Carmola: It's all contract now: Private Military Firms and a Clash of Legal Culture. In The Brown Journal of World Affairs 2006 Fall/Winter 161-173. o. Dino Kritsiotis: Mercenaries and the privatization of warfare. In The Fletcher Forum of World Affairs Vol. 22. No. 2. 11-25. o. Christopher Spearin: Not a „real state”? In International Journal 2005. Autumn 1093-1112. o. Matthew Moten: Out of order. In Foreign Affairs 2010. Szeptember/Október 2-8. o. Paul C. Light: Outsourcing and the true size of government. In Public Contract Law Journal Vol. 33. No. 2. 311-320. o. Zoe Salzman: Private military contractors and the taint of a mercenary reputation. In Journal of international law and politics Vol. 40:853. 853-892. o. Doug Brooks, Jim Shelvin: Reconsidering battlefield contractors. In Georgetown Journal of International Affairs 2005 Summer/fall 103-112. o. Jackson Nyamuya Maogoto: Subcontracting sovereignty. In The Brown Journal of World Affairs 2006. Fall/Winter 147-160. o., Pap András László: Megjegyzések a nemzetbiztonsági intézkedések kiszervezésének módszertanához. In Állam és Jogtudomány 2011. 3.sz. 351-359. o. Pap András László: Privatizált közfeladatok. In Beszélő 2007. 11. szám 36-50. o., Kálmán János: Mercenaries Reloaded? Applicability of the Notion of 'Mercenaries' in Relation to the Private Military Companies and Their Employees. In Acta Juridica Hungarica 2013/4. szám 367-383. o., Hyder Gulam: „The rise and rise of Private Military Companies. www.peaceopstraining.com/theses/gulam.pdf (2011.11.10.) Kálmán János: Zsoldosok újratöltve?. A zsoldosok fogalmának alkalmazhatósága a katonai magánvállalatok és alkalmazottaik vonatkozásában. In Közjogi Szemle 2012. 4.

megpróbáltatása a terrorizmus és a hibrid háború kihívásai révén, amelyeknek egyszerre van – egymástól elválaszthatatlan – belügyi és hadügyi, vagyis rendvédelmi és katonai aspektusa is.

Itt azonban fontos arra is rávilágítani, hogy a totális állam kora egyben a jogállam kibontakozásának kora is volt, amit a totalitarizmus derékba tört. A jogállam kiépítésének tehát szintén a 20. század tragédiáiból kellett és kell főnixként feltámadnia. A jogállamban pedig nem csak és nem kizárólag nemzetek felett átfogóan egységesítő modellek, külállamok követése, hanem nemzeti karakter és jognak alávetettség kell, ami törekszik a nemzetközi elköteleződésekkel való összhangra. Ahogy Concha mondja: „Ha az egyik nemzet nem érezhet egyén úgy, mint a másik, egyénisége feláldozása nélkül, saját életszükségletének kell a kutatására is ösztönözni, saját eszével kell gondolkodnia is; nem veheti át készen más nemzetek gondolkodása legmagasabb virágának, tudományának eredményeit, nem lehet merőben kölcsönző.”⁵⁷ A jogállami magyar fegyveres védelemben tehát a haderő, a rendvédelem és a nemzetbiztonság feladatait és struktúráit a hatékony erőforrás-kihasználás és a nemzeti karakter kell, hogy meghatározza, méghozzá úgy, hogy mindeközben biztosítva legyen a jognak alávetettség és megfelelő kontroll, ami a jogállam igazi lényege a hatékonyságot lerontó szeparációval szemben. A jogállam hatékonyság ellen ható értelmezése – ami egyben a politikai és demokratikus kultúra csökvényességének szimptómája – ugyanis legfeljebb bürokratizált ideákat tud teremteni, de nem képes

szám, 53-63. o., P. W. Singer: Corporate Warriors: The rise and ramifications of the privatized military industry. In Brookings Winter 2001-2002., http://www.brookings.edu/articles/2002/0101usmilitary_singer.aspx (2011-10-19.), Farkas Ádám: A védelmi tevékenységek kiszervezésének elméleti és felelősségi alapproblémái. In Közjogi Szemle 2013/4. szám 59-65. o., Farkas Ádám: A régi és új harca: a védelmi tevékenységek kiszervezése. In Közjogi Szemle 2013/2. szám, 59-66. o., Kálmán János: The International Regulation of Private Security Providers – a Brief Analysis. In: Kálmán János (szerk.): Legal Studies on Contemporary Hungarian Legal System. Győr: Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2014. 148-173. o. Kálmán János: From International Soft Law to International Convention: An Analysis of the International Regulation of Private Security Providers. In: Drilicková Klára, Kyselovská Tereza, Sehnálek David (szerk.): COFOLA INTERNATIONAL 2014: Conference Proceedings. Brno: Masaryk University, 2014. pp. 34-53. o.

⁵⁷ Concha Győző: Politika I. Alkotmánytan. Budapest: Grill Károly Könyvkiadó vállalata, 1907, IX. o.

felvenni a harcot az új típusú biztonsági kihívásokkal, és ezáltal a jogállamot nem a démonizált hatalomkoncentrációval, hanem az alapvető jogok megvédésére való képesség leépítésével vagy elvesztésével ássa alá.

Ezeknek a legégetőbb és legfenyegetőbb kortárs biztonsági kihívásoknak ugyanis 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. Emellett a kortárs fenyegetéseket realizáló szereplők a lehető legteljesebb mértékben használják ki a totális államok modern társadalmainak biztosított technikai és nem utolsó sorban jogi előnyöket saját céljaik elérésére. Ezek a kihívások tehát totális biztonsági fenyegetésként értelmezendők, amelyek szürke zónát képviselnek a klasszikus háború és a belbiztonsági kihívások között, és amelyek a fenyegetés mértéke szempontjából is a szélső értékek között mozognak, tehát újítást követelnek az államtól is.

6. ÖSSZEGZÉS: AZ ERŐSZAK ÉS AZ ÁLLAM

Az erőszak, és az állami erőszak intézményei természetének rövid históriás áttekintése után megkerülhetetlen az a kitekintés, amit az állam természete és az erőszak viszonya kapcsán kell megtennünk. A történelem lapjainak elrettentő példái ugyanis az emberiséget a 20. század második felétől kezdődően egyfajta békeillúzióba vezették, amiben nem, vagy nem úgy akarjuk látni az erőszak létét, kérdését, történelmi szerepét, ahogy az a valóságban megjelenik, és ahogy az egészen napjainkig a valóságot formálja. Ez azoknak a tévelygéseknek az egyik sarokpontja, amiknek a foglyai vagyunk, nevezetesen az, hogy maga az állami erőszak a történelmi rossz bázisa.

Az 1990-es évek minden változása és mitizált hatalmi átalakulása ellenére, napirenden kell tartanunk, vagy inkább újra napirendre kell vennünk azt a fundamentális kérdést, ami úgy szól: van-e állam erőszak nélkül?

Erre a kényes kérdésre, amire egyesek támadóan, mások pedig a válasz vélt természetessége miatt lenézően reagálnak, a választ elsőként a történelem lapjairól és az elmélet tárházából kell megkeresnünk, szem előtt tartva persze az egyes tételek történelmi miliőjét és ezáltal a történelmi valóság azon elemeit, amelyek között az adott nézetek kialakultak.

Állam és erőszak kérdése tekintetében alapvetően azt mondhatjuk, hogy nem vagyunk nehéz helyzetben, mert a feladatunk csupán annyi –

jelen keretek között – hogy kibontsuk a modern állam természetét, fogalmi alapjait –, hiszen szinte mindegyikben benne rejlik az államot előfeltételező jelleggel az erőszak, illetve az erőszakkal való fenyegetés. A történelmi fejlődés alapján ugyanis az állam – eddigi és kortárs tapasztalataink szerint – elképzelhetetlen erőszak nélkül.⁵⁸

Az állam a maga erőszak-alkalmazó, illetve azzal fenyegető szervezeteivel, pontosabban az ezek által gyakorolt, igazolt és törvényes erőszakkal tartja fenn a társadalom rendjét. E nélkül az állam, mint az emberek életének biztonságos kereteit garantáló szervezetösszesség, nem lenne képes létezni és feladatait ellátni. Mondhatnánk azt is, hogy a társadalmat fenyegető illegitim erőszak ellen az állam a minősített erőszakkal veszi fel a harcot. Az állam helyzete tehát – ahogy fentebb is írtam – paradox: az erőszak egyszerre oka és okozata létezésének, persze nem azonos minőségben, nem azonos jelleggel és nem azonos kiterjedésben.

Mindezekre figyelemmel igazolódni látszódik azon előfeltevés, miszerint az állam fegyveres erőszak-szervezetei az állami lét legalapvetőbb önfenntartó és önvédelmi intézményei, amelyekkel az állam képes a korlátlan és önkényes erőszak megakadályozására, legyen az külső vagy belső eredetű.

Ezt elfogadva azonban nem lehet már kérdés – különösen az új típusú biztonsági kihívások erőterében –, hogy kell-e erős és hatékony fegyveres védelem az államnak. A kérdés csak az lehet, hogy a fejlesztendő védelmi erő jogállami kontrollját milyen államszervezési és szabályozási megoldások tudják a leghatékonyabban érvényesíteni. E kérdés kapcsán pedig felül kell vizsgálni egyebek mellett a fegyveres védelem közjogi

⁵⁸ A már citált Huntington és Balogh László Levente mellett szintén ezt a nézőpontot erősíti Samu Mihály következő gondolatmenete is: „A történelmi fejlődés tényei azt bizonyítják, hogy az állam a társadalmon belül a hatalmi szféra legfőbb hatalmi intézményeként létezik, ebből következően mindenféle hatalmi viszonyral és hatalomfajtával elválaszthatatlan kapcsolatban áll. [...] Az állam, mint a hatalom koncentrátuma legélesebben abban mutatkozik meg, hogy a hatalom gyakorlásának mindennapos intézményeként jelentkezik az állampolgárok irányítását és ügyeik intézését szolgáló államigazgatás. [...] A hatalom legszélsőségesebb koncentrálódása az állami erőszak gyakorlása. [...] Az állami erőszak sajátossága az, hogy akkor is hat, ha nem alkalmazzák; az elnyomó fegyveres szervek megléte önmagában befolyásolja a vezetettek tevékenységét, magatartását.” Samu Mihály: Államelmélet. Püski kiadó, Budapest, 1992, 115, 117. o.

szabályozását, a hatalmi ágak elválasztásának vonatkozó megoldásait, valamint az ellenőrzési és felügyeleti hatásköröket, illetve intézményeket. Mindezekhez azonban a gyakorlati tapasztalatok mellett megfelelő és folyamatosan frissülő, bővülő tudományos háttértámogatás is szükséges, melyet a központi közigazgatásnak és az attól független tudományos világnak együttesen kell biztosítania.

Mindezekre figyelemmel úgy vélem, hogy az állam és jog vonatkozásában újra napirendre kell tűzni az erőszak kérdéskörének elemzését, függetlenül attól, hogy azzal azért nem foglalkoztak eddig a széleskörű szakmai, tudományos diskurzusban, mert azt evidenciaként kezelték az állam vonatkozásában, vagy azért, mert a hidegháború végének illúziói közepette nem tartották már fontosnak.

Tüzetesen vizsgálendő az erőszak-alkalmazás jogi keretrendszere és szervezete, ezek bölcséleti, valamint történeti vonatkozásai, illetve az egyre bővülő kortárs kérdések mindegyike, melyekre nézve óhatatlanul szükség lesz éles viták lefolytatására is, hiszen korunk kihívásai egyszerre teszik próbára az eddig ismert intézményeket és megoldásokat, valamint követelnek meg legalább olyan mérvű újítást az állam és a jog instrumentumaiban, mint amilyet maguk a fenyegetések testesítenek meg.

Megállapításaim szerint maga a – tág értelemben vett – kérdéskör kiemelten vizsgálendő az állam- és jogtudományok aspektusából, hiszen korunk számos olyan veszélyforrást produkál, amelyekre szükséges időben felkészülni úgy a tudomány, mint a jogalkotás és a jogalkalmazás terepein.

A FEGYVERES ERŐSZAK AZ ÁLLAMRÓL ÉS A JOGRÓL ALKOTOTT FOGALMAINK KÖRÉBEN¹

*„Vallom, hogy minden fegyver jogtalan,
a szelíd Isten könnyezett s úgy tanította ezt,
ám annak a kezében, kit fegyver szorongat,
a fegyver megdicsőül és ragyogni kezd...”²*

Dsida Jenő

Dsida Jenő sorai az emberséges és mégis racionális szemlélő megnyilatkozásai. Úgy vélem, hogy minden humánus gondolkodású ember – legyen az katona, jogász, rendőr, titkosszolga, politikus, vagy bármely más hivatásrend tagja, – osztja a nézetet, miszerint nem kívánja a fegyverek erejét indokolatlanul. A racionális szemlélő azonban azt is tudja, hogy történelmi tapasztalataink alapján a fegyverek ereje a szükséges – általában – kisebb rossz, amennyiben védekezésre irányul, mert az emberben valahol kódolva van, hogy ha erőt érez, és ez fegyverként manifesztálódik, akkor az a fegyver valóban valamely céltől „megdicsőül” és tetteket kiváltva „ragyogni” kezd, egyúttal pedig védelemre kényszerít másokat. Ahhoz, hogy ennek a „kisebb rossznak” a hazai szabályozási trendjeiről, illetve lehetséges fejlesztési irányairól tudjunk beszélni, elkerülhetetlenül szükséges, hogy tisztázzuk azt a komplex előkérdést, hogy miként jelenik meg a fegyveres védelem és az erőszak az államról és jogról alkotott egyes – meghatározónak tartott – fogalmainkban.

1. AZ ÁLLAM ÉS A FEGYVERES ERŐSZAK

1.1. Alapvetés

Akkor, amikor a fegyveres védelem, illetve a fegyveres erőszak és az állam vonatkozásait vizsgáljuk, elvitathatatlan, hogy a legalapvetőbb kérdés az, hogy elképzelhető-e állam erőszak nélkül?

¹ A tanulmány a szerző azonos címen a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi Műhelytanulmányok 2016/3. számaként megjelent munkájának átdolgozott változata.

² Dsida Jenő: Psalmus Hungaricus. In: Ferencz Győző (vál.): Dsida Jenő válogatott versek. Budapest: Osiris kiadó, 2009, 252. o.

Bárhonnan nézzük is a történelmi narratívákat és az egyetemes államfejlődés epizódjait, egytől-egyig azt mutatják, hogy a politikai és a fegyveres – eredendően katonai – harc és vele az erőszak történetileg vált az állam immanens részévé,³ ezért az állam elképzelhetetlen a kényszer alkalmazására, vagy az azzal történő fenyegetésre irányuló eljárások nélkül.⁴ Ideális és kívánatos volna persze, ha az állam alapja nem az erőszak lenne, de a történelmi és a kortárs valóság is ezt az alapot követeli meg, amit az emberről és az emberi társadalomról alkotott különböző nézetek is széles palettán igazoltak az ókortól egészen napjainkig.⁵

³ Ezt még Fernand Braudelnek azon a kapitalizmus dinamikája kapcsán lejegyzett gondolata is igazolja, miszerint: „Valóban csodálatos történelem ez, mely szorosan kötődik az emberek munkájához, illetve a külső közeggel és az önmagukkal vívott harcban elért igen lassú haladáshoz.” Fernand Braudel: A kapitalizmus dinamikája. Budapest: Európa könyvkiadó, 2008, 25. o.

⁴ Erről írott gondolataimat lásd: Farkas Ádám: Gondolatok az állam fegyveres védelméről. In Jogelméleti Szemle 2014/2. szám. 1-14. o. Hasonló álláspont képvisel Samuel P. Huntington és Balogh László Levente is. Lásd: Samuel P. Huntington: A katona és az állam. Budapest: Zrínyi Kiadó – Atlanti Kutató és Kiadó, 1994, 8-10. o. Balogh László Levente: Állam és erőszak. In Politikatudományi Szemle 2011/1. szám 119-132. o. Balogh László Levente: A Leviatán mint haszonállat: A szuverenitás és az állami erőszak-monopólium változásai. In Takács Péter (szerk.): Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság: Interdiszciplináris megközelítések. Budapest-Győr: Gondolat Kiadói Kör; MTA Jogtudományi Intézet, 2015, 397-408. o.

Szintén ezt a nézőpontot erősíti Samu Mihály következő gondolatmenete: „A történelmi fejlődés tényei azt bizonyítják, hogy az állam a társadalmon belül a hatalmi szféra legfőbb hatalmi intézményeként létezik, ebből következően mindenféle hatalmi viszonytal és hatalomfajtával elválaszthatatlan kapcsolatban áll. [...] Az állam, mint a hatalom koncentrátuma legélesebben abban mutatkozik meg, hogy a hatalom gyakorlásának mindennapos intézményeként jelentkezik az állampolgárok irányítását és ügyeik intézését szolgáló államigazgatás. [...] A hatalom legszélsőségesebb koncentrálódása az állami erőszak gyakorlása. [...] Az állami erőszak sajátossága az, hogy akkor is hat, ha nem alkalmazják; az elnyomó fegyveres szervek megléte önmagában befolyásolja a vezetettek tevékenységét, magatartását.” Samu Mihály: Államelmélet. Püski kiadó, Budapest, 1992, 115, 117. o.

⁵ Ezt mutatja az is, hogy a Szovjetunió összeomlása után a történelem végét vizionáló Francis Fukuyama 2004-ben korunk fő veszélyforrásaként a hatalmukban, erejükben, működésükben, és ezzel a legitim fizikai erőszak monopolizálásában és kizárólagos alkalmazásában hanyatló és zavarokkal teli gyenge államokat jelölte meg. Ahogy ő írja „a hidegháború lezárulása óta a

Az állam a maga erőszak-alkalmazó, illetve azzal fenyegető szervezeteivel, pontosabban az ezek által gyakorolt, igazolt és törvényes erőszakkal tartja fenn a társadalom rendjét. Ahogy Rudolf von Gneist fogalmaz: „...az emberi közösségnek ugyanígy az a rendeltetése, hogy az állami szervezet révén úrrá legyen az érdekellentéteken és a szabadság hiányán.”⁶ Az állam és a fegyveres erőszak ezen összefonódó viszonya tekintetében pedig a legplasztikusabb ismereteket talán a történelem lapjairól szerezhetjük meg. Érdekes ezért kitekintetnünk a történelem fejlődésévére oly módon, hogy közben figyelmünket folyamatosan az adott korszakra jellemző fegyveres erőszakformákon tartsuk.

Az államfejlődés történeti ívé⁷ alapján méltán mondható, hogy az állam elképzelhetetlen erőszak nélkül, amit átütő erővel igazolnak a

nemzetközi békére az egyedüli kockázatot minden kétséget kizáróan a gyenge vagy hanyatló államok jelentik (Crocker 2003). Ezek az államok megsértik az emberi jogokat, humanitárius katasztrófákat idéznek elő, nagymértékű emigrációs hullámokat indítanak el, és megtámadják szomszédaikat. Szeptember 11-e után az is világossá vált, hogy ezek az országok nyújtanak menedéket azoknak a terroristáknak, akik hatalmas károkat okozhatnak az Egyesült Államoknak és a többi fejlett országnak.” Francis Fukuyama: Államépítés. Budapest: Századvég kiadó, 2005, 121-122. o.

Nézeteim szerint érvelésem még a világrendszer-elmélet képviselőinek nézeteivel is összeegyeztethető, hiszen álláspontjuk szerint bár az elemzésnek ma már nem a nemzetállami szint a bázisa, azt nem vitatják el, hogy a hatalmi-politikai potenciál és a politikai struktúrák döntő részben a nemzetállamoknál fókuszálódnak. Ahogy Wallerstein írja: „A világ, amelyben ma élünk a modern világrendszer világa. Ennek a rendszernek az eredete a tizenhatodik századba nyúlik vissza. [...] A modern világrendszer világgazdasági rendszer – ma éppúgy, mint mindig, története során. S ma épp úgy, mint története során mindig, kapitalista világgazdaság. [...] A világgazdasági rendszerek egyik meghatározó tulajdonsága, hogy nem fogja őket össze valamilyen egységes politikai struktúra. Ehelyett a világgazdasági rendszeren belül számos politikai egység létezik egymás mellett, amelyeket a modern világrendszerünkben az államközi kapcsolatok laza hálóját köt össze.” Immanuel Wallerstein: Bevezetés a világrendszer elméletbe. Budapest: L'Harmattan kiadó – Eszmélet Alapítvány, 2010, 57. o.

⁶ Rudolf von Gneist: A jogállam, történeti és bölcséleti értelemben. In Takács Péter (szerk.): Joguralom és jogállam. Budapest, ELTE ÁJK, 1995, 39. o.

⁷ Marx és Engels szerint „minden eddigi társadalom története osztályharcok története [...] amely mindenkor az egész társadalom forradalmi átalakulásával vagy a harcban álló osztályok közös pusztulásával végződött.” (Marx, Engels: A kommunista kiáltvány. Budapest: Kossuth Könyvkiadó, 1976, 38-39. o.) Innen

korunkban nap-nap után – a régre nyúló történelmi folyamatok eredményeként – előbukkanó biztonsági tapasztalatok.⁸ Ez a feltevés azonban szemben áll a világbéke óhajával és a neoliberalizmust a jaltai világtrend összeomlása után kísérő pacifista illúzióval. E tekintetben megkerülhetetlen és soha el nem feledhető aforizmaként kell felidézni

nézve az emberiség története a hatalmi harcok és az ezekből fakadó háborúk története, amit ő közismerten az osztályharc fogalmával írta le. Stephen Howe ezt úgy fogalmazza meg, hogy a „világtörténelem lényegében birodalmak története. Ha kellőképpen tágra értelmezzük a birodalom fogalmát, és időben elég messzire kalandozunk vissza a múltba, akkor akár úgy is fogalmazhatnánk, hogy az egész történelem a birodalmak vagy a gyarmatok történetéről szól.” (Stephen Howe: *Birodalmak*. Budapest: Magyar világ kiadó, 2004, 7. o.) Marczali Henrik szerint: „A világtörténelem az emberiség fejlődésének története. [...] A történet lényege a küzdelem, a változás; míg az emberiség él, éppen oly kevésbé ismerheti a mennyország csendjét, mint a sír nyugalomát.” (Gunst Péter (vál.): Marczali Henrik: *Világtörténelem – magyar történelem*. Budapest: Gondolat kiadó, 1982, 351-352. o.) Hasonló következtetés fedezhető fel Oswald Spengler gondolatvilágában, mikor kora történelemszemléletét megkérdőjelezve vázolja fel, hogy a kultúra gyümölcsöző és épületes stádiuma után a materiális, erőalapú törekvés végstádiuma: a civilizáció és annak csúcsállapota, az imperializmus következik. Ahogy ő írja: „Az a véleményem, hogy az imperializmust a hanyatlás tipikus szimbólumaként kell felfogni; az Egyiptomi, a Kínai és a Római Birodalom, az indiai vagy az iszlám világ voltaképpen ennek a kövületei; e képződmények – mint holttestek, amorf, lélektelen embertömegek, mint egy nagy formátumú történelem végtermékei – évszázadokon át fennállnak, és egyik hódító kezéből a másikéba kerülnek.” (Oswald Spengler: *A Nyugat alkonya* I. kötet. Budapest: NoranLibro, 2011. 65. o.)

Elvonatkoztatva azonban az osztályelmélettől, a birodalom-centrikusságtól, vagy épp a hanyatlás formáját jelképező civilizációs teóriától, a végső tartalmi metszet e nézetekben a hatalmi harc és az ezekből fakadó háborúk képét tárja elénk.

⁸ Ide értve a klasszikus háborús, bűnözési, vagy épp belbiztonsági fenyegetéseket, valamint az új típusú kihívásokat, mint a tömegpusztító fegyverek proliferációját, a nemzetközi szervezett bűnözést, a nemzetközi terrorizmust, a kiberhadviselést és a kiberterrorizmust, a bukott államokat, illetve a migrációs kihívásokat és az azokban rejlő közbiztonsági és közegészségügyi fenyegetéseket. Bővebben lásd: Deák Péter (szerk.): *Biztonságpolitikai kézikönyv*. Osiris kiadó, Budapest, 2007, 130-231. o. Deák Péter: *Biztonságpolitika a hétköznapiakban*. Zrínyi kiadó, Budapest, 2009, 105-154. o. Rada Péter: *Átalakuló biztonsági kihívások. A biztonság dimenziói*. Grotius portál (letöltve: 2014.04.27. - <http://www.grotius.hu/doc/pub/KZQSCF/rada%20p%C3%A9ter%20%C3%A1tala kul%C3%B3%20biztons%C3%A1gi%20kih%C3%ADv%C3%A1sok.pdf>).

magunkban Clausewitz szavait, miszerint: „Az erőszak a művészetek és a tudományok vívmányaival vértetzi fel magát, hogy szembeszálljon az ellene irányuló erőszakkal.”⁹ Próbálhatjuk megcáfolni a védelmi kényszert, vagy valamiféle kényszerrel, szellemi kirekesztéssel eltagadni a civilizációs összefüggést, de a biztonságos túlélés ésszerű követelményei és a história lapjai nem efelé irányítanak minket. Ezt ugyancsak Clausewitz a következőképp fogalmazta meg: „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.”¹⁰ Clausewitz katonai beállítódását azonban a későbbi kor gondolkodója is megerősítette Oswald Spengler személyében, aki a kultúrák és civilizációk történelmi értelmezése kapcsán jegyezte le, hogy „...egy nép csak más népekkel való kapcsolatában valóságos, és ez a valóság természetes és megszüntethetetlen ellentétekben nyilvánul meg: támadásban és védekezésben, ellenségeskedésben és háborúban. A háború a teremtmője az összes jelentős dolgoknak. Az élet áradatában minden nagy dolgot győzelmek és vereségek hordanak ki.”¹¹

⁹ Carl von Clausewitz: A háborúról. Budapest: Zrínyi kiadó, 2013. 39. o.

¹⁰ Carl von Clausewitz i.m. (2013) 40. o.

¹¹ Oswald Spengler: A Nyugat alkonya II. kötet. Budapest: NoranLibro, 2011, 437. o.

Spengler ezen nézete nem ellentétes sem a világbékéről, sem a modern politika és diplomácia béketörekvéseiről írott gondolataival. „A világbékével – a nagypolitikai békéjével – a létezés »kard-aspektusa« leköszön, hogy a »hüvely-aspektusnak« adja át a helyet, megint; már csak magántörténelem létezik, magánsorsok, magánbecsvágy – a fellahok nyomorúságos szükségleteitől a császároknak a világ magánbirtokáért vívott gátlástalan magánháborúskodásáig. A háborúk a világbéke korszakában magánháborúkká alakulnak át, és szörnyűbbek, mint az államok közöttiek, mert formátlanok.” (Oswald Spengler i.m. I. kötet (2011), 533. o.) – Írja Spengler. Ezzel azonban megerősíti a háborúról fentebb idézetteket, hiszen azt mondja, a „kard-aspektust” megint felváltja a „hüvely-aspektus” amivel egy történelmi körforgásra, ismétlődésre mutat, amivel egyébként nem zárja ki a „klasszikus” háború kiújulását.

Másrészről korszakos munkájában azt is lejegyzí, hogy „Egy nép csak más népekkel való kapcsolataiban valóságos. A természetes, rassz-szerű viszony köztük éppen ezért a háború. Olyan tény ez, amelyen semmiféle elvont igazság nem változtathat. A háború minden élőlény öspolitikája, mégpedig oly mértékig, hogy a

Történelmi tapasztalataink azt mutatják, hogy az államiság fundamentumát az intézményesített hatalom és az erőszak monopolizálásának folyamata, majd princípiuma adja. Ebben a különböző államkeletkezési¹² elméletek is megerősítenek minket a legújabb politikai-evolúciós elméletekkel bezárólag.¹³ Ebből következik az a másik historikus

harc és az élet legbensőbb lényegük szerint egyek, és a harci vágy kihunytaival az élet is kialszik. [...] Még ha minden nagypolitika a kard helyettesítése akar is lenni a szellem fegyvereivel, és az államférfiak becsvágya a kultúrák magaslatait arra irányul is, hogy a háborút már szinte ne is vegyék számításba, a diplomácia és a háború művészete közti ősi rokonság mégis fennmarad: a harcok jellege, az egyazon taktika, az azonos hadicsel, az anyagi eszközök elengedhetetlensége a háttérben, hogy a cselekményeknek súlyt biztosítsanak, és a cél is azonos marad: a saját életegység (rend vagy nemzet) növelése mások kárára.” (Oswald Spengler i.m. I. kötet. (2011) 536-537. o.)

¹² Ha megnézzük a klasszikusnak tekintett államkeletkezési, illetve szuverenitás elméleteket, akkor függetlenül attól, hogy a mindenki harca mindenki ellen állapotából kitörni kívánó és ezért egy szükségképpen tényleges – fegyveres – hatalommal is felruházott entitást egyetértéssel létrehozó konszenzuselméletekről, vagy a konfliktusos elméletek marxi, vagy szociáldarwinista vonulatairól beszélünk, mindenhol megkerülhetetlen tényező a fegyveres erőszak, amit jogszerűen csak a létrejövő új és kizárólagosságra törekvő hatalom alkalmazhat. (Vö.: Szigeti Péter: Jogtani és államtani alapvonalak. Budapest: Rejtjel kiadó, 2005, 25-36. o. Takács Péter (szerk.): Államelmélet I. Budapest: Szent István Társulat, 2007, 144-149. o.)

¹³ Ez tükröződik vissza Fukuyama hidegháború utáni korszakos művéből is, melyben – a hegeli tanokból táplálkozva – a politikai fejlődés dinamikáját az ember elismerésre irányuló vágyából, a thümotikus törekvésekből vezeti le, mely szükségképpen harcba, és végül az úr és szolga viszony kialakulásába torkollik. (Vö.: Francis Fukuyama: A történelem vége és az utolsó ember. Budapest: Európa könyvkiadó, 2014, 135-152, 251-267, 313-329, 330-341. o.)

Hasonló képet tár elénk Samuel P. Huntington 1968-ban írt, majd 2011-ben átdolgozva újra kiadott művében, a *Political order in changing societies*-ben, amikor lejegyzí, hogy a fejlett társadalmak kifinomult és differenciált politikai intézményeket igényelnek ügyeik viteléhez, amelyek között a fejletlenség szintjén féktelen erőszak korlátozására hivatott intézmények is jelentős szerepet játszanak, akárcsak azok, amelyek az állami erőszakszervek kontrollálására hivatottak. Bravúros gondolattal indítja mindezt, amikor 1968-ban az Egyesült Államokat, Angliát és a Szovjetuniót veszi alapul és mondja ki, hogy bár ezek eltérő kormányzatú államok, mégis sokkal közelebb állnak egymáshoz, mint gondolnánk, ha a viszonyítás másik serpenyőjében a politikai rend szempontjából fejletlenebb, dezorientált és fragmentált harmadik világbeli, sok esetben törzsi kihívásokkal

tapasztalat, hogy a történelemben jelentős – hatalmi¹⁴ – változások és fordulópontok szükségképpen újrarajzolják az államról alkotott képünket és fogalmainkat, s benne az intézményesült erőszak struktúráit és jellemzőit is.

Megelőlegezve a következőkben kifejtésre kerülőket, kiemelhetjük, hogy az állam rendkívül sokrétű és polémiák tárgyát képző fogalmának van egy olyan eleme, amely vitán felül áll. Ez az elem a törvényesített és intézményesített erőszak, amit az állam fejlődése során monopolizált. Ahogy ezt már többször lejegyeztem: a politikai, katonai, biztonsági harc és az erőszak – ma is tartó, szakadatlan változásban ugyan, de – történetileg vált az államfejlődés immanens részévé.

küszködő államok kerülnek. (Vö.: Samuel P. Huntington: Political order in changing societies. London-New Haven: Yale University Press, 1968. 1-92. o.)

Erre utal a klasszikus konszenzuselmélet és a konfliktuselméletek ismert tételein túllépve Lőrincz András Fukuyamának „A politikai rend eredete. Az ember előtti időktől a francia forradalomig” című munkájáról írott recenziójában, mikor az államkeletkezés kérdéskörének bemutatásánál kiemeli: „Miképp a törzset is a háborús célok hívták életre, úgy az ókori kínai állam is a »szűnni nem akaró háborúnak« köszönheti létrejöttét az elmélet szerint. A hadsereg finanszírozási szükséglete pedig megnövelte a meritokratikus kiválasztású, polgári közigazgatás szükségességét.” Később kiemeli – Fukuyama klasszikusokat tagadó szemléletére utalva, hogy – „abban azért egyetért a meghatározó szakirodalommal, hogy az abszolutizmus kora újkori kialakulása a katonai mozgósításhoz szükséges fiskális szükségletekkel függött össze.” Lőrincz András: Francis Fukuyama: A politikai rend eredete. In Jog Állam Politika 2014/3. szám. 152-154. o.

¹⁴ „A hatalom történeti szerepe mint evidens sajátosság különösen jelentős a társadalom fejlődésének, törvényszerűségeinek megértése szempontjából. A hatalomelmélet kapaszkodókat és fogalmi distinkciókat adhat a történelemtudomány számára, viszont a hatalomelmélet éppen a történeti kutatások alapján ragadhatja meg a hatalom jellemzőit, történelmi hatását. [...] Elemi tény: a hatalom átfogó társadalmi jelenség [...] A közösségi létben a hatalmi szervek szükségszerűen megjelennek és intézményesülnek. Így a hatalmi tevékenységek (a kormányzati, közigazgatási, katonai, rendészeti, jogszolgáltató szervek működések), a politikai, ideológiai, gazdasági szervezetek (pl. egyházak, korporációk, szakszervezetek, pártok) és a különböző szabályozók (szokások, jogszabályok, politikai normák, igazgatási és ügyviteli szabályzatok, fegyveres testületek szolgálati szabályzatai), továbbá a kényszer, az erőszak, a háborúk, a hódítások, a gyarmatosítások, továbbá a politikai doktrínák, az ideológiák, a pártszerveződések, a tömegmozgalmak, a népfölkelések mind-mind hatalmi objektívációk.” Samu Mihály: Hatalomelmélet különös tekintettel az államra. Korona kiadó, Budapest, 2004, 16. , 34. o.

Megismételve tehát kutatásaim egyik alap-hipotézisét, úgy gondolom, hogy az állam a maga erőszak-alkalmazó, illetve azzal fenyegető szervezeteivel, pontosabban az ezek által gyakorolt, igazolt és törvényes erőszakkal nem helyettesíthető módon tartja fenn a társadalom rendjét. Mondhatnánk azt is, hogy a társadalmat fenyegető illegitim erőszak ellen az állam a legitim hatalomgyakorlás és a törvényesítettség által minősített erőszakkal veszi fel a harcot,¹⁵ méghozzá abban az alapvető és ösztönös meggyőződésben, hogy „Mindaddig, amíg az ellenfelet le nem győztem, rettegmem kell attól, hogy ő tör le engem, hogy tehát nem vagyok többé a magam ura, hanem ő szab törvényt nekem, ahogy én is tenném övele.”¹⁶ Az állam helyzete ezért paradox: az erőszak egyszerre oka és okozata létezésének, persze nem azonos minőségben, nem azonos jelleggel, és nem azonos kiterjedésben,¹⁷ hiszen az az önkorlátozás alkotmányos megoldásaival vegyítve jelenik meg.

Mindezekre figyelemmel igazoltnak mutatkozik az alapvetésünk: az állami lét legalapvetőbb önfenntartó és önvédelmi intézményei a minősített erőszakhoz kapcsolódnak, melyek révén az állam képes a korlátlan és önkényes erőszak megakadályozására, függetlenül attól, hogy az külső, vagy belső természetű, s ezzel párhuzamosan garantálja a normál rendet és normál állapotot, beleértve a jogállami működést.

¹⁵ Ezt a meggyőződésemet erősíti meg A. V. Dicey szemlélete a matrial law – magyar fordításban hadijog, meglátásom szerint inkább védelmi jog – meghatározásánál, amikor rögzíti, hogy az lényegében common law-ból eredő, a koronát és alattvalóit – ideértve a civileket is – megillető azon jog, amivel az invázió, felkelés, zendülés, vagy a törvényekkel szembeni bármely ellenállás esetén az erővel szemben erőt alkalmazhatnak. Lásd: A. V. Dicey: Introduction to the study of the law of the constitution. Indianapolis: Liberty Classics, 1982, 183. o.

¹⁶ Carl von Clausewitz i.m. (2013) 42. o.

¹⁷ Az állam európai modelljének sajátosságaként egészíthetjük ki mindezt Haid Tibor gondolataival, miszerint: „Ami az európai államfelfogást, az állam által alkalmazható legitim erőszakgyakorlás és az egyén, az egyén által alkotott közösségek és az állam viszonyát más – elsősorban az utóchton módon fejlődött kínai – civilizációktól megkülönbözteti, az az állam hatalmának célhoz kötött korlátozása, mégpedig mind az egyén és az állam, mind az egyéb közösségek és az állam kapcsolatában. Ez az a sajátosság, amely a nyugati államot egyszerre teszi sebezhetővé és megújulásra képessé.” Haid Tibor: Az állam és az erőszak szerepe két pápai enciklika tükrében. In: Polgári Szemle 2014/1-2. szám, 281. o.

A minősített erőszak szerveinek állami jelentősége azonban veszélyességbe fordulhat a történelem lapjain. Ennek egyik oka, hogy az állami erőszakszervek szervesen kötődnek a mindenkori hatalmi konstellációkhoz, és számos történelmi változásban a leváltott rendszer gyakorlatát örökölték át, csak más előjellel, az új rend parancsára.¹⁸ Ez azt is jelenti, hogy az állam, pontosabban az államrendszert meghatározó modell változása mindig együtt jár az állami erőszak-apparátus és a minősített erőszak változásával. Mondhatnánk azt is, hogy az állami erőszakszervek és a minősített erőszak változása nélkül nem képzelhető el történelmi korszakváltás, vagy ha úgy tetszik: rendszerváltozás.¹⁹

¹⁸ Francois Furet – Quinet gondolatait megidézve – a francia forradalom kapcsán emeli ki, hogy az erőszak mindvégig elkíséri az átalakulást, s csupán csak az változik, hogy kik és hogyan használják az erőszakot. „...a forradalom a terror fázisában, az abszolutizmus önkényuralmi gyakorlatát veszi elő a közjó bevált ürügyével, amely már az abszolút monarchia idején is jó szolgálatokat tett. Az örökös haladéktalanul az ős helyébe lép: Robespierre személyében Richelieu születik újjá.” Francois Furet: A forradalomról. Budapest: Európa könyvkiadó, 2006, 12. o.

¹⁹ A letelepedést és a tartós területi államiség kialakítását szolgálta a hadakozó nép rendszerét felváltó nemesi katonai kötelezettség és a várnépek konstrukciója Szent István korában. A nemesi túlhatalommal szemben újra centralizálódó hatalom rendszerének támaszát adta a zsoldos sereg intézménye Hunyadi Mátyás idején épp úgy, mint a Habsburg ház uralkodói alatt, majd a zsoldosság bizonytalansága és az abszolutisztikus rendszer kiépülése jegyében az állandó hadsereg létrehozása. A abszolutista gyakorlat felváltásával együtt jelenik meg a nemzeti hadsereg ideálja, aminek rövid életű robbanásponjtját 1848/49 adja, majd a dualizmus egészét végig kísérő véderövita tetőzi be. Az I. világháború utáni összeomlásban a Tanácsköztársaság százharminchárom napjában kulcsjelentőségű volt a Vörös Őrség és a Vörös Hadsereg mielőbbi megszervezése és lehetőségek szerinti hatékony működtetése a terrorkülönítmények mellett. A Tanácskormány működésével párhuzamosan, de annak megbuktatására a szegedi ellenkormány és aztán a két világháború közti hatalmi berendezkedés bázisát a Horthy Miklós által vezetett Nemzeti Hadsereg adta. A második világháború után ugyan nem azonnali és szervezeti szinten is látványos a fegyveres szervezet átalakítása, de a tisztogatások, majd a speciális jogkörökkel felruházott államvédelmi szervezetek egyértelműen az államszocialista rendszerváltást vetítették és készítették elő a szovjet hadsereg támogatásával és a Honvédség politikai átalakításával, majd Néphadsereggé változtatásával. Végül az sem tagadható el, hogy az 1989-es rendszerváltozás után is széles körben alakult át az állam fegyveres védelme az új rendnek megfelelően. Ennek keretében született „újjá” a Magyar Honvédség, alakult át a Rendőrség szabályozása és működése, szűnt meg a Munkásőrség,

A másik ok a potenciális féktelenségre a történelmi mulasztások sora a politikai hatalomgyakorlás tekintetében. Vagyis annak fel nem ismerése, vagy el nem fogadása, hogy az állam fegyveres vonatkozásait – a jogállási, szervezeti kérdésektől egészen a kivételes hatalom, vagy ha úgy tetszik a különleges jogrend kérdéseiig – a békeidőszak megfontoltságával és – Goethe gondolatait felidézve²⁰ – szemlélődő lelkiismeretével, valamint bölcsességével, kimerítően kell szabályozni, s a törvények által meghatározott kereteket a katonai nevelés szerves és origó szerű részévé kell tenni. A megalapozott és kifinomult szabályozás és annak tisztelete nélkül ugyanis a vész napjaiban az állam fegyveres szerveinek reakcióit nem a törvény határozza meg, amelyre esküt tettek, hanem a harc vérgőzös logikája, vagy ne adja Isten, a rövid távú politikai-hatalmi aspirációk és Deák Ferenc gondolatai, miszerint: „Az ostromállapot szomorú kényszerűség; Isten mentse a hazát, hogy rá szükség legyen; de az ostromállapotnál még súlyosabb állapot az, ha nincs törvény, mely azt szabályozza, és ha az ostromállapoti törvény helyett önkény lép a sorompóba.”²¹

E tapasztalatok és hiányosságok azok, amelyek miatt az állam fegyveres védelmi vonatkozásai kényes kérdéssorként jelennek meg a politika, valamint az állam- és jogtudományok szempontjából is. Egyrészt számos történelmi példát ismerünk az erőteljes fegyveres szervek elfajzására.²² Másrészt a tárgykörre vonatkozó kimerítő

került átalakításra a magyar titkosszolgálati rendszer és a határvédelem. Ez a folyamat azóta is tart a Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ, a Nemzeti Védelmi Szolgálat, valamint a Terrorelhárítási Központ megszervezésével, a Magyar Honvédség feladatrendszerének újragondolásával, valamint a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ felállításának 2016-os tervével.

²⁰ „Der Handelte is immer gewissenlos, es hat niemand Gewissen als der Betrachtende.” [A cselekvő mindig lelkiismeret nélküli, senkinek nincs lelkiismerete, csak a szemlélődőnek. (A szerző fordítása.)] Johann Wolfgang Goethe: *Maximen und Reflexionen*. Weimar: Verlag der Goethe Gesellschaft, 1907, 42. o.

²¹ Idézet Deák Ferencnek a katonai bíróságok hatásköréről szóló 1868. évi vitában december 6-án elhangzott felszólalásából, Az 1865-dik évi december 10-dikére hirdetett Országgyűlés képviselőházának naplója tizenegyedik kötet. Pest: Atheneum nyomda, 1868, 380. o.

²² Ezt példázzák az egyetemes történelemből a császárcsináló praetoriánusok, a különböző önhatalmúvá váló, vagy a központi hatalommal rivalizálni képes

történelmi ismeretek hiányában a 20. század a gyalázattól való elborzadás talaján valamiféle idealizált pacifizmussal válaszolt a történelem dicstelenségeire, amely békeillúzió jóindulat módjára kövezi ki a történelmi hibák megismétlésének pokla felé vezető utat. Az a felismerés ugyanis ezek árnyékában tovaszáll, miszerint a védelmi apparátus – az esetek jelentős részében – akkor vált veszélyessé, amikor a politika és általa az állami döntéshozatal és működés zátonyra futott.

A fenti példákra tekintve nem vitatható, hogy a praetoriánusok hatalmaskodásai Róma hanyatlásának korában erősödnek fel, amikor a rendszer már nem tud mit kezdeni a folytonos politikai csatározásokkal, a fokozódó társadalmi és katonai nyomással, valamint a mindent átható korrupcióval.

A zsoldosseregek „aranykorát” a feudalizmus hatalmi válsága biztosítja, melyben a kiskirályi rangra törő nemesek a központi hatalom legitimitását elvitatva próbálnak érvényesülni és egy új hatalmi struktúrát kialakítani.

Napóleon a katonai erő révén történő hatalomváltást a forradalmi átalakulás fêkevesztettsége után, a folyton formálódó, de stabilizálódni nem képes rendszerváltozás keretében szervezi meg.

Az olasz és német egységek megvalósítását részben a belső széthúzás és provincializmus visszaszorítása, részben pedig a nemzetközi körülmények miatt, csak biztos katonai erővel lehetett véghezvinni.

A huszadik század autoriter, illetve totalitárius rendszerei pedig elképzelhetetlenek lettek volna, ha nem adnak nekik bázist azok a rendszerhibák, amelyek szó szerinti likvidálásához az SA, SS, Vörös Hadsereg, cseka, fekete ingesek és további félkatonai-, illetve terrorszervezetek történelmileg is példátlan erőszak-apparátust nyújtottak. A huszadik század elvadulása ugyanis elvitathatatlanul a korábbi rendszerek hatalmaskodásán, a széles körű társadalmi feszültségeken és a háború által betetőzött szenvedéseken épült fel. Meglátásom szerint indukálta ezen rendszereket a háborúban elbukott német császári koncepció és az annak talaján létrejövő hatalmilag „gyenge kezű” weimari modell; az

lovagrendek, majd a modernitásba lépve a hatalmaskodó zsoldosseregek. A sort csak folytatja az a tény, hogy a történelem legmeghatározóbb – és sokszor legmeggrázóbb – fordulatai a modernitásban a fegyveres erőszak talaján álltak Napóleontól kezdve, az olasz és német egységen át, a bolsevik hatalomátvételen keresztül, egészen a náci és fasiszta rendszerekig és az azok árnyékában létező autoriter rezsimekig, illetve a máig világszerte fel-feltűnő katonai juntákig.

orosz cári önkény és az abból táplálkozó népharag; a politikailag instabil és társadalmi káosz felé haladó olasz kormányválságok sora, és a többi állam és térség hasonló jelenségei.

A 20. század második felében ezt példázzák a katonai diktatúrák, melyek a politikatudományok vonatkozásában is értékelést nyertek a(z új) praetorianizmus, vagy praetoriánus uralom fogalma alatt. Ilyen Webernél a mondhatni atipikus, vagy nem tiszta típusú uralom körében a legitimitásigény kapcsán lejegyzett azon gondolat, miszerint: „Előfordulhat továbbá, hogy az uralom – és ez elég gyakori eset a gyakorlatban – az úr és az igazgatási testület (testőrség, pretoriánusok, »vörös« és »fehér« gárdák) feltűnő érdekközössége révén az alávetettekkel szemben, azok védtelensége folytán oly abszolút mértékben biztosított, hogy estileg még a »legitimitás« igényét is elejti.”²³ Hasonló újradefiniálásként jeleníthető meg az általam felvetettekkel összefüggésben Huntingtonnak a praetorianizmus és a politikai hanyatlás összefüggéseiről írott munkája²⁴ vagy épp – számos más munka mellett – Amos Perlmutter „The Praetorian State and the Praetorian Army” című tanulmánya.²⁵ Részben a fenti szerzőkre építve jeleníti meg a kérdést Simon János gondolatmenete is a politikai elit, a hadsereg és a civil társadalom kapcsán felvetett eszmefuttatásában.²⁶

Fontos tehát leszögezni, hogy az állami erőszak történeti természeténél fogva olyan, mint a fegyverek, használható támadásra és védekezésre egyaránt, de működésbe lépésük a létesítő-fenntartó akarat és kvalitás eredménye, nem pedig a fegyver önműködéséé.

Érdeemes tehát végignézni azt a történelmi viszonyrendszert, amely az állam és szervezett erőszak kezdeti frigye után a folytonos megújulás és módosulás állapotában leledzik még ma is, de amelynek konstans elemeként világlik ki az intézményesült erőszak az állam és a jog fogalmaiból.

²³ Max Weber: Az uralom típusai. In: Max Weber: Gazdaság és társadalom. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1967, 71. o.

²⁴ Vö.: Samuel P. Huntington: Praetorianism and Political Decay. In: Hntington i.m. (1968) 192-263. o.

²⁵ Vö.: Amos Perlmutter: The Praetorian State and the Praetorian Army: Toward a Taxonomy of Civil-Military Relations in Developing Politics. In: Comparative Politics. 1969/3. szám 382-404. o.

²⁶ Vö.: Simon János: Politikai elit, hadsereg és civil társadalom. Gondolatok a hatalom legitimitásáról és a praetorianizmusról. In: Simon János: A politikai kultúra szinképei. Budapest: Századvég kiadó, 2004, 11-23. o.

1.2. Az intézményesített erőszak megjelenése az államról és az állam hatalmáról alkotott elméletekben

Az állam fogalma ugyan rendkívül sokrétű és rendszeresen megújuló viták tárgyát képezi, mégis ha alaposan megvizsgáljuk a versengő fogalmakat, úgy vélem megtalálhatunk legalább egy elemet, amely minden vitákon felül áll. Ez az elem a törvényesített és intézményesített, vagy ahogy kutatásaim során nevezem: a minősített erőszak szükségessége.

Ez az elem az államról alkotott fogalmaink és eszméink tekintetében már az ókortól kezdődően jelen volt. Az, hogy Szun Ce szerint „...a háború az ország legfontosabb ügye, az élet és halál fundamentuma, a túlélés illetve a pusztulás útja...”²⁷ illetve, hogy „...a hadvezér általában az állam pillére. Amennyiben ez a pillér hibátlan, az állam megingathatatlanul erős marad. Ha viszont a pillér hibás, az állam menthetetlenül meggyöngül...”²⁸ vagy hogy Platon a társadalom fő csoportjai között kiemelten kezeli az őrzőket, továbbá hogy Machiavelli oly sokat foglalkozott a fegyverek és a fegyveresek dolgával, valamint az a tény, hogy a modern szerződéselméletek körében is az erőszak fundamentális kérdés, mind-mind ezt bizonyítják.

A modern kor talán legismertebb vonatkozó tételét Thomas Hobbes adta meg, mikor sajátos – az erőszak kérdését is fókuszba állító – módon írta le a modern államot. „Az embert (aki természettől fogva szereti a szabadságot és a mások feletti uralmat) azoknak az önkorlátozó intézkedéseknek bevezetésére, amelyek közt, mint látjuk, az államban él, végső soron csakis az az ok, cél és szándék készteti, hogy ily módon önfenntartásáról és élete zavartalanabb folyásáról gondoskodjék. Vagyis szabadulni akar abból a nyomorúságos hadiállapotból, amely – mint említettem – az ember természetes érzelmeinek mind az ideig szükségszerű következménye, amíg nincs valamilyen látható hatalom, hogy kordába tartsa, a büntetéstől való félelem eszközével megállapodásai teljesítésére ... kényszerítse. [...] És a megállapodások kard nélkül pusztá szavak, nincs erejük rá, hogy akár csak a legcsekélyebb biztonságot is nyújtsák nekünk. Következésképpen, ha nem jön létre semmiféle közhatalom, vagy ha az nem elég erős, hogy biztonságot nyújtson nekünk, minden ember mindenki mással szemben saját biztonsága érdekében törvényesen és joggal a maga erejére és képességére támaszkodik – tekintet nélkül a természeti

²⁷ Szun Ce: A háború művészete. Budapest: Cartaphilus kiadó, 2006, 9. o.

²⁸ Szun Ce i.m. (2006) 19. o.

törvényekre (amelyeket mindenki amúgy is csak akkor volt hajlandó betartani, ha ezt biztonsággal megtehetette). [...] Ez több az egyetértésnél és összhangnál: ez mindenkinek egy és ugyanabban a személyben megtestesülő igazi egysége, amely mindenkinek mindenkivel kötött megállapodása útján jött létre, mintha mindenki mindenkinek ezt mondta volna: felhatalmazom ezt az embert vagy ezt a gyülekezetet, ráruházván azt a jogot, hogy kormányozzon engem, feltéve, hogy te is ráruházod ezt a jogot, és minden cselekedetére felhatalmazást adsz. Az ennek megtörténtével egyetlen személlyé egyesült sokaságot államnak, latinul civitasnak nevezzük. És így születik meg az a nagy Leviatán, vagy hogy tiszteletteljesebben fejezzem ki magamat, az a halandó isten, amelynek – a halhatatlan Isten fennhatósága alatt – békénket és oltalmunkat köszönhetjük. [...] Ebben rejlik az állam lényege, amely – hogy meghatározzuk – egyetlen személy, akinek cselekedeteit illetően egy nagy emberi sokaság minden egyes tagja egymással kötött kölcsönös megállapodás alapján megbízónak tekinti magát avégett, hogy e személy mindannyiunk erejét és eszközeit a béke és a közös védelem érdekében úgy használhassa fel, ahogy célszerűnek tartja.”²⁹

Nem elfeledhető, hogy az ideális állam gondolatával kacérkodó gondolkodók eszmerendszerében is jelen volt az állam erőszakhoz való – alapvetően kizárólagos – joga, illetve a fegyveres védelem a társadalom rendjének garantálása és fenntartása érdekében. Ezt példázza Morus Tamás Utópiája³⁰ éppúgy, mint Tommaso Campanella gondolatai a Napvárosban.³¹

Hasonló irányba mutat Albert Venn Dicey joguralomról alkotott nézete is, amikor az államhatalom jognak való alávetettségét, mint a „jó állam” alapvető kritériumát fogalmazza meg, s ilyenként az angol alkotmányfejlődés saját képű vívmányát, a rule of law-t elemzi. Ő úgy fogalmaz: „Az alkotmányunk egyik alapvetését jelentő »joguralomnak« tehát hármas jelentése van, vagyis három szempontból vehető szemügyre. Először azt jelenti, hogy a közönséges jog minden szempontból elsődleges az önkényes hatalommal szemben, s kizárja a kormány részéről megnyilvánuló önkényt, a kiváltságokat, sőt még a szélesebb értelemben vett önkényes hatalmat is. [...] Másodszor a törvény előtti egyenlőséget

²⁹ Thomas Hobbes: Leviatán. (Fordította: Vámosi Pál.) Kolozsvár: Polis kiadó, 2001, 193-198. o.

³⁰ Vö. Morus Tamás: Utopia. Budapest: Szent István Társulat, 2002, 124-134. o.

³¹ Vö. Tommaso Campanella: Napváros. Szeged: Lazi kiadó, 2002? 7-59. o.

jelenti, vagyis azt, hogy mindenki a rendes bíróságok alkalmazta közönséges jog hatálya alá tartozik. [...] S végül, használhatjuk a »joguralom« szót annak kifejezésére is, hogy nálunk az alkotmányjog szabályai – vagyis azok a szabályok, amelyeket külföldön rendszerint az alkotmánytörvény tartalmaz – nem forrásai, hanem következményei a bíróságok által meghatározott és elismert egyéni jogoknak. Más szavakkal, a bíróságok és a parlament nálunk úgy fejlesztették a magánjog elveit, hogy megjelölték a korona és szolgáinak helyzetét. Az alkotmány tehát az ország közönséges jogának az eredménye.”³² Mindezt összevetve az állam jog általi korlátozása rajzolódik elénk az egyéni jogok erőterében, azonban alapvetően adott az a kérdés, hogy elképzelhető-e az önkényt kirekesztő joguralom anélkül, hogy a joguralom olyan magasztos és erős alkotmányos elvvé lépjen elő, amely erőhatalmat követel, és egyben biztosít mindazokkal szemben, akik önkénnyel lépnek fel. Ha az önkény a „szélesebb értelemben vett önkényes hatalom” ahogy Dicey írja, akkor ennek a jognak való alávetése nehezen képzelhető el – szervezett – erőhatalom nélkül.³³

A ma hivatkozási alapként megszokott államfogalmak közül mégis a legplasztikusabban Max Weber írta le a vizsgált kérdést a legitim fizikai erőszak monopóliumával, mikor úgy fogalmazott: „A modern államot szociológiailag végső soron csak azzal a sajátos eszközzel definiálhatjuk, mely minden politikai szervezet jellemzője: a fizikai erőszakkal. [...] Az erőszak természetesen nem az állam szokásos vagy egyetlen eszköze – erről szó sincs –, hanem igenis a rá jellemző specifikus eszköz. Éppen ma különösen bensőséges az államnak az erőszakhoz fűződő viszonya. A múltban a nemzetségtől kezdve a legkülönbözőbb szervezetek tekintették teljesen normális eszköznek a fizikai erőszakot. Ma viszont azt kell mondanunk, hogy az állam az az emberi közösség, amely egy bizonyos területen belül – ez a »terület« hozzátartozik az ismertetőjegyhez – a legitim fizikai erőszak monopóliumára (sikerrel) tart igényt. A jelenkor sajátossága ugyanis az, hogy bármely más szervezetnek vagy személynek a fizikai erőszakhoz való jogát csak annyiban ismerik el, amennyiben az

³² A. V. Dicey: A jog uralma. In: Takács Péter (szerk.): Joguralom és jogállam. Budapest: ELTE ÁJK, 1995, 28-29. o.

³³ Érdeemes persze mindehhez hozzávenni Dicey-nak a hadi jogról és a hadseregről írt gondolatait, melyekben a témakör angolszász jogi leképeződését mutatja be. Lásd: A. V. Dicey: Bevezetés az angol alkotmányjogba. Budapest: Magyar Tudományos Akadémia, 1902.

állam a maga részéről engedélyezi alkalmazását: az állam számít az erőszakhoz való »jog« egyedüli forrásának.»³⁴

Ez a fajta fogalmi alapvetés persze jelen van Hans Kelsen jogász államfogalmában is. Kelsen szerint ugyanis: „Az állam és a jogrend azonossága nyilvánvaló a tény alapján, hogy még a szociológusok is »politikailag« szervezett társadalomként jellemzik az államot. Mióta a társadalom – mint egység – szervezetekből létrejött, sokkal helyénvalóbb az államot úgy definiálni, mint »politikai szerveződést«. Egy szervezet egyben rend is. De miben rejlik ennek a rendnek a politikai karaktere? Abban a tényben, hogy ez egy kényszerrend. Az állam egy politikai szerveződés mert egy olyan rend, amely szabályozza az erőszak alkalmazását, oly módon, hogy monopolizálja az erőszakot. Ez azonban, ahogy láttuk, a jog egyik alapvető tulajdonsága. Az állam egy politikailag szervezett társulás, amely közösségileg szervezett a kényszerrend által, és ez a kényszerrend a jog.»³⁵

A politikai államfogalomban szintén jelen van ez a megközelítés, amit Carl Schmitt a következőképp ír le: „...egy normális állam teljesítménye mindenekelőtt abban áll, hogy az államon és területén belül létrehozza a teljes megelégedettséget, fenntartja a »nyugalmat, biztonságot és rendet« és ezáltal normális helyzetet teremt...”³⁶ Adódik az igazoló természetű kérdés, lehetséges-e ezt a normális helyzetet minden körülmények között erőszak nélkül fenntartani?

Az államról alkotott nézetek erőszak felől történő vizsgálatában persze a szocialista, államszocialista teóriákra is ki lehet tekintetni. Marx szerint: „Minden eddigi társadalom története osztályharcok története. Szabad és rabszolga, patrícus és plebejus, báró és jobbágy, céhmester és mesterlegény, egyszerűen: elnyomó és elnyomott folytonos ellentétben álltak egymással, szakadatlan, hol palástolt, hol nyílt harcot vívtak, olyan harcot, amely mindenkor az egész társadalom forradalmi átalakulásával vagy a harcban álló osztályok közös pusztulásával végződött. [...] A modern államhatalom nem más, mint az egész burzsoá osztály közös ügyeit igazgató bizottság. [...] A burzsoázia szakadatlan harcban áll: kezdetben az

³⁴ Max Weber: A politika mint hivatás. In Max Weber: Tanulmányok. Budapest: Osiris Kiadó, 1998, 156-157. o.

³⁵ Hans Kelsen: General theory of law and state. Cambridge: Harvard University Press, 1949, 189-190. o. (A szerző fordítása.)

³⁶ Carl Schmitt: A politikai fogalma. Budapest: Osiris – Pallas Stúdió – Attraktor, 2002, 31. o.

arisztokráciával, később magának a burzsoáziának ama részeivel, melyeknek érdekei ellentmondásba kerülnek az ipar haladásával; állandóan harcol minden idegen ország burzsoáziájával.”³⁷ Ezt Engels annyiban egészíti ki, amennyiben úgy foglal állást, hogy: „Az állam tehát egyáltalán nem a társadalomra kívülről rákényszerített hatalom; épphogy kevésbé »erkölcsi eszme valósága«, »az ész képe és valósága«, mint Hegel állítja. Az állam, ellenkezőleg, a társadalom terméke bizonyos fejlettségi fokon; annak bevallása, hogy ez a társadalom megoldhatatlan ellentmondásba bonyolódott önmagával, kibékíthetetlen ellentétekre hasadt, amelyeknek leküzdésére képtelen. [...] jellegzetessége olyan közhatalom létesítése, amely már nem esik közvetlenül egybe az önmagát fegyveres hatalomként megszervező lakossággal. Ez a külön hatalom, ez a közhatalom azért szükséges, mert a lakosság öntevékeny fegyveres szervezete a lakosságnak osztályokra szakadása óta lehetetlenné vált.”³⁸ Végül pedig e vonulat végpontját Lenin határozza meg, mikor úgy fogalmaz: „Kialakul az állam, külön hatalom jön létre, létrejönnek a felfegyverzett emberek külön alakulatai; és minden forradalom, amikor szétrombolja az államgépezetet, szemléltetően megmutatja, miképpen igyekszik az uralkodó osztály felújítani a felfegyverzett emberek őt szolgáló külön alakulatait, miképpen törekszik az elnyomott osztály hasonló, új szervezeteket létrehozni, amely alkalmas arra, hogy a kizsákmányoltakat és ne a kizsákmányolókat szolgálja. [...] Az állam különleges hatalmi szervezet, valamely osztály elnyomására szolgáló erőszakszervezet.”³⁹

2. A JOG ÉS A FEGYVERES ERŐSZAK

Ha az államtani vonatkozások mentén a fegyveres erőszak, illetve védelem jogi leképződését is át akarjuk tekinteni, akkor egyrészt szükséges a jogról alkotott mértékadó elméletek tekintetében is elvégezni azt a vizsgálatot, amely az erőszak benne-rejlőségére irányul. Másrészt azzal kell szembenéznünk, hogy kutatásaink következő állomásaként egy kevésbé általánosító, a nemzeti szinten túl nem terjeszkedő vizsgálatot is meg kell valósítanunk, hiszen legplasztikusabban a fegyveres erőszak és

³⁷ Marx-Engels: A kommunista párt kiáltványa. Budapest: Kossuth Könyvkiadó, 1976, 38-39., 41., 52. o.

³⁸ Friedrich Engels: A család, a magántulajdon és az állam eredete. In Marx-Engels válogatott művek, második kötet. Budapest: Kossuth Könyvkiadó, 1963, 287-288. o.

³⁹ Lenin: Állam és forradalom. Budapest: Kossuth könyvkiadó, 1973, 16., 35. o.

védelem törvényesítettségét kell áttekintenünk⁴⁰ a kép teljességéhez. Ez a későbbi tanulmányokban elvégzendő elemzés ugyanis a nemzeti sajátosságokat is kimutatja, vagyis az elmélet általánossága után a reális valóság különös – nemzeti – szintjét is.

2.1. Alapvetés

A jog és a fegyveres erőszak kapcsolatáról azt is mondhatnánk, hogy aminő lassan ment végbe az állam és jog humanizálása az emberiség történelmében, oly lassan kezd meggyökeresedni az állam fegyveres védelmének szisztematikus szabályozási és reform igénye is, igaz némi megkésettséggel az előbbihez képest. Az állam és a jog humanizálása ugyanis szükségképpen együtt jár az „embertelenséget” megvalósító erőhatalom megzabolázásával, aminek szisztematikus szabályozása szükségképpen a minősített erőszak korlátozásával egyenértékű. Hiszen mindaddig, amíg a modern konstitucionalizmus szellemében nem válik alapvetéssé, hogy ami alkotmányosan nem szabályozott, az a jog olvasatában nem létezik,⁴¹ addig a részleges – egy-egy területre, vagy aktuális eseményre reagáló – törvényesítettség nem mást jelent, mint az állam – de még inkább a hatalom – szolgálatában álló erő esetileg és jelképesen csökkentett szabadságát.

A modern jogfejlődéssel azonban fel kell vetni azt a kérdést is, hogy a fegyveres védelem jogi artikulációja mentén miként tükröződik az vissza a jogpolitika vonatkozásaiban, illetve létesült-e annak ágazati jogpolitikája. A fegyveres védelem ugyanis jelenleg egy típusosan olyan jogrész, amelyre nézve maradéktalanul igazak Samu Mihálynak a jog(politika) patológiás problémáiról írott tételei. Ahogy ő fogalmaz: „A

⁴⁰ E tekintetben lásd: A fegyveres – és különösen a katonai – védelem jogának kikülönbözése a magyar jogfejlődésben. Áttekintés a fegyveres – és különösen a katonai – védelem jogszabályi rendszerének 1867-ig tartó hazai fejlődéséről. MTA Law Working Papers 2015/26. (2015) (http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2015_26_Farkas.pdf)

⁴¹ Patyi András e tekintetben a fegyveres erő alkotmányos meghatározottsága kapcsán úgy fogalmaz, hogy „Egy demokratikus jogállamban, ha az alkotmány valamit nem tételez, akkor az nincs. Tehát, ha a hatályos alkotmány nem tételezi a haderőt, akkor az nincsen! De 22–23 évnek (1989–2012) kellett eltelti ahhoz, hogy ezek a kérdések a helyükre kerüljenek. Ez rendkívül tanulságos.” Patyi András: Demokratikus legitimitáció, választási felhatalmazás és alkotmány a haderő mögött. In Hadtudomány 2015/1-2. szám, 73. o.

jogrendszer (káros vagy kóros) jelenségeinek okozója a jogpolitika is lehet. Ezt a jogpolitika torzulása is kiválthatja. Szerepet játszhat ebben az, hogy a jogpolitika terepén zajlik a politikai küzdelem (a kormányzó és ellenzék viszálya) vagy a pártpolitikai értékelések vitája zajlik. Ily módon a jogpolitikában a politikai akarat (törekvés) válik meghatározóvá, s háttérbe szorul a jogilag kivihető/kivihetetlen szempontja (bináris kódja)...⁴²

Ez a jellemzés meglátásom szerint a fegyveres védelem jogi vonatkozásait érintően – sajnos – a rendszerváltás óta maradéktalanul megáll, mivel nem látszanak e jogrész jogpolitikai standardjai a politikai csatározások közepette. Ez a második világháború előtti időszakban a hatalmi karakter miatt, 1989-et követően pedig a kérdés politikai preferenciaszint-csökkenése miatt alakulhatott így, ami azzal a hatással járt, hogy a fegyveres védelem vonatkozásában hosszú távú elgondolásokra építő, rendszerszintű, nemzeti minimum jellegű – tehát sarokpontjaiban a napi pártpolitika felett álló – ágazati jogpolitika nem alakult ki, míg az általános jogpolitikában a fegyveres védelem kérdéseinek súlyozását nem a közép- és hosszú távú szemlélet, hanem aktuális kihívások határozták, illetve határozzák meg.⁴³

A jogpolitikai hiátus kapcsán fontos leszögezni, hogy „...a jogon belül jelentkező kóros jelenségek önerőből nem szűnnek meg, a jog önmagában képtelen a kóros jelenségeket kiküszöbölni. [...] Ez nemcsak a jog önerejének gyöngeségéből adódik, hanem abból, hogy a jog beteges tüneteinek okai döntően jogon kívüli tényezőkből következnek, s ezekhez kapcsolódnak a jog belső fogyatékoságai meg a külső hatásokra való kényszerű alkalmazkodás esetei.”⁴⁴ Ez a megállapítás ugyanis rámutat egy

⁴² Samu Mihály: Általános jogpolitika. A jog depolitizálása. Budapest: Akadémiai Kiadó, 2003, 236. o.

⁴³ Szintén Samu Mihály e tekintetben rögzíti a jogalkotás kapcsán azt a fegyveres védelemre különösen igaznak tetsző tételt, miszerint „A jogalkotás a közélet adottságaihoz, formáihoz kötődik, és a jogi kultúra fejlettségét fejezi ki; ám uralkodó szemléletté vált politikai és állami jellegének hangsúlyozása. A köz- és jogi gondolkodás ennek következtében figyelmen kívül hagyja a jogalkotás külön sajátosságait és a jogpolitika sajátos szerepét. Emiatt szembe kell nézni azzal a leegyszerűsítő felfogással, amely úgy véli, hogy a jogalkotás (a) politikai döntés, (b) állami, kormányzati akarat, (c) a jogalkotó önálló céltételezése. Ezekkel szemben külön kiemelő a társadalomirányítás és a jogpolitika közvetítő szerepe a jogalkotásban.” Samu Mihály: Jogpolitika. A jog humanizálása. Budapest: Akadémiai kiadó, 2008, 71-72. o.

⁴⁴ Samu Mihály i.m. (2003) 247-248. o.

másik stratégiai kihívásra, ami a fegyveres – és különösen a katonai – védelem jogának szakmai, tudományos fejlesztése, intézményrendszere tekintetében veszi górcső alá az eddig elért eredményeket, a fennálló hiányosságokat, valamint mindezek jelentőségét és fejlesztési szükségleteit.

Mindezek megalapozásához azonban szükségszerű a fegyveres védelem és erőszak kérdését mind a jog fogalmi, mind pedig történeti fejlődési tendenciái körében elhelyezni, megvizsgálva azt a folyamatot, amely során – Európa-szerte – egyre markánsabb, kiterjedtebb szabályozási szisztémája alakult ki, és végbement az különválási vagy önállósulási folyamat, amelyet magam a kutatásaim keretei között a fegyveres – és különösen a katonai – védelem jogának kikülönbözéseként tartok számon.

2.2. Az intézményesített erőszak és a jogról alkotott mértékadó elméleti konstrukciók

Ha a fegyveres védelem jogi vonatkozásait vizsgáljuk, akkor nemcsak az állam és jog fogalmaiból célszerű kiindulni, hanem ésszerűnek mutatkozik a jog működésének a vizsgálata is.

Ha a jog lényegének mértékadó elméleti meghatározásaira tekintünk ki, akkor egyértelmű kiindulási alapot ad Hans Kelsen sokszor idézett meghatározása, mely az állam meghatározása mellett a jog alapjellemzőjét is megadja. Eszerint „Az állam egy politikai szerveződés mert egy olyan rend, amely szabályozza az erőszak alkalmazását, oly módon, hogy monopolizálja az erőszakot. Ez azonban, ahogy láttuk, a jog egyik alapvető tulajdonsága. Az állam egy politikailag szervezett társulás, amely közösségileg szervezett a kényszerrend által, és ez a kényszerrend a jog.”⁴⁵ Ezt egészíti ki Kelsen a Tiszta Jogtanban foglalt azon gondolata miszerint: „A legyen vagy a norma formális kategóriájával azonban csak a jog főfogalmát, és nem differentia specifica-ját nyertük. [...] Akkor azonban, ha a jog – tisztán pozitivistá szemléletben – nem más, mint külső kényszerrend, úgy ezzel csak mint sajátos társadalmi technikát ragadjuk meg: azáltal érjük el vagy próbáljuk elérni a kívánt társadalmi állapotot, hogy ahhoz az emberi magatartáshoz, amely a kívánt állapot kontradiktórius ellentétét jelenti, egy kényszeraktust (vagyis bizonyos javaknak: mint élet, szabadság vagy gazdasági értékek, kényszerrel történő elvonását) mint következményt kapcsolunk. [...] A jogrend célja tehát az,

⁴⁵ Hans Kelsen i.m. (1949) 189-190. o. (A szerző fordítása.)

hogy az embereket a valamely magatartás esetén fenyegető rossz gondolatával az ellenkező magatartásra indítsa.”⁴⁶

John Austin a jogot parancsként írja le, amikor azt mondja, hogy „minden törvény vagy szabály (a lehető legnagyobb szignifikációval, ami a fogalomhoz helyesen adható,) egy parancs. Vagy másként, a törvények és szabályok, tulajdonképpen a parancsok egyes fajtái.”⁴⁷ A parancs természeténél fogva engedelmességet követel, aminek elmaradása szükségképpen következményekkel jár, amelyek célja előmozdítani a parancs teljesítését, ha kell kikényszerítve azt. Ez a kikényszerítés végső soron szükségképpen erőhatalmat, minősített erőszakot tételez.

Rudolph von Jhering nem egyebet mond ki e kérdéskör kapcsán, minthogy „a jog élete küzdelem, - a nemzetek, az államhatalom, az osztályok, az egyének küzdelme. A jog egésze a világban a viszályok által áll fenn. [...] A jog nem pusztán elmélet, hanem élő erő.”⁴⁸ Erre a meggyőződésre építkezve Jhering a jog eredetét illetően két elméletet ismert el. Az egyik szerint a norma mindenki azon érdekéből ered, hogy rend legyen, méghozzá olyan, amelynek elegendő ereje van az ellenszegülők akaratával szemben. A másik szerint a társadalom eredete az erőszak, amit a norma némileg megszelídít, korlátoz.⁴⁹

Kelsenhez és a jogpozitivismus fő irányvonalához mérten tartalmilag ellenerőként hat Carl Schmitt jogfelfogása,⁵⁰ amelyben a jog öntételezése és önműködtetése a szuverén – tehát a pozitivista szemlélet számára jogon kívüli – döntés nélkül nem képzelhető el. Ahogy Varga Csaba írja: „...ennyiben és ilyen értelemben Kelsenét meghaladó és egyben kiegészítő Schmitt igazsága. Ezek szerint a jogműködés nem más, mint a normativizmustól leírt formalizmus ön(re)generáló önműködése, időnként vagy szükség esetén megtoldva a formalizmus szemszögéből végső soron jogüres térben megejtendő szuverén (s ezért és ennyiben politikai)

⁴⁶ Hans Kelsen: Tiszta Jogtan. Fordította: Bibó István. Budapest: MTA sokszorosító, 1988, 14., 16. o.

⁴⁷ John Austin: Lectures on jurisprudence or philosophy of positive law. London: Jhon Murray, 1869, 90. o. (a szerző fordítása)

⁴⁸ Rudolph von Jhering: The Struggle for law. Chichago: Callaghan and Company, 1915, 1-2. o.

⁴⁹ Vö.: Rudolph von Jhering i.m. (1915) 1-19. o.

⁵⁰ Aminek hatalmi beállítódású, realista, geopolitikai szemlélettel színezett nemzetközi jogi aspektusáról Kardos Gábor úgy ír, mint Schmitt „nem tiszta nemzetközi jogtana”. Lásd: Kardos Gábor: Carl Schmitt és az államközi konfliktusok kérdése. In Iustum Aequum Salutare 2012/1. szám, 39. o.

döntésnek a jog számára eredetileg gondolthoz képest megváltozott környezetben új határokat biztosító (és jelentésállományában ismételt konvencionalizáló) mozzanatával.”⁵¹ Ezzel tehát Schmitt magát a kényszerrendként létező jog koncepcióját nem vitatta, csupán annak önállósulását, társadalmi és politikai környezetből való kikülönbözését, kiszakítását vonta a kritika alá. Ezzel tehát Schmitt az állammal kapcsolatos teóriáján túl a jog vonatkozásában is megerősítette az erőszak fundamentális természetét,⁵² amit meglátásom szerint tovább erősít nézetrendszerében a szuverén meghatározása, amikor azt mondja „Szuverén az, aki a kivételes állapotról dönt.”⁵³ Ezzel ugyanis Schmitt a jogrendet, mint szisztémát statuáló, modifikáló politikai akarat letéteményeséről, mint a jogon kívüli döntőkről beszél.

A kényszer alapvető természetével operál⁵⁴ Ronald Dworkin is, aki úgy fogalmaz: „A jog egy értelmező fogalom. A bírák eldöntik mi a jog más bírák jogról hozott döntéseinek értelmezésével. A jog főbb elméletei, számunkra, általános értelmezések a saját bírói gyakorlatunkról. [...] A jog nem merül ki szabályok és alapelvek katalógusában, amelyek saját uralmuk alatt tartanak némely diszkrét színházi viselkedést. Abban sem, hogy felsorolja a hivatalnokokat és az ő hatalmukat életünk területei felett. A jog birodalma a hozzáállás által meghatározott. [...] Ez végső soron egy felebaráti hozzáállás, annak kifejezése, ahogyan egyesülünk egy közösségben, még ha a tervek, érdeklődések és meggyőződések meg is oszlanak. Tulajdonképpen ez a jog számunkra: az emberek, akik lenni

⁵¹ Varga Csaba: A jogi gondolkodás paradigmái. Budapest: Szent István Társulat, 2006, 459. o.

⁵² Igaz Techet Péter hangsúlyozza munkájában, hogy „azt a hiedelmet akartuk eloszlatni, hogy Carls Schmitt decizionista szerző lenne, s így a jogban önkényes erőszakot látott volna” Techet Péter: Carl Schmitt és a természetjog, avagy Hans Kelsen jogpozitivizmusának tévedései. In Jog Állam Politika 2010/3. szám, 35. o. Techet Péter állítását osztjuk, azonban abban aláhúzendó a tagadás lényegi pontja, vagyis az önkény tagadása Schmitt részéről, ami nem semlegesíti azonban azt a felismerést, hogy Schmitt is alapfeltételként tekintett az erőszakra a jog mögött.

⁵³ Carl Schmitt: Politikai teológia. Fordította: Paczolay Péter. Budapest: ELTE ÁJK, 1992, 1. o.

⁵⁴ Az Alkotmány morális értelmezése kapcsán is visszatérő érvelési elem, hogy ez a metódus a bírói hatalommal kikényszeríthetővé teszi egy politikai morál szerinti cselekvés érvényesítését. Lásd: Ronald Dworkin: Az alkotmány morális értelmezése és a többségi elv. In Fundamentum 1997/1. szám, 7. o.

akarunk és a közösség, amit el szeretnénk élni.”⁵⁵ Költői csupán a kérdés, hogy ha a jog alaptermészete a lenni akarás, a valamivé válás, valaminek az előmozdítása, akkor vajon a társadalmi egységesítés elképzelhető-e az ellenállók kényszerítése nélkül, különös tekintettel arra, hogy a levezetés alapja a kényszerre támaszkodó bírói döntés, vagyis valaminő hatalom ennek a lenni akarásnak, illetve egységesülésnek az előmozdítására.

Érdemes még – a katonai vonatkozásaitól függetlenül is – felidézni Gustav Radbruch azon tételét, miszerint: „A parancs az parancs – tanítják a katonáknak. A törvény az törvény – mondják a jogászok. Amíg azonban a katonák esetében, ha tudják, hogy a parancs büntett vagy vétség elkövetését célozza, megszűnik az engedelmesség kötelezettsége és joga, addig a jogászok – mióta egy évszázaddal ezelőtt az utolsó természetjogász is eltávozott körükből – nem ismernek semmilyen kivételt a törvény érvényessége és az annak alávetettek engedelmisségi kötelezettsége alól. A törvény azért érvényes, mert törvény, s akkor törvény, ha van hatalom, amely az esetek többségében érvényesíti.”⁵⁶ Amikor Radbruch a törvény érvényességét annak törvény volta mellett kiegészíti azzal a kritériummal, hogy létezzen hatalom – mondjuk ki, erőhatalom – amely az esetek többségében érvényesíti, akkor evidenciaként vet számot az érvényesség fogalomrendszerében, vagyis valahol a jog létezésének alapvetésében az érvényesítő erőszakkal, aminek megítélése, működése, materiális értelemben vett „jogállamisága” kapcsán munkássága egyebekben megkerülhetetlen.⁵⁷

Kifejezetten az erőszak kérdésére nézve érdemes kitekinteni Walter Benjamin gondolataira is, aki szerint „jogot teremteni annyi, mint hatalmat teremteni, s ez az aktus illetéknéppen az erőszak közvetlen megnyilvánulása.”⁵⁸ Benjamin az emberiség történelmét alapvetően

⁵⁵ Ronald Dworkin: *Law's empire*. London: The Belknap Press of Harvard University Press, 1986, 410, 413. o. (a szerző fordítása)

⁵⁶ Gustav Radbruch: *Öt perc jogfilozófia*. In Szabó Miklós (Szerk.): *Fejezetek a jogbölcseleti gondolkodás történetéből*. Miskolc: Bíbor Kiadó, 1999, 126. o.

⁵⁷ Lásd: Gustav Radbruch: *Statutory Lawlessness and Supra-Statutory Law* (1946). Translated by Bonnie Litschewski Paulson and Stanley L. Paulson. In *Oxford Journal of Legal Studies*, 2006. Vol. 26. No. 1. 1-11. o., Brian H. Bix: *Radbruch's formula and conceptual analysis*. In *The American Journal of Jurisprudence* 2011. Vol. 56. 45-57. o.

⁵⁸ Walter Benjamin: *Az erőszak kritikája*. Idézi: Hegedős Soma: *Az erőszak vizsgálata a modernkori jog- és államelméletben*. In *Jogelméleti Szemle* 2015/2. szám 37. o.

dialektikusnak tekinti az erőszak szempontjából, azaz jogteremtő és jogfenntartó erőszakot különböztet meg az emberiség történelmében, s azt ezek váltakozásaként képes is értelmezni. Eszerint egy adott állam- és jogrendszer (történelmi korszakot) az úgynevezett jogteremtő erőszak létesít, amely az új „rend” megszilárdulását követően jogfenntartó erőszakká alakul át, amely utóbbi szükségképpen gyengébb, mint az adott rendszert statuáló jogteremtő erőszak, s az addig áll fenn, amíg a lassan gyengülő jogfenntartó erőszakot le nem győzi egy új jogteremtő erőszak.⁵⁹ Ezen – megérvelhető és elgondolkodtató – dialektika azonban a jogrendszereket is szükségképpen az erőszak szülötteként és folyamatos alkalmazójaként írja le, melyeknek természetétől el nem választható az erőszak alkalmazása, de legalábbis az azzal való fenyegetés.

A konkrét gondolkodók nézetkülönbségeiből is kiütözik tehát a természetjogi és a jogpozitivisták felfogás immár tradicionális ellentétén felülemelkedő tényező, vagyis az, hogy az erőszak fundamentális feltétele a működő jog létezésének és funkcionalitásának. Nem egyedüli, nem kizárólagos, nem *primus inter pares* feltételként értelmezendő az erőszak, hanem egy elkerülhetetlenül szükséges, de nem elégséges feltételként. Techet Péter azt mondja: „A pozitivisták számára a jog egy emberileg tételezett szabály, amelynek érvényessége mögött esetleges emberi akaratok [...], míg az érvényesülés mögött a végrehajtás ereje húzódik meg. Látható, hogy a pozitivisták a jogot nem tartalma, hanem formája és sikere szempontjából észleli: számára a jog eszerint 1. egy mögöttes politikai akarat eszközintézménye, 2. oka ennek megfelelően tetszőleges, 3. legitimitása pusztán a legalitásra redukált, és ezért 4. az érvényessége és érvényesülése mögött meghúzódó akarat erején kívül semmi mást nem észlel a jog okaként.”⁶⁰ Még ha némileg negatívnak tetsző üzenettel is, de egyértelmű az erőszak szükségességének interpretációja ebben az olvasatban. Nincs azonban ez másként meglátásunk szerint az általa megfogalmazott természetjog jellemzésben sem. Ahogy ő írja: „A természetjog szerint azonban nem tekinthető minden jognak, amelyet egy megfelelően erős és hatékony akarat jogszabályként kihirdet. A természetjogot ugyanis a jog tartalma érdekli. [...] A természetjog szerint a jogiság minőségének nem elegendő indoka egy akarat, egy erőszak ereje, hatékonysága, még oly tartós sikere. A természetjogot éppen az érdekli, hogy milyen tartalmi feltételek fennállása mellett tekinthetjük jognak az

⁵⁹ Vö.: Hegedős Soma i.m. (2015) 37-38. o.

⁶⁰ Techet Péter i.m. (2010) 35. o.

adott hatékony akarat, erőszak termékét.”⁶¹ Osztva ezen nézeteket és bele nem merülve a jogpozitivizmus és a természetjog vitájába, kutatásom szempontjából kiemelendőnek tartom, hogy bár az erőszak valóban nem elegendő feltétel a jog érvényességéhez, működése szempontjából azonban nélkülözhetetlen, vagyis egy szükséges, de nem elégséges kritériuma, ahogy azt fentebb is írtam.

A jog lényegére, alaptermészetére irányuló elméletek, illetve a természetjogi és a jogpozitivista megközelítés folyton-folyvást újratermelődő „csatározása” mellett a jogérvényesülésen belül a jogkövetés-jogalkalmazás fogalompárok felől közelítve⁶² is látható, hogy az állam- és ezáltal a jog működése is elképzelhetetlen az állami erőszak alkalmazása, illetve az ezzel való fenyegetés nélkül. A rendszerben ugyanis védőhálóként mindvégig ott van a jogalkalmazás arra az esetre, ha az önkéntes jogkövetés útján nem állna be a jogérvényesülés. A jogalkalmazás pedig nem más, mint a „jogalkalmazásra feljogosított állami szervek olyan monopolizált és formalizált tevékenysége, amely során az általánosan megfogalmazott magatartási szabályt (normát) konkrét egyedi esetre alkalmazzák, és amely tevékenységükkel egyedi jogviszonyokat hoznak létre, módosítanak, vagy megszüntetnek. Egyben az állam jogszolgáltató igényét érvényesítik és döntéseik kikényszeríthetőek.”⁶³ Ezt a meghatározást pedig lényegében osztja minden egyes jogterület, legfeljebb annyiban modifikálva azt, amennyiben az adott jogágra jellemzőbb, vagy kevésbé jellemző a jogkövetéses jogérvényesülés preferálása.

A megfogalmazás kulcsfontosságú eleme jelen kutatás vonatkozásában a monopolizált jelleg, valamint a kikényszeríthetőség. A jogalkalmazás ugyanis nem több és nem kevesebb, mint a jogérvényesülés kikényszerítése, vagyis rászorítás a jogszerű cselekvésre. Ez végső soron – ha más eszköz nem mutatkozik elégségesnek – a legitim fizikai erőszak realizálásával valósul meg, ami tényleges erőalkalmazásban ölt testet.

Mindezekből az is következik, hogy az állam fegyveres védelme tulajdonképpen minden jogterülettel, tehát a jog egészével szerves kapcsolatban áll, még ha annak részterületei – például a katonai védelem – önállósítva is kezelendő. Ennek a viszonyoknak messzemenő hatásai vannak a fegyveres védelem jogi leképződésére, hiszen az fellelhető – így vagy úgy

⁶¹ Techet Péter i.m. (2010) 36. o.

⁶² Lásd: Szigeti Péter: Jogtani és államtani alapvonalak. Budapest: Rejtjel kiadó, 2011, 160-181. o.

⁶³ Szigeti Péter i.m. (2011.) 169-170. o.

– a jogágak bármelyikében, aminek ellenoldali jelentősége, hogy különös természete részint szétforgácsolódik, ami azonban nem jelenti azt, hogy nincs olyan jelentős sajátossága, hogy ne lehetne szisztematikusan kezelni, jogrészként értelmezni. Mint ilyen tehát saját fogalmi parkkal méltán rendelkezik, még ha azt fejleszteni is kell a jövőben.

Osztva Jakab András nézeteit a jogág fogalmáról⁶⁴ és annak jelentőségéről, azt tartom indokoltnak, ha felvetjük, megvizsgáljuk a fegyveres védelem szabályainak, fogalmainak és elveinek jogrészként történő azonosítását, és számba vesszük, ha kell, korrigáljuk, illetve kiegészítjük annak fogalmi parkját, úgy a jogelméleti fogalmak, mint jogdogmatikai, továbbá a pozitív jogi fogalmak terén.⁶⁵

3. ZÁRSZÓ

Áttekintve az államról és jogról alkotott, meghatározónak tartott fogalmakat és elméleteket, úgy vélem, vitán felül áll az a megállapítás, hogy az államnak és jognak immanens, sőt alapvető és megkerülhetetlen eleme a szervezett – fegyveres – erőszak, illetve az azzal történő fenyegetés. Fontos azonban felhívni a figyelmet arra is, hogy ez a megállapítás nem elégséges felismerés akkor, amikor ezen tudatunk

⁶⁴ E tekintetben Jakab András levezeti a jogági felosztás kritériumrendszerében megmutatkozó következtetlenségeket, amelyek alapján meglátása szerint a jogági elkülönülésnek igazán nincs is jelentősége, az inkább egyfajta presztízsérték, valamint tradíció folyománya. Ahogy ő írja: „A »jogági rang« elnyeréséhez jó esélyt nyújt, ha önálló törvényben szabályozzák a kérdést, ha az egyetemeken önálló tanszékek születnek az adott névvel, ha a jogi karokon önálló tantárgyként kezdik tanítani, ha önálló tankönyveket írnak a témában (melyeknek első fejezetében mindig elkezdik saját jogági önállóságukat hangoztatni), és ha társadalmilag fontosnak tekintik az adott kérdést.” Jakab András: A magyar jogrendszer szerkezete. Budapest-Pécs: Dialóg Campus kiadó, 2007, 223. o.

⁶⁵ „A jog fogalmi rendszere (tág értelemben vett dogmatikája) háromféle fogalomból áll: jogelméleti, szűkebb értelemben vett jogdogmatikai és pozitívjogi fogalmakból. A pozitív jogi fogalmak a normatív aktusokban (pl. törvényekben) található és szokásjogi (pl. bírói gyakorlat) érvelésekben használt fogalmak; a szűkebb értelemben vett jogdogmatikai fogalmak a jogtudósok és a joggyakorlat szereplői által a jogi döntések érvelésében (pl. bírói döntések indokolásában) való használat végett alkotott fogalmak (pl. normatív aktus fogalma); a jogelméleti fogalmak pedig a jogtudósok által alkotott, a jogrendszer működésének magyarázatát segítő fogalmak (pl. a norma szerkezeti elemei).” Jakab András i.m. (2007) 36. o.

ellenére az állam védelmi karaktere, vagyis a szervezett állami erőszak, ami végső soron a jog működését garantálja, egyre inkább meggyengült az elmúlt évtizedek államot leépítő eszmerendszerei hatására.

Ez a felismerés tehát feladatszabás is korunk számára. A fogalmi alapok felismerése után ugyanis meg kell vizsgálni a fegyveres védelem jogának és rendszerének történeti fejlődését, ki kell dolgozni, illetve fejleszteni szükséges annak elméleti és fogalmi alapjait, valamint mindezek felhasználásával meg kell kísérelnünk a konkrét szabályozás fejlesztését, reagálva annak a történelmi korszakváltásnak a kihívásaira, amelyben élünk, valamint szakítva azzal a tévelygéssel, ami hosszú ideje a hazai fegyveres védelem állam- és jogtudományi kutatásának intézményesítése és megerősítése ellen hat.

KITEKINTÉS A VÉDELMI ALKOTMÁNY, VALAMINT A FEGYVERES – ÉS KÜLÖNÖSEN KATONAI – VÉDELEM JOGFOGALMAINAK EGYES NEMZETKÖZI VONATKOZÁSAIRA

Akkor, amikor a kortárs magyar alkotmányos szabályozás tekintetében védelmi alkotmányról és védelmi alkotmányosságról, illetve ezen belül a honvédelmi alkotmányról és alkotmányosságról kívánunk beszélni, szükségszerű, hogy tisztázzuk azokat a fogalmi kereteket, amelyek között mozogni kívánunk, mielőtt a konkrét kérdések elméleti fejtegetésébe kezdenénk. Ennek oka, hogy a magyar állam- és jogtudományi gondolkodásban sem a védelmi alkotmány és alkotmányosság, sem pedig az ezen belül elhelyezkedő honvédelmi alkotmány és alkotmányosság fogalom párok, de még a védelmi jog,¹ a honvédelmi jog,² vagy a katonai

¹ A kutatás során használt munkafogalmak között a védelmi jog a legtágabb, amely az állam fegyveres védelmének sajátosságait, viszonyrendszereit, 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, amely a közös alapfogalmakat és –elveket, valamint a részrendszerek strukturális viszonyát mutatja meg.

² A védelmi joghoz mérten tekinthető köztes fogalomnak a honvédelmi jog, amely a védelem rendszerén belül egy tág és az elnevezés ellenére nem kizárólag katonai vonatkozású terminus, amely összeöleli ugyan a fegyveres védelem ágazati jogait, de már nem generálisan – mint a védelmi jog –, hanem egy adott célfeladatkör, a honvédelem fókuszlencsége szerint. E tekintetben az összerendező elv nem szervezeti sajátosság, vagy egy jól lekülöníthető célfeladat, hanem a kirívó veszélyt jelentő fenyegetésekkel szemben a haza teljes védelmének megszervezése, amelyet a honvédelem mellett az országvédelem fogalmával is leírhatunk, és amelybe lényegében a teljes állami apparátus érintett (lehet). Ezt a fogalmat már ismerte korábban a magyar szakirodalom, még ha nem is az állam- és jogtudományok terén. A honvédelmi jogot a Katonai Lexikon a következőképp definiálta: „jogrendszer része; azoknak a jogi szabályoknak az összessége, amelyek a honvédelem rendszerére és annak működésére, az állami, társadalmi szövetkezeti

jog³ fogalmak sem tekinthetők régre nyúló, hagyományos, bevett fogalmaknak.

Tartalmát tekintve ezen fogalmakat nyilvánvalóan az alkotmányos szabályozás alapvető jellege határozza meg, vagyis az, hogy az adott állam írott, vagy történeti alkotmánnyal rendelkezik, valamint ezt követően az, hogy a védelem kérdései miként jelennek meg – ha egyáltalán megjelennek – az alkotmányos szabályozás szintjén, és milyen módon nyúlnak tovább a törvényi szint – sok esetben minősített jogalkotói döntést igénylő – szabályai felé.

Minderre figyelemmel a jelen keretek között a fogalmi alapok meghatározása terén a (hon)védelmi alkotmány és a fegyveres védelemhez kapcsolódó jogfogalmak német eredetére és angolszász jogban való kitapinthatóságára történő kitekintést tűztem célul annak érdekében, hogy a nemzetközi példák és minták kutatásaimban való értelmezésének is teret nyissak.

Persze ahhoz, hogy a honvédelmi alkotmány és alkotmányosság fogalmaihoz eljussunk, egyértelmű, hogy hosszú történelmi utat kellett

szerveknek és az állampolgároknak a honvédelemmel kapcsolatos feladataira, kötelezettségeire, ill. jogaira vonatkoznak. A legfőbb honvédelmi tartalmú szabályok az Alkotmányban találhatók. Ezeken nyugszanak a honvédelmi törvény szabályai. A honvédelmi jog részei azok a rendelkezések is, amelyek egyéb ágazati v. funkcionális jogszabályban találhatók, de tartalmuknál fogva a honvédelemhez kapcsolódnak.” Damó László (szerk.): Katonai Lexikon. Budapest: Zrínyi Katonai Kiadó, 1985, 280-281. o. Az országvédelem tekintetében bővebben lásd: Simicskó István: Az országvédelem és országmozgósítás szervezeti, hatásköri, irányítási rendszere minősített időszakokban (Történelmi korokon át napjaink hatályos jogi szabályozásáig). Budapest: Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola – doktori értekezés, 2008.

³ A katonai joga honvédelmi jogon belül ágazati jogként jeleníthető meg, amely kifejezetten a katonai viszonyok szabályozási, elvi, alrendszeri sajátosságait foglalja össze mind szervezeti, mind jogállási, mind további jogterületi vonatkozásban. Katonai jog alatt tehát a fegyveres védelem katonai ágazatának az egész jogrendszert érintő szervezeti, feladatköri, személyi sajátosságait szabályozó normarendszert érthetjük, amely azonban nem nyúlik túl a katonai erő keretein, vagyis nem terjed ki a honvédelem teljes spektrumára, csak a katonai feladatokra és a katonai szervezet sajátosságaira, de amely szükségképpen a honvédelmi jog részét is képezi. A Katonai Lexikon a katonai jog fogalma alatt a következőket érti: „honvédelmi joghoz tartozó azon jogszabályoknak az összessége, amely meghatározza fegyveres erők szervezeti felépítését, működését, valamint a katonák jogait és kötelességeit.” Damó László (szerk.): i.m. (1985) 318. o.

bejárni. Egyrészt ennek előfeltétele volt a modern – polgári – értelemben vett alkotmányos állam kialakulása és vele a konstitucionalizmus fejlődése, másrészt azonban szükséges feltétel volt a védelmi, ezen belül a honvédelmi jog kikülönbözése⁴ is a jogfejlődés során.

Lényegét tekintve a honvédelmi alkotmány kialakulásának igazi fordulópontja a honvédelemre vonatkozó szabályozás kikülönbözése folyamán az az időszak, amikor a honvédelem jogának szabályait elkezdik elkülönülten összegyűjteni, majd e gyűjtemények felhasználásával, az egyes nagyobb részterületekre fókuszálva alrendszerként szabályozni és fejleszteni. Ez a folyamat vezet ugyanis el ahhoz, hogy egyrészt a mai értelemben vett honvédelmi jog, korábban hadijog, mint jogrész, sajátos fogalomként kerüljön bevezetésre, másrészt pedig az írott alkotmányok kora alapozza meg azt a szabályozási igényt, amely a hadügy alapvető kérdéseit az alkotmánylevélben is meg kívánja jeleníteni, vagy ahol ez idő tájt történelmi alkotmány volt, ott alkotmányos jelentőségű törvényekben kezdje szabályozni.

1. A KRIEGSRECHT, A KRIEGSARTIKEL ÉS A WEHRVERFASSUNG NÉMET MODELLJE

A fegyveres védelem jogának hazai kikülönbözésére feltehetően a német jogfelfogás nem csak a Habsburg hatalmi dominancia miatt hatott, igaz, az ezen túli közvetlen hatásokat eddigi kutatásaink alapján még nem tudtuk feltárni. Érdemes azonban figyelembe venni, hogy a bécsi kamarilla katonai nagyságai mind járatosak voltak a német hadszervezés és -szabályozás praktikumaiban, hiszen a német minta több tekintetben példaadás volt Közép- és Kelet-Európa, és különösen a nagy német egységre aspiráló Bécs számára is.

E tekintetben mindenképp figyelembe kell venni, hogy miközben Magyarországon, Erdélyben, illetve az osztrák hadakban is megjelennek a 17-18. századra a különböző – döntően a büntető és fegyelmi jogra fókuszáló – rendtartási szabályzatok és regulamentumok, addigra tőlünk

⁴ A kikülönbözés alatt a fegyveres védelem szabályozásának elkülönülését, szisztematikus szabályozásának kialakulását értjük. Ennek hazai premodern vonatkozásai tekintetében lásd: Farkas Ádám: A fegyveres – és különösen a katonai – védelem jogának kikülönbözése a magyar jogfejlődésben: Áttekintés a fegyveres – és különösen a katonai – védelem jogszabályi rendszerének 1867-ig tartó hazai fejlődéséről. MTA LAW WORKING PAPERS 2015/26.

nyugatabbra már-már tradíció alakult ki a fegyveres védelem szabályozásának rendszerszintű kezelésére.

Egyrészt a hazai jogirodalomban is nyomát hagyta a német-római császárok hadi szabályzatainak világa, hiszen Vajna Károly kivonatolt közölt I. Miksa császár hadi cikkeiből,⁵ az 1739. április 20-i hadi cikkekből,⁶ valamint a Khevenhüller-dragonyosok 1739-es rendszabályaiból.⁷ Másrészt a 17. század végére már kiforrott rendszere látható a katonai jogszabálygyűjteményeknek a német területen, melyek rendre a *Coprus Juris Militaris* címmel jelentek meg, s fő szabály szerint a *Kriegs Recht*, vagyis a hadi jog szabályait foglalták össze. Ezek azonban a katonai szabályozás szinte egészére kiterjedhettek, akárcsak Werbőczy István hadijogról vallott felfogása.⁸ Fontos ezért rögzíteni, hogy a történelmi távlatokban vett hadijognál azonban lényegesen szűkebb a hadijog mai értelemben vett fogalma, mely alapvetően a nemzetközi jog hadi szabályaira szorítkozik.

A szóban forgó gyűjteményes munkák közül kiemelendő Petrus Pappus 1672-es gyűjteménye,⁹ mely mások mellett francia, svéd, dán, brandenburgi, holland és svájci katonai szabályzatokat, rendelvényeket tartalmazott, mintegy mintaadásként a katonai viszonyok szabályozására törekvőknek, s széles tárházát mutatva a korabeli katonai jognak. Hasonlóképp emelendő ki Johann Friedrich Schulzen 1693-as válogatása,¹⁰ amely a kisebb fejedelemségek szabályzatai mellett császári hadi cikkeket, úgynevezett *arcitulus-brieffe*-ket – rendelkezéseket –, francia hadi

⁵ Vajna Károly: *Hazai Régi Büntetések* II. kötet. Budapest: Lőrintz Lajos „Univers” Könyvnyomdája, 1907. 24-27. o.

⁶ Vajna Károly i.m. (1907) 28-32. o.

⁷ Vajna Károly i.m. (1907) 39-41. o.

⁸ Werbőczy István a következőket írja a hadijog kapcsán: „A hadi jog a hadindítás szertartása, a szövetség megkötése s adott jelle az ellenség megrohanása. Továbbá a katonai büntett megfenyítése (azaz megbüntetése), ha ki helyét meg nem állja. Továbbá a zsoldfizetés módja, a méltóságok fokozata, jutalmakkal megtisztelés, például midőn dicskoszorúval, vagy arany lánczczal ajándékoznak meg valakit. Továbbá: döntés a hadi zsákmány felett és ennek igazságos elosztása a személyek minősége és munkája szerint; és a fejedelem részedése.” Kolosvári Sándor – Óvári Kelemen (ford.): Werbőczy István hármaskönyve. Farkas Lőrinc Imre Könyvkiadó, 2006, 56. o.

⁹ Petrus Pappus: *Corpus Juris Militaris*. Frankfurt am Main: 1672.

¹⁰ Johann Friedrich Schulzen: *Corpus Juris Militaris Das ist: Ein vollkommenes Kriegs-recht und Artickel-brieffe vershiedener Hohen Potentaten*. Berlin: 1693.

ordonnance-kat, valamint svéd rendtartásokat is tartalmazott. Megemlítendőnek tartjuk, hogy Wilhelm Friedrich válogatása¹¹ 1709-ben már az ötödik kiadást élte meg és egyebek mellett Nagy-Britannia, Svédország, Dánia, Porosz-Brandenburg, Schlesswig-Hollstein, valamint a Holland Köztársaság katonai szabályaiból is közölt válogatott szabályozókat. A korszak gyakorlata azonban nem csak az összehasonlító jellegű válogatásoknak engedett teret, hiszen Johann Christian Lunig válogatása¹² a Szent Római Birodalom katonai jogának válogatását közölte.

Ez a fajta összehasonlító, gyűjtő, válogató munka jelentős mértékben segítette a katonai jog fogalmi kikülönbözését, valamint a szabályozás fejlesztését, ami a felvilágosult abszolutizmus időszakában kezdetét is vette, és a 19. századra egy szisztematikus katonai szabályrendszer kialakulásához vezetett, amely az osztrák katonai jogi irodalmat is jelentős mértékben inspirálta,¹³ s ezzel idővel a hazánkra gyakorolt hatásnak is lassanként teret engedett. Ez a fejlődés azonban ezt követően sem állt meg, s igaz, csak egyes szerzőknél, de újabb stációival beszívárgott a hazai jogirodalomba is, míg Nyugaton a katonai jog, a hadijog, a honvédelmi jog fogalmi körébe tartozó szabályozási területek kikülönbözésével teret nyitott a további fejlődésnek.

Így juthattunk el a fegyveres védelem jogának kikülönbözése során ahhoz a német mintához, ami a Wehrverfassung, vagyis a védelmi, – tartalmi értelemben – honvédelmi alkotmány és alkotmányjog fogalmait jeleníti meg, amelyet Patyi András,¹⁴ Hajas Barnabás és Szabó Máté,¹⁵

¹¹ Wilhelm Friedrich: Corpus Juris Militaris auctum et emendatum. Frankfurt am Mayn: 1709.

¹² Johann Christian Lunig: Corpus Iuris Militaris des Heil. Roem. Reichs worinn das Kriegs-recht. Leipzig: 1723.

¹³ Koblhepp Emil (szerk.): Gesetz- und Normalien-Sammlung für das K. K. Heer. Vom Jahre 1818 bis 1877. Teschen: Verlag der Buchhandlung für Militär-Literatur, 1880. Martin Damianitsch: Handbuch des adelichen Richteramts für Militär-Richter. Wien: Wilhelm Braumüller, 1849. Martin Damianitsch: Studien über das Militär-Strafrecht in seinem materiellen und formellen Theile. Wien: Wilhelm Braumüller, 1862. Martin Damianitsch: Kriegsartikel für die k. k. österreichische Landarmee, Kriegsmarine und das Flottillenkorps von 15. Jänner 1855. Wien: Verlag von Rud. Lechners k. k. Universitäts-Buchhandlung, 1855.

¹⁴ Lásd: Patyi András: VIII. Fejezet. A Magyar Honvédség és egyes rendvédelmi szervek. In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja I. Budapest: Századvég kiadó, 2009, 1424-1428. o. Till Szabolcs: Az Alkotmány honvédelmi

valamint őket hivatkozva Till Szabolcs¹⁶ is igyekezett átültetni a hazai jogirodalomba.

A fogalom a 19. században már jelentősnek mondható kontúrokkal rendelkezett a német jogfelfogásban. Alapja, illetve egy ideig szinonimája a Wehrsystem, vagyis a védelmi rendszer, fegyveres rendszer, amelyet aztán a konstitucionalizmus és a jogállamiság megerősödésével kezdett felváltani a Wehrverfassung, vagyis a (hon)védelmi alkotmányosság és alkotmányjog fogalma. A Pierer's Universal-Lexikon 1865-ben kiadott 19. kötete a Wehrverfassung kifejezésről a Wehrsystemre mutat, amelyet a háború megvívásához szükséges intézmények összességéként határoz meg, amit az állam politikai és földrajzi fekvése is meghatároz, és amely magában foglalja a szervezeti kérdések mellett az állampolgárok honvédelmi kötelezettségeit és a rájuk vonatkozó jogokat is.¹⁷ Hasonló meghatározásra mutat a Meyers Großes Konversations-Lexikon 1909-ben kiadott 20. kötete is, amely szintén a Wehrsystem fogalmára mutat a Wehrverfassung fogalmától, és ez alatt – kultúrtörténeti kitekintéssel – egy ország fegyveres erőinek szervezet-összességét érti, valamint az állampolgárok katonai szolgálattal kapcsolatos kötelmeit és ezek fejlődését.¹⁸ Ezt a felfogást tükrözte vissza Rene de L'Homme deCourbiere-nek a Geschichte der Brandenburgisch-Preussischen Heeresverfassung című munkája, melyben a porosz védelmi rendszer – és ennek folyományaként a védelmi jog –

novellája, illetve a kapcsolódó közjogi és biztonságpolitikai problémák. In: Magyar Közigazgatás 2000/10. szám 627. o.

¹⁵ Hajas Barnabás - Szabó Máté: Az alapvető jogok húsz legutóbbi évéről – Magyarországon (1988-2008.) 9-28. o. (<http://www.ajbh.hu/documents/10180/125038/Dr+Hajas+Barnab%C3%A1s+-+Dr+Szab%C3%B3%20M%C3%A1t%C3%A9%20Az+alapvet%C5%91%20jogok+h%C3%BAsz+legut%C3%B3bbi+%C3%A9v%C3%A9r%C5%91l+%26%23x2013%3B%20Magyarorsz%C3%A1gon+%281988-2008%29/a0227caa-94f3-4613-bf33-175355b58879;jsessionid=4730DE5285FD9C283D28AD09D501CDFE?version=1.1> (2015.08.24.)

¹⁶ Lásd: Till Szabolcs: A funkcionális szükségesség, mint érvelési keret elfogadása a honvédelemre vonatkozó szabályozásokban az alapjogi tárgyú alkotmánybíróági és ombudsman-gyakorlat fényében. In Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2014/1. szám 47-122. o.

¹⁷ Vö.: Pierer's Universal-Lexikon. 19. Kötet. Altenburg: Verlagsbuchhandlung von S. A. Pierer, 1865, 11-13. o.

¹⁸ Vö.: Meyers Großes Konversations-Lexikon. 20. Kötet. Leipzig: Bibliographische Institut, 1909, 462-463. o.

fejlődéstörténetét tekinti át.¹⁹ Felfogásában hasonló, de a Militärrecht fogalmával operál Emil Dangelmaier „Philosophie des Militär-Recht” című munkája, amely a katonai jogot pozitivista olvasatban úgy foglalja össze, mint azon törvények összességét, amelyek a katonai személyek jogi viszonyait rendezik, valamint amelyek a haderőt, mint az államszervezet részét szabályozzák.²⁰

Ezen tradicionális fogalomkészlet, és a német alkotmányozás hatvan évvel ezelőtti – formális értelemben vett honvédelmi alkotmány kialakítását eredményező – Grundgesetz kiegészítésének²¹ alapjain állva született Georg Nolte összehasonlító munkája, amely 2003-ban, egy 2000-ben a német védelmi minisztérium által elrendelt vizsgálat nyomán jelent meg, és amely az európai katonai jogi rendszerek összehasonlítására vállalkozik. Szemléletében Nolte egyértelműen a Wehrverfassung-Wehrsystem-Militärrecht tartalmi körére szorítkozik. Munkájában az elemzés metodikája a következő témakörökre fókuszál a katonai jogon belül: (1) hatalmi ágak szétválasztása és államszervezet, (2) az egyenruhás állampolgár modell, (3) alapvető jogok kérése, (4) katonai szolgálat, (5) parancsnoklás hatalma és az utasításoknak való engedelmesség, (6) szolgálati idő, kompenzáció a túlszolgálatért és eltávozás, (7) közigazgatási felülvizsgálat joga, (8) az intézményesített képviselő joga, (8) fegyelmi

¹⁹ Vö.: Rene de L'Homme de Courbiere: Geschichte der Brandenburgisch-Preussischen Heeresverfassung. Berlin: Verlag der Deckerschen Geheimen Ober-Hofbuchdruckerei. 1852.

²⁰ Vö.: Emil Dangelmaier: Philosophie des Militär-rechts. Wien und Leipzig: Wilhelm Braumüller, 1896, 1. o.

²¹ A Német Szövetségi Köztársaság törvényhozása hatvan évvel ezelőtt, 1956-ban fogadta el a német Alaptörvény honvédelmi alkotmánnyal, azaz Wehrverfassunggal való kiegészítését és az úgy nevezett Soldatengesetz-t. Ezzel a német alaptörvény a formális honvédelmi alkotmány kialakításának talajára lépett és a fegyveres erőre vonatkozó alapvető szabályozást beépítette az alkotmány szabályozási rendszerébe. E tekintetben lásd: Ja zur Wehrverfassung und zum Soldatengesetz. (<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2016/kw08-kalenderblatt-wehrverfassung/410404> letöltve: 2016. március 21.) Wehrverfassung. Später, Thomas, Später. In Spiegel, 14. März 1956, 11. o. Die Wehrverfassung vom 22. Mai 1956. In: Hamburger Abendblatt, (<http://www.abendblatt.de/politik/deutschland/article106570320/Die-Wehrverfassung-vom-22-Mai-1956.html> letöltve: 2016.03.21.)

jog, (9) katonai büntetőjog, valamint (10) ör- és figyelő szolgálatok.²² Az egyes államok konkrét szabályozásnak elemzése előtt azonban Nolte történeti kitekintést is tesz, aminek bázisát a demokratikus tradíciók adják az összehasonlítás terén, vagyis az egyes államok katonai jogát aszerint osztályozza, hogy az adott állam milyen demokratikus tradíciókkal rendelkezik. E tekintetben csekély,²³ illetve jelentős²⁴ demokratikus tradíciójú, valamint poszt-autoriter²⁵ demokráciákat különböztet meg. Ezt követően azonban kitekint a fegyveres erő alkalmazásának alapvető szabályaira, a demokratikus kontrollra, a műveletek szabályozására – beleértve a kivételes vagy minősített helyzeteket –, az alkotmányos hatalommegosztás védelmi kérdéseire, a fegyveres erők struktúrájára és az egyes szolgálati és alapjogi kérdésekre is.²⁶ Ezzel Nolte egy rendkívül haladó, európai szemléletet tükröz, amely azonban még nem viseli magán a 21. század új típusú kihívásai által generált követelmények igényeit és az ezek szerinti kritikus szemléletet, azonban még így is példás folytatását adja a korábbi német katonai jogi szemléletnek és tudományos elemzésnek, méghozzá az egyes államok honvédelmi alkotmánya és honvédelmi alkotmányossága szerinti összehasonlításának talaján.

2. AZ ANGOLSZÁSZ FELFOGÁS

A tág értelemben vett védelmi jog, illetve a katonai jog az angolszász jogfelfogásban is megjelent, persze a common law elsőbbségének sajátos olvasatában. Mindezt azzal a különbséggel kell kezelnünk, hogy formális értelemben vett honvédelmi alkotmányról az angolszász jogot meghatározó két hatalom közül csak a kartális alkotmánnyal rendelkező Amerikai Egyesült Államok esetében beszélhetünk. Az angolszász területen a kikülönbözés folyamata sajátosan nyilvánult meg, hiszen a common law elsőbbsége révén a legújabb korig a katonai tárgykörök szabályozása lényegében csak a common law rendszerében volt elképzelhető, előbb a személyes kötelezettségek és jogosultságok, utóbb a közösség jogosítványainak keretében, amelybe aztán az államszervezet védelmi apparátusa is beillesztésre került.

²² Lásd: Georg Nolte: *European Military Law Systems*. Berlin: De Gruyter Recht, 2003, 1-17.o.

²³ Georg Nolte i.m. (2003.) 24-25. o.

²⁴ Georg Nolte i.m. (2003.) 25-26. o.

²⁵ Georg Nolte i.m. (2003.) 26-29. o.

²⁶ Lásd: Georg Nolte: i.m., (2003) 23-182.o.

Ezt igazolja A. V. Diceynak az „Introduction to the study of the law of the constitution” című munkája, melyben egyrészről a martial law – magyar fordításban hadijog²⁷ – témakörénél, másrészről a hadseregről szóló részben tárgyalja e kérdésköröket. Dicey a martial law-ban lényegében a tág értelemben vett fegyveres védelmi jogról értekezik, beleértve abba az állami szervek rendfenntartási és biztonság-garantáló tevékenységét éppúgy, mint az állampolgárok (hon)védelmi kötelezettségét. Ezt úgy fogalmazza meg, hogy a hadijog abban a minőségében, ami a közönséges jog felfüggesztésével és az ország egészének vagy egy részének katonai bíróságok alá helyezésével azonosítható, az angol jogban ismeretlen.²⁸ Ismeretes azonban a martial law, azaz hadijog, abban az értelemben, miszerint a koronának és alattvalóinak azon common law-ból eredő jogát jelenti, amely révén az invázió, felkelés, zendülés, vagy a törvény elleni – bármely – ellenszegülés esetén, az erőszakot, erőszakkal verhetik vissza, fojthatják el.²⁹ Ebben a felfogásban a martial law tehát Dicey-nál a legtágabban érthető – fegyveres – védelmi jog, amiről úgy fogalmaz, hogy az a rendes kormányzás alapvető feltétele, amit az angol jog széles körben elismer, azonban nem azonosít kizárólag a fegyveres erők jogosítványaival, hiszen a polgárok körében is megjelenő kötelezettségeket is magában foglalja, igaz – ahogy maga Dicey is kiemeli – klasszikus megnyilatkozása a rendőrök és katonák tevékenységében ölt testet, akiknek hivatás szerinti kötelezettsége ezt érvényre juttatni.³⁰ E tekintetben azonban azt is rögzíti – mintegy a joguralom alapkövetelményét –, miszerint „kétségtelen az is, hogy a katona a közönséges jog alapján felel a rend helyreállításánál követett eljárásáért.”³¹ Ez azonban a külső kontrollra vonatkozik, vagyis arra, hogy a katonára – mint az állam szolgájára – kifelé, a társadalommal szemben, a rendes jog követelményei irányadók a számonkérés és ellenőrzés vonatkozásában. Ezt a nézetét bővebben kifejti a hadseregről írt részben, ahol rögzíti, hogy nem célja a hadseregre vonatkozó törvényeket ismertetni, melyekbe a milícia kiterjedt joganyaga is beletartozik. Ezzel

²⁷ Lásd: A. V. Dicey: Bevezetés az angol alkotmányjogba. Budapest: Magyar Tudományos Akadémia kiadása, 1902, 260-269. o.

²⁸ A hadijognak ezen angolszász értelmezése a magyar jog kivételes hatalmi, vagy különleges jogrendi szabályainak feleltethető meg, melynek archetipusa az ostromállapotra, vagy rendkívüli állapotra vonatkozó szabályozás.

²⁹ A. V. Dicey: Introduction to the study of the law of the constitution. Indianapolis: Liberty Classics, 1982, 182-183. o.

³⁰ A. V. Dicey i.m. (1982) 183-184. o.

³¹ A. V. Dicey i.m. (1902) 264. o.

Dicey rögzítette, hogy az angol jogban is széles körű szabályozása volt a katonai jognak. Ennek alapfelfogásaként – pont a rule of law követelménye és a common law elsőbbsége miatt – sajátos sarokpontjait a rendes joghoz mért specialitás személyi vetületei adják. Dicey e tekintetben a hangsúlyt arra helyezte ismertetésében, hogy megokolja a katonai jog sajátosságának létalapját, különösen a katonai többletkötelezettségek, a katona, mint polgár speciális helyzete, a katonai rend és fegyelem, valamint a különös büntetőjogi felelősség szempontjából.³² Ez azonban nem azonosítható azzal, hogy a katonai jogot, mint a jogállás foglatatát fogná fel, hiszen elméleti munkájában maga is kiemelte, hogy a hadsereg egészére vonatkozó joganyagot – ideértve a szervezeti jogot és a hatalmi jogosítványokat – nem szándékozik bemutatni, csupán a rendes joghoz mért legfontosabb specialításokat kívánja ismertetni, melyek egyben – ha jobban átgondoljuk őket – az angol honvédelmi alkotmány sarkalatos kérdései is.

Dicey gondolatai kapcsán azonban figyelemmel kell lenni arra, hogy a történeti alkotmány miatt Anglia egyébként is sajátos helyzetben van a – törvényi, a normál jogrendben is átfogó megközelítésű – fegyveres védelem szabályozása miatt. Az USA e tekintetben is részint sajátutas megoldást alakított ki az angolszász tradíciók érvényesítése mellett, amiben a hadügyi jogosítványok alkotmányos megosztása egy neuralgikus, de ezeddig a végrehajtó hatalom javára eldőlt vita tárgyát képezte.

Az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya a honvédelmi alkotmány tárgykörébe tartozóan a hatalommegosztás elvének megfelelően igyekezett a hadüggyel kapcsolatos jogokat (*war powers*) is az egyes hatalmi ágak között garanciális módon megosztani. E szabályozási séma lényege, hogy az Alkotmány 1. cikkének 8. §-a alapján a Kongresszus hatáskörébe utalta egyebek mellett a hadüzenet és az ehhez tartozó deklarációk jogát; a haderő szervezéséről és fenntartásáról való döntést; a hajóhad felállítására és fenntartására vonatkozó döntést, valamint a szárazföldi és tengeri haderők irányításának és szervezetének szabályozási jogát. Ehhez mérten a 2. cikk 2. §-a az elnököt a haderő főparancsnokává tette meg, hatáskörébe utalva az irányítás és vezénylés jogát mindazon esetekben, amikor a haderőt az Egyesült Államok érdekében ténylegesen alkalmazzák.

A szabályozás lényegi eleme nyilvánvalóan az volt, hogy az alkotmány a hatalommegosztással korlátokat szabjon az államfő hadügyi

³² Vö.: A. V. Dicey i.m.(1982) 192-198. o.

jogainak, hiszen a kor bevett gyakorlata szerint az államfők – döntően uralkodók – hadügyi (felség)jogaik révén a hadügyi kérdések felett kiterjedt, és csak kis mértékben korlátozott hatalommal bírtak, és ezt a gyakorlatot az Egyesült Államok nem akarta intézményesíteni. Az Alkotmány szabályozása azonban az újabb idők során számos esetben mutatott hiányosságot, vagy bizonytalanságot,³³ hiszen nyitva maradt az a kérdés, hogy a konkrét, hadüzenettel nem párosuló – például szövetségi – beavatkozás esetén miként oszlanak meg a haderőre vonatkozó hatáskörök az elnök és a Kongresszus között.

A kérdés rendezésére a törvényhozás 1973-ban közös állásfoglalást³⁴ tett (*War Powers Resolution*,³⁵ a továbbiakban WPR), mellyel szemben Nixon elnök 1973. november 7-én vétóval élt.³⁶ Az állásfoglalás rögzítette, hogy a Kongresszus és az elnök közös döntése kell az Egyesült Államok fegyveres erejének bevetéséhez; olyan szituációba történő bevonásához, amely a közvetlen ellenségeskedés kialakulásával fenyeget; illetve a fegyveres erők hasonló helyzetben történő további alkalmazásához. Ezek mellett rendkívüli esetekre az elnököt a fegyveres erő önálló bevetésére is felhatalmazza az állásfoglalás. A bevetést előzetes, vagy ha a helyzet sürgőssége indokolja, akkor utólagos konzultációhoz köti

³³ Ezzel kapcsolatban teszi fel a kérdést Ronald J. Sievert, hogy 1972-re hogyan jutott odáig a történelem, hogy a Kongresszusnak egy új aktussal kelljen irányt mutatnia az Alkotmány Madison idejében nyilvánvaló, eredeti rendelkezései és törekvései felé. Sievert, Ronald J.: *Campbell v. Clinton and the Continuing Effort to Reassert Congress's Predominant Constitutional Authority to Commence, or Prevent, War*. *Dickinson Law Review*, Vol. 105. No. 2. Winter 2011. 160.

³⁴ Ennek fontossága abban ragadható meg, hogy számos eltérő álláspont eredményeként született meg ez a formula, amely nem emelte törvényi erőre a rendelkezéseket, csupán egyfajta politikai előírást adott az egyes szituációk rendezésére. A War Powers Act, majd a War Powers Bill tervezetek után született meg a War Powers Resolution egy komoly politikai alkufolyamat eredményeként. Lásd: *Committee on Foreign Affairs: The War Powers Resolution, A special study of the Committee on Foreign Affairs*. Washington, 1982, 43-166..

³⁵ Joint resolution concerning the War Powers of Congress and the President. Resolved by the Senate and the House of Representatives of the United States of America in Congress assembled. http://avalon.law.yale.edu/20th_century/warpower.asp (2013.03.15.).

³⁶ A WPR kapcsán érdemes lejegyezni, hogy szakmai megítélése is bizonytalan, nem egy helyen nevezik egynek a Kongresszus legvitatottabb és legfélreértettebb aktusai közül. Lásd: *Committee on Foreign Affairs: The War Powers Resolution, A special study of the Committee on Foreign Affairs*. Washington, 1982, III. o.

a WPR, ami emellett jelentéstételi kötelezettséget ír elő minden olyan esetre, amikor az Amerikai Egyesült Államok fegyveres erejét hadüzenet nélküli szituációban bevetik.

Ide vonatkozó alkotmánykiegészítés, illetve törvényi szabályozás hiányában azonban a hadügyi jogkörök megosztása az állásfoglalás ellenére is bizonytalan maradt, vagyis a honvédelmi alkotmányosság egyik kulcskérdése lényegét tekintve még ma is gyenge pontja az USA alkotmányos rendszerének, melyből a jugoszláv válság során végrehajtott bombázások időszakában is kiújult egy alkotmányos vita.³⁷

Természetesen Dicey eredeti felfogásához képest az angolszász jogfelfogás is változott az idők előrehaladtával, és még inkább a biztonsági kihívások megváltozásával. Ez egyrészt azt a hasznos és értékes eredményt hozta el, hogy túl a nemzetközi hadijog kérdésén, jelentős mértékben fejlődött az angolszász katonai jogra, mint rendszerre irányuló szakirodalom,³⁸ másrészt pedig azt, hogy megváltoztak, bővültek az egyes fogalmak tartalmi keretei. A martial law keretében ezt tükrözi a Henry Campbell Black szerkesztésében megjelent Black's Law Dictionary, amely a martial law alatt már a katonai hatóságok azon gyakorlatát érti, amellyel bizonyos fokig átveszik az irányítást a civilek, illetve a civil hatóságok felett a hazai területeken.³⁹ Ezzel Black lényegében a fogalmat már a hazai kivételes hatalom, vagy különleges jogrend fogalma felé vitte el, amitől külön kezeli a military law, vagyis a katonai jog fogalmát, amely alatt a haderő kormányzására, szervezésére, irányítására vonatkozó

³⁷ Bővebben lásd: Farkas Ádám: A hadüzenet joga. In Szente Zoltán (szerk.): *Applicatio est vita regulae: Nemzetközi jogesetek a parlamenti jog köréből*. Győr: Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2013, 76-80. o.

³⁸ A teljesség igénye nélkül kiemelhető: War Office: *Manual of military law*. London: Harrison and Sons, 1907. William Winthrop: *Military law and precedents*. Washington: Government Printing Office. 1920. Archibald King: *Command of the army*. Charlottesville: The Judge Advocate General's School. United States Army. 1960. Austin Wakeman Scott: *Handbook of military law*. Cambridge: Harward University, 1918.

Ugyanitt említendő még az amerikai hadsereg két folyóirata a *Military Law Review* és az *Army Lawyer*, ami elméleti igényességű tudományos publikációknak épp úgy teret enged, mint a gyakorló katonai jogászok tapasztalatait összegző és a joggyakorlat fejlesztésére, bemutatására irányuló munkáknak.

³⁹ Henry Campbell Black: *Black's Law Dictionary*. St. Paul: West Publishing Co., 1968, 1126. o.

szabályok rendszerét érti.⁴⁰ A West's Encyclopedia of American Law vonatkozó szócikke szerint a katonai jog nem más, mint azon törvények, elvek, valamint szabályozások összessége, amelyek a haderő szükségleteihez kötődnek. Ebbe beleértendő a katonai szolgálatra vonatkozó szabályozás, az állomány tagjainak alkotmányos jogai, a katonai büntető rendszer, és a háborús összeütközések nemzetközi jogi szabályrendszere is.⁴¹ Az Oxford Dictionary of Law szintén a martial law fogalmát bontja ki és erre illetve a service law – szolgálati jog – fogalmára mutat a military law szócikk alatt. Eszerint a martial law a katonai kormányzás joga abban az időszakban, amikor például invázió, polgárháború, vagy jelentős erejű zendülés miatt a kormányzás normál működése megtörik. Kiemeli azonban a szócikk azt is, hogy ettől el kell különíteni a katonai jogot, vagyis az általa szolgálati jogként tételezett fogalmi kört.⁴² Hasonló szemléletet mutat a Nolo's Plain-English Law Dictionary is, amely a martial law-t és a military law-t veti össze. Előbbi alatt a katonai irányítást érti minden állami tevékenység fölött, ami általában háború, válság, katasztrófa idején jellemző.⁴³ Ehhez mérten a katonai jog alatt a fegyveres erők állományának katonai tevékenységgel összefüggő kötelezettségeinek szabályrendszerét jeleníti meg.⁴⁴ A The Essential Law Dictionary röviden ismerteti úgy a martial law, mint a military law fogalmait. Előbbin a katonai igazgatást, illetve kormányzást, vagyis hazai fogalmaink szerint a katonai közigazgatást és egyidejűleg a különleges jogrendet érti azon kivételes helyzetekben, amikor az állam és a társadalom védelme másként nem valósítható meg a fenyegető vésszel szemben.⁴⁵ Ehhez képest a katonai jogról úgy fogalmaz, mint a jognak azon

⁴⁰ Henry Campbell Black i.m.(1968) 1144. o.

⁴¹ Andrew C. Claps, Pamela A. Dear, Jason M. Everett, Lynn U. Koch, John F. McCoy, Jeffrey Wilson, Jennifer M. York, Ralph (szerk.): West's Encyclopedia of American Law. Vol. 13. Farmington hills, Gale Group, 2005, 136. o.

⁴² Elizabeth A. Martin (szerk.): Oxford dictionary of law. 5th edition. Oxford: Oxford University Press, 2002, 307. o.

⁴³ Shae Irving (szerk.): Nolo's Plain-English Dictionary. Berkeley: Nolo, 2009, 265. o.

⁴⁴ Shae Irving (szerk.) i.m.(2009) 271. o.

⁴⁵ Vö.: Amy Hackney Blackwell (szerk.): The Essential Law Dictionary. Naperville: Sphinx publishing, 2008, 310. o. Hasonló megfogalmazást ad a Webster's New World Law Dictionary is. Lásd: Susan Ellis Wild (szerk.): Webster's New World Law Dictionary. New Jersey: Wiley Publishing, 2006, 176. o.

ágáról, amely a katonai ügyeket szabályozza, és kizárólag a fegyveres szolgálatban állókra terjed ki.⁴⁶ Ezt a katonai törvénykezés fogalma alatt azzal egészíti ki, hogy a katonai jog a katonaságot békében és háborúban „kormányzó”, szabályozó rendelkezések összessége.⁴⁷

Mindezek többé-kevésbé jól szemléltetik, hogy az angolszász jogfelfogásban hagyományosan elkülöníthető a mi fogalmi rendszerünk szerint a katonai közigazgatás és a kivételes hatalom – vagy különleges jogrend – metszésében elhelyezkedő martial law, valamint a katonai jog fogalma, amely hol a szolgálati jog szűkebb terrénümát, hol pedig ennél tágabban a katonai viszonyok teljes jogi rendszerét – tehát a szervezeti jogot – is magában foglalja. Ezek összessége azonban azt is kirajzolja, hogy e tárgykörök törvényi szintű szabályozása alkotmányos igény, vagyis ezek együttese lényegét tekintve a honvédelmi alkotmányt is visszatükrözi az angolszász jogfelfogásban.

3. ZÁRSZÓ HELYETT: A HONVÉDELMI ALKOTMÁNY ÉS ALKOTMÁNYOSSÁG HAZAI FOGALMI KERETEI

A nemzetközi minták mellett a fogalmi keretek megadásához és a kortárs kérdések elemzéséhez a hazai polgári előzményekre is vissza kell majd tekinteni kutatásaink során. Fontos kiemelni, hogy nincs vitán felül álló konszenzus arra nézve, hogy korábbi jogtörténetünkben mely törvények minősültek alkotmányos jelentőségűnek, és melyek nem, hiszen azt, hogy mely törvény minősül alaptörvénynek, azt annak tartalma alapján lehetett eldönteni. Ahogy Nagy Ernő írta: „A törvények között azokat, melyek alkotmányunk alaptételeit tartalmazzák, s a melyeken így az alkotmány mintegy sarkain nyugszik, hagyományos értelemben, sarkalatos- vagy alaptörvényeknek nevezik. Jogi természetre nézve azonban a rendes és az alaptörvények között nálunk (és pl. Angliában) különbség nincsen. Ez egyedül a tartalomban mutatkozik, hogy t.i. egyik közéletünk valamely sarkalatos intézményét szabályozza, a másik pedig közönségesebb jogszabályt tartalmaz.”⁴⁸

Hogy mi volt az a tartalom, amely alaptörvénné nemesítette a jogszabályt, erre vonatkozóan azonban a korabeli szakíró közösség már egybehangzóbb elméleti okfejtéseket alakított ki. Kiss István úgy fogalmaz,

⁴⁶ Amy Hackney Blackwell (szerk.): i.m.(2008) 317. o.

⁴⁷ Amy Hackney Blackwell (szerk.): i.m.(2008) 316. o.

⁴⁸ Nagy Ernő: Magyarország közbizsága. Budapest: Atheneum, 1907, 11. o.

hogy: „A törvények közül azok, melyek az alkotmány alapelveit s az ország lényegesebb államjogi intézményeit állapítják meg: alaptörvényeknek vagy sarkalatos törvényeknek nevezetnek, – mintegy annak kifejezésül, hogy az alkotmány rajtuk mint alapokon nyugszik, s körülöttük mint sarkok körül forog; minélfogva megdöntésük által maga az alkotmány is kiemeltetnék és kienék sarkaiból, elveszítné alaposzlopait.”⁴⁹ Ezt mintegy pontosítva Ferdinandy Gejza azt írta, hogy: „Vannak ugyanis törvényeink, a melyek az alkotmány alapelveinek vagy lényeges intézményeinek szabályozását tartalmazzák, a mely elvek vagy intézmények megváltoztatása esetében maga az alkotmány lényege, jellege, minemősége szenvedne változást, a miért is az a ragaszkodás, a melylyel a nemzet az alkotmány intézményeihez és elveihez viseltetik, útjában áll annak, hogy ezen törvényeknek ezen alapelveket és alapintézményeket tartalmazó jogtételei megváltoztassanak, mert megváltoztatásuk az állam politikai életének nagy rázkódtatásával járna. Az ilyen, az alkotmány alapelveit lényeges intézményeit megállapító törvények, illetőleg a törvényeknek ily jogtételeket tartalmazó részei alaptörvényeknek (leges fundamentales) nevezetnek.”⁵⁰ Ferdinandy azonban Pulszkyra hivatkozva azt is hozzátette, hogy természetszerűleg alaptörvénynek minősültek azok a törvények is, melyekről maga a jogalkotó annak rendelkezéseiben mondta ki ezen státusát. Ezek azonban nem fordultak elő tömegével a magyar jogrendben, s fel sem merült a kor jogíróiban, hogy ezek elvitathatták volna más, tartalmi értelemben egyértelműen ekként fungáló alaptörvények státuszát vagy alkotmányos jelentőségét.

Mindezekre figyelemmel, a honvédelmi alkotmány tárgykörébe mindazok a törvényi szabályok beleillettek hazánk polgári jogtörténetében, amelyek az alkotmányos berendezkedés egészére is kihathattak, vagyis vagy az állam alapvető intézményeire, vagy a polgárok alapvető jogaira és kötelezettségeire vonatkoztak. Ez a felfogásunk összhangban áll nem csak a korábbi hazai előzményekkel, hanem a fentebb leírt német és angolszász jogszemlélet vonatkozó felfogásaival is.

Erre figyelemmel korábbi polgári alkotmánytörténetünk szempontjából alapos okkal mondható, hogy alaptörvényi jelentőséggel bírt(ak):

⁴⁹ Kiss István: Magyar közjog. Eger: Érseki-Lyceumi Könyvnyomda, 1886, 4. o.

⁵⁰ Ferdinandy Gejza: Magyarország közjoga. Budapest: Politzer, 1902, 77-78. o.

- a hadügyi hatalommegosztást tételező közösügyi törvény,⁵¹
- a katonai védelem alapintézményeit meghatározó úggynevezett védrendszeri törvények,⁵²
- ezeken túl a tág értelemben vett fegyveres védelem intézményeit statuáló törvények,⁵³
- a katonai büntetőjogi törvények,⁵⁴
- a honvédelmi törvény,⁵⁵
- valamint egyes a katonai védelmen belül is speciális tárgyú törvények.⁵⁶

⁵¹ A magyar korona országai és az Ő Felsége uralkodása alatt álló többi országok között fenforgó közös érdekű viszonyokról, s ezek elintézésének módjáról szóló 1867. évi XII. törvénycikk. Az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló 1920. évi I. törvénycikk.

⁵² Ide sorolandó a véderőről szóló 1868. évi XL. törvénycikk, a véderőről szóló 1889. évi VI. törvénycikk, a véderőről szóló 1912. évi XXX. törvénycikk, a honvédségről szóló 1868. évi XLI. törvénycikk, a honvédségről szóló 1890. évi V. törvénycikk, a honvédségről szóló 1912. évi XXXI. törvénycikk, a népfelkelésről szóló 1868. évi XLII. törvénycikk, a népfelkelésről szóló 1886. évi XX. törvénycikk, valamint a m. kir. honvédségről szóló 1921. évi XLIX. törvénycikk.

⁵³ Ilyen például a Buda-Pest fővárosi törvényhatóság alakításáról és rendezéséről szóló 1872. évi XXXVI. törvénycikk, a közbiztonsági szolgálat szervezéséről szóló 1881. évi III. törvénycikk, a Budapest-fővárosi rendőrségről szóló 1881. évi XXI. törvénycikk, a határrendőrségről szóló 1903. évi VIII. törvénycikk, a magyar királyi folyamórség szervezéséről, létszámának, kiegészítési módjainak és felfegyverzésének megállapításáról szóló 1922. évi XIV. törvénycikk, valamint a vámjog szabályozásáról szóló 1924. évi XIX. törvénycikk.

⁵⁴ Ide értendő a közös haderő katonai bünvádi perrendtartásáról szóló 1912. évi XXXII. törvénycikk, a honvédség katonai bünvádi perrendtartásáról szóló 1912. évi XXXIII. törvénycikk, a katonai büntető törvénykönyvről szóló 1930. évi II. törvénycikk, valamint a katonai büntetőtörvénykönyv életbeléptetéséről és a közönséges büntetőtörvények egyes rendelkezéseinek ezzel kapcsolatos módosításáról és kiegészítéséről szóló 1930. évi III. törvénycikk.

⁵⁵ A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk.

⁵⁶ Ilyen például: A bánsági határőrvidék és a titeli zászlóalj polgárosításának törvénybe iktatásáról és a polgárosítás folytán szükségessé vált más intézkedésekről szóló 1873. évi XXVII. törvénycikk. A közös hadsereg (haditengerészet) és a honvédség beszállásolásáról szóló 1879. évi XXXVI. törvénycikk. A hadsereg, haditengerészet, honvédség és népfelkelés tisztii és legénységi özvegyeinek és árváinak ellátásáról szóló 1887. évi XX. törvénycikk. A m. kir. honvédség legénységi állományú egyéneinek és az ily egyének hátramaradottainak ellátásáról szóló 1929. évi XV. törvénycikk.

Ezek együttesen kirajzolták ugyanis a védelmi alkotmányt, vagyis az állam fegyveres védelmének intézményrendszerét, az annak irányítására és vezetésére vonatkozó jogkörök megosztását a hatalommegosztás rendszerében, továbbá Magyarország polgárainak fegyveres védelemhez kapcsolódó jogait és kötelezettségeit, különös tekintettel a katonáskodók jogaira és kötelezettségeire.

Ezt tovább gondolva azonban, mai – kartális alkotmányra épülő – jogrendszerünkben a honvédelmi alkotmány és honvédelmi alkotmányosság fogalmait – a nemzetközi mintákat is figyelembe véve – tovább cizellálhatjuk. Attól a pillanattól ugyanis, amikor az alkotmányos szabályok szintje formálisan is a törvényi szint felett álló, magasabb rendű szabályozásként jelenik meg, elkülöníthetővé válik egymástól a formális és a tartalmi fogalom meghatározás. Formális értelemben ettől kezdve a honvédelmi alkotmány nem más, mint az alkotmánytörvény honvédelemre vonatkozó szabályainak összessége. Tartalmi értelemben azonban – a jogforrás hierarchiára követelményét szem előtt tartva – ebbe beleérthető és beleértendő az alkotmányos szintű szabályokat kibontó alacsonyabb szintű törvényi – sok esetben minősített törvényhozói döntésen alapuló – rendelkezések összessége is, melyeket Patyi Andrással egyetértve a honvédelmi alkotmányjog fogalmával írhatunk le.⁵⁷ Emellett azonban a tartalmi oldalon a honvédelmi alkotmányosság már el tud válni és el is válik a honvédelmi alkotmány fogalmától annyiban, amennyiben az egyrészt a szabályozás során elvárt, materiális értelemben vett alkotmányos kritériumoknak való megfelelést jelenti a honvédelmi tárgykörök tekintetében, másrészt pedig – ebből fakadóan – az alacsonyabb szintű szabályozás megfelelőségi kényszerét az alkotmánytörvény honvédelmi szabályainak, vagyis a honvédelmi alkotmánynak.

⁵⁷ Vö: Patyi András: A védelmi alkotmány alapkérdése: a fegyveres erő rendeltetése. In: Csefkő Ferenc (szerk.): Közjog és Jogállam. Tanulmányok Kiss László professzor 65. születésnapjára. Pécs: Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2016, 233-249. o.

GONDOLATOK AZ ÁLLAM FEGYVERES VÉDELMEKÉNEK EGYES RENDSZERTANI KÉRDÉSEIRŐL

Hadsereg, fegyveres erő, katonailag szervezett őrtestületek, fegyveres szervek, rendvédelmi szervek, csupa olyan fogalom, amelyeket az állam fegyveres erőszak-monopóliumát realizáló szervezetekre összefoglaló jelleggel fellelhetünk a magyar terminológiában. Ezek mindegyike használt, valaha – illetve ma is – létező terminus, de egyikről sem mondhatjuk, hogy azok átfogóan, zavarmentesen lefednék a szóban forgó összes szervezetet és ezek kapcsolódásait, vagyis valódi összefoglaló fogalomként funkcionálnának, sőt ezek változása inkább csak bizonytalanságot idézett elő,¹ valamint annak a „tévelygésnek” a megerősödését, ami az állami erőszak egységes természetét kérdőjelezte meg.

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

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

Az, hogy ennek ellenére nem született általánosan használt egyesítő fogalom, betudható a fegyveres védelem állam- és jogtudományi elhanyagoltságának és politikai számkivetettségének épp úgy, mint a különböző – fegyveres védelmen belüli – szakterületi „sovinizmusoknak”. Ezek a saját területük fontosságának hangsúlyozását elképzelhetetlennek látták – és látják – egy olyan egyesítő fogalomban, amelynek elméleti alapja lényegében az a felismerés, hogy bár az állam fegyveres erőszak-szervei funkcionálisan eltérnek egymástól, de eredetük az egységes állami

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

erőszakig vezethető vissza, az állam – és vele a társadalom – önvédelméhez. Egy egységesítő fogalom tehát szükségképpen azt is jelenti, hogy – felszámolva egy újabb, az állami erőszak egységét tagadó tévelygést – az állam létfontosságú erőszak-képességén belül nincsenek fontos és kevésbé fontos elemek, mivel azok mindegyike osztja a nagy egész természetét, vagyis létfontosságú.

Erre figyelemmel szükségesnek tartottam kutatásaim során munkafogalmakat használni, amelyek segíthetik az állam legitim fizikai erőszak-monopóliumát intézményesítő szervezeteinek intézményi és összefoglaló megnevezését. Munkafogalmaink között (1) a „katonai karakterű szervek” megnevezés jelzi magukat a szervezeteket, míg (2) „az állam fegyveres védelmi rendszere” a védelmi tevékenység, illetve a szervezetek összefüggéseit, viszonyait, az ezek közti hatáskör- és feladatmegosztási sémákat, mint szisztémát jelöli.

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

Ezeknek a szerveknek a fenti jól megragadható közös jellemzői a jog – és különösen a (katonai) büntetőjog – terrénumban is nagy jelentőséggel bírnak, hiszen ezek szabályozása egyúttal az állam erőszak-monopóliumának jogi leképezésével is azonosítható. A hasonlóságok mellett azonban a különbségeknek is különös jelentősége van a jog szövetében, mivel a katonai karakterű szervek sajátos feladatai, funkciói, és ebből következően módszerei, jogosítványai és eljárásai a jogállami hatáskörmegosztás rendszerében élesen elhatárolandók a normál jogrend időszakában. Természetesen az ésszerű és hatékony államműködés – és a jó állam – olvasatában ez nem jelenthet fekete-fehér élességű cezúrát, hanem szükségképpen megköveteli az elhatárolások között az átmeneti, vagy ha úgy tetszik, híd-szabályok létesítését is egyes speciális feladatkörök, eshetőségek vonatkozásában, az átfogó megközelítés érvényesítésével.

Kutatásaim során munkafogalomként használom az állam fegyveres védelmi rendszerének terminusát attól a korszaktól kezdődően, amikor már nem a klasszikus hadsereg – vagyis fegyveres erő – monopolhelyzete jellemzi az állam erőszak-alkalmazásának szervezeti aspektusát. Ennek oka az, hogy szükségesnek látom egy egyesítő fogalom használatát, amely összefoglalóan rendszerbe szedi az érintett szerveket, méghozzá azt a

meggyőződést tükrözve, hogy az állam legitim fizikai erőszak-monopóliuma egy és egységes, annak szervezeti differenciálása csupán a modern állam munkaszervezésére és a tevékenységi formák sajátos képzési, felszerelési, eljárási igényeire vezethető vissza, célja és jogosultsági végpontja azonban egységes, azonos, továbbá működései területeik tekintetében is vannak közös halmazok.

Az állam fegyveres védelmének rendszere felfogható a legitim fizikai erőszak intézményesített monopóliumának szisztematikus vázrajzaként is, amelyből nem csak a konkrét szervezetek – vagyis az egyes katonai karakterű szervek – hanem azok funkciói és egymáshoz való viszonyai is kiolvashatók. Ezt megrajzolhatjuk a historikus fejlődés eredményeként, vagyis történeti sémával, vagy az államon belüli képességek és rendeltetés szerinti funkcionális sémával, annak függvényében, hogy melyik – egymást kiegészítő – módszert indokolja az adott vizsgálat.

1. A FEGYVERES VÉDELEM RENDELTETÉSE ÉS ALAPVONÁSAI

A fegyveres védelem fogalmával kapcsolatban prima facie kritikaként fogalmazható meg, hogy az nem helyes, hiszen a történelem tanulsága szerint az állam fegyveres szervei sok esetben nem defenzív tevékenységet láttak el. Fontos azonban látni, hogy az állam fegyveres védelme, nem térben és konkrét cselekményekben értelmezendő védelem, hanem az állam – és a nemzet – érdekeinek aspektusából. Ebben a megközelítésben a „támadás” is lehet a védelem része, amennyiben az – figyelemmel Clausewitz háborúról vallott klasszikus tételére² – az állam érdekeinek előmozdítását, védelmét szolgálja.

Innen nézve a fegyveres védelem rendeltetése az állam létének és érdekeinek kényszerrel való fenyegetéssel, kényszerrel, vagyis szervezett – és monopolizált – erőszakkal való megóvása, előmozdítása. Ez a feladatrendszer folyamatos differenciálódásban, fejlődésben, változásban van, akárcsak maga a társadalom és a tág értelemben vett emberi civilizáció egésze. Ezt a feladatbővülést pedig az állam struktúrájának, fegyveres védelmi rendszerének is le kell követnie, aminek az egyik eredménye, hogy egy rendkívül sokrétű – és ezzel kiterjedt szabályozást igénylő – szervezeti

² „...a háború nem pusztán politikai aktus, hanem valóságos politikai eszköz, a politikai érintkezés folytatása, annak más eszközökkel való megvalósítása.” Carl von Clausewitz: A háborúról. Budapest: Zrínyi kiadó, 2013, 54. o.

mátrix alakult ki a történelem előre haladtával. Másik eredménye pedig az, hogy időről időre össze kell mérni a fegyveres védelmet meghatározó állami alapérdeket – ami az állam történelmi létrejöttének alapérdeke – az egyes korszakos érdekekkel és eszmei törekvésekkel, méghozzá oly módon, hogy abban az alapfunkció, a biztonság, a rend és végső soron az állam létének és általa a jogok érvényesülésének fenntartása biztosított legyen. Ez már az állam fegyveres védelmének egyik alapvonása, nevezetesen, hogy annak feladatrendszere végső soron az állam létének és a jogok érvényesülésének erővel való garantálásában, és az erre való felkészülésben ragadható meg.

További alapvonások határozhatók azonban meg, amelyek közül a legjelentősebb közös metszetet az egyes fegyveres szervezetek vonatkozásában az adja, hogy mindegyik jogosult az állam egységes, monopolizált erőszak-jogosítványának alkalmazására, és ennek végpontjaként akár az emberi élet kioltására is, ha a védendő érdek más módon nem óvható meg.

A fegyveres védelem elválaszthatatlan része az államműködésnek, az állam rendszerének, azonban annak rendeltetése olyan sajátos szervezeti, személyi, szolgálati követelményeket és szabályrezsimeket hívott a történelem során életre, és tart fenn napjainkig, amelyek arra hivatottak, hogy egyrészt fokozott kontrollt jelentsenek a rendkívül erős jogosítványok gyakorlása felett, másrészt garantálják a hatékony működést minden körülmények között, legyen az a normál jogrend biztonságát veszélyeztető válságok, bűncselekmények, vagy katasztrófák erőtere, vagy az állam létének egészét veszélyeztetni képes különleges jogrendet indokoló fenyegetettség réme.

A fegyveres védelem ebből kifolyólag része a mindenkori állami közigazgatásnak, de nem integrálható teljességgel annak civil rendszerébe. Ennek egyik oka, hogy a fegyveres védelem személyi oldalról egy olyan speciális közszolgálat, amely túlmutat a hivatali és hatósági jogkörök gyakorlásán és olyan többlet kötelezettségekkel és jogosítványokkal párosul, amelyek csak egy sajátos rendben realizálhatók a kívánt hatékonysággal. A másik ok az ellátandó feladatok által igényelt szervezeti és működési, eljárési sajátosságokban rejlik.

Fontos alapvonása a fegyveres védelemnek az is, hogy egy békés külpolitikát folytató államban, annak működése döntően látns – eltekintve a rendvédelem egyes területeitől – ami azt jelenti, hogy a fegyveres védelem fő feladata felkészülni a különleges és erőszakos fellépést kívánó helyzetekre, illetve a megfelelő jogállami kontroll mellett a háttérben, vagy

a nemzetközi békét és biztonságot erősítő missziókban megelőzni azok kialakulását. Azt is mondhatnánk némi egyszerűsítéssel, hogy a fegyveres védelem alapvonása, hogy az békében felkészül a háborúra, ha azt nem tudja megelőzni.

E tekintetben talán az egyik legjelentősebb alapvonásként azt is ki kell emelni, miszerint rendkívüli súllyal bír az a megállapítás, hogy a fegyveres védelem az állam rendszerének egy alrendszere, és nem *corpus separatum* az állam és társadalom vonatkozásában. Ennek ugyanis nem csak a szervezeti és szabályozási sajátosságok miatt van jelentősége, hanem azért is, mert be kell látnunk, hogy a fegyveres védelem képességei, hatékonysága leginkább attól függ, hogy a társadalom és politika milyen szerepet szán neki, és ehhez milyen erőforrásokat és lehetőségeket bocsát rendelkezésre. Ha egy államban a fegyveres védelem nem kellően erős vagy hatékony, annak bizonyára vannak a fegyveres védelmen belül rendszerszintű okai is, de sokkal biztosabb, hogy nagyobb súllyal esik latba a fegyveres védelmet formáló és erőforrásokkal nem kellően ellátó társadalmi és politikai döntések – mulasztások – láncolata.

Jelen keretek között a fentiekre figyelemmel a fegyveres védelem utolsó alapvonásaként arra kívánom felhívni a figyelmet, hogy a fegyveres védelem elemzése, fejlesztése és formálása során egyszerre kell figyelemmel lenni az állam és társadalom előtt álló kihívások igényeire – ami általában figyelmet és erőforrást akar elvonni a fegyveres védelemtől –, valamint a fegyveres védelem azon sajátosságára, hogy az abba történő „befektetések” hosszú távú hatással járnak, akárcsak azok elmaradása. A fegyveres védelem tekintetében tehát mindig erős szóval kell képviselni a fejlesztés igényét, függetlenül attól, hogy a pillanatnyi társadalmi, gazdasági, politikai, vagy akár biztonsági környezetünk a fejlesztés elodázása felé mutat, mert az elmulasztott fejlesztés a válság óráiban többszörösen torolja meg magát, amely árat ekkor már akár emberéletek sokaságában, akár anyagi javakban keletkező hatalmas károkból lehet mérni.

2. A FEGYVERES VÉDELEM TÖRTÉNETI SEMATIZÁLÁSA

Mind az államfogalmak és az erőszak viszonya, mind pedig a munkafogalmak és a fegyveres védelem jellemzői azt az alapvetést erősítik meg, hogy az állam, mint sajátos társadalmi konstrukció, elképzelhetetlen az intézményesült erőszak-alkalmazás nélkül. Ezt a feladatot évszázadokon át lényegében a katonáskodók, a hadsereg tagjai látták el. Ez az állítás

azonban csak az általános megközelítés szintjén állja meg a helyét. Ha mindezt részletezni kívánjuk, akkor szükséges az állam fegyveres védelmének történeti sémájában gondolkodni az egyes államok, jelen esetünkben Magyarország vonatkozásában.

Már-már közhellyé silányult az a megállapítás, hogy a hadakozás egyidős az emberiséggel. Tudva lévő azonban az is, hogy a helyi szintű, közösségi rendfenntartásnak már a kezdetektől fogva megvoltak a maga sajátos intézményei³, és részben az ezek által nyújtott alapokon a modern állam feladatköreinek rohamos bővülésével és differenciálódásával párhuzamosan születtek meg a haderőtől – szervezetileg és funkcionálisan is – elkülönülő, országos hatáskörű, központosított és állami felügyeletű, történelmi léptékben „újabb” katonai karakterű szervek.

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

Ha a fegyveres védelem rendszere felől közelítünk, akkor teljesen nyilvánvalónak tűnik, hogy sem az egyetemes történelem, sem a magyar történet vonatkozásában nem tekinthető tökéletesen helytállónak az a feltevés, amely a korai időkben a katonaságot – a hadsereget – jelenítette meg az állam fegyveres védelmének kizárólagos formájaként. Azt azonban elfogadhatjuk, hogy az emberiség történetében hosszú időn át a jellegében katonai természetű, tehát a külső védelemre és az ellenség teljes leküzdésére hivatott védelmi szerveződések voltak meghatározóak,⁴

³ Ezt a kettősséget kiválóan szemlélteti Tisza Miksa, mikor kiemeli, hogy „már az ókorban, a rómaiak idejében aedilisek ügyeltek Pannónia és Dacia városaiban a közbiztonságra”, majd leszögezi azt is, hogy a városiasodás központi irányítású előmozdításában „érdekes, hogy a közérdeknek szolgáló épületeket a katonaság emelte.” Tisza Miksa: Magyarország rendőrségének története. Pécs: „Haladás” nyomda részvénytársaság, 1925, 13-14. o.

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

⁴ Természetesen, ahogy ezt már fentebb leírtam, ennek jellege, szervezési elvei és természetesen működése folyamatos változásban volt a történelem során. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a legalapvetőbb és a haderőre máig jellemző ismérvek – vagyis az elsődlegesen külső ellenség elleni felhasználás, valamint az ellenség teljes, akár megsemmisítéssel azonosítható semlegesítésére való törekvés

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

Ennek legalapvetőbb alátámasztása az a másik közhely, miszerint a kémkedés az egyik, ha nem a legősibb mesterség. A hírszerzők, felderítők, elhárítók és szabotőrök a kezdetektől az állami erőszak speciális szereplőiként jeleníthetők meg.⁵ Emellett, már a korai időktől elkülöníthető erőszak-apparátust testesítenek meg a – sok esetben a hadsereg különleges alakulataként megjelenő – testőrségek, vagy kíséretetek, melyeknek talán leghíresebb történelmi példáját a praetoriánusok,⁶ illetve a perzsa halhatatlanok⁷ adták.

– kivesztek volna ebben a változási folyamatban. A fegyveres védelem differenciálódása is pontosan erre a tényre épült, hiszen a belrend terén – fő szabály szerint –, illetve a speciális biztonsági kihívások – például csempészet, illegális migráció, stb. – nem a klasszikus haderő ismerveire, hanem eltérő erőszakszervezeti formákra és eljárásokra volt és van szükség napjainkban is.

⁵ „Amióta háborúk léteznek, a hírszerzésnek kulcsfontosságú szerepe van. [...] Nem érdektelen megemlíteni, hogy a korszerű hírszerzés igazi bölcsője mintegy 2500 évvel ezelőtt, az akkor alig ismert Kínában ringott. [...] Már Kr. e. 2000-ben feljegyezték Egyiptomban egy (véltetően az első) kémjelentést, amit akkor agyagtáblára írtak és a szomszédos állam határán észlelt gyanús mozgásokról szolgált információkkal az előljárók számára. [...] Caesar minden légiójában volt tíz, külön erre a célra kiválasztott, jól képzett kéme. Ezeknek a feladata volt, hogy a lovassággal együtt, vagy az ellenség szárnyain nyomuljanak messze előre híreket szerezni. Hadvezérként Caesar tökéletesítette a katonai felderítés rendszerét és ugyanakkor kidolgozta a saját rejtjelzési rendszerét is. [...] A Római Birodalom keleti részét képező Bizánci Birodalom (Kelet-római Birodalom) urai is átvették a jól bevált római felderítő szolgálatot, és azt tovább is fejlesztették.” Hajma Lajos: A katonai felderítés és hírszerzés története. Budapest: ZMNE Felderítő Tanszék, 2001, 8-10. o.

⁶ Lásd: Sandra Bingham: The Praetorian Guard. A History of Rome's Elite Special Forces. London: I.B. Tauris&Co Ltd. 2013.

⁷ Lásd: Steven R. Ward: Immortal. A military history of Iran and its armed forces. Washington D. C.: Georgetown University Press, 2009, 11-40. o.

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

Magyarország tekintetében ez a korszak a kiegyezés időszakával vette kezdetét⁸ és talán azt is mondhatjuk, hogy 1867-től napjainkig tart, még akkor is, ha a rendszer váza a 20. század közepére lényegében meg is szilárdult. Meglátásom szerint ettől az időszaktól – vagyis a 19-20. századi differenciálódástól – célszerű katonai karakterű szervekről beszélni, ha az állam fegyveres védelmének egyes intézményeit fogalmi szinten, a fegyveres védelem rendszeréről pedig akkor, ha a védelem szervezeti mátrixát mint szisztémát, azaz állami alrendszert kívánjuk kezelni.

⁸ Kiválóan példázza mindezt, hogy az 1848. évi III. erdélyi törvénycikk a nemzeti fegyveres erőről a nemzeti őrseregről szóló 1848. évi XXII. törvénycikk mintájára egy elsősorban a belrend fenntartására hivatott, de katonai karakterű, fegyveres testületet hoz létre, amelybe a törvény erejénél fogva emeli be a korábban sajátos jogállású székely határőrség katonai szervezetét. A differenciálódást mutatja azonban, hogy 1848-ban a nemzeti őrseregről szóló 1848. évi XII. törvénycikk tulajdonképpen helyi, katonai karakterű, de rendészeti szervet hozott létre a honvédsereg mellett.

Magyarországon ez a fajta hatáskörmegosztás a dualizmus időszakában kezdett megerősödni és – számos kilengéssel – hosszú évtizedek alatt vette fel azon formáját, melyet általánosságban ma is ismerünk. Azt is mondhatnánk, hogy a döntően katonai erővel operáló fegyveres védelem⁹ jogállami és fejlődő metamorfózisáról beszélünk,

⁹ Fontos egyrészről megjegyezni ennek megértéséhez, hogy a Kiegyezést megelőző időben „az őrendőr zsoldoskatonája volt. Már a középkor végén a városok belső területén zsoldos rendőrség tartotta fenn a közbiztonságot...” (Tisza Miksa i.m. 16. o.), ahogy az is, hogy a csendőrség típusú „rendvédelmi” szervek mind katonai természetűek voltak. Ezt Parádi József a 15. századi előzményekre való kitekintéssel, de a francia forradalomtól kezdődően vezeti le. Ahogy ő írja: „A nagy francia forradalom idején a „gens d’armes” csapatokat már katonai rendőrségként alkalmazták. Ebből a fegyvernemből szervezte meg 1779-ben I. Napóleon császár a közbiztonsági katonai őrtestületét, melynek elnevezése „gens d’armes” maradt. [...] A csendőrség intézménye francia mintára a napóleoni császárság vonzáskörébe tartozó itáliai és németalföldi államok is átvették. Így jött létre a csendőrség Lombardiában is. 1815-re Lombardia ismét osztrák fennhatóság alá került. A Habsburgok a lombardiai csendőr ezredes nem oszlatták fel, hanem eredeti funkciójának megfelelően alkalmazták. [...] Az 1848-1849-es szabadságharc leverése után a Habsburgok az önkényuralmi rendszerre tértek át az egész birodalomban. Ebbe az új államigazgatási struktúrába kiválóan illett a csendőrség intézménye. Alexander Bach osztrák belügyminiszter javaslata alapján először Magyarországon 1849. augusztusában pozsonyi székhellyel, majd 1850. I. 6-án győri székhellyel állítottak fel csendőr ezredeket. A Monarchia többi részén 1850 tavaszán kezdték meg a csendőrség szervezését.” Parádi József: Rendvédelmi testületek a polgári magyar állam időszakában 1867-1919. In: Rendvédelem-történeti Füzetek 2013/31-32-33-34. szám. 129. o.

Másrészről azonban az is kiemelendő, hogy az 1867-ben kezdődő polgári, jogállami, differenciáló időszak a védelemben nem jelent azonnali és megtörhetetlen szakítást a katonai erő alkalmazásával. Ezt példázza a magyar királyi honvédség karhatalmi alkalmazásának lehetősége (lásd a Függelék 4. pontjában példálózó jelleggel feltüntetett jogforrások szerint) és rendkívüli esetei (lásd: „Ilyen rendkívüli eszköz igénybevétele volt az, mikor a magyar kormány 1868-ban királyi biztost küldött Szegedre, hogy a nagy alföldön Bács és Torontál síkjain elszaporodott rablók és tolvajok garázdálkodásának véget vessen. A királyi biztos működésének eredménye minden várakozást felülmúlt [...] rövid idő alatt százakra ment az elfogott rablók száma, kik a szegedi várba kerültek, mint olyan helyre, hol leginkább elkülöníthetők és megőrizhetők voltak, szorosan katonai porkolábok és katonai őrség által kezeltettek.” Tisza Miksa i.m. (1925) 116. o.; „Katonai kordon alkalmaztatott a szocialisták tüntetése miatt 1912. évi május hó 23.-án, 1913. március hó 4.-én [...]. Június hó 4.-én délután, tekintettel a délelőtti

amely hazánkban a Kiegyezéssel bontakozott ki a már meglévő, jelentős előzmények és alapok figyelembe vételével.¹⁰

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

Ezen a bázison aztán a jogállamiság jegyében megerősödött az a felismerés, miszerint a rendvédelem feladataira – mint karhatalom – használható ugyan a klasszikus értelemben vett haderő, azonban a katonák elsősorban nem a belrend fenntartására és a rendvédelem feladataira kaptak kiképzést, hanem az ellenségtől való védelemre, annak megsemmisítésére, ami mind az eszközök, mind a harci módszerek, mind a felszerelések tekintetében komoly eltéréseket jelentett. Ezen felfogás képződött le abban a megoldásban, amely a városokban életre hívta az államrendőrségeket, megerősítette a detektív testületet, valamint felállította az államrendőrségek és a hadsereg között félúton elhelyezkedő csendőrséget, de mindvégig fenntartotta a honvéd karhatalom speciális intézményét és ilyen formán a honvédség belső, rendfenntartással kapcsolatos rendeltetését.¹¹

események miatt esetleg bekövetkező rendezavarásra (ugyanis délelőtt szavazta meg a többség a véderőjavaslatot), katonai kordon állíttatott fel. [...] Október 30. és 30.-én ismét katonai elzáró örvonalat húztak.” Ua. 250. o.). „A véderő csapatait általában akkor vonták be a csapaterős rendvédelmi tevékenységek megvalósításába ha arra a csendőrség valamilyen okból elégtelennek mutatkozott. A haderő rendvédelmi célú alkalmazására nemcsak rendkívüli viszonyok között, hanem a Magyar Királyi Csendőrség létrehozásakor is volt példa, bár nem a klasszikus értelemben. Az 1855. IV. 22-én kelt legfelső elhatározás alapján honvédekbe osztottak be a szerveződő csendőrségbe, mint »karhatalmi segédek«. A kiegészítés létszáma kezdetben 1200 fő volt, majd a szükséges számban történt. A honvéd karhatalmi segédek vezénylése 1887-ben szűnt meg.” (Vedő Attila: A magyar királyi csendőrség karhatalmi tevékenységének szabályozása a dualizmus idején. In: Rendvédelem-történeti Füzetek 2013/31-32-33-34. szám. 171. o.)

¹⁰ Ilyen előzményt jelentettek a testőrségek, a Nemzetőrség és 1848/49 honvéd hadserege, vagy az alkotmányossági okokból felszámolandó, de funkcionálisan jelentős hagyományú határőrségek.

¹¹ A honvédségről szóló 1868. évi XLI. törvénycikk 1. §-a úgy fogalmaz: „A honvédség a fegyveres erőnek kiegészítő része, háboru idején a hadsereg támogatására és a belvédelemre, békében kivételesen a belrend és biztonság fenntartására is van hivatva.” A honvédségről szóló 1890. évi V. és 1912. évi XXXI.

Ezek a 19. század végén végbemenő és jelentős változások már jól mutatják az állam fegyveres védelmének modern differenciálódását Magyarországon, amihez az államrendőrség, a csendőrség, a határrendőrség és a határszéli csendőrség – összefoglalóan a rendvédelem¹² – intézményeit, a testőrség különálló szervezetét,¹³ valamint a képviselőházi őrség¹⁴ önállósult intézményét hozzá véve jól láthatjuk, hogy egy rendkívül cizellált rendszere született meg az állami fegyveres védelemnek.

Azt leszámítva, hogy a mai értelelem szerinti országos hatáskörű rendőrség nem létezett a 20. század elején, azt mondhatjuk, hogy a dualizmus korszakában kialakult az állam fegyveres védelmének modern

törvénycikk e megfogalmazást tartja fenn első szakaszaiban, majd a m. kir. honvédségről szóló 1921. évi XLIX. törvénycikk első szakasza úgy egészíti ki a feladatszabást 1. §-ában, hogy „A magyar állam fegyveres ereje a m. kir. honvédség. A m. kir. honvédség feladata a belső rendnek és biztonságnak fentartása s az ország határainak megvédése.”

¹² Bővebben lásd: Forró János: A magyar rendvédelem 1867-1968. In: Rendvédelem-történeti Füzetek 2011/23. szám 60-77.o. Parádi József: Kontinuitás és újrakezdés a XIX-XX. századi magyar rendvédelemben. In Rendvédelem-történeti Füzetek 2011/23. szám 99-110. o. Parádi József: Rendvédelem-karhatalom 1867-1945. In Rendvédelem-történeti Füzetek 2011/23. szám 111-123. o. Parádi József: A polgári magyar állam rendőrségei 1867-1945. In Rendvédelem-történeti Füzetek 2011/23. szám 124-143. o. Szentgyörgyvári Tamás: Az útlevelügy és a határőrizet a jogi szabályozás tükrében, különös tekintettel a nagy háború időszakára. In Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2014/2. szám 109-136. o.

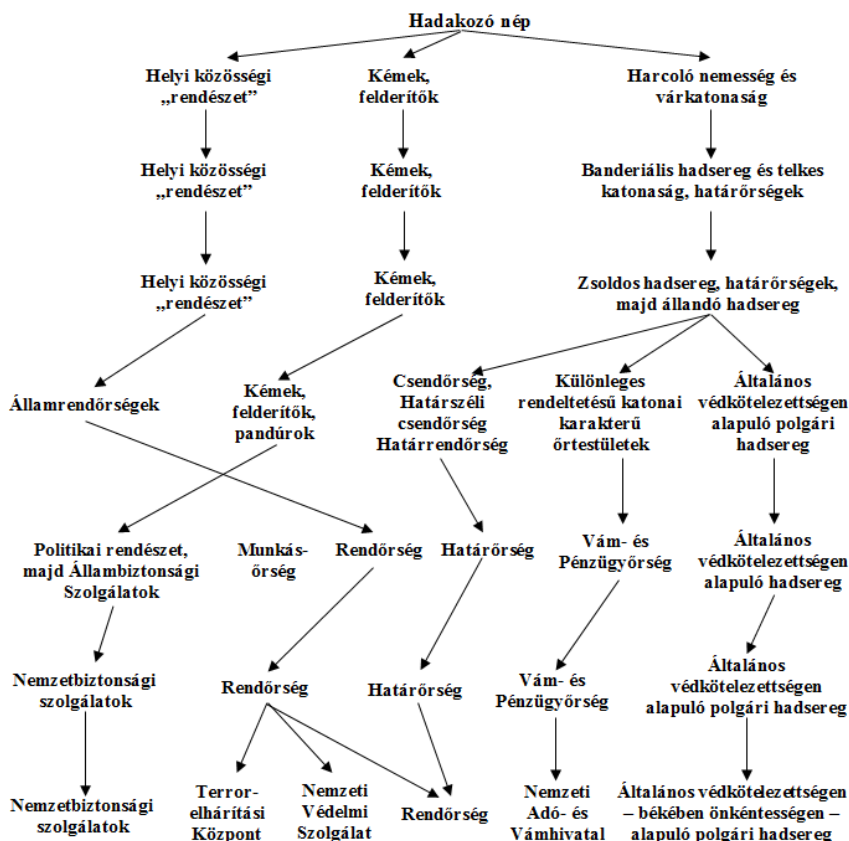
¹³ Csapó Csaba, Parádi József: Az államfő magyarországi védelme az Osztrák-Magyar Monarchiában. In Rendvédelem-történeti Füzetek 2012/26. szám 27-34. o. Parádi József: Az államfő testőrségei az Osztrák-Magyar Monarchiában. In Rendvédelem-történeti Füzetek 2013/27-28-29-30. szám 155-160. o. Detre Zoltán: Az élőerős személyvédelem kialakulása, testőrségek 1707-1918 között Magyarországon. In Bolyai Szemle 2008/3. sz. 79-90. o. Bangha Ernő: A Magyar Királyi Testőrség Története 1920-1944. Budapest: Európa Könyvkiadó, 1990. Ságvári György: Testőrök Magyarországon, 18-20. század. In História 2010/5. sz. 6-15. o.

¹⁴ Tóth László: A Képviselőházi Őrség születésének története. In Rendvédelem-történeti Füzetek 1994/5. sz. 36-41. o. Fazakas László: Karhatalmi feladatok az Országház épületében és közvetlen környezetében. In Rendvédelem-történeti Füzetek 2008/18. sz. 16-19. o. Fazakas László: A Magyar Királyi Testőrség, a Magyar Királyi Kormányőrség és a Képviselőházi Őrség a két világháború között. In Rendvédelem-történeti Füzetek 1995/6. sz. 27-38. o.

rendszere, amiben a változást az első, majd még inkább a második világháború után a politikai rendészet elkülönült intézményei, illetve a titkosszolgálatok világa idézte elő a dualizmus osztrák mintáira is méltán építve,¹⁵ míg az elmúlt évtizedekben a katonai erő békemissziós tömegkezelő tapasztalatai és a terrorelhárítás önállósodása fejlesztette tovább.

A fegyveres védelem ezen rendszerének hazai kialakulását és változásait az alábbi ábrával írhatjuk le, amihez aztán a jövőben – további kutatások keretében – célszerű összehasonlító jelleggel megvizsgálni más államok fegyveres védelmi rendszerének evolúcióját is.

¹⁵ Ezekről bővebben lásd: Artner Ramóna: Hírszerzés a dualizmuskori Magyar Királyságban. In Rendvédelem-történeti Füzetek 2012/26. szám 19-26. o. Csóka Ferenc (szerk.): Szakszolgálat Magyarországon, avagy tanulmányok a hírszerzés és titkos adatgyűjtés világából 1785-2011. Budapest: Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, 2012. Szabó Szilárd: Redl emberei. In Kommentár. 2013/2. szám 33-44. o. Markó György: A magyar katonai hírszerzés-felderítés szerepe, jelentősége a magyar hadtörténelemben. In Felderítő Szemle 2008. emlékszáma, 13-18. o. Szakály Sándor: A 2. vkf. osztály. Budapest: Magyar Napló kiadó, 2015. Cserényi-Zsitnyányi Ildikó: Az Államvédelmi Hatóság szervezeti változásai (1950–1953). In Betekintő 2009/2. szám. Baráth Magdolna: Az államvédelem az egységes Belügyminisztériumban. In Betekintő 2010/3. szám. Tóth Eszter: A politikai és gazdasági hírszerzés szervezettörténete, 1945 – 1990. In Betekintő 2011/2. szám. Varga Krisztián: Az Állambiztonsági Rendészet és a politikai rendészeti osztály(ok) szervezettörténete (1944. március 28. – 1944. december 25.), In Betekintő 2012/4. szám. Müller Rolf: Politikai rendőrség a Rákosi-korszakban. Budapest: Jaffa kiadó, 2012. Gyarmati György, Palasik Márta (szerk.): A Nagy testvér szatócsboltja. Tanulmányok a magyar titkosszolgálatok 1945 utáni történetéből. Budapest: ABTL – L' Harmattan Kiadó, 2012. Boda József, Parádi József (szerk.): A XIX-XX. századi magyar állam nemzetbiztonsági testületei: a tanulmánykötet a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat és a Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság által szervezett azonos című tudományos konferencia kiadványa. Budapest: Nemzetbiztonsági Szakszolgálat; Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság, 2014. Kovács Tamás: Gondolatok egy (állam)biztonsági csúcshivatalról, az Államvédelmi Központ felállítása és főbb feladatai 1942-1944. Zadravecz Zsófia (szerk.): Tavaszai Szél Konferenciakötet. Pécs: 2010. 271-275 o. Kovács Tamás: Államvédelmi Központ 1942 - az első kísérlet az egységes magyar állambiztonsági csúcshivatal kialakítására. Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk.): Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XI. Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2010, 339-348. o.



1. ábra: A magyar állam fegyveres védelmének történeti sémája

A több évszázados történelmi differenciálódás talaján viszonylag gyorsan kiteljesedő folyamatok eredményeként élénk álló, és vázában ma is ismert fegyveres védelmi rendszer tagozódása felfogható azonban egy másabb, funkcionális sémában is, amely talán nagyobb segítséget nyújt a későbbi összehasonlító szemléletű kutatásokhoz, illetve a fegyveres védelem jogi leképeződésének értelmezéséhez is.

3. A FEGYVERES VÉDELEM FUNKCIONÁLIS SEMATIZÁLÁSA

Kortárs államfelfogásunk tehát az állam fegyveres védelmét – amely ne felejtjük el, Max Weber erőszak-monopólium tételéből levezethetően egységes – funkcionális értelemben felosztja. Ez a csoportosítás alapvetően

külső és belső védelmi feladatokkal operál,¹⁶ amelyhez hozzáigazítja az ezeket ellátó katonai karakterű szervek hatásköri, szervezeti és személyi sajátosságait is.

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

Már itt fontos kiemelni, hogy több nyugati államban is vannak különleges jogrend – vagyis a jogrendszer normál működésének részben-egészben történő felfüggesztésére irányuló rendkívüli intézkedések – bevezetését nem igénylő olyan speciális feladatok, amelyeknél a séma kontúrjai köztes sávvá, szürke zónává alakulnak, vagyis a fegyveres erő kivételes hatalom bevezetése nélkül is bevonható belbiztonsági feladatokba. Ezzel lényegében megszűnik a külső-belső védelem elhatárolásának értelme, és csak egyetlen és egységes fegyveres védelemről érdemes beszélni, aminek csupán „munkaszervezésbeli” eltéréseket mutatnak az egyes szervezetek szerinti eltérései.

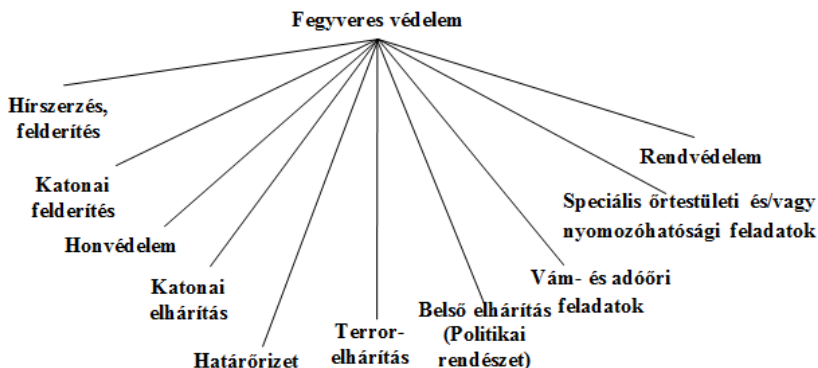
Franciaország védelmi törvénye – Code de la Défense – a II. rész L1321-1 cikkelyében alapelvként rögzíti, hogy a katonai erőt Franciaország területén tilos alkalmazni, erre irányuló törvényes felkérés nélkül. Ugyanakkor az L1321-2 cikkellyel azt is kimondja, hogy a belügyminiszter kérheti a védelmi minisztertől a haderő igénybevételét. Ez a felkérés például irányulhat a rendőri erők megerősítésére, amely történhet fegyverrel vagy fegyver nélkül. A haderő igénybevételét a belügyminiszter mellett kezdeményezheti a Szenátus és a Nemzetgyűlés, a megyei

¹⁶ Ezt a felosztást használja mások mellett Lakatos László is abban a 2013-ben megjelent közigazgatási jogi szakkönyv sorozatban, amelyben a honvédelmi igazgatás rendszerét mutatja be. Lásd: Lakatos László: Honvédelmi igazgatás. In Lapsánszky András (szerk.): Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből I. kötet. A szakigazgatás általános alapjai, nemzetközi összefüggései. Az állami alapfunkciók igazgatása. Budapest: Complex, 2013, 199-248. o. Hasonló szemléletet tükröz a nemzetbiztonsági tevékenységek vonatkozásában: Dobák Imre (szerk.): A nemzetbiztonság általános elmélete. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Nemzetbiztonsági Intézet, 2014. Hajma Lajos: A katonai felderítés és hírszerzés története. Budapest: Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2001.

közigazgatási hivatal vezetője és a megyei rendőrfőnök, valamint ezek helyettesei a saját felelősségi körzetükön belül, a polgármesterek és helyetteseik a saját településeikre vonatkozóan, a Tengeren Túli Területek megbízott vezetői, az ügyészek, főügyészek, vizsgálóbírók, igazságügyi szakértők, a katonai és civil bíróságok vezetői, az általuk vezetett intézményekben történő rend fenntartására, valamint az erdő és vízgazdálkodásért felelős területi vezetők. Emellett azt is figyelembe kell venni, hogy a védelmi törvény alapján a francia nemzeti csendőrség a fegyveres erő része, amely elsődlegesen belbiztonsági feladatokat lát el.

Belgiumban is van lehetőség a haderő békeidejű belföldi igénybevitelére a belbiztonsági erők támogatása érdekében. Ezt az 1994. május 20-án elfogadott, a tartalékosok jogállásáról és szolgálati idejéről, továbbá a haderő felkészítéséről és bevetettségéről szóló törvény, az 1992. augusztus 5-én elfogadott, a rendőrség működéséről szóló törvény, valamint a 2002. augusztus 2-án elfogadott programtörvény rendelkezései teszik lehetővé. Az 1994. május 20-án elfogadott, a tartalékosok jogállásáról és szolgálati idejéről, továbbá a haderő felkészítéséről és bevetettségéről szóló törvény 3. cikkely 1. §-a szerint a haderő alkalmazása a katonai erők tényleges bevetését jelenti hadiállapot idején, illetve békeidőszakban akkor, ha a Király döntése szerinti műveleti alkalmazásra van szükség, ha a Király döntése szerinti segítségnyújtási feladatokban való részvételre van szükség a lakosság terheinek enyhítése céljából, vagy ha a Király döntése szerinti katonai támogatásra van szükség.

Az Egyesült Királyságban a veszélyhelyzetekről szóló 2004. évi törvény szerint igénybe vehető a haderő a rend és a jog fenntartására, valamint az állampolgárok biztonságának megóvása érdekében a törvény szerint meghatározott esetekben. Ezek: tűzszerészeti tevékenység, kutató-mentő tevékenység, járványügyi feladatok, vegyi-, biológiai-, radioaktív-, nukleáris védelmi feladatok, tűzoltó feladatok, katasztrófavédelmi feladatok, árvízvédelmi feladatok, terrorizmus elleni tevékenység, határvédelmi feladatok, kritikus infrastruktúra védelmi feladatok és egyéb hasonló súlyú feladatok. Az igénybevétel feltétele, hogy a civil hatóságok erői nem mutatkoznak elégségesnek az adott feladat ellátására, és ezért törvényben meghatározott igénnyel fordulnak a védelmi minisztériumhoz. A civil hatóságok általi felkérésről a Védelmi Minisztérium civil és katonai vezetőiből álló Védelmi Tanács dönt.



2. ábra: Az állam fegyveres védelmének általánosított funkcionális sémája egyes nyugati államokban

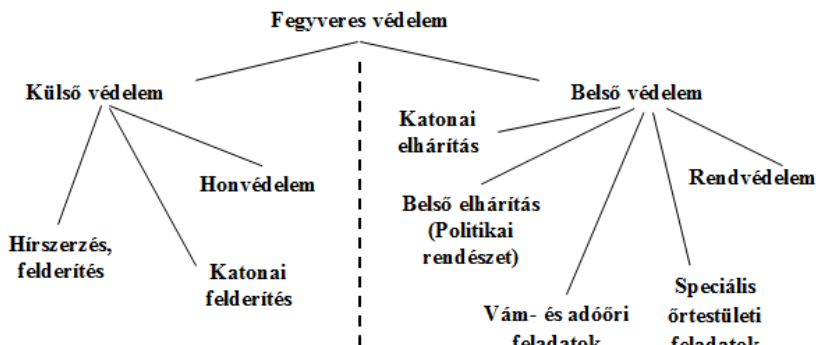
A normál jogrendi sémában a külső védelem vonatkozásában tételezhetjük a fegyveres erőket, amelyek az állam külső katonai védelmét hivatottak ellátni, és amelyek működését fő szabály szerint támogatják a katonai hírszerzési feladatokat ellátó szervek, amelyek vagy a fegyveres erő szervezetében, vagy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

A belső védelem vonatkozásában jellemzően a rendvédelmi szerveket kell elsőként tárgyalni, melyek rendkívül széles palettán szervezhetők meg. Ide sorolható általános fogalmaink szerint a rendőrség, amely nem mindenhol egységes és államilag szervezett, mint hazánkban, hanem néhol helyi vagy funkcionális tagoltságú,¹⁷ de ide sorolandó hazánkban legális értelemben a rendőrség kategóriáján belüli terrorelhárítás és a belső bűnmegelőzés és bűnfelderítés is. Külön kell beszélnünk a

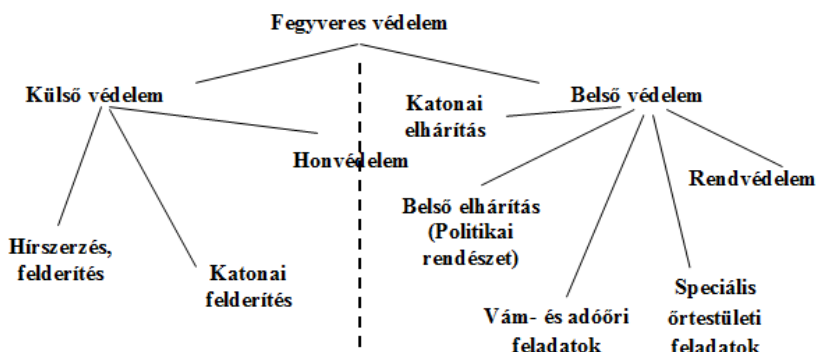
¹⁷ Lásd: Christian László: A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség. Győr: Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2011.

sajátos, félkatonai jellegű rendvédelmi szervekről, mint amilyenek a csendőrségek.¹⁸ 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 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.

¹⁸ Vö.: Derek Lutterbeck: *The Paradox of Gendarmeries: Between Expansion, Demilitarization and Dissolution*. Geneva: The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2013. Michiel de Weger: *The Potential of the European Gendarmerie Force*. Hague: Netherlands Institute of International Relations, 2009.



3. ábra: Az állam fegyveres védelmének általánosított funkcionális sémája normál jogrendben

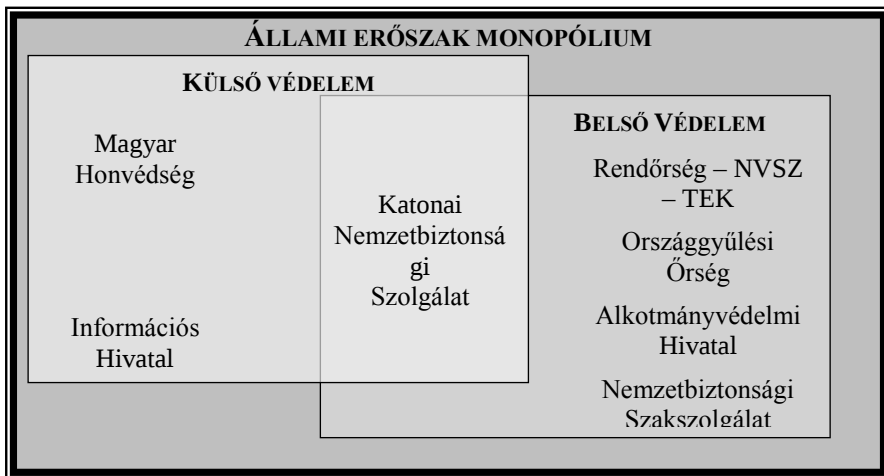


4. ábra: Az állam fegyveres védelmének általánosított funkcionális sémája különleges jogrendben

Természetesen ez az elhatárolás nem kőbe vésett abban az értelemben, hogy a nemzeti megoldások sajátos – köztes természetű intézményeket – hozhatnak létre. Ennek klasszikus példája ma Magyarországon a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, amely a korábbi Katonai Biztonsági Hivatal – mint belső védelmi – és Katonai Felderítő Hivatal – mint külső védelmi – szervezeteinek fúziójával jött létre. Meglátásom szerint hasonlóképp köztes természetű jogkörei alapján a jelenleg a rendőrség kategóriájában sajátosan szabályozott Terrorelhárítási Központ is, továbbá köztes minta például a francia nemzeti csendőrség is, mely belső és külső védelmi feladatokat is ellát.

Ki kell emellett azt is hangsúlyozni, hogy ez a séma az alapfeladatok, vagy főfeladatok, rendeltetés szerinti tagolódást tükrözi, mivel az egyes

szerveknek természetesen lehetnek olyan kiegészítő feladataik, amelyek nem a főfeladat szerinti külső vagy belső védelmi szférához tartoznak. Ennek archetípusa Magyarországon a Magyar Honvédség közreműködési feladata a katasztrófák kezelése körében az Alaptörvény 45. cikk (3) bekezdése alapján, valamint a 2015-ben kialakított közreműködési feladatkör a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzettel összefüggésben.¹⁹



5. ábra: A magyar állami erőszak monopólium kortárs szervezeti sémája, a normál jogrendi alkotmányos felosztás szerint

¹⁹ A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Hvt.) 36. § (1) bekezdés h) pontja szerint a Magyar Honvédség fegyverhasználati joggal látja el a menedékjogról szóló törvény szerinti tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején közreműködés az államhatár őrzésében, az államhatár rendjét közvetlenül veszélyeztető konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezeléséhez szükséges intézkedések végrehajtásában, valamint az államhatár rendje ellen irányuló erőszakos cselekmények elhárításában.



6. ábra: A magyar állami erőszak-monopólium kortárs szervezeti sémája különleges jogrendben, alkotmányos felosztás szerint

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 az is fontos, hogy a támadás reagálásának módozatát is jelentős mértékben befolyásolhatja a támadás külső vagy belső jellegének különbözősége, vagy épp vegyes jellege, amire figyelemmel mérlegelendőnek tartom a fegyveres erő belföldi, békeidejű közreműködői igénybevételének átgondolását is a jövőre nézve.

Az egyes védelmi ágazatok viszonylag merev felosztásának alapvetése, hogy a külső védelmi szervek belföldön csak különleges törvényhozói felhatalmazással,²⁰ vagy úgynevezett különleges jogrendben vethetők be. Ennek két szemléletbeli oka van. Az első, hogy a fegyveres védelem politikatörténeti evolúciója során az egyes hatalomátvételek a

²⁰ 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”

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 is 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, illetve egyes belbiztonsági feladatokban,²¹ amelyekhez tömegkezelési, tömegosztatási, valamint intézkedéstaktikai jellegű kiképzést is kapnak, persze eltérő jelleggel és mértékben, mint a belső védelmi erők. Harmadrésztől arra is fel kell hívni a figyelmet, hogy a – belső – rendvédelmi szervek állománya is részt vesz missziós – tehát külső – fegyveres tevékenységekben. Negyedrészt pedig azt a tényt, miszerint a történelemben a fegyveres erőket a hatalomváltások felhasználták, a tényszerűség kedvéért ki kell egészíteni azzal, hogy ez az egész védrendszerre – tehát a belső védelmi szervekre is –, sőt az államgépezet egészére is igaz volt sok esetben.

A viszonylagosságot azonban tovább erősítik az új típusú kihívások, amelyek nem minden esetben teszik egyértelműen elhatárolhatóvá a támadás külső vagy belső jellegét. Ezeket példázzák az ukrán válság és az Iszlám Állam típusú kihívások, vagy a kibertámadások, 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.

²¹ Ezt példázza Magyarországon a Hvt. 36. § (1) bekezdés d), e) és h) pontja, valamint Franciaország, Belgium, valamint az Egyesült Királyság tekintetében a különleges jogrend nélküli belbiztonsági válságkezelés, különösen a terrorizmus elleni fellépés feladatrendszere.

4. A FEGYVERES VÉDELEM ALAPELVEI

Ha elfogadjuk azt az alapvetést, hogy az állam fegyveres védelmét igenis elkülönült területként kell kezelnünk, amely szükségképpen érinti a jog szinte minden területét, akkor zárásként szükségesnek mutatkozik bizonyos alapelvek meghatározása, amelyek az állam fegyveres védelmére nézve irányadóak mind az értelmezés, mind az elemzés, mind pedig a szabályozás tekintetében.

Ez a felvetés nem előzmények nélküli a hazai jogi gondolkodásban, hiszen Hautzinger Zoltán a katonai büntetőjog tekintetében hasonló megközelítésbe helyezte vizsgálata tárgyát, amikor a katonai büntetőjog rendszertanát dolgozta ki.²²

Mindezekre figyelemmel az állam fegyveres védelmének kortárs alapelveiként a következőket javaslom számba venni:

1. egyazon erőszak elve,
2. hatalommegosztás elve,
3. civil kontroll elve,
4. jogállamiság elve,
5. operativitás elve.

Az e g y a z o n e r ő s z a k e l v e alatt azt értem, hogy bár az állam fegyveres védelmén belül – kiképzési, szervezési, politikai és ésszerűségi – okokból operálunk ugyan egyfajta funkcionális és szervezeti felosztással, de ez nem azt jelenti, hogy ahány katonai karakterű szervezet létezik egy államban, annak az államnak annyi féle erőszak állna rendelkezésére. Meglátásom szerint az állami erőszak egy és egységes, azon belül a fegyveres védelem rendszerében jelentkező tagolódás csupán az egyazon erőszak különböző megjelenési módozatait tükrözi vissza a fegyveres védelem nagy feladatrendszerén belüli részfeladatok sajátosságaira, hatékonyabb ellátásának megszervezésére figyelemmel.

Meglátásom szerint valahol olyan ez, mint az emberi test életjelei, amelyek körében vizsgálható például a szívverés és a légzés elkülönülten, de azok együttes eredője mégiscsak annak a visszatükröződése, hogy az adott test életképes állapotban van, hiszen kezdete és végpontja egymástól

²² Hautzinger Zoltán a katonai büntetőjog vonatkozásában a következő fő elveket emelte ki: (1) a katonai rend védelme, (2) a specialitás elve, (3) civil kontroll követelménye, (4) a felelősségre vonás gyorsításának elve, (5) a parancsnoki felelősség elve. (Bővebben lásd: Hautzinger Zoltán: A katonai büntetőjog rendszertana. Pécs: AndAnn kiadó, 2010, 21-37 o.)

elválaszthatatlan. Így van ez az állami erőszakot megtestesítő katonai karakterű szervezetek működésével is, hiszen azoknak eredője szükségképpen azonos, az állam – és társadalom – önvédelme és a szuverén illető fizikai erőszak monopóliuma. Hasonlóan közös az elvi végpont is működésükben, ami nem más, mint az emberi élet kioltásának törvényesített lehetősége az állam nevében, az állam- és társadalom rendjének és működőképességének fenntartása érdekében. Emellett pedig azt is ki kell mondani, hogy az egyes szervezeti elkülönülő fegyveres védelmi tevékenységek között elválaszthatatlan kapcsolat áll fenn, hiszen épp úgy van lehetőség a belügyi feladatokat ellátó szervek külföldi, tehát klasszikusan a fegyveres erő hatáskörébe tartozó szerepvállalására, mint – katasztrófa-elhárítás, a hatályos honvédelmi törvény²³ 36. § (1) bekezdés *h*) pontja szerinti feladat, vagy különleges jogrend idején – az elsődlegesen külső védelmi feladatokra rendelt – a honvédelmi erőknél a belföldön történő felhasználására, alkalmazására.

Mindezekre figyelemmel az egyazon erőszak elvéből szükségképpen kell következnie annak, hogy mind a szakmai, mind a tudományos, mind a szabályozási elemző-fejlesztő tevékenység során rendszerszinten kell kezelni a fegyveres védelmet és az egyes ágazati sajátosságokat csak a rendszerszintű keretek között kell és lehet érvényesíteni, legyen szó szervezeti, jogállási, felelősségi, vagy épp fejlesztési kérdésekről.

A h a t a l o m e g o s z t á s e l v e nem jelent mást, mint azt, hogy az alkotmányos parlamentarizmus hatalommegosztási sémái meg kell, hogy jelenjenek a fegyveres védelem vonatkozásában is, igaz sajátosan. Egyrészt szükséges a hatalommegosztás generális követelményrendszerét érvényre juttatni, vagyis az alapvetően végrehajtó hatalmi érdekkörbe tartozó fegyveres védelem tekintetében megfelelő kontroll jogosítványokat kell telepíteni a törvényhozó és az igazságszolgáltató hatalmi ágakhoz, mérlegelve az államfő kontroll jogainak önállósítását is.

Ennek megoldásai közül meglátásom szerint elsődlegesen nem a fegyveres védelmet – például a fegyveres erő mozgásait – érintő törvényhozási jogosítványok, sokkal inkább a hatalommegosztás klasszikus kontroll-jogosítványai emelhetők ki, különösen pedig a költségvetés elfogadása, a kormányzat – akár bizalmatlansági indítvánnyal történő – politikai felelősségre vonhatósága, valamint a különleges jogrend feletti diszponálás jogkörei, és a generális szervezetalakítás joga.

²³ A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény.

A civil kontroll elvében tükröződik vissza a modern államfejlődés azon követelménye, amely szerint az állami működés körében a politikai felelősséget garantálni kell és ennek megfelelően a politikai fennhatóságot is. Ahogy Hautzinger írja: „Általános katonai értelemben tehát a civil ellenőrzés a fegyveres (a katonai és a rendvédelmi) szervek állami kontrollját, a tényleges politikai hatalom fenntarthatóságát jelenti annak érdekében, hogy a katonai közösségek zárt rendszere ne veszélyeztesse a legitim állami hatalmat.”²⁴

Gyakorlatilag tehát ez az elv garantálja, hogy a fegyveres védelem szervezetrendszer a kormánynak és ezen belül a funkcionális tagozódás szerint az adott ágazatot irányító miniszternek az alárendeltségében működjön. Ebből következik, hogy a szervezetek irányítása és vezetése betagozódik az állam egyébként civil vezetési rendszerébe, mind a kormányzás politikai, mind a központi közigazgatás jogalkotói-jogalkalmazói dimenzióiban. Ennek folyománya, hogy a fegyveres védelem katonai, rendvédelmi vezetőinek jogkörei lényegüket tekintve a kormányzati irányítótól származtatottak, amivel összhangban az egyes területek működéséért a politikai felelősséget a civil irányító gyakorolja, aki nem elsődlegesen védelem-szakmai, hanem kormányzási-politikai és törvényességi szempontból felelős a fegyveres védelem adott területének kontrollálásáért.

Ennek fontossága a felelősségi kérdéseken túl abban ragadható meg, hogy ezzel tompítható, illetve ideális esetben teljesen kieszközölhető az a történelemből ismert korábbi folyamat, miszerint a fegyveres védelem intézményrendszere politikai folyamatok követlen formálásában is érdekeltté válhat. Ugyanez mondható el azon korábbi történeti tapasztalat tekintetében, ami szerint a fegyveres védelem szervezete a vegytisztán védelem-szakmai szempontokra figyelemmel kevésbé tudott összhangba kerülni a „civil államgépezet” működési és szabályozási standardjaival, vagyis corpus separatumként, és nem mint alrendszer működött az állam rendszerében.

A jogállamiság elve az alapvető tartalommal funkcionál az állam fegyveres védelmének körében is, és ezen belül legfeljebb annyi sajátosság mutatkozik e tekintetben, hogy a kizárólag védelem-szakmainak ható kérdésekben is szükségképpen érvényre kell juttatni az alkotmányos jogállam követelményeit már a tervezés időszakában is, ami aztán lényegében a teljes védelmi tevékenységi körre kiterjed. Ez egy sajátos

²⁴ Hautzinger Zoltán i.m. (2010) 28. o.

szemléletmód mellett szükségképpen indokolja egy olyan speciális szakapparátus fenntartását, amelynek tagjai, mondjuk úgy, hogy egyik lábukkal a jog, másik lábukkal pedig a védelmi szféra talaján állnak, vagyis képesek a szakmai érdekek és kívánalmak, valamint a jogállami követelmények között közvetíteni.

Az operativitás elve több szempontból is azt a követelményt támasztja a többi elv és a szabályozás vonatkozásában is, hogy kellő rugalmasság mutakozzon meg az esetleges krízisek kezelése tekintetében, amelyek rendkívül nagy változékonyságot mutatnak, és amelyeket a jog csak kellően behatárolt, de mégis rugalmas határok között tud csak kezelni, mivel maga a szabályozás alapvetően post factum, tehát követő természetű.

A hatalommegosztási sémában és a jogállamiság kritériumrendszerében tehát az operativitás azt jelenti, hogy úgy kell elosztani és szabályozni a jogosítványokat, hogy a végrehajtó hatalom megfelelő rugalmassággal tudja az alkotmányos céloknak megfelelően vezetni, irányítani és szabályozni a fegyveres védelem szervezeteit és a rendszer működését, mindenkor megfelelően az aktuális fenyegetéseknek, de mindeközben biztosítva a döntések – utólagos – pontos követhetőségét, és a törvényi, illetve rendeleti szint közti határok megtartását. Fontos ehelyütt kiemelni, hogy a rugalmasság alapvetően szabályozott körülményeket kell, hogy jelöljön, vagyis olyan a feladatkörök meghatározásában, illetve speciális jogintézményekben testet öltő megoldásokat, amelyek a kivételes szükség elismerésével nyitnak lehetőséget a normál működéstől eltérő feladat-ellátásra.²⁵

²⁵ Ezt példázza a magyar alkotmányos berendezkedésben meglátásom szerint a váratlan támadás intézménye, amelyet ugyan különleges jogrendként tartunk számon, de amely álláspontom szerint tartalmában inkább egy operativitás elve szerinti sui generis alkotmányos jogintézmény a különleges jogrend szintjét el nem érő, de a normál jogrend keretein kívül eső krízis kezelésére. Az Alaptörvény szabályozásában ugyanis a különleges jogrend alatt fő szabály szerint tartósabb, külön bevezetett időszakokról beszélhetünk, amelyekhez mérten a váratlan támadás egy előre nem kalkulálható, tételesen be nem vezetett, azonnali reakciót igénylő támadás kezelését hivatott alkotmányos szabályokba önteni.

E tekintetben persze szükségesnek tartom a váratlan támadás szabályozásának módosítását, hogy az új típusú kihívásokra figyelemmel tartalmi funkcióját maradéktalanul el tudja látni. Bővebben lásd: Farkas Ádám: Az állam fegyveres védelmi rendszerének kérdései a kortárs fenyegetések tükrében. In Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2015/1. szám. 5-51. o.

A civil kontroll elvére nézve az operativitás azt jelenti, hogy a tényleges katonai szakkérdésekre a civil kontroll csak a politikai felelősség vonatkozásaiban terjedhet ki, de azokat szakmai szempontból nem bírálhatja felül, vagy másíthatja meg, legalábbis következmények nélkül semmiképp.

5. ZÁRSZÓ

Mindezeket összevetve, nem csak a tudományos elemzés, hanem az ésszerű, rendszerszintű gondolkodás és a hatékony államműködés előmozdítása szempontjából is kiemelt jelentőségű, hogy az állam legitim fizikai erőszak-monopóliumának leképezésére hivatott szervezetek rendszerét, mint elemzési egységet, mint állami alrendszert kezeljük. Ezt az alrendszert magam az állam fegyveres védelmi rendszereként tartom számon, amelynek egyrészről minden államban sajátos történeti evolúciója van, másrészről azonban annak fejlődésére, szisztémájára a nemzetközi tendenciák is hatással vannak a szövetségi kötelezettségeken túl a nemzetközi erőterben megjelenő biztonsági kihívások reagálásával összefüggésben is.

Az állam fegyveres védelmi rendszerének szisztematikus elemzése meglehetősen elhanyagolt a magyar állam- és jogtudományi gondolkodásban, miközben ez az állami alrendszer nem csak az állam létének és működésének, de ezáltal a jogok, a jogállam érvényesülésének is végső zárköve. Erre figyelemmel mindenképp pótolni kell a szakmai és tudományos hiányosságokat a fegyveres védelem rendszerével összefüggésben, amire jelen tanulmány egy kis lépést kívánt tenni néhány észrevétel, gondolatkísérlet megfogalmazásával.

Az állam fegyveres védelmének elemzése, rendszerkénti kezelése azonban nem csak a tudományos hiányosságok pótlása, a mulasztások orvoslása miatt fontos, hanem azért is, mert enélkül – meglátásom szerint – nem lehetséges a fegyveres védelmi képességek és szervezetek hosszú távú, stratégiai távlatú fejlesztése, csak az ad hoc kihívások kezelésének megfelelő modifikálása. Ez egy olyan korban, mint aminek jelenleg megélői vagyunk, nem egyszerűen csendesen elfeledhető mulasztás, hanem életveszélyes hanyagság, hiszen az új típusú biztonsági kihívások és a folyamatosan változásban lévő biztonsági környezet egyértelműen azt követeli meg az államoktól, hogy megerősítsék védelmüket, távlatokban gondolkodjanak, és készüljenek a támadások elhárítására, de mindeközben lehetőség szerint erőforrásaikat a leghatékonyabban és a

nemzetgazdaságokat leginkább kímélő módon használják ki, és összpontosítsák ezen feladatokra. Ez a követelményrendszer pedig komoly, rendszerszintű felülvizsgálatot igényel, amit csak akkor lehet megtenni, ha ezt a rendszert a mély elemzések szintjén is szisztematikus vizsgálat tárgyává tesszük.

MÁSODIK RÉSZ:
A RÖVID 20. SZÁZAD ÉS A 21. SZÁZAD TRENDVÁLTOZÁSAI,
VALAMINT EZEK HATÁSA MAGYARORSZÁG FEGYVERES
VÉDELME

A TOTÁLIS ÁLLAMTÓL A TOTÁLIS HÁBORÚN ÁT A TOTÁLIS VÉDELEMIG¹

Avagy gondolatok a kortárs biztonsági kihívásokról Carl Schmitt elméleti rendszerének alapul vételével

Túl a 21. század első évtizedén még mindig nem tudjuk azt mondani, hogy érdemi újragondolás és elemzés folytán megpróbáltuk volna feldolgozni a 20. század indulati reakcióit. Ennek egyik példája lehet az a jelenség, amelynek folyományaként némelyek Carl Schmitt munkásságát még mindig hajlamosak a maga teljességében a nemzetszocialista érához való viszonnal összemosni. Egy másik megnyilatkozás lehet azonban az a – sajnos jogászai és politikai körökben egyaránt jelenlévő – felfogás, amely az állam fegyveres védelmi erejének végletes korlátozására, diskurzusból való kiszorítására, és emellett bizonyos esetekben még a védelmi kapacitások jelentőségének eltagadására is hajlandóságot mutat. Ezeknek az eredője ugyanis közös: a 20. század történelmi borzalmai, a totalitarizmus tombolása,² és még inkább ezeknek a szisztematikus fel nem dolgozottsága.

A jaltai világrend széthullása után Európa számos országában a politikai stigmatizáció keresztűzébe kerültek a fegyveres védelmi szervek. Ennek oka a totalitárius rezsimek hatalmi politikája volt, amelyben szükségképpen kulcsszerepe volt a fegyveres erőszaknak. A megőrzés következménye egyrészt a drasztikus képességsökkentés lett – ami az Európát elérő terror és a kiújuló fegyveres összeütközések tombolásának kezelése terén megtorolhatja magát az intenzív fejlesztések nélkül – úgy a katonai, mint a rendvédelmi szférában, másrészt pedig az állami fegyveres erőszak alkotmányos túlkorlátozása.³ Ez utóbbi tekintetében jól példázta a magyar „megvalósítást” Kukorelli István, amikor azt mondta:

¹ A tanulmány a szerző azonos című az MTA Law Working Papers sorozatának 2015/34. számaként megjelent munkájának átdolgozott változata.

² A totalitarizmus elmélete tekintetében lásd: Hannah Arendt: A totalitarizmus gyökerei. Budapest: Európa könyvkiadó, 1992. Cs. Kiss Lajos: A totális állam elmélete és mítosza. In Világosság 2010. Ősz, 19-40. o. Cs. Kiss Lajos: Totalitarizmus-tapasztalat külső és belső nézőpontból. In Jog Állam Politika 2013/4. szám 3-25. o.

³ Magyarország vonatkozásában ezt a folyamatot az alkotmányos szabályozás szempontrendszeréből mutatja be Dr. Till Szabolcs ezredes „A honvédelem alkotmányos kereteinek hangsúlyeltolódásai a rendszerváltástól az Alaptörvényig” című doktori értekezése.

„Visszaemlékezve a háromszögletű Nemzeti Kerekasztal tárgyalásaira, igenis ki kell mondanunk, hogy a fegyveres erő tekintetében ott és akkor az operativitás számunkra nem bírt jelentőséggel a hatalommegosztás és az alkotmányos korlátozás követelményei mellett.”⁴

Elismerve a történelmi szituáció súlyát és elfogadva annak természetét, azt kell mondanunk, hogy közvetlenül a rendszerváltozások után, talán nem is volt várható, hogy azonnal egy optimális megoldás szülessen az állam fegyveres védelme tekintetében. Időközben azonban eltelt több mint negyed évszázad, méghozzá úgy, hogy az állam fegyveres védelmének szisztematikus – szervezési, szabályozási – felülvizsgálata nem valósult meg. Ez a kötelelem azonban – jelentékeny véráldozatok veszélye nélkül – tovább nem halogatható. Európa határán újra felütötte fejét a valós háborús fenyegetés; a Balkán tartós stabilitása, illetve az orosz geopolitikának, vagy az iszlamista szélsőségeknek való kitettsége még ma is nyitott kérdés; a Közel-Keleten az Iszlám Állam előretörése még teljességében nem azonosítható fenyegetéshullámmal jelenít meg; miközben egy multipoláris hatalmi rend alakult ki, amelyben a régi-új hatalmi erőközpontok geopolitikai egyetértése megbomlott. Mindezek a fenyegetések egy rohamosan változó – és nem utolsó sorban totális – társadalmi és technikai környezetben mennek végbe, és számos más kihívás mellett a kibertérből érkező támadásokkal, a hibrid háborús fenyegetéssel, valamint a nemzetközi terrorizmus megújulásával helyezik szembe az államot. Napjaink – totális – államát tehát a „totális háborút” talán felváltó „totális biztonsági fenyegetések” olyan megerősödött és megújult réme riasztja, amely ha nemzetközi jogi értelemben nem is, de a reális valóságban túlnő a klasszikus háborús konfliktusokon, és a lehető legváratlanabb módon, számos-számtalan megjelenési formában tud támadást intézni mindaz ellen, aminek a védelme az állam legalapvetőbb hivatása.

„Ezek a változások egyértelműen jelzik, hogy az emberi kultúra az eddigiekben ismeretlen politikai tapasztalattal lett »gazdagabb«. A szociológiai társadalomelmélet képviselőinek kivételével általános egyetértés uralkodik a tekintetben, hogy a történelmileg különböző változatokban megvalósult totalitarizmus alapvető strukturális kihívást intézett az euroatlanti kultúrkör társadalmaihoz. A kihívásban rejlt tartós

⁴ Elhangzott Dr. Till Szabolcs ezredes „A honvédelem alkotmányos kereteinek hangsúlyeltolódásai a rendszerváltástól az Alaptörvényig” című doktori értekezésének az ELTE ÁJK-n 2015. február 11-én megtartott munkahelyi vitáján.

fenyegetés a totalitarizmus-jelenség és -tapasztalat paradox jellegében rejlik: a saját belső nézőpontjukból ezek a rendszerek az érintett társadalom egyedül legitim (igazságos) politikai-állami integrációjának a megvalósítására tettek kísérletet, és nem tekinthetők pusztán történelmileg jól ismert »zsarnoki uralom« modern formaváltozatának. Európa és a világ a második világháború utáni, majd ötvenéves korszakban is e totalitárius kihívás és fenyegetés árnyékában élt. A hidegháború lezárása, a kommunista világrendszer bukása nem jelentette azt, hogy a totalitarizmus strukturális alternatívája érvénytelenné, mint történelmileg aktualizálható lehetőség végérvényesen kizárhatóvá vált volna”⁵ – írja Cs. Kiss Lajos a totalitarizmus vonatkozásában. Vajon a totalitarizmus ezen helyénvaló értelmezése – persze pillanatnyilag még klasszisokkal eltérően, de – nem tekinthető-e egy analógia alapjának az előttünk álló új típusú – totális – biztonsági fenyegetések tekintetében?

Ezen korszakos biztonsági kihívások kezeléséhez egyszerre kellenek a gyors, az egyes jogintézményekre vagy azok csoportjaira irányuló változtatások, valamint a rendszerszintű, a fegyveres védelem modelljét érintő reformok. Ez utóbbiakat pedig csak úgy tudjuk hitelesen megvalósítani, ha egyrészt történeti, másrészt átfogó elméleti vizsgálat tárgyává tesszük a fegyveres védelem kérdését. Ebben a vizsgálatban pedig meghatározó jelentősége lehet Carl Schmitt munkásságának, hiszen úgy a politikai fogalmáról⁶ kialakított rendszerében, mint a partizán elméletéről⁷ írott munkájában megjelenítette már a ma is élő kihívások kvintesszenciáját, valamint az állam lehetőségeit, illetve feladatait ezek vonatkozásában.

Mindezekre figyelemmel jelen tanulmány célja – mint értelmezési keretet – Schmitt totális állam toposzát és kivételes hatalomról alkotott nézeteit a fegyveres védelem kontextusába helyezni, valamint a partizánról alkotott elméletét is felelevenítve a legjelentősebb kortárs fegyveres védelmi kihívásokat áttekinteni, és a reagálás irányára tett javaslatként a totális védelem gondolat kísérletét megalapozni. Annál is inkább fontos cél ez, mert a legégetőbb kortárs kihívásokra Schmitt már a partizán elméletének kidolgozásakor felhívta a figyelmet: „1914-ben Európa népei és kormányai valóságos ellenség nélkül szédültek bele az első

⁵ Cs Kiss Lajos i.m (2013) 3. o.

⁶ Lásd: Carl Schmitt: A politikai fogalma. Budapest: Osiris – Pallas Stúdió – Attraktor, 2002.

⁷ Lásd: Carl Schmitt i.m. (2002) 103-173. o.

világháborúba. A valóságos ellenségesség csak magából a háborúból keletkezett, amely az európai nemzetközi jog konvencionális államok közötti háborújaként kezdődött és a forradalmi osztályellenesség világméretű polgárháborújával végződött. Ki fogja megakadályozni, hogy ezzel analóg, de végtelenül felfokozott módon váratlanul létre ne jöjjenek az ellenség új fajtái, melyek végbemenetele egy új partizánság nem várt megjelenési formáit hívják majd életre?”⁸

1. A TOTÁLIS ÁLLAM ÉS TOTÁLIS HÁBORÚ TOPOSZAINAK JELENTŐSÉGE NAPJAINKBAN

Korunk kihívásainak elemzését Schmitt totális állam toposzával méltán megalapozhatjuk, különös tekintettel arra, hogy az meglátásom szerint kiváló értelmezési keretet adhat az állam fegyveres védelmének történeti evolúciójához és mai rendszerszintű kérdéseihez is.⁹ Ahhoz ugyanis, hogy a mai kihívásokat és az állam ezekkel szembeni fellépésének módozatait értelmezhessük, jelentős segítséget nyújt, ha felelevenítjük és fegyveres védelmi kontextusba helyezzük Schmitt államszemléletét és a partizán elméletét. Ezekről ugyanis megkaphatjuk a nyers valóságát a kihívásokkal szembeni állami fellépés alapjának, miszerint „az állam mint mértékadó politikai egység rendkívüli jelentőségű jogosultságot összpontosított magánál: a lehetőséget, hogy háborút folytasson és ezzel nyíltan az emberek élete felett rendelkezzen. A jus belli tehát egy ilyen rendelkezést tartalmaz, kettős lehetőséget jelent: azt, hogy a saját néphez tartozóktól megköveteljék a halálra és ölésre való készenlétet, és azt, hogy az ellenség oldalán álló embereket megöljék.”¹⁰

A totális állam modellje a történeti fejlődés eredményeként a 19. század végére, illetve a 20. század elejére kialakuló államot jelenti, mely a

⁸ Carl Schmitt i.m. (2002) 162. o.

⁹ Bővebben lásd: Farkas Ádám: Gondolatok az állam fegyveres védelméről. In Jogelméleti Szemle 2014/2. szám. 1-14. o. Farkas Ádám: A totális védelemről. In Kecskés Gábor (szerk.): Doktori műhelytanulmányok 2013. Győr: Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2013, 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. Győr: Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2014, 39-60. o.

¹⁰ Carl Schmitt i.m. (2002) 31. o.

központosító és professzionizálódó abszolutista államban gyökerezik, s amely felváltja a korábbi cenzusos, klasszifikáló, és társadalmi részrendszereket lehatároló liberális sémákat. Ebben az új modellben „az állam és társadalom kölcsönösen áthatják egymást, s minden eddig államinak számító ügy társadalmivá, és megfordítva, minden eddig »csak« társadalminak számító ügy államivá válik, miként az egy demokratikusan szervezett közösségi szervezetben szükségszerű módon bekövetkezik.”¹¹

Ami ekként előttünk áll, az tehát a demokratizálódó modern nemzetállam, mely még együtt kell, hogy éljen a dinasztikus birodalmakkal és birodalmi gondolattal, de amely egyben élő ellenvetés a birodalmisággal szemben. Azon túl, hogy meglátásom szerint ez a demokratizálódó nemzetállami modell szükségszerű következménye volt mindazon történeti fejlődéseknek, melyek egyúttal aláásták a birodalmakat. Látni kell azt is, hogy ezen állam totalitása abban rejlik, hogy „az eddig »semleges« területek – vallás, kultúra, képzés, gazdaság – megszűnnek »semlegesnek« lenni a nem-állami és nem politikai értelemben. [...] A totális államban ennek következtében minden – legalábbis lehetőség szerint – politikai, és az államra való hivatkozás már nem képes arra, hogy a »politikai« speciális megkülönböztető ismertetőjegyét megindokolja.”¹²

Fontos azt is leszögezni, hogy az állam a maga hatalom- és modellváltásaival – mint akció – szükségképpen ugyanazon mozgáspályát járta be, mint a védelem és hadügy – mint reakció –, vagyis, hogy modern fejlődése az abszolutizmus centralizációjával vette igazán kezdetét, majd a nemzetiesedéssel és demokratizálódással szerzett tömegbázist és korábban nem látott hatásteret, s végül a 20. század elejére egy új, széleskörű, mondhatni mindent áthatni képes, tehát totális modellben teljesedett ki. Ennek a totalizálódásnak azonban megvannak a kísérő jelenségei is, ott ahol a megújuló – totális – hadviselés a szárnyait bontogatta. Ezen kísérő jelenségek, vagy ellenhatások egyik legjelentősebbike a partizán jelensége, amelyet már maga Schmitt is jelentős elemzés tárgyává tett. Vagyis már itt le kell szögezni, hogy a partizán – gerilla, terrorista – jelensége épp úgy történeti termék, mint maga a totális állam, sőt azt is ki kell mondani, hogy a partizán jelensége oksági összefüggésben áll az európai államfejlődés hatalom-történetével, amelyből a totális állam is kialakult, vagyis mint ilyen, nem új jelenség, ami váratlanul robbant ki a történelem szövetéből.

¹¹ Carl Schmitt i.m. (2002) 16. o.

¹² Carl Schmitt i.m. (2002) 16. o.

A totális államban – melyben adott egy teljesen új, képzett, állandó, lojális, hivatásos fegyveres erőszak-apparátus¹³ – tehát szinte minden kérdés potenciálisan politikai, amivel azonban jelentősen kiszélesedik az állami beavatkozás terrénja is. Schmitt ugyanis arra is rámutat, hogy az állam kompetenciája – teljesen nyilvánvalóan önmaga védelme érdekében – meghatározni, hogy ki a barát és ki az ellenség, s hogy ez utóbbi tekintetében miként kell eljárni. Ezen kompetencia realizálása a totális állam tényleges, vagy tulajdonképpeni állammá nemesülése mellett azonban óhatatlan növekedést jelent az állam hatalmi karakterében, ami pedig növekedést igényel a védelmi szervezetekben akkor, amikor a legtöbb kérdés politikaivá válik, s így a legtöbb társadalmi részrendszerben megjelenhetnek az ellenség körébe tartozó veszélyes magatartások. „A totális állam létezik. [...] A totális állam formulája mögött tehát az a helyes felismerés rejtőzik, hogy a mai állam roppant intenzitású új hatalmi eszközökkel és lehetőségekkel rendelkezik, melyek horderejének végső jelentőségét és következményeinek hatását egyelőre aligha sejtjük, mert szokincsünk és képzeletvilágunk mélyen a XIX. században gyökerezik. Ebben az értelemben a totális állam egyidejűleg különlegesen erős állam. [...] Egy ilyen állam semmiféleképp nem engedi, hogy az államon belül államellenes, államot korlátozó vagy államot szétforgácsoló erők keletkezzenek. [...] Egy ilyen állam képes különbséget tenni barát és ellenség között. Ebben az értelemben, mint mondtuk, minden valódi állam totális állam...”¹⁴

Ez a védelmi növekedés a fegyveres erőszak apparátusainak funkcionális és strukturális differenciálódásához vezet, minthogy a belső és külső ellenséggel szemben nem azonos eljárásokat kell alkalmazni, vagyis nem azonosan képzett és felszerelt szervekre van szükség.

Ahogy Schmitt írja: „egy normális állam teljesítménye mindenekelőtt abban áll, hogy az államon és területén belül létrehozza a teljes megelégedettséget, fenntartja a »nyugalmat, biztonságot és rendet« és

¹³ Aminek a *jus belli* mellett az az alapja, hogy az „államon belüli megbékélésnek ez a szükségszerűsége kritikus helyzetekben ahhoz vezet, hogy az állam mint politikai egység, ameddig fennáll, önmagától határozza meg a »belső ellenséget«. Ezért valamilyen formában minden államban létezik [...] az államon belüli ellenséggé nyilvánítás erősebb vagy enyhébb, ipso facto bekövetkező vagy külön törvények alapján jogilag formaszerűen hatályosuló, nyílt vagy általános körülményekbe rejtett fajtái.” Carl Schmitt i.m. (2002) 31. o.

¹⁴ Carl Schmitt i.m. (2002) 222-223. o.

ezáltal normális helyzetet teremtet...”¹⁵ Ehhez azonban a totális államnak olyan struktúrát kell kialakítania, amely alkalmas arra, hogy mindennek eleget tegyen, méghozzá bármely terület vonatkozásában.

A kialakítás mellett azonban az állam köteles ezt a struktúrát folyamatosan felülvizsgálni és fejleszteni, hiszen a nyugalom, a biztonság és a rend tartalma történelmi szituációkhoz kötött és viszonylagos. A viszonylagosság alapja, hogy a biztonságot meghatározó körülmények egyike sem vonható ki a történelem dinamikájából, vagyis minden technikai, társadalmi, geopolitikai változás hatást gyakorol a biztonság lényegére, amit az államnak a védelem tekintetében is le kell követnie, vagy amire proaktív módon fel kell készülnie.

Ezzel pedig nem csak a fent leírt differenciálódás, hanem az eszközök újraértelmezése is együtt jár, amely már a politika zónájában meghozott döntésekkel vált képessé arra, hogy túlnőjön magán a totális államon is. Az eszközök újraértelmezése körében a politika által megalkotott két konstrukcióról kell mindenképp beszélni. Az egyik a védelmi elkülönítésként induló internálás; a másik pedig a háború átalakítása totális háborúvá.

A 19. század végének totális – angol, spanyol, német, francia, stb. – államaival jelenik meg a fegyveres tevékenységek mindent átható természete és az aszimmetrikus hadviselés új korszaka, mint a totális háború közvetlen előképe. Ebben a korszakban a háborúskodás olyan felek között zajlik, melyek katonai erői nem mérhetők egymáshoz. Ennek klasszikus példáját adták Schmitt osztályozásában¹⁶ a gyarmati háborúk. „A partizánsággal összefüggésben különösen fontos a háború két, a partizánsággal bizonyos értelemben rokon fajtája: a polgárháború és a gyarmati háború. A jelenkor partizánságát tekintve ez az összefüggés éppenséggel specifikus. [...] A nyílt polgárháború fegyveres felkelésnek számított, amelyet a rendőrség és a reguláris hadsereg csapati ostromállapot segítségével vertek le, amennyiben a felkelés nem vezetett a felkelők hadviselő félként való elismeréséhez. Az európai nemzetek, mint Anglia, Franciaország és Spanyolország hadtudománya nem vesztette szem elől a gyarmati háborút. Ám mindez nem kérdőjelezte meg a reguláris államháborút, mint klasszikus modellt. Ehelyütt Oroszországot kell

¹⁵ Carl Schmitt i.m. (2002) 31. o.

¹⁶ Schmitt a partizán elméletéről írott munkájában a klasszikus európai – ahogy ma mondanánk szimmetrikus – államközi háborút; a polgárháborút; és a gyarmati háborút különböztette meg. Vö: Carl Schmitt i.m. (2002) 109-110. o.

különösképpen megemlíteni. Az orosz hadsereg végig a 19. század folyamán sok háborút vívott ázsiai hegyi népekkel és soha nem korlátozódott olyan kizárólagosan a reguláris hadsereggel folytatott háborúra, mint ahogyan ezt a porosz-német hadsereg tette. Ezen kívül az orosz történelem ismeri a napóleoni hadsereg ellen vívott őseredeti partizánharcot is.”¹⁷ Látható tehát, hogy a partizán jelensége igazán a polgárháború és a gyarmati háború idején teljeseedik ki, hiszen ekkortól a gyarmati seregekkel szemben irreguláris, a klasszikus háború színtereitől távol maradó és a polgári lakosság által támogatott partizánok veszik fel a harcot a gyarmati erők ellehetetlenítése és demoralizálása érdekében, ami egy jelentős epizód a hadakozás totalizálódásában.

A polgári lakosság támogatása azonban szükségképpen kiterjeszti a háborút magára a polgári lakosságra is, mely a kezdeti időkben „biztonsági” intézkedések formájában valósult meg, s életre hívta az internálótáborok intézményét.¹⁸ Ezzel tehát a háború a maga korábbi klasszikus formáit – vagyis ahogy Schmitt mondja a *jus publicum Europaeum* klasszikus államközi háborúját, a polgárháborút és a gyarmati háborút¹⁹ – elhagyja, s kiterjed egy korábban katonailag közvetlenül nem érintett közegre, a polgári lakosságra, ami nem mást jelent, mint a totális háborúhoz vezető út első lépését.²⁰

E lépésnél azonban rá kell világítani arra, hogy az államok és hadseregek a szimmetrikus hadviselésben ismeretlen – mára a gerilla és terrorista címkék alatt sokrétűvé váló és megerősödött – formák egyike, a

¹⁷ Carl Schmitt i.m. (2002) 110. o.

¹⁸ Ezek tekintetében azonban le kell jegyezni Joël Kotek és Pierre Rigoulot munkájára hivatkozva, hogy az internáló táborok jóval a tényleges totális háború és a totalitarizmusok előtt jelentek meg, s jóval még azután is – napjainkban is – léteznek. Vö: Kotek, Joël – Rigoulot, Pierre: *A táborok évszázada*. Budapest: Nagyvilág könyvkiadó, 2005. Farkas Ádám: *Gondolatok a táborok évszázada kapcsán*. In *Jog Állam Politika* 2013/3. szám 149-155. o.

¹⁹ Carl Schmitt i.m. (2002) 109. o.

²⁰ Persze az el nem tagadható, hogy korábban is előfordult, hogy a hadakozást a fosztogatások és más inzultusok formájában a polgári lakosság is megszenvetde, azonban a 19. század végével megjelenő új tendencia – amit az internáló táborok a legplasztikusabban jelenítenek meg – markánsan eltér ezen jelenségektől, hiszen egyrésztől szisztematikus beavatkozást jelent, másrészt a fegyveres erő a katonai stratégia részeként realizálja ezeket.

partizán²¹ harcmodor miatt léptek elsőként erre az útra. A partizán jelensége talán mindig együtt élt az emberiséggel ott, ahol egy nagyobb – birodalmi – hadsereg leigázta a kisebb népeket és államokat. Akkor azonban, amikor a totálissá váló, szervezett államok totálissá váló hadseregei a tartós birodalomépítés reális lehetőségével szereztek területeket, a partizán jelensége kiújult. Azt is mondhatnánk, hogy a partizán az élő ellenvetés a totálissá váló európai államokat többségileg jellemző tartós birodalmi politikával szemben.

A partizán, illetve gerilla harcmodor egyik legismertebb megnyilvánulása a modern történelemben a spanyol ellenállás volt Napóleon hadaival szemben. Schmitt is innen indítja a kérdés vizsgálatát, ami különösen érthető akkor, ha figyelembe vesszük a feljegyzéseket, melyek szerint kevesebb, mint ötvenezer gerilla több mint kétszázötvenezer reguláris katonát tudott lekötni ezen a hadszíntéren.

De mi is jellemezte ezt a formát? Egész egyszerűen a jogon kívüliség, hiszen a klasszikus nemzetközi jog nem ismerte el hadviselő félként a partizánokat, vagyis viszonylatukban a modern háborút korlátozó intézmények nem érvényesültek. Ebből következik, amit Schmitt helyesen állapított meg, hogy: „A modern partizán sem jogot, sem kegyelmet nem vár el az ellenségtől. Elfordult a megszelídített védelmi intézményekkel körülbástyázott háború konvencionális ellenségességétől és egy másik terület, a valóságos ellenségesség területe felé vette az irányt, amely a terrorral és ellenterrorral egészen a megsemmisítésig fokozódik.”²²

A partizánság jelenségével és különösen annak elterjedésével két dologra kell felhívni a figyelmet. Egyrészt arra, hogy a partizán jogon kívüliségéből és a Schmitt által jól érthetően levezetett megsemmisítésig fokozódó valóságos ellenségességéből a totális ellenállás következett, mely nem ismer határokat és konvenciókat, csak a hatékonyságot és a kívánt eredmény elérését. Másrészről arra is figyelmet kell fordítani, hogy a történelmi példákban az államok a klasszikus eszközökkel nem tudtak hathatósan fellépni a partizánok ellen, ami – ahogy Schmitt is kiemeli – teret engedett annak a szemléletnek, mely Napóleon 1813 szeptemberi

²¹ Erről a kérdésről Carl Schmitt kimerítően értekezik a „Partizán elmélete” c. munkájában, melyben történetileg bevezeti, majd a háború elméleti megközelítéséhez mérten pozicionálja a jelenséget, bemutatva annak fogalmi eredetét, és elméleti fejlődését.

²² Carl Schmitt i.m. (2002) 109. o.

Lefévre tábornokhoz intézett parancsára hivatkozva azt vallja, hogy „partizán módjára kell cselekedni mindenütt, ahol partizánok vannak.”²³

Ez utóbbi tétel, mint hivatkozási alap egyértelműen azt jelenti, hogy a partizánok ellenében a háború elhagyja korábbi medrét, vagyis, hogy a háború fokozatos totalizálódásával az ilyen formán totalizálódó államok eszközrendszere tovább szélesedett, méghozzá úgy, hogy azzal az állam fegyveres karaktere szükségképpen megerősödött, mivel különlegesen képzett erőkre volt szükség a fegyveres erőkhöz, a rendvédelemben és a politikai elhárításban egyaránt. Ez a fajta átalakulás pedig csak fokozódik akkor, amikor a partizán – mint összefoglaló fogalom alá értett jelenség együttes – evolúciója is felgyorsul. Ahogy Szabó Márton írja: „Schmitt azonban a gerillát, a forradalmárt, a terroristát a típus három történeti alapváltozataként írja le, amelyekben a partizán eljut »a haza defenzív őseredeti megvédelmezőjének« szerepétől a »világuralomra törő agresszív aktivista« alakjáig.”²⁴ Ugyanő jegyzi le, hogy „mindenképpen a terrorista teljesíti ki a szabályozatlan és ellenőrizetlen erőszak lehetőségét, ő képviseli a privatizált harc végig vitelét, a nemzetközi jog kötelmei alól végérvényesen megszabadított háború természetét. Nem az a kérdés tehát, hogy a terroristák milyen nemes vagy nemtelen eszmék nevében cselekszenek, hanem arról van szó, hogy olyan önazonosság hordozói, amely végérvényessé teszi a fegyveres küzdelem elszakítását nemcsak a jogtól és az államtól, hanem a civil társadalomtól is, hiszen a terrorista alkalmanként azokat is legyilkolja, akiket képvisel, sőt beilleszti rendszerébe az öngyilkos harcost.”²⁵

Más azonban a helyzet a totális háborúval. Addig ugyanis, amíg a totális állam egy több évszázados történeti fejlődés eredményeként állt elő – azt is mondhatnánk, hogy a demokratizálódási folyamat eredményeként – , addig a totális háború nem volt más, mint a politika térrénumában meghozott és néhány évtized alatt kiteljesített döntéssorozat eredménye, melynek csak részleges történeti előfejlődése fedezhető fel.²⁶ A totális háború előképe ott jelenik meg, ahol a fegyveres ellenállás letörésére a

²³ Carl Schmitt i.m. (2002) 111. o.

²⁴ Szabó Márton: A politikai fogalmának elmélyítése Carl Schmitt partizánelméletéről. In Világosság 2003/7-8. szám 70. o.

²⁵ Szabó Márton: i.m. (2003) 72. o.

²⁶ Ide sorolható például a partizánok elleni hadakozás elméleti és gyakorlati módozatainak fejlődésive a 18. század végétől a 20. századig. Lásd: Carl Schmitt i.m. (2002) 124-162. o.

polgári lakosságot is bevonják a közvetlen harci tevékenységekbe.²⁷ Ebből ugyanis egyértelműen következnek azok a visszafordíthatatlan következmények, melyek révén megszűnik a harctér és háterszág közti megkülönböztetés értelme, s melyekkel a háború földön, vízen és levegőben egyszerre zajlik, megfélemlítve a polgári résztvevőkről, s felhasználva minden erőforrást az ellenség megsemmisítésére.

A totális háború persze szükségképpen következett a hadügy forradalmaiból, a technikafejlődésből, és valamelyest az állam totálissá válásából is. Arról azonban nem lehet megfélemlíteni, hogy az ilyen formán előállt feltételek kiaknázási módját a politika erőterében meghozott döntések határozták meg, vagyis az emberi természet, mely évszázadok eredményeinek egész sorát dobta oda a hatalom trónusait látva. A totális háború realizálódásai – vagyis a világháborúk – ugyanis elvetették a racionalitás értékét, a jog ekkora már kifinomult szabályait, hogy a háborút nulla összegű, embertelen játszmává tegyék.

A totális háború megvalósulása annak korlátatlansága miatt morális tragédia, míg jogi értelemben indukciós hatás volt. A totális államot kiforgató totalitarizmus, mely a totális háborút realizálta, rámutatott ugyanis számos hiátusra és következtetlenségre a jog terrénumában, melyeket elkerülhetetlenül orvosolni kellett és kell.

Ez a fajta – totalitárius – elfajzás és ennek közvetlen ellenhatásai azonban számos kérdést még nyitva hagytak, melyek haladó gondolkodású megválaszolása korunkra, a megvalósult totális háború szörnyűségeit már nem megélő közelségből követő korszakra maradt. Arra a korszakra, mely az erős és beavatkozni képes államot démonizáló idők lecsengésével kényszerűen egy újabb fordulópontot jelent, melynek nyitott kérdései között épp úgy ott van az újabb totális háború kirobbanásának megelőzése és az aszimmetrikus hadviselésből fakadó különös formák – partizánság, gerilla tevékenység, terrorizmus és mások – megerősödése elleni fellépés, mint a védelem folyamatos megújítását és újraértelmezését kikényszerítő tényezők vizsgálata és értelmezése.

²⁷ Ez az időszak, ahogy a táborok kapcsán lejegyeztem, szisztematikus módszerrel és stratégiai elemként a 19. század végével kezdődik. Korábban, a partizánok elleni harcban megjelenő terror eseti eszközként volt csak erre példa.

2. A TOTÁLIS TOPOSZOK VÉDELMI ASPEKTUSA

Schmitt totális állam és totális háború toposzait a kettő viszonya, pontosabban az állam és a háború tágabb értelemben vett viszonya felől szükségszerű megközelíteni ahhoz, hogy megtaláljuk a választ a védelem alapkérdéseire.

Ahogy már többször kiemeltem, a totális államban nincs a politikai szempontjából „semleges” kérdés, vagyis az állam politikai természete minden viszonyra kiterjed, míg a totális háború nem mást jelent, mint azt, hogy a háború minden lehetséges hadszíntéren zajlik, valamint hogy annak természetéből adódóan elveszti jelentőségét a hátszín-hadszínter kettősség, és hogy minden létező erőforrást latba kell vetni a győzelemért. Nyitva áll azonban a kérdés, hogy miként kapcsolható össze a totális háború és a totális állam, azon túl, hogy a háborút – nemzetközi jogi értelemben legalábbis – az államok vívják.

Erre a választ maga Schmitt adja meg a szuverenitás kapcsán, mikor lejegyzí, hogy: „Szuverén az, aki a kivételes állapotról dönt.”²⁸ A kivételes állapot intézménye meglátásom szerint az a hídfő, amely az értelmezésnél hathatósan összekapcsolja a totális államot a totális háborúval, s amely egyúttal utat nyit a totális védelem kérdése felé is. A kivételes állapot ugyanis történeti vonatkozásban nem más, mint az állam életében bekövetkező azon időszak, mely az államközi háborúval, vagy a polgárháborúval jár együtt, és amely a normál – béke idejű – jogrend szabályainak részleges vagy szinte teljes felfüggesztését és rendkívüli jogrend bevezetését teszi szükségessé a fenyegetések gyors és hatékony semlegesítése érdekében, méghozzá akár az állam- és jogrendszer egészének más szabályok szerinti működtetésével, azért, hogy mielőbb helyreállhasson a normál jogrend. A különleges jogrend, vagy kivételes hatalom tehát az az államnak, ami a jogos védelem az egyes embernek.²⁹

²⁸ Carl Schmitt: Politikai teológia. Budapest: ELTE ÁJK, 1992. 1. o.

²⁹ Erről Sólyom László az Alkotmánybíróság 23/1990. (X. 31.) számú határozatához írt párhuzamos véleményében a következőket fejtette ki: „Ha a megtámadott megöli támadóját, a jogos védelem biztosította büntethetetlenséggel a jog nem az élettől való megfosztás jogszerűségét ismeri el, hanem annak a szituációnak jogon kívülségét, amelyben a támadás és elhárítása lezajlott. A jogos védelem helyzete csakis akkor áll fenn, ha életek közötti választásról van szó, a halál újraelosztásáról, mert a megtámadott élete csak a támadó élete árán maradhat meg. A halált azonban a jog nem oszthatja el és nem oszthatja ki. Ebben a határhelyzetben a jog nem kötelezi és nem jogosítja semmire a megtámadottat.

Egy olyan állapot, melyben a támadás másként el nem háríthatósága miatt a jogrend normál időszaki szabályai részben vagy egészben átléphetők az önvédelem és vele a normál helyzet helyreállítása érdekében.

A totális háború tehát maga a kivételes állapot, s lényegében a hosszas történelmi fejlődésben kialakult fegyveres védelmi szervezet zöme és eredete is ehhez az intézményhez kötődik, s ezek jelentős részben támadó rendeltetésűek.³⁰ Ez az időszak azonban, ahogy az elnevezés is mutatja, kivételes, és könnyen belátható – különösen az állam fegyveres erőszakszerveinek modern differenciálódása tükrében – hogy az ennek kezelésére létesített intézmények a normál állapotban nem, vagy csak rendkívül szűk körben funkcionálhatnak.

Az államnak azonban állandó szüksége van a minősített erőszak alkalmazását garantáló szervekre, így a normál állapotban is szükséges ilyenek fenntartása és működtetése, de már döntően védelmi rendeltetéssel a fenyegetések azonosítására, megelőzésére, elhárítására, illetve semlegesítésére. Ezek nélkül lehetetlen volna a normális állam teljesítményét garantálni, vagyis a megelégedettséget, a rendet, a biztonságot és a nyugalmat fenntartani.

Annak meghatározása azonban, hogy a normál állapotban melyek a fenyegetések, már politikai kérdés, és mint tudjuk, a totális államban nincs a politika szempontjából semleges. Ebből pedig arra következtethetünk, hogy a totális államban normál állapot idején a totális védelem funkcionál, mely a fenyegetések politikai identifikálása, azok megelőzése, elhárítása, illetve semlegesítése tekintetében totális, mindenre kiterjedő természetű, hiszen minden lehetséges viszonyra nézve gyakorolhat a törvényes rendnek megfelelő tevékenységet.

Jogot a támadó megölésére nem adhat, de ugyanazon okból azt sem írhatja elő, hogy a megtámadott tűrni köteles: ezzel ugyanis az ő élete felett rendelkezne. Így tehát a természeti állapot tér vissza azokra a pillanatokra, amíg az életek közötti választás szituációja fennáll. Lélektanilag is ugyanerről van szó: az életösztön megnyilvánulásáról, amely áttörhet minden civilizációs korlátot; a túléléshez való sajátosan nem emberi jogról (amely az állatoknak is megvan). A választási helyzet megszűntével lép be újra a jog, amely azonban csak kompetenciája határait, vagyis a jogos védelmi helyzet feltételeinek meglétét vizsgálja, s ami ott történt, nem értékeli.”

³⁰ Ami még akkor is igaz, ha egy adott háború idegen támadással kezdődik, hiszen a nagy valószínűséggel elmaradhatatlan válaszcsepás már egyértelműen támadó magatartásba fordulhat, ha reális az esély a támadás elhárítása után az ellentámadásra.

Ezt a tételt különösen igazoltnak láthatjuk napjainkban, amikor a történelmi fejlődés jelentősen átalakította a fenyegetési palettát, és vele a totális háború fenyegetését is. El kell gondolkodni azon is, hogy a 21. század biztonsági kihívásai által jelentett változás a háború fogalmának jelentés-tartománybeli változásával azonosítható, vagy a totális háborútól továbblépve a totalitás egy új szintje felé való elmozdulással a biztonság terén. A nemzetközi viszonyokban ma már nem a klasszikus, szimmetrikus államközi háború a legjelentősebb faktor, hanem a hibrid háború, a nemzetközi terrorizmus, a fegyverkereskedelem, a nemzetközi szervezett bűnözés, a bukott államok és a kiber-fenyegetések. Ezek – sokszor összefüggő – veszélyzónájában a védelemnek új módon kell működnie, mely módozat egyszerre biztosítja a lehető legmagasabb hatásfokot az állampolgárok védelmében, és a jogállamiság érvényesülését, de a valóságban realizálja az átfogó megközelítést.³¹

Ezek a fenyegetési formák – még ha a világpolitikában található is ilyen tendencia – a 21. század elejéig nem voltak azonosíthatók a háborús időszakokkal, hiszen ezek megvalósítói általában nem voltak behelyettesíthetők az államközi háború vagy a polgárháború szerepsémájába. Fontos szempont volt az is, hogy a kihívások többsége belbiztonsági jelleget öltött, melyek nem katonai harcmodorral, tartós, szisztematikus és nyílt ellenségeskedésként, hanem nehezen lokalizálható és beazonosítható, szörványos támadásként realizálódtak, élve a normál állapot által nyújtott garanciákkal és lehetőségekkel. Ezek a fenyegetési formák a normál állapot jogrendjének garanciális jogintézményeit és a polgári élet által nyújtott technikai lehetőségek egész tárházát használva

³¹ A témáról bővebben lásd: Keszely László (szerk.): Az átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás. Budapest: HM Zrínyi Média Közhasznú Nonprofit Kft., 2013. Keszely László: Az átfogó megközelítés a Nemzeti Biztonsági Stratégia tükrében, in Hadtudományi Szemle, 2014/4. szám 95-106. o. Kristiina Rintakoski - Mikko Autti: Comprehensive Approach. Trends, Challenges and Possibilities for Cooperation in Crisis Prevention and Management. Helsinki: Finland Ministry of Defense, 2008. 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: A NATO válságreakálási rendszerével összhangban álló nemzeti intézkedési rendszer és a különleges jogrend összefüggései. In: Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2013/1. szám, 191-221. o.

intéznék támadást a társadalom és az állam ellen.³² Ezek ellen pedig csak úgy lehet felvenni a harcot, ha a szuverén – belátó módon, de garanciák biztosításával – értékelve a megváltozott körülményeket, széles körben határozza meg a cselekvés lehetőségét és módjait, valamint ehhez a megfelelő szervezeti, személyi és tárgyi feltételeket biztosítja, vagyis totalizálja a védelmet, amihez – a hatáskörbővítés ellensúlyozására – új kontroll formákat is teremti.

Egyfajta gondolat kísérlettel azt is mondhatnánk, hogy a totális háború toposzát napjaink tovább szélesítik, aminek az eredményeként létrejöttek a totális biztonsági kihívások. Ezt a kísérletet a partizán elméletében a végső stádium nézőpontjai és fogalmai körében maga Schmitt alapozta meg, hiszen az ott kifejtettek közül egyértelműen következik, hogy amint a partizán harcmódor leválik az állami háború közvetlen horizontjáról, akkor már megszületnek a totális biztonsági kihívások, hiszen a partizán értelmezési kerete az államtól és annak reguláris háborújától függetlenedett, önálló fenyegetéssé vált,³³ így a háború szerepsémája nem adhat már értelmezési keretet. Ezek a totális biztonsági kihívások olyan komplex veszélyeket jelentenek, amelyek sem jellegük, sem megjelenésük, sem pedig a rájuk adott állami – fegyveres – válasz szempontjából nem osztályozhatók és kezelhetők egyszerűen. Egyrészt a fenyegetések egy csoportja nem kategorizálható vegytisztán aszerint, hogy az katonai vagy belbiztonsági jellegű. Ezt példázhatják az egyes terrortámadások közti különbségek, vagy akár a kibertámadások is, amelyek hatalmas pusztítást válthatnak ki, méghozzá klasszikus katonai fellépés nélkül, de realizálhatnak egy bagatellnek tűnő bűncselekményt is. Másrészt a fenyegetések másik csoportja elmosza a határt a klasszikus háborús séma kritériumrendszere – és vele a nemzetközi jog reagáló képessége – és a belügyi fenyegetések között. Mind az ukrán válság hibrid háborús jellege, mind az Iszlám Állam jelentette kihívás efelé mutat. Klasszikus háborúról nem beszélhetünk, azonban a felek képesek katonai értelemben vett hadviselésre, eszközeik és módszereik is efelé mutatnak, és támadásaikat – terrorcselekményként – az eredeti hadszíntértől távol is tudják „támogatni”. Mindezeket úgy is meg tudják szervezni, hogy egy államon belül, mint belső fenyegetés teljeseznek ki, ami azonban

³² Példaként lásd erre a szabad mozgás jogát, a magánszféra és kommunikáció védelmét, mint a közel-keleten kiképzett és eldobható mobiltelefonokkal kommunikáló terroristák eszközeit.

³³ Vö.: Carl Schmitt i.m. (2002) 145-162. o.

alapvetően belbiztonsági kihívás, holott a rendőri erők ezeket nem feltétlenül tudják kezelni, ahogy ezt az ukrán példa is mutatta.

Napjainkra tehát a totális háború nem csak úgy értelmezhető, mint a földön, vízen, levegőben – és a kibertérben – vívott, a hátszág-frontvonal elhatárolást nem ismerő háború, hanem kiegészíthető a totális állam szövetéből kirobbanó totális biztonsági kihívásokkal, amelyekkel szemben csak a védelem újragondolása, totalizálása jelenthet megoldást a megfelelő alkotmányos garanciák megtartásával, de az operatív, gyors és hatékony fellépés lehetőségeinek megteremtésével. Erre ugyanis jelenleg sem a fegyveres védelmi rendszer hatáskörmegosztásáról vallott nézeteink, sem a különleges jogrend szabályozása, sem pedig az e körre vonatkozó kontroll nem kellően megfelelő.³⁴

Lássuk tehát, milyen geopolitikai és biztonsági környezetben és milyen kihívások mentén lehetne újra értelmezési keretként használni Carl Schmitt totális toposzait és az azok alapján felvetett totális biztonsági kihívások és totális védelem teorémákat.

3. KORUNKRÓL ÉS ANNAK KIHÍVÁSAIRÓL

Korunk államai és társadalmi elvitathatatlanul egy több frontos védekezési helyzetbe kényszerültek. Ebben a szituációban a frontok száma egyik napról a másikra gyarapodik, ahogy ezt az elmúlt két évben egyre intenzívebben érezhetjük. Ukrajnától, a kibertámadásokon és az Iszlám Államon át, egészen a számos biztonsági kihívással összefonódó migrációs krízisig egymás után nyílnak meg a frontok, melyekkel szemben az államnak helyt kell állnia, és amelyekhez nem csak saját rendszerét, de a kor megítélését is kritikai élel újra kell gondolni.

Ki kell tehát tekinteni arra a környezetre is, amelybe a totális állam, mint jelenség beágyazódott, és amely környezetet a totális háborút meghaladó, a partizánságot magába olvasztó totális biztonsági kihívások megújult jelensége megrengetni látszik.

Korunk, pontosabban az elmúlt három dekád feltehetően egy olyan történelmi átmeneti időszak a jaltai világrend bukása után, amelyben jószerével válaszütra kerülnek mindazok az elméleti és realitásbeli

³⁴ Lásd: Farkas Ádám: Észrevételek és javaslatok a fegyveres védelem egyes kérdéseire az ukrán válság és a nemzetközi terrorizmus legújabb kihívásai tükrében. In Duskurzus 2015/1. szám 3-14. o. Farkas Ádám: Az állam fegyveres védelmi rendszerének kérdései a kortárs fenyegetések tükrében. In Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2015/1. szám 5-51. o.

rendszerek, amelyeket fundamentálisnak és megrendíthetetlennek hittünk az elmúlt évszázadok fejlődése nyomán. A kapitalizmus világrendszere,³⁵ az állam rendszereiben a decentralizációs megoldások,³⁶ a nemzetközi biztonsági közeg alapvetően államközi jellege,³⁷ és nem utolsó sorban a

³⁵ A világrendszer elmélet követői szerint korunk meghatározó rendszere a globális kapitalizmus, mint világgazdasági rendszer, amely felülkerekedett a nemzetállamokon és bár nem azok nélkül, de azok felett működik, függetlenül az állami fennhatóságtól és az államhatároktól. (Lásd: Szigeti Péter: Világrendszernézőben. Budapest: Napvilág kiadó, 2005. Immanuel Wallerstein: Bevezetés a világrendszer elméletbe. Budapest: L'Harmattan kiadó – Eszmélet Alapítvány, 2010.) Ez a tőkeáramlás tekintetében elvitathatatlan, ahogy a pénzpiac befolyásoló ereje felől nézve is. Nem lehet azonban elfelejteni – ahogy ezt Immanuel Wallerstein a Nemzetvédelmi Egyetemen 2010-ben tartott előadásán is kiemelte – hogy ennek a világrendszernek vannak olyan meghatározó szereplői, amelyek nem tekinthetők kapitalizmusnak – mint a Kína – mégis kiválóan alkalmazkodnak és kooperálnak ebben a rendszerben addig, amíg ez az érdekeiket szolgálja. Kiemelendő az is, hogy a jelenlegi orosz-ukrán helyzet rávilágított arra, hogy a gazdasági szankciók ellenére igenis vannak olyan szereplők, amelyek fenntartják geopolitikai törekvéseiket.

³⁶ Nem lehet elvitatni, hogy korábban a nyugati alkotmányfejlődés egyik fő eszköze és célja volt a hatalommegosztás előmozdítása, valamint az átláthatóság érdekében a decentralizáció és az államtól bizonyos hatáskörök önszabályozási körbe adása, de a hitelválságból kiinduló világgazdasági válság hatására újra a beavatkozó állam útjára léptünk, ami egyértelmű centralizációval jár a feladatok hatékonyabb ellátása, és fokozottabb ellenőrzése reményében. (Csak a példák kedvéért lásd: Forgács Imre: Mégsem éjjeliőr? Budapest: Osiris kiadó, 2009. Kálmán János: Az állam gazdasági szerepének változása, evolúciós megközelítésben. In Diskurzus 2013/Különszám. 24-33. o. Kálmán János: A makroprudenciális politika fogalmi keretei és helye a gazdaságpolitika rendszerében. In Jog Állam Politika 2015/2. szám 27-44. o. Kálmán János: Pénzügyi szolgáltatások szakigazgatási alapjai – a pénzügyi szektor „állami” felügyelete. In Lapsánszky András (szerk.): Közigazgatási jog - Fejezetek szakigazgatásaink köréből II. kötet, Gazdasági közigazgatás, infrastruktúra igazgatás. Budapest: Complex, 2013, 509-549. o. Pongrácz Alex: A globalizált világ aktuális kérdései: államelhalás vagy államépítés? In MTA LAW WORKING PAPERS 2014/18. o.) Ez az irányváltás az állam biztonsági karakterében a 9/11 után megkezdődött, de feltételezhetően a Charlie Hebdo-támadás hatására, most újult erővel fog folytatódni.

³⁷ Ki kell emelni, hogy bár a nemzetközi jog már elfogadta, hogy léteznek nem állami szereplők, a biztonsági kihívások terén a 20. századig – majdhogynem annak végéig – az állami szint volt a meghatározó. Azóta a nemzetközi

demokratikus rezsimnek terjedése³⁸ mind-mind valamiféle recesszióba jutottak, valamiféle fragmentálódási és eróziós folyamatokon mentek, illetve mennek át, s részben a visszafordulás felé mozdulnak.

A 21. század első évtizede után látnunk kell, hogy a történelem folytatódik³⁹, ahogy azt is, hogy a demokratizálódás Huntington szerinti harmadik hulláma⁴⁰ mintha kifulladásra volt. Ahogy Fukuyama írja újabb meghatározó munkájában, „a harmadik hullám azonban az 1990-es évek vége utáni csúcsot követően, a 21. század első évtizedeiben »demokratikus recesszióba« fordult át, s a hullámmal érintett, nagyjából minden ötödik országban vagy újra tekintélyelvű berendezkedés jött létre, vagy legalábbis a demokratikus intézmények jelentős eróziója következett be.”⁴¹

Ez nem jelent többet és nem jelent kevesebbet, mint azt, hogy alapjaiban kell átgondolnunk mindazt, ami meghatározza a jelenünket. Újra

bűnszervezetek, a 9/11-el és most a párizsi eseményekkel új korszakba lépő nemzetközi terrorizmus, a kiberbűnözés és az Iszlám Állam megingatja ezt a sémát, ami az összes eszközünk és az ezek alkalmazását meghatározó szemléleteink újraformálását fogja megkövetelni.

³⁸ Elvitathatatlan, hogy a Szovjetunió összeomlása a demokráciák globális terjedésével, mondhatni diadalútjával járt. Ez a felívelés volt az, ami arra ösztönözte Francis Fukuyamát, hogy megírja korszakos munkáját, melyben azt vallotta, hogy az emberiség politikai fejlődéstörténete a liberális demokráciával elérte csúcspontját, vagyis a történelem véget ért. (Lásd: Francis Fukuyama: A történelem vége és az utolsó ember. Budapest: Európa Könyvkiadó, 2014.)

³⁹ Az 1990-es évek elejéről származó és Fukuyamához kötött nagy tétel, miszerint az emberiség politikai fejlődéstörténete a liberális demokrácia „világuralmával” véget ért, úgy tűnik megbukott. Ezt a szerző maga is – igaz burkoltan, de – kimondja azzal, hogy új művével – mintegy nagyobb figyelmet szentelve a kihívóknak, mint amilyen Kína – tovább elemzi a politikai rend fejlődésének mozgató rugóit és törvényszerűségeit. Persze ez nem azt jelenti, hogy a liberális demokráciát valami új séma váltaná fel, csupán azt, hogy a fennálló renddel szemben ugyan nincs pillanatnyilag globálisan is jelentős kiterjedéssel bíró eszmei vetélytárs – mint amilyen a szovjet birodalom volt – mégis számos olyan kihívással kell számot vetnünk, amely igenis módosítja, változásra kényszeríti a demokráciákat, vagyis a történelem folytatódik, ahogy ezt Szabó Tamás Fukuyama-recenziójának címe is mutatja. (Lásd: Szabó Tamás: A történelem folytatódik. In Regio 2014/1. szám 193-206. o.)

⁴⁰ Lásd: Samuel P. Huntington: Democracy's third wave. In Journal of Democracy 1991/2. szám 12-34. o.

⁴¹ Francis Fukuyama: A politikai rend eredete az ember előtti időktől a francia forradalomig. Budapest: Akadémiai kiadó, 2012. 20. o.

el kell merengnünk azon a folyamaton, amely történelmünk során eddig juttatott minket és szakadatlanul újratermelődő kihívások közepette igenis szisztematikusan kell újraértelmeznünk az adottnak tekintett rendszereket, valamint eszközöket, és ezek evolúcióját. Mind a gazdasági világválság, mind az arab tavasz, mind a szíriai, majd pedig az ukrán események, valamint az Al-Kaida és az Iszlám Állam jelentette fenyegetések megmutatták ugyanis, hogy a szabályozási rendszerekben rejlő deficit idővel hatalmas erővel üt vissza. E tekintetben pedig nem lehet elfelejteni, hogy „a rendszer instabilitásának okozója végső soron a politika kudarca: abban rejlik, hogy elmaradt a kielégítő nemzeti és nemzetközi szintű szabályozási kontrollmechanizmusok kiépítése.”⁴² Ez alól a törvényszerűség alól pedig az állam fegyveres védelmi rendszere sem kivétel, sőt a legújabb kihívások tükrében az épp hogy a legégetőbb kérdések közé került, újra.

Ebben a miliőben újra elő kell venni a totális állam sémáját, abba bele kell helyezni a kor totális kihívásait és azok védelmi sajátosságait, valamint át kell gondolni, hogy az egyes kihívások bekapcsolhatók-e a totális háború – és vele a védelem – toposzának megújításába. Fel kell tenni a kérdést: értelmezhető-e egy adott támadás – biztonsági kihívás – egy háborús krízis kivetüléseként, vagy adott esetben előzményeként, illetve utóhatásaként? Mondhatjuk-e azt, hogy egy részint – akár eszközeiben, akár harcmódorában – katonai karakterisztikájú támadás – legyen az terrortámadás, vagy államhoz nem köthető hibrid hadviselés – valamely háborús fenyegetés kivetülése? Ez ugyanis alapjaiban határozza meg az állami reakció – katonai, rendvédelmi, vagy akár újonnan békeidőben is kialakítandó átfogó – jellegét.

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

⁴² Francis Fukuyama i.m. (2012) 24. o.

nem enyhít az sem, hogy a nemzetközi irodalomról is szűk – már-már Georg Nolte⁴³ munkájára szorítkozó – kivételekkel talán ugyanez mondható el napjainkban.

Be kell látnunk, hogy az illúziók⁴⁴ kora után vagyunk. Ez pedig azzal jár együtt, hogy új, vagy legalábbis megújított fogalmi, elvi, elméleti alapok kellenek. „Az elméletalkotás tehát a valóság feldolgozásának gondolati módozata, amelynek történeti és tapasztalati tényanyagra kell támaszkodnia.” – írja Szigeti Péter.⁴⁵ Tehát jelenünk minden kihívása egyben szükségképpen történelmi kihívás is, az alkotmány- és jogfejlődés egy új korszakának megoldandó feladata, amit későbbi kutatásaink során nehezen oldhatnánk meg a korábbi hasonló korszakváltások áttekintése, megismerése nélkül, beleértve ebbe a korábbi elméleti konstrukciókat, mint amilyen Schmitt totális toposzrendszere és politikai államelmélete is.

Némi bátorsággal azt is mondhatnánk, hogy a totalitás új korszakába léptünk. Az állam totalitása nem újdonság, a háború totalitását már megismertük – igaz annak ma új jelenségei mutatkoznak meg –, a védelem totalizálása szükséges, különösen azért, mert ma már léteznek totális biztonsági kihívások, amelyek nem képezhetik egyszerű klasszifikáció és egyszerű reagálás tárgyát. Azt a gondolat kíséretet kell megpróbálnunk leképezni a fegyveres védelem állami és jogi vonatkozásai terén, amit az állami- és politikai rend kérdéshalmazaira válaszol Samuel P. Huntington

⁴³ Georg Nolte: *European Military Law Systems*. Berlin: DeGruyter Recht, 2003.

⁴⁴ Kicsit mintha minden a világrendet érintő olvasat, ami a Szovjetunió összeomlása után született, illúzió lett volna. Ezt példázza A történelem vége, a szuverenitás Wriston szerinti infokommunikációs alkonya (Walter Wriston: *The Twilight of Sovereignty*. New York: Scribner, 1992. letöltve: 2014.10.11. <http://dl.tufts.edu/catalog/tufts:UA069.005.DO.00097#myImageGallery>) a Brzezinski által elsőként képviselt USA hegemonia teória (Lásd: Zbigniew Brzezinski: *A nagy sakktábla*. Budapest: Európa könyvkiadó, 1999.), a civilizációk összecsapása (Lásd: Samuel P. Huntington: *A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása*. Budapest: Európa könyvkiadó, 1998.), de talán még a posztamerikai világ is (Lásd: Fareed Zakaria: *A posztamerikai világ*. Budapest: Gondolat kiadó, 2009.). A valóság azonban, hogy ezek színopszisa írja le igazán az átmeneti időszak szövevényességét, amiből most már nyilvánvalóan tovább kell lépni egy olyan rend felé, ahol nem csak államokkal szemben kell fellépni, ahol nincs kizárólagossága sem a fegyveres és biztonsági, sem a gazdasági, sem a politikai megoldásoknak, ahol óhatatlanul az egész társadalmi-jogi-politikai rendszerünket kell majd áttekintetni, hogy kiálljunk a kor próbáját.

⁴⁵ Szigeti Péter i.m. (2005) 9. o.

1968-ban, majd 2006-ban,⁴⁶ Francis Fukuyama pedig előbb 1992-ben⁴⁷ majd 2011-ben⁴⁸ kísérelt meg. Fontos leszögezni, hogy ezt azért kell megtenni, mert a kiüresedő címkéknél és eszméknél több kell,⁴⁹ és ez a több a fegyveres védelem jelentőségének és államfejlődési fontosságának (újra)felfedezése és egyúttal az állam fegyveres védelmének újragondolása, újrastrukturálása, végső soron totalizálása.

4. A TOTÁLIS BIZTONSÁGI KIHÍVÁSOK JELLEMZÉSE ÉS REALIZÁLÓDÁSA

A legégetőbb és legfenyegetőbb kortárs biztonsági kihívások alapvető jellemzője meglátásom szerint, hogy azok több fenyegetéstípust ötvöznek egy olyan nagyhatalmi erőterben, amely elneheztíti – ha nem ellehetetleníti – az azonnali és hathatós beavatkozást, ami a korábbi helyi háborús konfliktusok esetköreit jellemezte. Emellett a kortárs fenyegetéseket realizáló szereplők a lehető legteljesebb mértékben használják ki a totális államok modern társadalmainak biztosított technikai, és nem utolsósorban jogi előnyöket saját céljaik elérésére. Ezek a kihívások tehát totális biztonsági fenyegetésként értelmezendők, amelyek szürke zónát képviselnek a klasszikus háború és a belbiztonsági kihívások között, és amelyek a fenyegetés mértéke szempontjából is a szélső értékek között mozognak.

A totális biztonsági kihívások két kortárs mintájaként az ukrán válságból kinőtt hibrid háborús fenyegetés, valamint a szír polgárháborúból, az iraki beavatkozás, majd államépítés kudarcából,

⁴⁶ Samuel P. Huntington: Political order in changing societies. London-New Haven: Yale University Press, 1968.

⁴⁷ Francis Fukuyama i.m. (2014)

⁴⁸ Francis Fukuyama i.m. (2012)

⁴⁹ „Meglátásom szerint a demokrácia terjedése megtorpanásának okait jelenleg nem az eszmék szintjén kell keresnünk.” (Fukuyama i.m. (2012) 29. o.) Korunkban nem az eszmék kezdik ki a fennálló rendet, a nyugati civilizációban megcsontosodott protokollokat, hanem a kihívások újszerűsége és összetettsége, ami a ki nem mondott, vagy eltagadott kérdésekre, valamint a nyugati államfejlődésben rejlő immanens feszültségekre is rámutat. Ennek a kihívásnak a valóságbeli miliője pedig tényszerűen fizikai támadások közepette zajlik, ami elengedhetlenné teszi a fegyveres védelem kérdésének felülvizsgálatát és dogmáktól való megtisztítását a dezetatizáció és az állam fegyveres erejének leépítése után. Efelé már elindultunk, hiszen a 2014-es walesi NATO csúcs döntött a védelmi kiadások emeléséről, azonban jó volna, ha a cselekvésnek végre a tudományos és rendszerszintű bázisát is biztosítanánk a jog oldaláról is.

valamint a nemzetközi bűnözés és az állami szereplők illegális műveleteiből kisarjadó Iszlám Állam elnevezésű terrorszervezet értelmezhető. Egy újabb analógiával azonban fel kell tennünk a kérdést, hogy ezekkel a totális biztonsági kihívásokkal „...vajon tényszerűen az euroatlanti modernitás új korszakába léptünk-e, vagy csupán az »újkori« és a felvilágosodás szellemi áramlatával kezdődő »modern« modernitás strukturális kiteljesedését, és a vele együtt járó evolúciós kockázatok kellemetlen mellékhatásait – mondjuk a modernitás evolúciójának egyik sikertelen szelekciós ajánlatát – tapasztaltuk meg?”⁵⁰

Az ukrán válság⁵¹ 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 folyományaként 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 sülyedt, egyértelműen ok-okozati összefüggésben áll azzal, hogy a korrupciós botrányok sorával tarkított oligarchizálódó

⁵⁰ Cs. Kiss Lajos i.m. (2013) 4. o.

⁵¹ Lásd: Prof. Mikkel Vedby Rasmussen - Dr. Lars Bangert Struwe - Rune Hoffmann – Flemming Pradhan-Blach – Lieutenant Commander Johannes Kidmose - Dr. Henrik Breitenbauch - Dr. Kristian Søby Kristensen - Dr. Ann-Sofie Dahl: The Ukraine Crisis and the End of the Post-Cold War European Order: Options for NATO and the EU. 2014, Centre for Military Studies - University of Copenhagen, Copenhagen. Andrew Wilson: The High Stakes of the Ukraine Crisis. In Current History 2014. (letöltve: 2015.02.22., http://www.currenthistory.com/Wilson_Current_History.pdf). Dmitri Trenin: The Ukraine Crisis and the Resumption of Great-Power Rivalry, 2014, Carnegie Moscow Center, Moscow. Tálas Péter: A jelenlegi ukrán válságról 2.0., 2014, NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések – 2014/8. szám, Budapest. 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, 2014, KKI-tanulmányok T-2014/1. szám, Külügyi és Külgazdasági Intézet, Budapest.

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 jelleget öltő belpolitikai krízis egy orosz kisebbségi, nemzetiségi krízissé nőtte ki magát, amely fegyveres szakadártevékenységgé, végül pedig hibrid háborús⁵² helyzetté módosult Kelet-Ukrajnában, és lehetőséget teremtett Oroszországnak a Krím visszaszerzésére, és így vagy úgy, de Kelet-Ukrajna, és ezáltal a Nyugat felé közeledés destabilizálására.

Bizonyos szempontból az Iszlám Állam⁵³ létrejöttéhez is hasonló tendenciák vezettek. A közel-keleti kaotikumban egy területi

⁵² Lásd: Kenneth Katzman - Christopher M. Blanchard - Clara E. Humud - Rhoda Margesson - Matthew C. Weed: The „Islamic State” Crisis and U.S. Policy. Washington: Congressional Research Service, 2015. Kis-Benedek József: Az Iszlám Kalifátus és a globális dzsihád új tendenciái. In Hadtudomány 2014/3-4. szám, 22-33. o. N. Rózsa Erzsébet: Az Iszlám Állam előretörése Irakban és az amerikai válaszcsepások. In Nemzet és Biztonság 2014/4. szám, 56-61. o. Selján Péter: Harc az Iszlám Állam ellen. In Nemzet és Biztonság 2014/5. szám, 63-74. o. Arany Anett - N. Rózsa Erzsébet - Szalai Máté: Az Iszlám Állam – következmények. Budapest: Külügyi és Külgazdasági Intézet KKI-tanulmányok T-2015/1, 2015.

⁵³ Bővebben lásd: Gerard Chaliand - Arnaud Blin: The History of Terrorism from Antiquity to Al Qaeda. Los Angeles-London: University of California Press, 2007. Charles Townshend: A terrorizmus. Budapest: Magyar Világ kiadó, 2003. Tólas Péter (szerk.): A terrorizmus anatómiája. Budapest: Zrínyi kiadó, 2006. Tólas Péter (szerk.): A globális terrorizmus: Biztonsági kihívások és stratégiai válaszok. Budapest: Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2013. 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 gerillahadviselés 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. Bruce Ackerman: A terrorizmus és az alkotmányos rend. In Miskolci Jogi Szemle 2008/2. szám 131-147. o.

meghatározottságú, államiasodni vágyó – ahogy Takács Péter mondta – töredékállam⁵⁴ nőtt ki egy bukott államokban fungáló nemzetközi terrorszervezetből, amely már tényleges helyi háborús fenyegetést is jelent a terrorista tevékenységen túl. Az Iszlám Állam azonban mintha a nyugati terminológia szerinti nemzetközi terrorizmus – alternatív olvasatban pedig egy iszlamista forradalom – új létformája lenne egyben, amely a kibertámadások⁵⁵ 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 nagyszámú „katonáját” mutató – nemzetközi jelleg tudatosításával valósít meg.

⁵⁴ Takács Péter a győri Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karán 2015. május 15-én megtartott „Az államok patológiája” című konferencián fejtette ki, hogy az eddigi ismeretek alapján azt mondhatjuk, hogy az Iszlám Állam egy az államiasodás útjára lépett szerveződés, amely a terrorszervezet létszakaszán már túl van, de az államiságot még nem érte el. Takács Péter úgy fogalmazott, hogy ez egy „levésben lévő” állam, pontosabban töredékállam. Vö: Takács Péter: Az „Iszlám Állam” államiságának problémái. Államnak tekinthető-e az ISIS, bármilyen értelemben is? In Jog – Állam – Politika 2015/4. szám, 47–77. o.

⁵⁵ 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. (Lásd: Unclassified Version of March 6, 2015 Message to the Workforce from CIA Director John Brennan: Our Agency’s Blueprint for the Future. Letöltve: 2015. március 8., forrás: <https://www.cia.gov/news-information/press-releases-statements/2015-press-releases-statements/message-to-workforce-agencys-blueprint-for-the-future.html>) A kibertérből érkező fenyegetések kérdése a szakirodalomban is jelentős visszatükrözéssel bír, lásd: Berki Gábor: A kibertéri konfliktusok változásai, in Hadmérnök 2013/1. szám 173-185. o. Pataki Márta - Kelemen Roland: Kiberterrorizmus. A terrorizmus új arca, in Magyar Rendészet 2014/5. szám, 103-116. o. Kelemen Roland – Pataki Márta: A kibertámadások nemzetközi jogi értékelése. In Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2015/1. szám, 53-90. o. Kovács László: Európai országok kiberbiztonsági politikáinak és stratégiáinak összehasonlító elemzése I. In Hadmérnök 2012/2. szám, 302-311. o. Krasznay Csaba: A polgárok védelme egy kiberkonfliktusban. In Hadmérnök 2012/4. szám, 142-151. o. Peter Warren - Michael Streeter: Az internet sötét oldala – Vírusirok, adatrablók, hackerek – és amit tehetünk ellenük. Budapest: HVG kiadó, 2005.

Az Iszlám Állam kialakulásához és mai jelentős fenyegetési potenciáljának létrejöttéhez egyértelműen szükséges volt (1) a szíriai és iraki bukott állami tendenciák által generált hatalmi vákuumra,⁵⁶ (2) a Közel-Kelet ellenállási szellemiségére, (3) a dzsihadista eszmék terjedésére a nyugati társadalmak egyes részeiben, (4) a nemzetközi szervezett bűnözésből befolyó anyagi források felhasználására,⁵⁷ valamint (5) a közel-keleti térségben megjelenő antiimperialista⁵⁸ – és szükségképpen nyugat-, illetve nyugat-barát ellenes, de alapvetően belső – forradalmi szellemiségre, ami a nyugati beavatkozással szemben is hajlandó harcot hirdetni, vagy

⁵⁶ 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 eszkálálta 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 érjük. Ebben a könyvben amellet érvelek, hogy az államépítés minden társadalom számára az egyik legfontosabb kérdés, hiszen a gyenge vagy elbukott államok a Föld legégetőbb problémáinak szolgálnak táptalajul, például a szegénységnek, az AIDS-nek, a drogfogyasztásnak, a terrorizmusnak. [...] Az Egyesült Államok és más országok egy ideig tehettek úgy, mintha ezek csak helyi problémák lennének, de szeptember 11-e rávilágított arra, hogy valamely állam gyengesége komoly stratégiai kihívást is jelenthet. [...] Az állami intézmények és képességek támogatása vagy újbóli megteremtése hirtelen világméretű törekvéssé nőtte ki magát, és a világ fontos részein a biztonság leglényegesebb előfeltételévé vált. Így az állam erőtlensége elsőrendű nemzeti és nemzetközi kérdés lett.” Lásd: Francis Fukuyama: Államépítés, kormányzás és világrend a 21. században. Budapest: Századvég kiadó, 2005, 7-9. o.

⁵⁷ Az erről kialakított és napjainkban egyre elismertebbé és népszerűbbé váló elgondolás egyik fő képviselője Loretta Napoleoni. Lásd: Loretta Napoleoni: Terrorism and the Economy, How the War on Terror is Bankrupting the World. New York: Seven Stories Press, 2010. Loretta Napoleoni: Terror Incorporated, Tracing the Dollars Behind the Terror Networks. New York: Seven Stories Press, 2005.

⁵⁸ Lásd Loretta Napoleoni: Az iszlamista főnix, Az Iszlám Állam születése és a Közel-Kelet újrafelosztása. Budapest: HVG kiadó, 2015. Rainer Hermann: Az iszlám állam. A világi állam kudarca az arab világban. Budapest: Akadémiai kiadó, 2015. Michael Weiss – Hassan Hassan: Az Iszlám Állam. A terror hadserege belülről. Budapest: HVG, 2015. Besenyő János – Prantner Zoltán – Spiedl Bianka – Vogel Dávid: Iszlám Állam. Terrorizmus 2.0. Történet, ideológia, propaganda. Budapest: Honvéd Vezérkar Tudományos Kutatóhely – Kossuth kiadó, 2016.

más terrrorszerveket erre ösztönözni.⁵⁹ 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 régóta 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 – totális biztonsági fenyegetés alapjaiban mutat rá arra, hogy igenis mérlegelni, elemezni, és ha kell, fejleszteni, más szóval totalizálni kell az állam fegyveres védelmi rendszerét.

5. ZÁRSZÓ HELYETT: KITEKINTÉS A VÉDELEM TOTALIZÁLÁSÁNAK IRÁNYVONALAIRA

A totális védelem lényegében nem mást jelent, mint annak felismerését, hogy korunk totális biztonsági fenyegetései képesek belföldön, belbiztonsági „csomagolásban” olyan fenyegetést realizálni egyik pillanatról a másikra, aminek lényegében egy háborús övezet a kiindulási pontja, és ami a szórványosság mellett katonai erő, vagy belföldi hírszerzési intézkedések bevetését teheti szükségessé. A totális védelem tehát a fegyveres védelmi szervek hatásköri szabályozásának újragondolásával, átmenetek megteremtésével, vagyis egy valóban átfogó megközelítés megalapozásával azonosítható, amely a jogállamiság garanciarendszerével teszi lehetővé a szükséges erő kifejtését az egyes támadások függvényében, függetlenül attól, hogy a támadás belföldön vagy külföldön valósul meg.

⁵⁹ 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 terrrorszervezeteket – különösen az Al-Kaidát – is lépéshelyzetbe hozta, nem csak a „presztízs” megőrzésének kényszerével, hanem a Nyugat figyelmének elterelésével is. Lásd: Répási Krisztián: Franciaország iszlamista terrorfenyegetettsége. Budapest: NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések – 2015/2, 2015. Mark Singleton: Paris 7-8 January: Darkness in the City of Light. Hague: International Centre for Counter-Terrorism, 2015.

A totális védelem kialakításának alapját meglátásom szerint e l s ő k é n t a különleges jogrend rendeltetésének és szabályrendszerének történeti és elméleti tisztázása biztosíthatja. Ebben az ostromállapot és a kivételes hatalom intézményeinek feltárásával és elemzésével kell kezdeni a vizsgálódásokat, hiszen napjainkra, úgy vélem, téves értelmezések alakultak ki e témakör tekintetében. Ebben a megközelítésben külön kell választani a fegyveres erő belföldi bevetésének kérdését a különleges jogrendtől – vagy kivételes állapottól – amelyben az állami erőszak csak egyetlen – nem központi – elem, aminél sokkal jelentősebb az az alaprendeltetés, hogy fennállása alatt a jogforrási hierarchia főbb alkotmányos megkötései nélkül lehet egyik pillanatról a másikra teljes egészében átalakítani az államműködést és a jogrendet egyetlen cél, a normál állapot restaurálása érdekében.

Ezt követően m á s o d i k k é n t a fegyveres védelem differenciálódásából kivilágló történeti és nemzetközi tapasztalatok hatáskör-megosztási recepcióját kell megvalósítani, ami Magyarország tekintetében a rendszerváltásos szemléleti és szabályozási vadhajítások visszavágásával jár együtt. Ha ugyanis elkezdjük vizsgálni a hazai – és nemzetközi – tradíciókat, akkor felismerhetjük, hogy az állam fegyveres védelmi rendszerének differenciálódása nem a katonai erő teljes kiszorítását eredményezte a belföldi bevetési zónákból, hanem a korábbi teljeskörű alkalmazás felváltását a belügyi, rendvédelmi szervek melletti fegyveres feladatként ellátott támogató jelleggel. Ezt hazánkban a honvéd karhatalom intézménye épp úgy példázta az országosan szervezett államrendőrség és csendőrség működésének támogatására, mint nemzetközi viszonylatban a sajnálatos párizsi terrortámadások, amelyeknél a francia állam több mint tizenkétezer katonát vezényelt az utcákra a rendőrség támogatása érdekében.

H a r m a d i k k é n t – a hatásköri reform elvi alapjaként – fel kell ismernünk, hogy az állami erőszak egységes, vagyis egyazon állam egyazon erőszakkal rendelkezik, aminek az egyes erőszakszervek és azok eljárásai csupán módoszatai, részek az egészen belül. Ez kulcsfontosságú felismerési elem, hiszen az egyazon erőszak elve nyitja meg az igazi utat a totális védelem kialakításához, mivel ez így nem jelent mást, mint a teljes lehetőségalettát kihasználó totális biztonsági fenyegetések ellenében a teljes – törvényes és alkotmányos – lehetőségalettát az operativitás elvén kihasználó állami fegyveres védelmet.

N e g y e d i k k é n t és végül utolsó sorban a totális védelem kialakítása, a hatáskörök alkotmányos pontosítása és tisztázása mellett a

kor kihívásainak megfelelő működést – a jogállamiság követelményeinek megfelelő – új megoldásokkal kell garantálni. Egy valóban átfogó megközelítésű, tehát totális fegyveres védelem tekintetében fokozni kell a kooperációs fórumok, közös törzsek működését, valamint teret kell engedni bizonyos speciális szervezetek létesítésének a speciális kihívásokra figyelemmel – mint amilyen a kibertámadások csoportja –, épp úgy, mint a speciális kontroll intézmények vonatkozásában, ami alatt leginkább a katonai büntetőjog és igazságszolgáltatás, valamint a belső ellenőrzés és elhárítás újragondolását értem.

Mindezekkel kapcsolatban leszögezendő, hogy a védelem totalizálása nem korlátok nélküli állami erőszakot jelent, sőt nem is célozhat ilyen törekvéseket. Rendeltetése ugyanis a totálissá váló biztonsági kihívások elhárításán, leküzdésén túl pontosan az, hogy kitörjünk a my lai-i, abu ghraibi, guantanamoi és egyéb árnyékokból. A kitörés útja ugyanis nem az ésszerűtlen korlátozás, az operativitás csökkentése, vagy a fegyveres védelem tagadása. A kitörés útja a fegyveres védelem újragondolása, totalizálása, és ezzel párhuzamosan a „civil”⁶⁰ kontroll reformja és megerősítése. Be kell ugyanis látnunk, hogy a szisztematikus megújítás nélkül fenntartjuk hatályában Schmitt azon megállapítását miszerint: „A modern technika folyamatosan szolgáltatja az egyre erősebb fegyvereket és megsemmisítő eszközöket, az egyre tökéletesebb közlekedési eszközöket és hírközlési módszereket, mind a partizán, mind az őt legyőzni akaró reguláris csapat számára. A terror és ellenterror ördögi körében a partizán legyőzése gyakran csak magának a partizánharcnak a tükörképe...”⁶¹

⁶⁰ E tekintetben a „civil” kontroll idézőjeles fogalmába bele kell érteni a civil állami vezetőkhöz bekötött, de egyenruhás belső, illetve a független ügyészi szervezetbe tartozó egyenruhás külső ellenőrzést és elhárítást, valamint azokat a kontroll intézményeket, amelyek az egyes alapjogok érvényesülését hivatottak óvni és ellenőrizni.

⁶¹ Carl Schmitt i.m. (2002) 111. o.

SZEMLELETVÁLTÁST VÉDELMI ASPEKTUSBAN!¹

Gondolatok a fegyveres erő és az új típusú biztonsági kihívások kapcsolatáról, különös tekintettel fegyveres erőalkotmányos szabályozásának első magyar polgári és kortárs sémájára

BEVEZETÉS

A fegyveres erő demokratikus kontrolljának és jogállamiságának kérdése méltán állíthatjuk, hogy soha nem volt egyszerű kérdés hazánkban. Amióta Magyarország – előbb kisebb megszakításokkal 1867 és 1944 között, majd 1989-ben újra – a polgári parlamentarizmus útjára lépett, ez a kérdéskör mindig történelmi és politikai indulatok erőterébe szorult, ami gyengítette a hosszan előkészített és szakmai súlyozású reformok térnyerését. Történelmi tehát az a tapasztalat, hogy ezen fundamentális kérdés szakmai szempontok szerinti tisztázása és elemzése nélkül, a hadsereg – és még tágabban az állam fegyveres védelmének – előre mutató jogállami fejlesztése stratégiai szemléletű reformokkal nem, csak az ad hoc kihívások által kikényszerített sietős módosításokkal valósult meg. Ez a kényszerpályás jelleg a szakszerű és hosszú távú reformok megvalósíthatóságának megnehezítése mellett meglehetősen gyengíti az állam azon képességét is, hogy megtartsa versenyképességét az egyre változó és fokozódó biztonsági kihívásokkal szemben. Mindezekre figyelemmel jelen tanulmány célja, hogy a politikai és történelmi indulatiságot mellőzve és kritizálva objektív elemzés alá vonja a fegyveres erő hazai demokratikus kontroll-rendszerének két – 1867 és 1944, valamint 1989 és napjaink közötti – polgári modelljeit, különös tekintettel a fegyveres erő rendeltetésére és a hatalom-megosztási sémára. Tanulmányom célja továbbá, hogy az egyes időszakok biztonsági kihívásaira is figyelemmel javaslatot tegyen a fegyveres erő hazai kontroll-rendszerének megújítási irányaira, levetkőzve a rendszerváltozás politikai indulatainak minden negatívumát és figyelembe véve a hatékony államműködésre, valamint az állam és nemzet biztonságának maximális garantálhatóságára való törekvést, továbbá a történelmi tradíciók szintetizálásának szándékát.

Már előjáróban tisztán kell azt is látni, hogy a haderő feletti kontroll-rendszer kérdéskörének történelmi nehézségét sok más mellett az

¹ A tanulmány a szerző azonos című, a Pázmány Law Working Papers sorozat 2015/18. számaként megjelent munkájának átdolgozott változata.

is magyarázza, hogy Hazánk a jogállamiság kiépítését célzó első polgári időszakban, amely a Kiegyezéssel vette kezdetét, még egy dualista monarchia része volt, melynek a közös uralkodója egy katonás habitusú és az abszolutisztikus uralkodás gyakorlatát jól ismerő, a dinasztikus hatalomgyakorlás mellett lándzsát törő apostoli király és osztrák császár, Ferenc József volt. A közös államfő és a bécsi kamarilla dinasztikus szemléletével nem, vagy csak jelentős korlátozásokkal fért össze a fegyveres erő feletti operatív jogosítványok kiterjedt és erőteljes megosztása, illetve ezek újjólág ható szabályozása. Ez a trend úgy a fegyveres erő jogi szabályozásában, mint a hadügyi felségjogok kérdésében megnyilatkozott, s talán azt mondhatjuk, hogy a legsajátosabb kontroll-intézményrendszer – a katonai büntetőjog – vitáinak² sorában csontosodott meg. Mindezt kiválóan példázza, hogy a kiegyezés egyik alapvető vitáját adták a védrendszeri törvények, vagyis az úgynevezett véderővita, amely 1889-ben véderőharccá, 1912-ben pedig már-már politikai véderőháborúvá nőtte ki magát, miközben már 1867-től jelen volt a katonai büntetőjog – előbb a katonai bíróságok hatáskörére irányuló,³ majd a katonai büntetőjog nemzeti kodifikációjára fókuszáló – intenzív vitája is e kérdés farvizén.

A dualizmus időszakában tehát egy olyan rendszer alakult ki, amelynek főbb törvényi alapjai megvoltak, rendeleti bázisa is jelentősnek mondható, azonban amely túlsúlyosan a végrehajtó hatalom erőterébe helyezte a fegyveres erőt az uralkodó hadügyi felségjogai révén és ezzel a jogállami hatalommegosztás rendszerének kiteljesedését nem tette következetesen lehetővé.

Ezen a tendencián alapjaiban a két világháború közötti jogfejlődés sem változtatott, igaz jelentős eredményként értékelhető, hogy 1930-ban becikkelyezték az első nemzeti katonai büntető törvénykönyvet, amivel a

² Bővebben lásd: Farkas Ádám – Kelemen Roland: A polgári Magyarország katonai büntetőjogának és igazságszolgáltatásának történeti vázlata. Győr: Széchenyi István Egyetem Batthyány Lajos Szakkollégium. 2015. Farkas Ádám: Árnyékból a fénybe. Adalékok a magyar honvéd-katonai büntető jogalkotás 1867 és 1945 közti természetrajzához. In: Farkas Ádám (szerk.): Válogatás a modern magyar honvéd-katonai büntető joghistória forrásaiból (1867-1945) Budapest-Győr: Magyar Katonai Jogí és Hadijogi Társaság – Széchenyi István Egyetem Batthyány Lajos Szakkollégium, 2014, 27–54. o.

³ Lásd: Farkas Ádám: A dualizmus katonai büntetőjogi vitájának nyitánya. In Iustum Aequum Salutare 2014/4. szám, 101-111. o.

katonai büntetőjog nemzeti kodifikációja kiteljesedett,⁴ valamint 1939-ben megalkotásra került az első egységes honvédelmi törvény is,⁵ amely a korábbi szervezeti jellegű védrendszeri szabályozást ágazati jellegű, funkcionális szabályozássá fejlesztette.

Az 1867-1944-es korszak mérlege tehát általánosságban egy kiépülő, de még töredékes és üzemzavarokkal néhol megterhelt jogállamiság szabályozási és kontroll rendszerét mutatja a fegyveres erő vonatkozásában. Ezt lehet és kell is kritikával illetni, de elsősorban a jelen és a jövő számára levonandó konklúziók érdekében, nem pedig a korszak elítélése céljával. Annál is inkább fontos a józan kritika megfogalmazása, mivel egyidejűleg azt is ki kell hangsúlyozni, hogy ez a kritizálható rendszer, még így is jelentékeny fejlődést jelentett úgy a fegyveres erő szabályozása, mint a hatalommegosztás kérdései és a fegyveres erő feletti büntetőjogi kontroll tekintetében. Ez a méltatás pedig – álláspontom szerint – még a vizsgált időszak korlátozott parlamentarizmusa ellenére is megállja a helyét, különösen akkor, ha figyelembe vesszük azt a tényt, hogy ezt a szisztémát két totalitárius rendszer politikailag áthatott és úgy a hatalommegosztást, mint a jogállamiságot mellőző „újítása” váltotta fel 1944-től.

Fontos azonban a jogállamiság kérdése mellett azt is kiemelni, hogy úgy a jogállamiság kiépítésével, mint a – korlátozott – parlamentarizmus funkcionalitásával összefért a hadügy rendeltetésének az a tradicionális meghatározása, amely nem zárta ki teljességgel a hadsereg – fegyveres erő – belföldi bevetését, igaz, nem annak klasszikus hadművelleti tevékenységével, hanem speciális szolgálati formájával, a honvéd karhatalommal és a határvédelmi tevékenységgel. A hadügy rendeltetésének ezen meghatározását sokan annak tudják be, hogy az 1867-es időszakot követően még évtizedekig nem volt országosan szervezett rendőrség Magyarországon. Fontos azonban tudni és már itt kiemelni, hogy a Honvédség karhatalmi alkalmazásának jogi keretei a csendőrség országos megszervezése, a detektív testület megerősítése, majd az államrendőrség megerősítése, sőt a rendőrség államosítása után is jelen volt a magyar jogrendszerben, holott a polgári rendvédelem struktúrája kiépült.⁶ Ez azért

⁴ Lásd: Farkas Ádám: A nemzeti katonai büntető kodifikáció kiteljesedése: az 1930. évi II. törvénycikk. In: Farkas Ádám, Kelemen Roland i.m. (2015) 99-122. o.

⁵ A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk.

⁶ Bővebben lásd: Forró János: A magyar rendvédelem 1867-1968. In Rendvédelem-történeti Füzetek 2011/23. szám 60-77.o., Parádi József: Kontinuitás

fontos, mert a jogállami törekvések, a fegyveres védelmi funkciók elhatárolása mellett figyelemmel volt az ésszerű államműködés képességére és arra a tényre, hogy a fegyveres védelem egységes, az állam egyazon erőszak képességéből – vagy ahogy Max Weber mondja: a legitim fizikai erőszak monopóliumából⁷ – adódóan az állam alapvető feladatának – a rend és biztonság fenntartásának – békeidőben is megvalósuló garانتálását volt hivatott kiteljesíteni. Ez azonban – tudni illik a korlátozott belföldi bevethetőség – nem azonosítható azzal, ami 1944-et követően megtörtént, vagyis a hadsereg belföldi alkalmazásának megnyitásával és a fegyveres védelem rendszerének elnyomó eszközként való alkalmazásával.

és újrakezdés a XIX-XX. századi magyar rendvédelemben. In Rendvédelem-történeti Füzetek 2011/23. szám 99-110. o. Parádi József: Rendvédelem-karhatalom 1867-1945. In Rendvédelem-történeti Füzetek 2011/23. szám 111-123. o. Parádi József: A polgári magyar állam rendőrségei 1867-1945. In Rendvédelem-történeti Füzetek 2011/23. szám 124-143. o. Szentgyörgyvári Tamás: Az útlevelügy és a határőrizet a jogi szabályozás tükrében, különös tekintettel a nagy háború időszakára. In Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2014/2. szám 109-136. o. Szentgyörgyvári Tamás: A magyar királyság határvédelmi rendszerének kiépítése: 16-18. század. In Kálmán János (szerk.): Quot capita tot sententiae, a Batthyány Lajos Szakkollégium Tanulmánykötete 2013. Győr: Széchenyi István Egyetem Batthyány Lajos Szakkollégium, 2013. 175-189. o. Farkas Ádám: Adalékok egy rendszerváltást követő politikai gesztus megítéléséhez. In Szoboszlai-Kiss Katalin, Deli Gergely (szerk.): Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére. Győr: Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2013. 148-161. Szentgyörgyvári Tamás: A hazai idegenrendészeti jog vizsgálata a 20. század első évtizedeiben, különös tekintettel a hatósági szervezet bemutatására. Győr: Széchenyi István Egyetem Batthyány Lajos Szakkollégium, 2015.

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

1944-gyel tehát – a koalíciós kísérletek időleges és részleges kivételével – negyvenöt esztendőre ellehetetlenült a jogállamiság és a parlamentáris hatalommegosztás realizálása a magyar államrendszerben, amely megállapítás a fegyveres testületekre – mint a hatalmi állam alapvető eszközeire – nézve kiemelten igaznak tekinthető. Az új és a régi fegyveres testületek egyaránt dicstelen időszakokat éltek át ebben a korszakban, hiszen a hatalmi állam és a hatalomkoncentráció ezek nélkül nem lett volna megvalósítható. Igaz ugyan, hogy az államszocialista időszak a teljes államapparátust politizálta és eszközként használta, mégis a fegyverek ereje az, ami a legmélyebb sebeket ejtette a nemzet történelmi tudatán. 1989-ben aztán ez a hatás ki is ütközött, amikor a fegyveres védelem új alkotmányos alapvonalainak meghatározását mélyen áthatották a történelmi indulatok és a politikai félelmek.

A korunk fegyveres ereje felett gyakorolt demokratikus, jogállami kontroll alapvonalai a rendszerváltozással kerültek kialakításra, amikor a fegyveres szervezetben a kibontakozó új hatalmi rendszer a restauráció rémét látta, s egy jelentős korlátozások alá veendő intézményrendszert azonosított,⁸ miközben bizonyos tradíciók megújítására is törekvések voltak a fegyveres védelem terén, amelyeket azonban nem követett a rendszerváltozási időszak félelmeinek elmúlása óta egészen napjainkig egy teljes szemléleti reform a védelmi szféra vonatkozásában. Ez pedig nem csak elvi okokból jelent hatalmas megkésettiséget, hanem a kialakult történelmi szituáció sajátossága miatt is.

A fegyveres védelem fejlesztése és szabályozása kapcsán úgy vélem, hogy a rendszerszintű felülvizsgálat tovább már nem halogatható, mivel egy olyan – feltehetően új hatalmi rendhez vezető átmeneti – korszakban élünk, amelyben egy Magyarországgal határos államban nyílt és elhúzódó fegyveres konfliktus, és vele Európa peremén egy új, potenciálisan hidegháborús típusú Kelet–Nyugat ellentét, a déli határon jelentős migráns kihívás, valamint világszerte – és utóbb Európában is – élenkülő nemzetközi terrorizmus fenyegeti a Nyugati világot. Azt a békét

⁸ Erről mondta azt Prof. Dr. Kukorelli István Dr. Till Szabolcs ezredes úr „A honvédelem alkotmányos kereteinek hangsúlyeltolódásai a rendszerváltástól az Alaptörvényig” című doktori értekezésének munkahelyi vitáján, hogy „Visszaemlékezve a háromszögletű Nemzeti Kerekasztal tárgyalásaira, igenis ki kell mondanunk, hogy a fegyveres erő tekintetében ott és akkor az operativitás számunkra nem bírt jelentőséggel a hatalommegosztás és az alkotmányos korlátozás követelményei mellett.”

és biztonságot veszélyeztetik ezek a kihívások, ami a valóságban csak rövid ideig tartott a Szovjetunió összeomlása miatt – tévesen – történelmileg párját ritkítónak ítélt békekorszakkal, s amelyet már az 1990-es évek végére – egyebek mellett a délszláv válsággal – jelentős megrázkódtatások foszlattak szét, amit azonban nem követett a védekezés szemléleti és képességfejlesztő megújítása, vagy legalább a rendszerváltozásokkal járó leépítések enyhítése. Ebben a korszakban és ezen történelmileg is jelentős biztonsági fenyegetések erőterében, úgy vélem, elsődleges igény ezért, hogy áttekintsük a korábbi polgári modell sajátosságait, elemezzük az 1989 óta kialakított rendszert, s ezen tapasztalatok talaján javaslatokat fogalmazzunk és vitassunk meg, közös nevezőként azt az igényt támasztva, amit tanulmányom címeként választottam: Szemléletváltást védelmi aspektusban!

1. A HADERŐ RENDELTETÉSÉNEK ÉS KONTROLLJÁNAK 1848-1849-ES ELŐZMÉNYEI

A polgári államrendszer kialakításának már az 1848-1849-es kísérlete során egyértelműen kirajzolódott az a tény, hogy az állam fegyveres védelme kiemelt jelentőségű a polgári berendezkedés kialakításában is. Igaz, a szabadságharc leverése miatt az ekkor eszközölt változások nem tekinthetők hosszú életűnek, azonban azok üzenete, tendenciái mégis úgy vélem, iránymutatásul szolgálhatnak úgy az 1867-et követő időszak értékeléséhez, mint napjaink szabályozási rendszerének elemzéséhez, mint a jövő formálásához, melyben szükségszerűen jelentősége kell, hogy legyen a korábbi történelmi tradícióknak.

Különösen fontos ez az időszak a katonai védelem tekintetében, hiszen a Magyar Honvédség létrejöttét 1848-ra datáljuk. Ezt a magyar hadtörténelem úgy jegyzi le, hogy „Április 11-én V. Ferdinánd király (uralkodott 1830-1848) szentesítette azokat a törvényeket, amelyek biztosították Magyarországnak a birodalmon belüli önállóságát, illetve véget vetettek a feudális társadalmi-gazdasági rendnek Magyarországon. A belső rend fenntartására felállították a nemzetőrséget. A miniszterelnök, Batthyány Lajos 1848 májusában elérte, hogy a Magyarországon állomásozó császári-királyi alakulatokat a Kormány alá rendeljék. Ő kezdeményezte az önálló magyar hadsereg, a honvédség első zászlóaljainak

felállítását is.”⁹ Helgert Imre erről úgy fogalmaz: „A haderő kiépítése érdekében az első lépést május 16-án tették meg, amikor Batthyány miniszterelnök kiadta rendeletét az első tíz mobilis (önkéntes, 10 ezer fős) nemzetőrszázlój kiállítására. [...] A kormány a veszélyessé váló helyzetben döntött a saját – megbízható – katonai erő kiállításáról. A megvalósítás alapját az uralkodó által is megerősített XXII. törvény adta, ezért tartalmazza rendelet a nemzetőr kifejezést, azonban az ekkor felállított alakulatok a későbbiek során a honvédek nevezett zászlóalj. [...] A honvédsereg szervezésének fordulópontját a júliusban összeült első népképviselői országgyűlésen elfogadott határozat jelentette.”¹⁰ A képviselők ekkor Kossuth lelkesítő beszédére válaszul 200 000 fegyveres állítására jogosították fel a Kormányt annak érdekében, hogy azokkal a Kormány megvédje a magyar hazát és annak kivívott, polgári szabadságát. „Tehát, mert a veszély nagy, vagy is inkább nagy lehet, ha elhárítására nem készülünk, mert minden szövetségi érintkezések mellett is élni nem fog azon nemzet, mint azon ember sem, kit nem saját életerejé tart fel, hanem csak másoknak gyámolítása (tetszés), én Uraim! ezennel egy nagyszerű határozatra hívom fel Önöket – (általános feszültség, harsány „halljuk!” felkiáltással) –, felhívom Önöket ezen határozatra: mondják ki Önök azt, hogy azon rendkívüli körülményeket, melyeknél fogva e hongyűlés rendkívülileg összehivatott, méltó tekintetbe vevén, a nemzet el van határozva koronájának, szabadságának, önállásának védelmére a legnagyobb áldozatokat is meghozni és hogy e tekintetben olly alkut, amelly a nemzetnek önállását s szabadságát legkevésé is sérthetné, egyáltalában el nem fogad (erélyes közfelkiáltások: „úgy van!”), hanem minden méltányos kívánalmakat akárki irányában is örökké teljesíteni kész, miszerint békét eszközölhessen, ha lehet – vagy visszavethesse a harczot, ha kell! – felhatalmazza a kormányt arra, hogy a szükséghez képest 200 000 fegyverest állíthasson, vagyis a jelen siponibilis haderőt 200 000-re emelhesse s ezen első perczben 40 000 embert mindjárt kiállíthasson és a többi a szerint s úgy, mint a szükség fogja kívánni.”¹¹

⁹ Hermann Róbert (szerk.): Kis magyar hadtörténet. Budapest: Zrínyi kiadó, 2013. 129-130. o.

¹⁰ Helgert Imre: A Budapesti Honvédhelyőrség Parancsnoksága 1849-1999. Budapest: Zrínyi kiadó, 2000. 29-31. o.

¹¹ Kossuth felszólítja a képviselőházat, hogy a hadsereg 200 000 főre emelésével és 42 millió forint hadiköltség megszavazásával teremtsen meg a nemzeti önvédelem

1848-ban tehát a független polgári Magyarország önálló honvédő serege jött létre, amely azonban – még ha erről sajnos a katonai jog vonatkozásában úgy fest, olykor-olykor megfélelkezünk is, – nem „egyszerűen” a magyar hazát védő fegyveres erő volt, hanem a polgári átalakulást, a polgári Magyarországot megvédeni hivatott szervezet. 1848 honvédserege azzal a céllal jött létre, hogy az osztrák abszolutisztikus birodalmi törekvésektől megóvja azt a polgári átalakulást, amely előfutára volt a magyar jogállamiság kialakulásának. A honvédsereg tehát együtt született a polgári társadalommal és állammal, s egybe forrt a jogállamiságot megalapozó polgári állam- és jogeszménnyel. A honvédsereg szellemisége és harca tehát a kezdetektől – már a tizenkét ponttól – a gyors ütemű felállásig ezt tükrözte. A gyors és megtörhetetlen kiállást a polgári és független Magyarorszáért. Ahogy Markó Árpád fogalmazott a kezdeti tíz zászlóaljhoz viszonyítva: „A magyar hadsereg talpraállításának üteme olyan gyors volt, hogy az 1848 decemberében 68 gyalogzászlóaljból és 18 huszárezredből állott.”¹²

Már a tizenkét pont tartalmazott olyan kitételt, amely persze elsődlegesen egy társadalmi, politikai igényt fogalmazott meg, tartalmában azonban előre vetítette az állam fegyveres védelmi rendszerével kapcsolatos fundamentális szabályok egy-némelyikét, valamint azt a tényt, hogy a polgári államiság, mint fejlettségi szint együtt jár azzal, hogy a fegyveres erő túlsúlya, szinte monopol helyzete helyett az állami erőszak alkalmazásban egyfajta szervezeti differenciálódás menjen végbe, amelynek eredményeként létrejöhet az állam – törvényeknek alávetett, de hatékony és tettere kész – fegyveres védelmi rendszere. Amikor a forradalmi Pest-Buda az 5. pontban Nemzeti Őrsereget követel, akkor egyértelműen annak ad hangot, hogy az osztrák zsandárok helyett egy olyan nemzeti területi fegyveres testület létrehozását kívánja, amely a közrend és közbiztonság garantálására hivatott a magyar polgári hatóságokkal együttműködésben, méghozzá – a megnevezésnek is jelentőséget tulajdonítva – katonai karakterű szervként. Ezt az igényt, mint tudjuk a nemzeti őrseregről szóló 1848. évi XXII. törvénycikk ki is elégítette. Hasonlóan fontos azonban a 10. pont, mely szerint: „A katonaság esküdjék meg az alkotmányra, magyar katonáinkat ne vigyék külföldre, a’ külföldieket vigyék el tőlünk.” Ez a követelés ugyanis egyrészt a hatalmi

alapjait. In: Kocsis Bernát (szerk.): Válogatás a magyar hadügy írásából. Budapest: Zrínyi katonai kiadó, 1986. 487-488. o.

¹² Markó Árpád: Magyarország hadtörténete. Budapest: Aqua kiadó, 1994. 227. o.

államtól az alkotmányos állam felé mozdítja el a haderőt, melyet az állam- és jogrend fundamentumához kíván esküjével kötni, ezáltal pedig a polgári államrendhez, nem pedig az egyszemélyi uralkodóhoz. Megfontolandó azonban a 10. pont második tagmondata is, mely elutasítja az idegen katonák hazánkba hozását, valamint a magyar katonák külföldre vitelét. Ez nyilván nem azt jelentette, hogy a magyar katonák soha többé ne hagyják el hazánkat, hanem inkább azt, hogy a magyar erők külföldi állomásozásáról ne a bécsi kamarilla önállóan, hanem a magyar nemzet – alkotmányos képviselője, kormányzata útján – döntsön. Ezt – némi túlzással persze – akár a csapatmozgásokra vonatkozó döntések nemzeti döntéshozatali körbe vonásának politikai igényeként is értelmezhetjük.

A nemzeti őrseregről szóló 1848. évi XXII. törvénycikkkel tehát a honvédsereg mellett kiemelt jelentőségű kérdéssé vált a fegyveres védelem helyi szervezése is, ami egyben előrevetítette az általános védkötelezettség intézményét – mint állampolgári kötelezettséget –, amikor úgy fogalmazott, hogy a meghatározott jövedelemmel rendelkező honlakosok „húsz éves koruktól ötven éves korukig [...] a nemzetőrségbe beirandók, és fegyveres szolgálatot tenni tartoznak.”¹³

Persze 1848-1849 szabályozása az intenzív hadművelleti tevékenység miatt töredékesnek mondható, mégis kiemelendő, hogy számos törekvés volt a katonai szabályrendszer fejlesztésére.¹⁴ Ezen szabályozáson természetesen a katonai elit előképzettségére figyelemmel jelentős mértékben jelentek meg az osztrák hadszervezési minták, azonban azok ötvöződtek a nemzeti tradíciókkal és a reformkor politikai irányultságának jogi artikulációjával. Kiemelendő, hogy a döntéshozók nemcsak a szolgálati szabályzat jellegű rendtartásokra, hanem a fegyszabályokra, az oktatási, gyakorlati, kiképzési szabályokra is jelentős figyelmet fordítottak, valamint már valóban fegyveres védelmi rendszerben, és nem egységes fegyveres erő generálásában gondolkodtak.

¹³ A nemzeti őrseregről szóló 1848. évi XXII. törvénycikk 1. §-a.

¹⁴ Például lásd: Öry Gábor A magyar katonai igazságszolgáltatás szervezete és működése 1848-1849-ben. In Hadtörténelmi közlemények, 1998/1. szám. 77-113. o. Lásd továbbá: A katonai kötelességekről, a háborúról és az ütközetről. In Kocsis Bernát (szerk.) i.m. (1986) 459-485. o. Országos Nemzetőrségi Tanács: A Magyar Nemzeti Honvédsereg rendszabályai. Buda: Egyetemi Nyomda, 1848. Országos Nemzetőrségi Tanács: A Magyar Nemzeti Őrseregnek kötelező szabályai. 1. füzet: A Magyar Nemzeti Őrsereg kötelességei és szolgálatszabályai. Pest: Reichard Nyomda, 1848. Gál Sándor: A' nemzeti őrsereg' oktatási, gyakorlati és őrszolgálati szabályzata. Pest: Trattner - Károlyi Nyomda, 1848.

A rendszer hadszervezeti alapját egyértelműen a honvédsereg adta, amely mellett azonban már a kezdetektől ott volt „a személyes és vagyonbátorság, a közcsend és belbéke biztosítása” érdekében a nemzeti őrsereg helyi ereje, amelyet a vonatkozó törvény 13. §-a egyértelműen elhatárolt a magyar rendes katonaságtól. A jogalkotó ebben a rendszerben a klasszikus katonai védelem feladatát a honvédsereghez telepítette, míg a nemzeti őrsereg alapvetően rendőri intézkedésekre volt hivatott. Ahogy a törvény fogalmaz: „Midőn a közcsend és béke rendkívüli zavarodásának sem jelenségei nem mutatkoznak, sem pedig attól tartani ok nincs, hogy a közcsend és béke valamely erőszakos kitörések által felháboríthatatik, a nemzeti őrsereg szolgálata egyedül a szükséges rendőrségi intézkedések fentartására szorítkozik.”¹⁵ Emellett azonban a törvény a rendkívüli esetekre is tartalmazott szabályozást, mikor rögzítette, hogy „E törvény végrehajtását, ha a helybeli körülmények, rendkívüli okoknál fogva, megkívánják, a minisztérium az illető törvényhatóság tudósításának nyomán felfüggesztheti.”¹⁶ Ez egyrészt egyértelműen érintette a szolgálatra rendelt erők sorozhatóságát, másrészt utat nyitott afelé, hogy ahol a hadművelleti érdek megkívánja, ott kizárólag a honvédsereg erői tevékenykedjenek. Mindezek mellett pedig rögzíteni kell a rendezettség és rendszerszintű törekvések szempontjából, hogy a törvény záró rendelkezése a nemzetőrség egészét a minisztérium hatáskörébe utalta,¹⁷ ami a szabályozás szempontjából kiemelt fontosságú, hiszen ez esetben helyben szervezett, de nem vegytisztán „önkormányzati” jellegű erőről beszélünk, hanem a honvédsereg tevékenységét kiegészítő, rendészeti célú, területileg létesített és központilag irányított, valamint katonailag szervezett, hierarchikus örtestületről.

Kiegészítésként talán érdemes figyelembe venni azt is, hogy szervezetileg a nemzeti őrsereg és a honvédsereg közti átmenetként jelent meg az erdélyi nemzeti fegyveres erő, amelyet az 1848. évi III. erdélyi törvénycikk hozott létre. Ez ugyanis, ahogy a törvénycikk 1. §-a rögzíti, a Nemzetőrséghez hasonlóan került létrehozásra,¹⁸ azonban abba a korábban

¹⁵ A nemzeti őrseregről szóló 1848. évi XXII. törvénycikk 18. §-a.

¹⁶ A nemzeti őrseregről szóló 1848. évi XXII. törvénycikk 29. §-a.

¹⁷ A nemzeti őrseregről szóló 1848. évi XXII. törvénycikk 35. §-a.

¹⁸ „1. § A közbátorság biztosítása végett Erdélyben is a lehető legrövidebb idő alatt alakíttassék Nemzeti Őrsereg, melynek egy része mozdítható állapotban fog tartatni és ez rendes zsoldot huzni.” A nemzeti fegyveres erőről szóló 1848. évi III. erdélyi törvénycikk 1. §-a.

határőrként speciális – társadalmilag is militarizált – katonai szolgálatot ellátó fegyverben álló székeleyeket is azonnal katonáskodásra kötelezte, még hozzá a katonai fegyelem megtartásával, de polgári viszonyaikban polgári hatóságok alá helyezve.¹⁹ Ezzel tehát egy a Nemzetőrség mintáját követő, de karakterében jobban militarizált szervezet jött létre Erdélyben, amely a honvédseregbe való transzformálhatóságot is könnyebbé tette.

Az 1848-as tizenkét pont már említett 10. pontjához érdemes még egy gondolat erejéig visszatérni. Ez a pont ugyanis egyrésztől megfogalmazza a jogállamiság azon, már említett követelményét, hogy a katonákat esküjük ne egy hatalmi szereplőhöz, hanem a magyar államrendszert meghatározó alkotmányhoz és ez által Magyarország törvényes rendjének megtartásához kösse. Ez a kritérium a hatalmi ágak jogállami megosztása szempontjából is fontos előzmény, mivel a törvényeknek alávetett sereg felett szükségképpen megosztott jogköröket keletkeztet a törvényhozó és a végrehajtó hatalom vonatkozásában. Hova tovább ez a pont és az ennek szellemében létrejött védszervezet azzal is együtt járt, hogy a Magyar Honvédség már létrejöttékor egy törvényeknek alávetett, és a törvényes rend érvényesítésére hivatott nemzeti fegyveres erő volt.

Az 1848-1849-es időszak azonban a honvédelem vonatkozásában éppen az alkotmányos hatalomgyakorlásra való törekvéssel összefüggésben alkotott meg egy olyan jelentős jogintézményt, amely a későbbi honvédelmi alkotmány szabályozási rendjében, eltérő tartalommal ugyan, de visszatért, sőt a Honvédelmi Tanács révén mai honvédelmi alkotmányjogunknak is szerves része. Ez az intézmény volt a Honvédelmi

¹⁹ „3. § A jelenleg fegyvert viselő Székeleyek jelen törvénycikk erejénél fogva Nemzetőröknek tekintetnek - ennek folytában

4. § A közöttök eddig fennállott törvénytelen katonáskodási viszonyok merőben eltöröltetnek és polgári, ugy családi, mint vagyoni viszonyait illető jogaikba vissza és a polgári törvényhatóság alá rendeltetnek s ettől függenek. Azonban

5. § A jelen súlyos körülmények között, mivel a hon kül- és belbátorsága mindenfelől fenyegettetik, mivel az ország minden lakosai közveszély fegyverrel megátlására kötelesek, azért a fegyvert viselő (effectiv standbeli) székelység mint Nemzetőr köteles katonai rendes fegyelem mellett katonáskodni, és a király és hon bizton számot is tart arra, hogy a hon védelme körüli köteleességét egész készséggel és buzgósággal teljesítendi; önként értetik azonban, hogy ezen kötelezettsége jelen alakjában csakis a közelebbi közös hongyülésnek a honvédelem tárgyában teendő intézkedéseig tartand...” A nemzeti fegyveres erőről szóló 1848. évi III. erdélyi törvénycikk 3-5. §-a.

Bizottmány, amelyet Mezey Barna találóan úgy jellemzett röviden, mint „minisztériumot pótló helyettes hatalom”, vagyis mint sajátos kormányformát.²⁰ Az intézmény, mint ismeretes, a Batthyány-kormány alkotmányos ellehetetlenülése után állhatott fel Kossuth korábbi javaslatainak megtestesüléseként, és az sem volt ebben a situációban kérdés, hogy az a független és polgári Magyarország irányítását hadi körülmények között vette át, hiszen Bécs egyértelművé tette ekkorra, hogy a fegyveres rendezés mellett döntött. „A Honvédelmi Bizottmány hatásköreinek kiteljesítésével a magyar szabadságharc politikusai egy alkotmányos dilemmát láttak feloldhatónak. Egyfelől a liberális többség szándékát követve, kíváncsi volt elkerülni a dinasztiaival történő nyílt szakítás látszatát (a detronizációt), másfelől biztosítani kellett az államélet zavartalanságát, a függetlenségi küzdelem sikerét. Létre kellett tehát hozni azon szervezet (szerveket), s kimunkálni megoldásokat, melyek az áprilisi alkotmány szellemében pótolni képesek a válság miatt kialakult helyzetben nem működő vagy nem létező szerveket. (Vagyis a kormányt és az államfői jogait gyakorolni nem hajlandó királyt). A megoldásnak törvényesnek és alkotmányosnak kellett tehát lennie, de a szükséghelyzetben csak a tradícióktól távolabb eső (ideiglenes) módon volt feloldható a konfliktus.”²¹ – írja Mezey Barna összefoglalóan a Honvédelmi Bizottmányról.

Jól látható, hogy a Honvédelmi Bizottmány feladata részben államfői jogok gyakorlása volt, valamint az alkotmányosan ellehetetlenült kormányzat helyettesítése. Erre a megoldást a nemzeti szuverenitás letéteményeseként megjelenő törvényhozás felhatalmazása adta, mely létrehozta a Honvédelmi Bizottmányt, méghozzá a háborús időszakra jellemző széles jogkörökkel. „Ugyanakkor a Honvédelmi Bizottmány felruházása kormányzati (és államfői) jogosítványokkal, a magyar alkotmánytörténetben eddig ismeretlen hatalmi egységet hozott létre. [...] A Honvédelmi Bizottmány a függetlenségi háború legfőbb szervévé lett.”²² Működése, újítása történelmi léptékű és Európában messze nem ismeretlen fejlemény volt. Kiteljesedése azonban ekkor még – az idő rövidségén túl – az ostromállapotra, vagy kivételes hatalomra vonatkozó szabályozás

²⁰ Vö: Mezey Barna: „Minisztériumot pótló helyettes hatalom” (Különleges kormányforma a magyar alkotmányfejlődésben: a Honvédelmi Bizottmány). In Mezey Barna, Vörös Imre (szerk.): A magyar polgári átalakulás alkotmányos forradalma: Jogtörténeti tanulmányok 1848-ról. Budapest: Logod Bt., 2001. 219-230. o.

²¹ Mezey Barna i.m. (2001.) 222. o.

²² Mezey Barna i.m. (2001.) 223-224. o.

hiányában nem történhetett meg az alkotmányos szabályozás keretei között. Ehhez lényegét tekintve – igaz másabb tartalommal, de – a kivételes hatalom szabályozása tekintetében hatvannégy évet, szervezeti tekintetben pedig kilencvenegy évet kellett várni, a honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikkig, és az általa létrehozott Legfelsőbb Honvédelmi Tanácsig.

Mindezek az igények és megoldások azonban a szabadságharc eleste után természetesen töredékesen és áttétesen kerülhettek be az 1867-től kialakításra kerülő polgári államrendszerbe, az akkori politikai alkuk és nemzetközi körülmények által meghatározott igények szerint transzformálva. Az azonban elvitathatatlan, hogy 1848-1849 megoldásai, törekvései és alkotmányos kihívásai is jelentős mértékben hatottak az első tartós polgári korszak honvédelmi alkotmányának kialakítására és egyes szabályozási megoldásaira, úgy a kiegyezéskor, mint azt követően 1944-ig az egész korszakban. Nem véletlen az sem 1848-1849 után, hogy a kiegyezés egyik alapvető és – a dualizmus egész időszakában kiújuló – vitás kérdése volt a hadszervezés, az állam fegyveres és különösen katonai védelmi rendszerének témaköre, vagyis a honvédelmi alkotmány.

2. A HADERŐ RENDELTETÉSÉNEK ÉS KONTROLLJÁNAK SZABÁLYOZÁSA AZ ELSŐ POLGÁRI KORSZAKBAN (1867-1944)

1848-1849 igényei és megoldásai azonban a szabadságharc eleste után csak töredékesen és áttétesen kerülhettek be az 1867-től kialakításra kerülő polgári államrendszerbe, az akkori politikai alkuk és nemzetközi körülmények által meghatározott igények szerint transzformálva. Az azonban elvitathatatlan, hogy a Kiegyezés egyik alapvető – és a dualizmus egész időszakában kiújuló vitás – kérdése volt a hadszervezés, az állam fegyveres védelmi rendszerének témaköre.

Hogy mennyire központi kérdés volt a fegyveres – és különösen a katonai – védelem kérdése a Kiegyezés időszakában, azt maga a kiegyenlítési folyamat mutatja. Elsőként tartom kiemelendőnek azt a tényt, hogy 1866. karácsony hó 28-án közzétett hadkiegészítésre vonatkozó császári rendelet majdhogynem megakasztotta a békülési folyamatot, és az ellen a magyarok élesen felszólaltak. Ezt maga az uralkodó is rögzítette 1867. február 17-i, az alkotmány visszaállítása tárgyában kiadott királyi leiratában.²³ Ugyanezen leirat bevezetése is híven tükrözi a fegyveres

²³ „Összes népeink biztonsága iránti atyai gondoskodás vezérelt tehát, midőn múlt évi karácson hó 28-án közzétett rendeletünkben a hadkiegészítést oly módon

védelem fundamentális természetét, hiszen abban mintegy vezető okként jelölte meg az uralkodó az új védrendszer megállapítását és a magyarság azon felirati kérését, hogy azt alkotmányos úton velük egyetértésben törvényesen állapítsák meg.²⁴ Persze a fontosság ellenére az egyezés korántsem volt egyszerű,²⁵ mivel azt egyrészt terhelték a bécsi katonai kamarilla és a magyar igények közti, másrészt pedig a magyarságon belüli ellentétek, melyek az önálló hadseregre való törekvés körül összpontosultak, és amibe Bécs semmilyen körülmények között nem volt hajlandó belemenni.

Az új védrendszert tehát úgy kellett megalkotni, hogy az egyszerre jelentsen előrelépést a magyarságnak és elégítse ki Bécs birodalmi érdekeit a nemzetközi hatalmi erőter kényszerében. Ehhez pedig a szükséges törvények megalkotása mellett mindkét fél részéről előremutató lépésekre volt szükség. Ezt példázta egyrészt a kormány 1867. február 25-i javaslata 48 000 újonc kiállításáról, majd a miniszteri javaslat ennek teljesítéséről,²⁶ valamint a király leirata a magyar nemes testőrség visszaállításáról.²⁷

Nem maradhat említés nélkül az sem, hogy a kiegyezési törvények között is kiemelt kérdésként jelent meg a magyar ezredek kiegészítésére

czéloztuk fogamatba vétetni, mely az eddig fennállott rendszerből az átmenet könnyíteni, s a megállapítandó új rendszer életbeléptetését előkészíteni képes legyen.” írta az uralkodó. Királyi leirat az országgyűléshez, 1867. febr. 17-ről az alkotmány visszaállítása tárgyában. Magyarországi Törvények és Rendeletek Tára (a továbbiakban: MRT)

²⁴ „Az országosan egybegyűlt főrendek és képviselő f. évi boldogasszony hó 17-én kelt legalázatosabb feliratukban foglalt azon kérését, hogy a védrendszer törvényhozói befolyásukkal állapíttassék meg, annál szívesebben teljesítjük, minthogy az e részbeni javaslatot már múlt évi karácsony hó 28-án hadügyminiszterünkhöz bocsátott kéziratunkkal alkotmányszerű tárgyalásra utaltuk...” Királyi leirat az országgyűléshez, 1867. febr. 17-ről az alkotmány visszaállítása tárgyában. MRT

²⁵ Lásd: Papp Tibor: Az Osztrák-Magyar Monarchia első védtörvény-tervezetét tárgyaló konferencia jegyzőkönyve. In Hadtörténelmi Közlemények 1968/4. szám, 703-7024. o.

²⁶ Lásd: A ministerium határozati javaslata 1867. febr. 25-ről, 48,000 újoncz kiállítása tárgyában, valamint Miniszteri előterjesztés 1867. márcz. 30-áról, a már megajánlott 48,000 újoncz felajánlásának s kiállításának feltételeire s módjára nézve. MRT

²⁷ Lásd: Királyi leirat 1867. ápr. 21-ről, a magy. k. nemes testőrség visszaállítása tárgyában. MRT

szükségelt ujonczok megajánlásáról szóló 1867. évi IX. törvénycikk, az önálló magyar hadsereg elvetése jegyében az 1867. évi XI. törvénycikk, miszerint a nemzetőrségről szóló 1847/8. évi XXII. tc. felfüggesztetik.²⁸ Ezeket követően a magyar korona országai és az Ő Felsége uralkodása alatt álló többi országok között fenforgó közös érdekű viszonyokról, s ezek elintézésének módjáról szóló 1867. évi XII. törvénycikk (a továbbiakban: közösügyi törvény) rögzítette a hadügyek feletti hatalommegosztás fő szabályait, melyben az uralkodónak rendkívül széles jogköröket tartott fenn, s a parlamentnek ezekkel szemben biztosított kontroll-jogosítványokat.

A közösügyi törvény 11. §-a szerint „Ő Felségének a hadügy körébe tartozó alkotmányos fejedelmi jogai folytán mindaz, a mi az egész hadseregnek és így a magyar hadseregnek is, mint az összes hadsereg kiegészítő részének, egységes vezérletére,²⁹ vezényletére³⁰ és belsőszervezetére³¹ vonatkozik. Ő Felsége által intézendőnek ismertetik el.”³² Ezekről Ferdinandy Gejza azt mondja, hogy általuk a törvényhozás „a tulajdonképpeni hadügyek intézését az úgynevezett hadsereg, vagyis az

²⁸ Ennek hatályon kívül helyezését a honvédségről szóló 1868. évi XLI. törvénycikk 32. §-a mondta ki nem sokkal később.

²⁹ „A vezérlet joga minden esetre magában foglalja a király azon jogát, hogy maga állhat a véderő élére vagy a hadvezért, nemkülönben a véderő parancsnokait és tisztjeit nemcsak kinevezi, hanem azoknak parancsokat is adhat. – Továbbá ide tartozik a véderő miképeni alkalmazása, mozgósítása, a békelétszám felemelésének elrendelése.” Ferdinandy Gejza: A királyi méltóság és hatalom Magyarországon. Budapest: Kilián Frigyes M. K. egyetemi könyvtár kiadása, 1895, 281. o.

³⁰ „A vezénylet joga magában foglalja a hadsereg és a honvédség belső igazgatásának egész körét, a szolgálati viszonyok és alkalmazások megállapítását, a véderő harczképességére szolgáló rendelkezéseket, jelesen a kiképzés, fegyelem, felfegyverezés és felszerelésre vonatkozó intézkedések megtételét, az erre vonatkozó szabályzatoknak és utasításoknak kiadását, a tisztí képesítettség fokának megállapítását, az előléptetési viszonyok szabályozását, szóval mindazt, a mi a vezetés sikerét biztosítja.” Ferdinandy Gejza i.m. (1895) 281-282. o.

³¹ „A belsőszervezet felségjogához tartoznak: a seregszervezet megállapítása, jelesen a fegyvernemeknek s ezek számarányának, a csapatok számerejének és számának meghatározása, seregintézetek és hadi intézetek felállítása, szervezése.” Ferdinandy Gejza i.m. (1895) 282. o.

³² A magyar korona országai és az Ő Felsége uralkodása alatt álló többi országok között fenforgó közös érdekű viszonyokról, s ezek elintézésének módjáról szóló 1867. évi XII. törvénycikk 11. §.

Ausztriával közös hadseregre nézve a királyra ruházza...”³³ Ez azért emelendő ki, mert az uralkodói jogosítványok a Magyar Királyi Honvédség felett is érvényre jutottak, de azokban az uralkodó a politikailag felelős honvédelmi miniszterhez, vagy kormányhoz, bizonyos esetekben pedig a magyar országgyűlés jóváhagyásához volt kötve, ami a parlamentáris hatalom-megosztás követelményeiből fakadt.

A közösjogi törvény az uralkodói jogosítványok után a törvényhozás jogait rögzítette. Eszerint (1) a magyar hadseregnek időnkénti kiegészítését, (2) az újonc-megajánlás jogát, (3) a megajánlás föltételeinek és a szolgálati időnek meghatározását, (4) a katonaság elhelyezését, élelmezését illető intézkedéseket az ország magának tartotta fenn.³⁴ Emellett a védelmi rendszer Magyarországot érintő megállapítása vagy átalakítása csak a magyar törvényhozás beleegyezésével történhetett, méghozzá az osztrák és a magyar kormány közti egyeztetést követően az osztrák törvényhozással azonos szövegezésben.³⁵

Mindezekből a fegyveres erő feletti hatalommegosztás tekintetében az látható, hogy a végrehajtó hatalmat miniszterei útján gyakorló uralkodó rendkívül széles jogosítványokkal rendelkezett, melyek a parlamenti jogosítványok miatt „csak” a védrendszer átfogó átalakítására, valamint a költségvetési és humán erőforrás fedezet módosítására nem terjedtek ki, amelyek azonban a hadügy tekintetében az eldöntendő kérdések gerincét adják. A végrehajtó hatalom illetően – a haderőhöz kötődő, de afeletti³⁶ –

³³ Ferdinandy Gejza i.m. (1895) 280. o.

³⁴ A magyar korona országai és az Ő Felsége uralkodása alatt álló többi országok között fenforgó közös érdekű viszonyokról, s ezek elintézésének módjáról szóló 1867. évi XII. törvénycikk 12. §.

³⁵ A magyar korona országai és az Ő Felsége uralkodása alatt álló többi országok között fenforgó közös érdekű viszonyokról, s ezek elintézésének módjáról szóló 1867. évi XII. törvénycikk 13. §.

³⁶ Ezt Kmety Károly úgy fogalmazta meg, hogy „A közös hadsereg és honvédség vezérletének, vezényletének és belső ügyei igazgatásának legfőbb hatóságát a királyi felség személyesen gyakorolja, mint legfőbb hadúr. A hadúri jog vagy hatalom az alkotmányos magyar királyi hatalom része, közjogilag azonos e hatalom egyéb nyilvánulásaival. A hadúri hatóság nem avatja specialiter katonai jellegűvé a királyi méltóságot, nem is kapcsolja azt szorosabban az állami organismus egyik részét képező hadiszervezethez, hadsereg, vagy honvédséghez. Ezért a legfőbb hadurat a katonai jellegű hatóságokhoz épp úgy nem sorozhatjuk, mint a hadügynek alkotmányos vezetésére, intézésre hivatott ministereket, a közös hadügyi és m. kir. honvédelmi ministert sem.” Lásd: Kmety Károly: A magyar

túlsúlyát pedig csak fokozza, hogy az uralkodó, mint legfelsőbb hadúr, vagyis – mondjuk úgy – mint a parancsnokok parancsnoka bármely katonai büntető ügyben adott esetben dönthetett az eljárás megindításáról a *ius gladii et aggratiandi*val,³⁷ melyet még az 1912. évi katonai bünvádi perrendtartások³⁸ is fenntartottak, és amelyet tradicionális elemként még a két világháború között is megillették előbb a nemzeti hadsereg fővezérét,³⁹ majd az államfőt.⁴⁰

A politikai kompromisszumot és a közjogi kereteket megadó kölcsönös lépéseket, és az alapvető hatalmi jogosítványok megosztását követően tehát a törvényi szabályozás kompromisszumos kialakítására

közigazgatási jog kézikönyve. Budapest: Politzer-féle könyvkiadó-vállalat kiadása, 1907, 744. o.

³⁷ E tekintetben a hazánkban használt, de be nem cikkelyezett osztrák katonai bünvádi perrendtartás mellett, hogy a honvédség tekintetében a bírói felsőbbbségi jogot a honvédség főparancsnokának tartja fenn, a következőket jegyzi le: „Bírói felsőbbbségi jogot gyakorolnak azon katonai parancsnokok, kiket a büntetés és megkegyelmezés joga vagy már a törvény szerint állásuknál fogva, vagy átruházott hatáskörben megillet. A büntető és megkegyelmezési jog magában foglalja a büntető törvények áthágói üldözésének, befoglalásának, kihallgatásának és fölöttük ítélethozatalnak elrendelésére, a hozott ítéleteknek, végzéseknek és határozatoknak, felsőbb bíróságok részére fenn nem tartott esetekben megerősítésére, kihirdetésére és végrehajtására, végre az ítéletek (végzések) enyhítésére vagy az elítélteknek teljesen is megkegyelmezésére való hatalmat, amennyiben ezen megkegyelmezési jog a szabályok szerint korlátozva nincs” A katonai bűnperrendtartás fordítása. 38-39. §. Budapest: Légrády Testvérek, 1885. 2. o.

³⁸ Lásd: a közös hadsereg katonai bünvádi perrendtartásáról szóló 1912. évi XXXII. törvénycikk 3. §-át, valamint a honvédség katonai bünvádi perrendtartásáról szóló 1912. évi XXXIII. törvénycikk 3. §-át.

³⁹ Lásd: A honvédelmi miniszter 13364/eln. 13. (12.) 1920. számú körrendelete a magyar nemzeti hadsereg fővezérét megilletett illetékes parancsnoki jogokról való intézkedés tárgyában.

⁴⁰ „A végrehajtó hatalmat a kormányzó kizárólag a nemzetgyűlésnek felelős minisztérium által gyakorolja. Minden rendelkezése és intézkedése, ideértve a fegyveres erőre vonatkozó rendelkezéseit is, csak úgy érvényes, ha az illetékes felelős miniszter ellenjegyzésével van ellátva. Ez azonban nem érinti a kormányzónak a hadügy körébe tartozó azon alkotmányos jogait, amelyek a nemzeti hadsereg vezérletére, vezényletére és belső szervezetére vonatkozólag őt megilletik.” Az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló 1920. évi I. törvénycikk 13. §.

született megoldásként az a séma, amely törvényesítette a közös hadsereg, a honvédség és a népfelkelés intézményit, s utóbbi kettőt a közös haderő kiegészítő részeként határozta meg. A vérendszeri törvények tehát egy új szisztémát hoztak létre, melyben az Osztrák-Magyar Monarchia fegyveres védelmének alapját a véderőről szóló 1868. évi XL. törvénycikk, a honvédségről szóló 1868. évi XLI. törvénycikk, valamint a népfelkelésről szóló 1868. évi XLII. törvénycikk határozta meg.

Ezek a klasszikus fegyveres erőkről rendelkeztek, azonban azok hatáskörét nem választották el szigorúan a belrend fenntartásától. A véderőről szóló törvény úgy fogalmaz, hogy „A hadsereg és hadi tengerészet hivatása Ő Felsége összes birodalma mindkét állama területének külellenségek elleni megvédése és a belrend és biztosság fentartása. [...] A honvédség háború idején a hadsereg támogatására és a belvédelemre, béke idején pedig kivételesen a belrend és biztosság fentartására is van hivatva. [...] A népfelkelés háború idején a védelmi erőnek végső megfeszítése, a hadsereg és honvédség támogatására, az ellenség behatolásának megakadályozása, vagy az országba már benyomult ellenség leküzdése végett.”⁴¹ Ezt a rendeltetést a honvédségről, valamint a népfelkelésről szóló törvények is megerősítették.

Mai szemünkkel nézve – a rossz megszokások és a 20. század dicstelenségei miatt – meglepőnek tűnhet a belrend fenntartásának szerepeltetése a fegyveres erők alaprendeltetésében. Erre több egyértelmű magyarázat is létezik. Egyrészt ekkor még Magyarországon nem létezett országosan szervezett rendőri erő, sőt a neoabszolutizmus önkényét fenntartó osztrák csendőrség – zsandárság – is feloszlásra került.⁴² Másrészt az ország területét, népességének létszámát és nemzetiségi összetételét, valamint a korszak biztonsági kihívásait – köztük mások mellett a határok védelmét, a migrációs kérdéseket, valamint a munkásmozgalmi irányzatok megerősödését – is figyelembe véve, a jogalkotó egyértelműen a speciális szabályozás mellett foglalt állást, azon lehetőség megtartásával, hogy a fenyegető veszélyek elhárítására az állami erőszak-szerveket a leghatékonyabb körben, a hatékonyság maximalizálásával

⁴¹ A véderőről szóló 1868. évi XL. törvénycikk 7-9. §-a.

⁴² Lásd: Királyi rendelet 1867. márcz. 23-ról, a csendőrség megszüntetése tárgyában. MRT

használhassák fel, megelőzendő a kivételes intézkedések – vagy ahogy akkor hívták, az ostromállapot – bevezetésének szükségessé válását.⁴³

A fegyveres erők belföldi használatának módozata az úgynevezett katonai karhatalom volt, melynek szabályozása terén garanciaként érvényesült, hogy annak rendezése nem kizárólag a honvédelemért felelős miniszterhez került, hanem részint az igazságügyért, részint a belügyekért felelős miniszterhez telepített jogkörként jelentek meg. Ennek oka nem csak a kormányzati szereplők körében megjelenő kölcsönös kontroll, hanem a katonai karhatalom alkalmazásának felfogásrendje is adta. Katonai karhatalom alkalmazására ugyanis alapvetően a törvényhatóságok – vagyis a kormányzat alárendeltségébe nem tartozó, önkormányzati jellegű helyi hatalom – kérelmére volt lehetőség az érintett miniszterek által szabályozott keretek között. Sokat mondó az a tény, hogy a katonai karhatalom kérdését a kormányzat már az új védtörvények elfogadása előtt, rendeleti szinten szabályozta.⁴⁴ Ez úgy Bécs és Magyarország, mint a kormányzat és a helyi hatalom között egyfajta viszonylagos bizalomról árulkodik, hiszen ezzel lényegében a helyreállított magyar alkotmányos rendszerben úgy nyitottak lehetőséget a fegyveres erők belföldi bevetésére, hogy azok felett a főbb

⁴³ Érdemes ehelyütt megjegyezni, hogy ekkor még Magyarországon az ostromállapotnak nem volt törvényi szabályozása sem a büntetőjog, sem a tág értelemben vett közjog terén. Ezt maga Deák Ferenc is szövé tette a katonai bíróságok hatásköréről szóló törvényjavaslat országgyűlési vitájában. Akkor úgy fogalmazott: „Az ostromállapot szomorú kényszerűség; Isten mentse a hazát, hogy rá szükség legyen; de az ostromállapotnál még súlyosabb állapot az, ha nincs törvény, mely azt szabályozza, és ha az ostromállapot törvény helyett önkény lép a sorompóba.” (Idézet Deák Ferencnek a katonai bíróságok hatásköréről szóló 1868. évi vitában december 6-án elhangzott felszólalásából, Az 1865-dik évi december 10-dikére hirdetett Országgyűlés képviselőházának naplója tizenegyeik kötet. Pest: Atheneum nyomda, 1868. 380. o.) A tárgykör törvényi szabályozása azonban csak 1912-re született meg a kivételes hatalom szabályozásával. (Lásd: A háború idejére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvénycikk, valamint Kelemen Roland: A háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tartalmazó 1912. évi LXIII. törvény országgyűlési vitája és sajtóviáshangja. In Parlamenti Szemle 2016/1. szám 70-91. o.)

⁴⁴ Lásd: A m. k. igazságügyminiszeriumnak 1867. jun. 22. kelt rendelete, a katonai karhatalomnak végrehajtásoknál igénybe vétele tárgyában, valamint A m. k. belügyminiszernek 1867. jun 26-án kelt , minden megyei, kerületi, vidéki kormányzóhoz és szabad kir. városok polgármestereihez intézett utasítása, a katonai karhatalomnak használatát és a katonai hatóságokkall jó viszony fentartását illetőleg. MRT

irányítási jogosítványokat még mindig az az uralkodó gyakorolta, aki levezenyelte a forradalom és szabadságharc leverését, majd a megtorlásokat és a neoabszolutizmus kiépítését. Persze ehhez a bizalomhoz szükség volt a már részben ismertetett hatalommegosztási szabályokra éppúgy, mint azok további részletszabályaira.⁴⁵

A speciális szabályokhoz hasonlóan erősítették a parlamentáris hatalommegosztás rendszerét azok a törvények, amelyek a politikailag felelős minisztériumhoz kötötték a király egyes jogainak gyakorlását számos más tárgykör mellett a hadügy vonatkozásában is. Ezekről Kmety Károly jegyzi le, hogy „... az 1886: XX. és 1890: V. t.-cz. értelmében a népfölkelésnek és honvédségnek az ország területén kívüli alkalmazásához – ha az országgyűlés nincs együtt – az összminisztérium beleegyezése kell, az 1891: VIII. t.-cz. szerint a bosnyák csapatok Ő Felsége rendeletére a miniszterium beleegyezésével hozhatók magyar területre; szaporításukhoz is a ministerium beleegyezése szükséges...”⁴⁶ Igaz ugyan, hogy az uralkodóhoz kötött kormányzat e tekintetben rugalmas kontroll volt, mégis kiemelendő, hiszen a hadügyi kérdésekben a magyar országgyűlés – a kormányzati többség ellenére is – többször szembement az uralkodói akarattal. Ez több esetben úgy nyilvánult meg, hogy a kettős kötöttségben lévő kormányzat végül visszavonta egyes javaslatait,⁴⁷ amelyek benyújtását az uralkodó szorgalmazta.

A királyi hatalom korlátozására hivatott rendelkezések mellett a véderőről szóló törvények már 1868-tól figyelmet fordítottak a fegyveres erő feletti hatalom felelősségi kérdéseire, valamint az országgyűlés kontroll-lehetőségeire is, amikor a Magyar Királyi Honvédség kérdéseiben a politikai felelősséget a honvédelmi miniszterhez kötötték, akinek működése egyúttal érvényességi kelléke is volt a Honvédség feletti érdemi döntéseknek.

A véderőről szóló 1868. évi XL. törvénycikk a honvédség fölötti rendelkezés körében kikötötte, hogy „a honvédség a honvédségi törvény értelmében, béke idején közigazgatási tekintetben a honvédelmi miniszternek, katonai ügyekben pedig a honvédség főparancsnokának van

⁴⁵ Lásd: Szolgálati Szabályzat a Magyar Kir. Honvédség számára: XI. Fejezet – A közrend és biztonság fõntartása. Budapest: Pesti Könyvnyomda-Részvény-Társulat, 1875. 225-234. o.

⁴⁶ Kmety Károly i.m. (1907) 20. o.

⁴⁷ Példaként lásd: Farkas Ádám: A dualizmus katonai büntetõjogi vitájának nyitánya. In Iustum Aequum Salutare 2014/4. szám 101-111. o.

alárendelve. Ellenben háboru idején közigazgatási tekintetben ugyancsak a honvédelmi miniszter, katonai ügyekben pedig a király által kinevezett hadvezér alatt áll.⁴⁸ Ez annál inkább fontos volt, mivel bár a katonai döntések meghozhatók voltak a miniszter befolyása nélkül, de aligha képzelhető el azok előkészítése, fogamatba vétele és háttérének megteremtése a hadügyi közigazgatás hiányában, amelyre nézve már a miniszter döntési jogköre – és vele politikai felelőssége – állt fenn. Ez a szabályozás 1889-re annyiban változott, amennyiben a törvény szélesítette a honvédelmi miniszter hatáskörét, hiszen kimondta: „A honvédség minden ügyei a honvédelmi miniszter hatáskörébe tartoznak. A közelebbi határozatok a honvédségi törvényben foglaltatnak. Háboru idején az összes honvédség katonai tekintetben az Ő Felsége a király által kinevezett hadvezér alatt áll.”⁴⁹ E tekintetben látható, hogy a húsz esztendő politikai harcainak eredményeként a törvényalkotás kimondta, hogy a Magyar Királyi Honvédség alapvetően a honvédelmi miniszter hatáskörébe tartozik, s az uralkodó közvetlen befolyását garantáló hadvezetést csak arra az időszakra tartotta fenn, amikor a honvédség feladata egyébként is a közös haderő kiegészítése volt, nevezetesen a háború időszakára. A törvény egyébként ugyanezt mondta ki a népfelkelésről is.

1912-re a szabályozás annyiban változott, amennyiben már egyértelművé vált, hogy azokat nem a véderő törvényben szükséges részletezni, hanem a honvédségről szóló különálló törvényben, amely lényegében speciális szabályként határozza meg a Magyar Királyi Honvédség közjogi helyzetét és sajátosságait a közös haderőhöz mérten. Ennek folyományaként ekkor már a honvédségről szóló 1912. évi XXXI. törvénycikk mondta ki, hogy „A honvédség kivételesen a magyar szent korona országain kívül is alkalmazható, de ehhez mindannyiszor az országgyűlés hozzájárulása szükséges. Csak az országgyűlés együtt nem léteben, s ha a halasztásból veszély származhatnék, rendelheti el Ő Felsége, a magyar összministerium felelőssége s az országgyűlésnek, annak legközelebbi összejövetelekor azonnal kikérendő utólagos jóváhagyása mellett, a honvédség alkalmazását a magyar szent korona országain kívül is.”⁵⁰ Ebben a rendelkezésben az országgyűlés általi döntést határozta meg főszabályként a jogalkotó, amihez képest az összminisztérium felelőssége

⁴⁸ 1868. évi XL. törvénycikk a véderőről, 49. §.

⁴⁹ 1889. évi VI. törvénycikk a véderőről, 57. §.

⁵⁰ 1912. évi XXXI. törvénycikk a honvédségről, 2. §

mellett meghozott halaszthatatlan döntésre csak akkor kerülhetett sor, amikor az országgyűlés épp nem volt együtt.

A honvédség ügyei tekintetében a honvédtörvény kimondta – a korábbi tradíciókat követve –, hogy „a honvédség minden ügye a honvédelmi minister hatáskörébe tartozik.”⁵¹ A katonai vezetés és felügyelet tekintetében azonban pontosításra kerültek a jogkörök, s a korábbi szabályozás expressis verbis is megfogalmazásra került azzal, hogy „A tisztán katonai vezetés és felügyelet végett Ő Felsége a honvédelmi minister meghallgatása után, a honvédség főparancsnokául egy magasabb rendfokozatu tábornokot nevez ki”.

A honvédség főparancsnokát azonban a jogalkotó nem helyezte teljesen közvetlen kapcsolatba az uralkodóval. A törvény ugyanis kimondta, hogy a főparancsnok a hatáskörébe vágó minden jelentős kérdésről köteles a minisztert tájékoztatni, ahogy azt is, hogy a miniszteri rendeletek végrehajtásáról köteles jelentést tenni. Ezek közül az előbbi fontossága emelendő ki, hiszen azzal a jogalkotó a folyamatos tájékoztatás mellett megadta a magyar kormánynak azt a lehetőséget, hogy ellentétek esetén kormányzati politikai, vagy ha az nem elég, országgyűlési úton próbáljon érvényt szerezni politikai akarátának. Ezzel az országgyűlés jogkörei is áttételesen erősödtek, hiszen a honvédelmi miniszter az országgyűlés felé tartozott felelősséggel.

Ezen felelősségi rendszer fejlődése és cizellálódása mellett érdemes azonban megjegyezni, hogy a haderő rendeltetése és a felette gyakorolt kontroll rendszere jelentős változásokon nem esett át. Annak ellenére, hogy időközben megerősítésre került a főváros és nagyobb városok államrendőrsége, létrejött az országosan szervezett csendőrség, majd megszületett a határszéli rendőrség és a képviselőházi őrség is, a korszakban mindvégig fennmaradt a véderőről szóló törvény és a honvédségről szóló törvény szerinti – a belrend fenntartására is kiterjedő – rendeltetése a fegyveres erőnek. A honvédségről szóló 1890. évi V. és 1912. évi XXXI. törvénycikk e rendeltetés meghatározást első szakaszaiban mindvégig fenntartotta.

Az első világhégés után az alkotmányosság helyreállítását követően ez a séma jelentősen nem változott, azzal a különbséggel, hogy a végrehajtó hatalom csúcsán megjelenő államfő már nem a bécsi körök által meghatározott közös uralkodó, hanem a kormányzó volt. Időközben a magyar állam fegyveres védelmi rendszere még tovább fejlődött, hiszen

⁵¹ 1912. évi XXXI. törvénycikk a honvédségről, 13. §

tovább erősödött az államrendőrség és a csendőrség szervezete, valamint a korábbi szervek mellett a folyamőrség⁵² és a vámőrség⁵³ is önállósításra, illetve újraszabályozásra került. Az ország területe és a békediktátum miatt a Magyar Királyi Honvédség létszáma is kíméletlen megcsonkításon ment át, ami mellett a csendőrség és az államrendőrségek létszáma arányaiban megnövekedett a fegyveres erőhöz képest. Ennek ellenére a Magyar Királyi Honvédség belügyi feladatai nemhogy szűkültek, inkább szélesedtek, vagyis a képességek csökkenése miatt az állam fegyveres védelmén belül megnőtt azoknak a feladatoknak a száma, amelyek ellátásába a fegyveres erő is bevonható volt. A m. kir. honvédségről szóló 1921. évi XLIX. törvénycikk első szakasza ugyanis úgy egészítette ki a rendeltetés meghatározását, hogy „A magyar állam fegyveres ereje a m. kir. honvédség. A m. kir. honvédség feladata a belső rendnek és biztonságnak fentartása s az ország határainak megvédése.”⁵⁴ A két világháború közötti időszakban a fegyveres védelem szervezésének és törvényi szabályozásának rendszere mutatott változásokat 1939-ben közvetlenül a második világhétség előtt mutatott jelentős változásokat az első honvédelmi törvény megalkotásával.

A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk jelentős újítása egyrészt, hogy a korábbi hatalommegosztási sémát békeidőben érintetlenül hagyva megszervezte a Legfelsőbb Honvédelmi Tanácsot. Ahogy a törvény fogalmaz: „A honvédelmi érdekek mind békében, mind háborúban való minél hathatósabb kielégítésének és az e végből szükséges intézkedések összhangjának biztosítása céljából Legelső Honvédelmi Tanács (az alábbiakban Tanács) szerveztetik.”⁵⁵ A Tanács elnöke a miniszterelnök, amennyiben azon nem az államfő elnököl. Rendeltetése – mint látható – a honvédelem hathatósabb békeidejű és háborús szervezésének irányítása.

A kormányzati munka vonatkozásában a törvény rögzíti, hogy „A Legelső Honvédelmi Tanács által megállapított irányelvek alapulvételével

⁵² A magyar királyi folyamőrség szervezéséről, létszámának, kiegészítési módjainak és felfegyverzésének megállapításáról szóló 1922. évi XIV. törvénycikk.

⁵³ Lásd: A m. kir. minisztérium 1921. évi 6.200. M. E. számú rendelete a vámőrség létesítéséről. MRT, valamint a vámjog szabályozásáról szóló 1924. évi XIX. törvénycikk.

⁵⁴ A m. kir. honvédségről szóló 1921. évi XLIX. törvénycikk 1. §

⁵⁵ A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk 3. §.

minden miniszter már béke idején idejekorán megtesz minden olyan előkészítő intézkedést, amely szükséges ahhoz, hogy a vezetése alatt álló, valamint a felügyelete alá tartozó hatóságok, hivatalok, üzemek és egyéb intézmények feladataikat háború esetén és minden más, a honvédelem érdekében fokozottabb erőfelfejtést igénylő rendkívüli helyzetben (a szükséghez képest csökkentett, létszámmal is) zavartalanul ellássák. E végből mindegyik miniszter már béke idején megállapítja a fentemlített szerveknek a rendkívüli helyzet, esetére szóló működési tervét.”⁵⁶

A honvédelmi törvény emellett lényegében újraszabályozta a honvédelem intézményeit, magába olvasztva mások mellett a levetkötelezettség intézményének szabályait, a hadkötelezettség, a hadkiegészítés, a légvédelem, továbbá a tartalékállomány és a szolgálatteljesítés szabályait, valamint a Magyar Királyi Honvédség szabályozását is. Ez utóbbi vonatkozásában a törvény tovább bővítette a honvédség rendeltetését, amikor úgy fogalmazott, hogy a „magyar állam hadereje a m. kir. honvédség. A honvédség feladata az országnak külső ellenség ellen való megvédése, a honvédelmi határszolgálat ellátása, közreműködés egyéb határőrizeti és határellenőrzési, továbbá a folyamrendészeti szolgálatban, valamint az ország belső rendjének és biztonságának fenntartásában az erre vonatkozó külön rendelkezések szerint.”⁵⁷

Fontos emellett az a rendelkezés is, hogy a honvédelmi törvény előzetesen rögzítette, hogy a földművelésügyi miniszter alárendeltségébe tartozó méneskar a honvédség szerves részeként értendő, ahogy azt is, hogy háború esetén „a m. kir. csendőrség, a m. kir. rendőrség, a m. kir. pénzügyőrség és az állami erdészet fegyveres személyzetének az a része, amely a hadi események miatt működését megszüntetni kénytelen, a honvédséghez csatlakozik.”⁵⁸ Ezzel ugyanis a jogalkotó már előzetesen meghatározta a fegyveres védelmi rendszer átalakulásának fő irányát a háborús időszakra nézve.

Az első honvédelmi törvény fontossága nemcsak a honvédelem hatékonyságának növelésében és az egyes részterületek újraszabályozásában ragadható meg, hanem témánk szerint abban is, hogy törvényi szinten szabályozta a honvédelem szinte egészét, s rendelkezései között a fentiekén túl szerepeltek a mai értelemben vett különleges jogrendi

⁵⁶ A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk 4. §.

⁵⁷ A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk 14. §. (1)-(2) bekezdése.

⁵⁸ A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk 14. §. (4)-(5) bekezdése.

felhatalmazó szabályok, valamint a honvédelmi kötelezettségek széles körű rendszerének szabályozása, amivel a jogalkotó kimerítő szabályozást adott és egy jelentős lépést tett a honvédelem jogállami szabályozása terén.

Az első polgári időszak, vagyis az 1867 és 1944 közötti alkotmányos időszak tekintetében tehát azt láthatjuk, hogy a fegyveres erő rendeltetése alapvetően a külső támadások elleni védelemre szorítkozott, azonban abban speciális – és külön szabályozott – feladatkörként megjelentek a belrend fenntartásával kapcsolatos feladatok, sőt azok folyamatosan bővültek az idő előrehaladtával. Ezzel kapcsolatban a korszakra vonatkozó szakirodalomból a militarizmus címszava lenne idézhető, ami mellett azonban mindenképp szükséges figyelembe venni azt a tényt, hogy a 19. század vége, illetve a 20. század első fele egy olyan időszak, amelyben a maihoz meglehetősen hasonló biztonsági környezetváltozással kellett szembenéznie az államnak. A klasszikus államközi konfliktusok fenyegetése mellett a migrációs kihívások, az államhatár rendje ellen elkövetett cselekmények, valamint a politikai tömegmozgalmak elterjedése és az erőszakos cselekményekre is nyitott tömörülések jelenléte mind-mind afelé mutatott, hogy az állam erőszak monopóliuma terén egyszerre kell érvényesíteni a jogállamiság és az alkotmányos parlamentarizmus kritériumait, valamint fenntartani a hatékonyságot.

Ennek a szemléletnek a visszatükröződése volt az, hogy a fegyveres erő feladatkörében külön szabályozással, valamint a kormányzaton belüli feladatmegosztással ugyan, de mindvégig jelen volt a belügyi szolgálatteljesítés helyhatóságilag is igényelhető karhatalmi esetköre, valamint az első világhégés után a határvédelemmel kapcsolatos feladatrendszer, miközben az állam fegyveres védelmi rendszere folyamatos fejlődésben és differenciálódásban volt a rendészeti ágazathoz tartozó katonai karakterű szervek létrehozásával és megerősítésével.

Fontos e korszakkal kapcsolatban leszögezni, hogy a fegyveres erők vezérlete, vezénylete és belső szervezete tekintetében az államfő vezette végrehajtó hatalom jogosítványai voltak túlsúlyban, amely megosztást az 1867-es kiegyezés törvényesítette. Ezzel a végrehajtó hatalom kezében egy hatékony és operatív jogkör csoportosult a fegyveres védelem terén, ami alkalmasnak mutatkozott a legtöbb kihívás kezelésére, azonban nem nyitott teret az alkotmányos rend esetleges erőszakos megváltoztatására, vagy a parlamentáris működés erővel való korlátozására.

A végrehajtó hatalom jogköreivel szemben azonban mindvégig ott voltak a törvényhozó klasszikus jogosítványai, vagyis a fegyveres védelem intézményesítésének, költségvetésének és létszámának meghatározására vonatkozó jog, valamint a kormányzat politikai felelősségre vonásának lehetősége,⁵⁹ továbbá egy széles társadalmi konszenzus, amely a mindig kiújuló politikai viták ellenére valóban alapvetésként ismerte el, hogy a haza és a nemzet függetlenségének, rendjének és biztonságának védelme olyan nemzeti ügy, amelyhez a szükséges feltételeket meg kell teremteni és fenn kell tartani.

Ezt a rendszert aztán a második világháború végével tombolásba kezdő totalitarizmus a maga mindent átpolitizáló és hatalmi eszközzé tevő szemléletével előbb nyilas, utóbb kommunista színezetben teljesen újraértelmezte, s annak számos kontroll intézményét kiüresítve történelmileg megbélyegezte, hosszú távra kényszerpályára terelve ezzel a fegyveres védelem kérdését.

3. A FEGYVERES ERŐ RENDELTETÉSÉNEK ÉS KONTROLLJÁNAK RENDSZERVÁLTÓ MODELLJE ÉS ANNAK KRITIKÁJA

Az 1989-es rendszerváltozást követően közismert, hogy Magyarország fegyveres védelme jelentős változásokon ment keresztül, amelyek jó része a leépítés jellemzőjével írható le. Ezek egy része okszerűnek tekinthető úgy a munkásőrség, mint a belügyminisztérium hírhedt szervezeti elemei terén, másik része – így a Magyar Néphadseregéből újra Magyar Honvédséggé alakuló haderő, a Határőrség és a Rendőrség képességeinek drasztikus csökkentése – azonban a történelmi és politikai indulatoktól táplált, a stratégiai szemléletet mellőző, indulati cselekménynek tekinthetők. Ezek részletezése jelen tanulmánynak nem célja, a rövid kitekintés azonban szükségszerű volt ahhoz, hogy kontextusba helyezzük azt az alapvetően alkotmányos szabályozási szisztémát, amely ezen szervek rendeltetése, valamint a felettük kialakított hatalommegosztás vonatkozásában kialakításra került az átalakításokkal párhuzamosan.

⁵⁹ E tekintetben nem elfelejtendő, hogy a dualizmus országgyűlésében a kormányzati többség ellenére is több kormányjavaslat bukkant el. A katonai vonatkozású előterjesztések tekintetében élesen példázzák ezt a katonai bíróságok hatáskörére vonatkozó törvényjavaslatok. Lásd Farkas Ádám: A dualizmus katonai büntetőjogi vitájának nyitánya. In *Iustum Aequum Salutare* 2014/4. szám, 101-111. o.

Fontos leszögezni azt, hogy a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény megalkotásától kezdve alapvetően nem rendelkezett a fegyveres erőre vonatkozó fejezettel. Ezt a szabályozási sémát az alkotmányos kontroll megerősítése érdekében a rendszerváltozás hívta életre. Ezzel a megoldással a jogalkotó úgy döntött, hogy a fegyveres erő feletti hatalommegosztás szabályain túl annak rendeltetését is a törvényi szintről a kartális alkotmány szintjére emeli. Ennek az 1989-es történelmi szituációban – amikor is többek attól tartottak, hogy a pártállam restaurálása a fegyveres szervek felhasználásával megy majd végbe – garanciális jelentősége volt.

Ezzel azonban az alkotmányozó hatalom hosszú távra bebetonozta az ideiglenes történelmi szituáció indulatai által generált szabályokat is, méghozzá úgy, hogy azok megalkotásakor, majd az alkotmányos szabályok későbbi módosítása során sem volt nyitott a korábbi történelmi minták mérlegelésére, vagyis a végrehajtó hatalommal szembeni bizalom fegyveres védelem terén történő restaurálására.

Az 1989-es fordulatot követő szabályozási szisztémába a fegyveres erők és a rendőrség című új VIII. fejezetet az 1989. évi XXXI. törvény 26. §-a iktatta be. Ezzel az 1949. évi XX. törvény köztársasági szövege úgy fogalmazott, hogy a „fegyveres erők (Magyar Néphadsereg, Határőrség) alapvető kötelessége a haza katonai védelme. A fegyveres erők feladatait és a rájuk vonatkozó részletes szabályokat alkotmányerejű törvény határozza meg. A rendőrség alapvető feladata a közbiztonság és a belső rend védelme. A rendőrséggel és az állam biztonságával összefüggő részletes szabályokat alkotmányerejű törvény határozza meg.”⁶⁰ Ez a megfogalmazás egyértelműen a – minősített – törvényhozói akaratra bízta a feladatok részletes megállapítását, vagyis a katonai védelem tartalmának meghatározását. Ezzel az alkotmányos kontroll lehetősége nem gyengült, csupán a törvényi szintű szabályozás révén egyrészről az alkotmány módosítási kényszeréből vonta ki a szabályozást a körülmények változása eseteire, illetve az alkotmánybírói kontroll előtt is megnyitotta a feladatmeghatározás feletti jogállami örökődést. A szabályozás szigora ekkor alapvetően a csapatmozgásokra vonatkozó döntések – szűk kivételek melletti – előzetes országgyűlési hozzájáruláshoz kötésében nyilvánult

⁶⁰ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvénynek az 1989. évi XXXI. törvény 26. §-ával megállapított 40/A. § (1) és (2) bekezdése.

meg,⁶¹ valamint már ekkor rögzítette a felhasználás szükségállapoti szabályozását⁶² és vele azt a szándékot, hogy a fegyveres erő belföldön csak minősített időszakban lásson el rendszerszintű – átfogó erőmozgatással járó – feladatokat.

A rendszerváltozás a honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény többszöri módosítását is magával hozta. A szabályokat több lépcsőben igazította a jogalkotó a megváltozott alkotmányos környezethez és ez a fegyveres erők feladatainak meghatározását is többször érintette. A törvény 1989. december 5-e és 10-e között hatályos szövege szerint: „A fegyveres erők: a Magyar Néphadsereg és a Határőrség. A polgári védelem katonai állománya a Magyar Néphadsereghez tartozik.”⁶³ Ebből jól látható, hogy a létszámok – és a technikai felszereltség – tekintetében volt azért jogalapja elvi síkon a rendszerváltók félelmeinek, hiszen nem is fért ahhoz kétség, hogy az akkor még jelentős létszámú és sorállománnyal rendelkező Néphadsereg és Határőrség, vagyis együtt a fegyveres erők alkották a legjelentősebb fegyveres hatalmi tényezőt az országban, amibe, mint látjuk, a polgári védelem katonai állománya is beletartozott. Ezek feladatait a törvény a következőkben határozta meg:

„a) a Magyar Népköztársaság területének, függetlenségének, szocialista állami, gazdasági és társadalmi rendjének, valamint békéjének védelme külső támadással szemben;

b) a Magyar Népköztársaság államhatárainak őrzése;

c) a nemzetközi szerződésekből folyó katonai kötelezettségek teljesítése;

d) a honvédelem szempontjából fontos létesítmények őrzése és más hátszágvédelmi feladatok ellátása;

e) közreműködés az állam- és közbiztonság védelmében;

f) közreműködés a polgári védelem feladatainak ellátásában;

g) segítségnyújtás elemi csapás vagy egyéb közveszély esetén;

h) közreműködés a népgazdasági feladatok végrehajtásában, valamint

⁶¹ Lásd: A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvénynek az 1989. évi XXXI. törvény 26. §-ával megállapított 40/B. § (1) bekezdése.

⁶² Lásd: A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvénynek az 1989. évi XXXI. törvény 26. §-ával megállapított 40/B. § (2) bekezdése.

⁶³ A honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény (a továbbiakban: Hvt1976.) 16. § (1) bekezdése.

i) részvétel az ifjúság nevelésében.”⁶⁴

Jól látható, hogy ebben a szabályozási modellben még a fegyveres erőknek jelentős belföldi közreműködő feladatai voltak, melyeket aztán a folyamatos törvénymódosításokkal vágott vissza a jogalkotó az alkotmányos szinten kialakított keretek közé. Az 1989. december 11-től 31-ig hatályos szövegből a jogalkotó már az e) pont szerinti feladatot – pontosan a belföldi fellépés törvényes alapjainak elvonása és az alkotmányos összhang érdekében – hatályon kívül helyezte. Ezt követően az állam és a haderő elnevezésével kapcsolatos módosítások mellett az 1990. november 13-tól 1991. július 22-ig hatályos szöveg hozott újabb jelentős feladatköri változásokat. Egyrészt az a) pont szerinti feladatból kikerült a társadalom politikai rendjének védelme, másrészt az i) pont szerinti feladat helyébe a Magyar Honvédség tényleges állományának oktatása és képzése lépett. Ezzel tehát kirajzolódott a rendszerváltó rendeltetéshez igazodó feladatrendszer a honvédelmi törvény szintjén is, mely lényegét tekintve az 1989-es politikai szisztéma honvédelmi feladat koncepciójának lenyomataként értelmezhető.

A rendszerváltó rendeltetés-meghatározás alkotmányos szisztémáját először a Határőrség vonatkozásában az 1993. évi CVII. törvény 2. §-a bontotta meg,⁶⁵ a feladatok részletezésével, és ezáltal a törvényi mozgástér szűkítésével. Ez a megszorítás azonban azzal az értelmezéssel is együtt járt, hogy a fegyveres erők körében az újonnan részletezett feladatokat az Alkotmány a Határőrség feladatkörébe utalta, így az nem értelmezhető a Magyar Honvédség feladataként, vagyis a szabályozás a Honvédség feladatkörét is érintette.

A Magyar Honvédség vonatkozásában az alkotmányos szisztémát már egy új honvédelmi törvény, a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény határozta meg 1994. január 1-jétől. Eszerint: „A Magyar Köztársaság fegyveres erői: a honvédség és a határőrség. A honvédség általános hadkötelezettségen alapuló – keretrendszerű – reguláris haderő. A

⁶⁴ Hvt1976. 16. § (2) bekezdése.

⁶⁵ „40/A. § (1) A fegyveres erők (Magyar Honvédség, Határőrség) alapvető kötelessége a haza katonai védelme. A Határőrség rendészeti feladatkörében ellátja az államhatár őrzését, a határforgalom ellenőrzését és a határrend fenntartását. A fegyveres erők feladatairól és a rájuk vonatkozó részletes szabályokról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.” Lásd: A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvénynek az 1993. évi CVII. törvény 2. §-ával megállapított 40/B. § (1) bekezdése.

határőrség rendészeti feladatkörében ellátja az államhatár őrzését, a határforgalom ellenőrzését és a határrend fenntartását. A határőrségre vonatkozó részletes szabályokat külön törvény állapítja meg.”⁶⁶ Az új honvédelmi törvény a fegyveres erők feladatait a fenti kitételek keretei között a következőkben határozta meg:

„a) Magyarország területének, függetlenségének, lakosságának és anyagi javainak fegyveres védelme külső támadással szemben;

b) az államhatár őrzése és védelme;

c) az ország légterének védelme;

d) közreműködés az Alkotmány 40/B. §-ának (2) bekezdése⁶⁷ szerinti fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett erőszakos cselekmények elhárításában;

e) a nemzetközi szerződésekben (így különösen az ENSZ Alapokmányában) foglalt katonai kötelezettségek teljesítése;

f) a honvédelem szempontjából fokozott védelmet igénylő létesítmények őrzése és védelme;

g) közreműködés a polgári védelmi feladatok ellátásában;

h) segítségnyújtás elemi csapás, ipari szerencsétlenség, illetőleg közveszély vagy közérdekű üzem működésének megzavarása, vagy jelentős méretű egyéb katasztrófa esetén;

i) részvétel humanitárius segítségnyújtásban;

j) térítés ellenében katonai szakértelmet és speciális műszaki eszközöket igénylő rendezvényekben való közreműködés;

k) állami szervek részére térítés ellenében építési és egyéb feladatok ellátása.”⁶⁸

⁶⁶ A honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény (a továbbiakban: Hvt1993.) 21. §

⁶⁷ A rendelkezés a szükségállapot hazai szabályozásának keretében tette lehetővé a Magyar Honvédség belföldi igénybe vételét arra az esetre, ha az országban polgárháborús helyzet, erőszakos hatalomátvétel kísérlete, vagy a rendőrség által nem kezelhető tömeges és súlyos zavargások alakulnának ki. A 40/B. § (2) bekezdés szövege szerint: „A fegyveres erőket az alkotmányos rend megdöntésére, vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekmények esetén, az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően kihirdetett szükségállapot idején lehet felhasználni, akkor, ha a rendőrség alkalmazása nem elegendő.”

⁶⁸ Hvt1993. 22. § (1) bekezdése.

Ezen a feladatrendszeren lényegében csak az e) pont tekintetében történt változás az ENSZ-re vonatkozó példálózó kitétel bővítésével az Észak-atlanti Szerződés Szervezetéhez történő csatlakozás és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet vonatkozásában. A felsorolás ezen túlmenően kiegészítésre került egy új l) pont szerinti feladattal az 1998. évi LXXXIX. törvény alapján, miszerint a fegyveres erő feladata lett a talált robbanótesteknek a kijelölt katonai szervezetek által történő tűzszerészeti mentesítése, illetőleg – kormányrendeletben meghatározott esetben – egyéb tűzszerészeti feladatok térítés ellenében való végrehajtása.

Ezt követően a fegyveres erők feladatkörét a 2000. évi XCI. törvény 5. §-a egészítette ki a nemzetközi szerződésből eredő kollektív védelmi feladatokkal, ami a NATO csatlakozási folyamattal vált szükségessé. Ezt követően az alkotmányos szabályozásban a Határőrség fegyveres erők köréből való kiemelése hozott változást a 2004. évi CIV. törvény 4. §-ával, amelyet követően az Alkotmány 40/A. § (1) bekezdése úgy fogalmazott, hogy a „Magyar Honvédség alapvető kötelessége a haza katonai védelme és a nemzetközi szerződésből eredő kollektív védelmi feladatok ellátása.”⁶⁹ Ezt a megfogalmazást – vagyis a törvényi szintű feladat-meghatározás tágabb keretek közé engedését – az 1949. évi XX. törvény egészen a hatályon kívül helyezésig fenntartotta.

Ezt a rendeltetési szisztémát a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény szabályozta újra az immár egyedüli fegyveres erőként fungáló Magyar Honvédségre nézve. Eszerint a Magyar Honvédség feladata volt 2005. január 1-je és 2011. december 31-e között:

a) a Magyar Köztársaság függetlenségének, területének, légterének, lakosságának és anyagi javainak külső támadással szembeni fegyveres védelme,

b) a szövetségi és nemzetközi szerződésből eredő egyéb katonai kötelezettségek – különösen a kollektív védelmi, békefenntartó és humanitárius feladatok – teljesítése,

c) közreműködés az arra kijelölt és felkészített erőkkel a nemzetközi terrorizmus elleni harc katonai feladatainak ellátásában,

d) a honvédelem szempontjából fokozott védelmet igénylő létesítmények őrzése és védelme,

e) a befogadó nemzeti támogatás katonai feladatainak ellátása,

⁶⁹ Lásd: A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvénynek az 2004. évi CIV. törvény 4. §-ával megállapított 40/A. § (1) bekezdése.

f) közreműködés az Alkotmány 40/B. §-ának (2) bekezdése szerinti fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett erőszakos cselekmények elhárításában,

g) talált robbanótestek tűzszerészeti mentesítése, illetőleg egyéb tűzszerészeti feladatok térítés ellenében való végrehajtása,

h) hozzájárulás a katasztrófavédelmi feladatok megoldásához,

i) állami szervek részére térítés ellenében katonai szakértelmet és speciális eszközöket igénylő feladatok ellátása, valamint

j) részvétel az állami protokolláris feladatok teljesítésében.⁷⁰

Ez a szabályozás 2011. január 1-jétől a j) pont tekintetében változott meg, mivel a protokolláris feladatok teljesítésében való részvétel mellett a jogalkotó nevesített feladatként jelenítette meg a j) pont új szövegezésében a magyar állam folytonosságát és függetlenségét megtestesítő erekllye (a Szent Korona és a hozzá tartozó egyes jelvények) teljes körű, illetve egyes kijelölt létesítmények protokolláris jellegű őrzését.

Azt láthatjuk tehát, hogy a különleges jogrendi szabályozást és csapatmozgások szigorú szabályozását a köztársasági alkotmány végig fenntartotta, igaz, ez a szabályrendszer kiegészült a NATO és EU csatlakozás miatti módosításokkal. Ez a szabályozás jól láthatóan szűkebb teret engedett a fegyveres erőknél és a végrehajtó hatalomnak, mint a korábbi polgári modellé, s a belföldi bevetethetőség szinte egészét a különleges jogrendi szabályozás területére helyezte át, alapvetően a szükségállapot és az utóbb kialakított váratlan támadás szabályrendszerébe. Emellett az 1989-ben megalkotott modell túlsúlyos helyzetbe hozta az alkotmányos korlátozást és a törvényhozó előzetes döntési jogosítványait, amivel egyértelműen a korlátozásra és nem az operativitásra, vagy egy kettő közti egyensúlyra helyezte a hangsúlyt.

Érdekes módon, Magyarország Alaptörvénye a NATO és EU kötelezettségen túli csapatmozgások és a különleges jogrend terén – a szabályozás részletezése mellett – fenntartja a rendszerváltók szigorú szemléletét, sőt megerősíti azt, amikor a Magyar Honvédség alapvető feladatait – a törvényi szintű mozgástér jelentős szűkítésével – alkotmányos szinten határozza meg, és azokat kiegészíti a katasztrófavédelemben való közreműködéssel. Ebben a szigorúbb szabályzási rendben az Alaptörvény úgy fogalmaz: „Magyarország fegyveres ereje a Magyar Honvédség. A Magyar Honvédség alapvető feladata Magyarország függetlenségének,

⁷⁰ Lásd: A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény 70. § (1) bekezdése.

területi épségének és határainak katonai védelme, nemzetközi szerződésből eredő közös védelmi és békefenntartó feladatok ellátása, valamint a nemzetközi jog szabályaival összhangban humanitárius tevékenység végzése.”⁷¹ Ezt egészíti ki azzal, hogy „A Magyar Honvédség közreműködik a katasztrófák megelőzésében, következményeik elhárításában és felszámolásában.”⁷² Ezzel az alkotmányozó hatalom meglátásom szerint *expressis verbis* alkotmányos szinten húzta meg a Magyar Honvédség feladatellátásának határait és bizonytalanná tette a feladat-tételezést a 45. cikk (5) bekezdésében adott felhatalmazással. Tisztázatlan ugyanis, hogy melyek azok az új feladatok, amelyeket az Alaptörvényben kell rögzíteni, és melyek azok, amelyeket elégséges a 45. cikk (5) bekezdése alapján a sarkalatos honvédelmi törvényben.

Az Alaptörvény megalkotása egyértelműen maga után vont egy új honvédelmi törvény megalkotását is, aminek kiemelt jelentőségű szabályozási körét jelenti az Alaptörvény 45. cikk alapján a Magyar Honvédség feladatainak taxatív felsorolása. A jogalkotó az új honvédelmi törvénnyel tovább cizellálta a szabályozást, amikor a feladatokat fegyverhasználati joggal és fegyverhasználati jog nélkül ellátott feladatokra bontotta. Ennek megfelelően a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény szerint:

A Honvédség fegyverhasználati joggal látja el a következő feladatokat:

a) a Magyarország függetlenségének, területének, légterének, lakosságának és anyagi javainak külső támadással szembeni fegyveres védelme,

b) a Szent Korona és a hozzá tartozó egyes jelvények őrzése és védelme,

c) a szövetségi és nemzetközi szerződésből eredő egyéb katonai kötelezettségek – különösen a kollektív védelmi, békefenntartó és humanitárius feladatok – teljesítése,

d) a honvédelem szempontjából fokozott védelmet igénylő létesítmények őrzése és védelme,

e) egyes kijelölt létesítmények őrzése és védelme,

f) részvétel a szükségállapot idején az erőszakos cselekmények elhárításában (a továbbiakban: felhasználás),

⁷¹ Magyarország Alaptörvénye 45. cikk (1) bekezdés.

⁷² Magyarország Alaptörvénye 45. cikk (3) bekezdés.

g) talált robbanótestek tűzszerészeti mentesítése, és egyéb tűzszerészeti feladatok térítés ellenében való végrehajtása.

A Honvédség fegyverhasználati jog nélkül látja el a következő feladatokat:

a) közreműködés a katasztrófavédelemmel összefüggő feladatok végrehajtásában,

b) katonai szakértelmet és speciális eszközöket igénylő feladatok ellátása,

c) részvétel az állami protokolláris feladatok teljesítésében,

d) közreműködés a nemzetközi megállapodásban vagy jogszabályban meghatározott hadisírok, katonai és hősi emlékművek fenntartásával kapcsolatos feladatok végrehajtásában és a kegyeleti tevékenységben,

e) közreműködés az állami közfoglalkoztatás feladatainak végrehajtásában.⁷³

Ezen feladatrendszerben a 2012. január 1-jei hatálybalépés óta egyetlen változás történt a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzettel összefüggésben, mivel a jogalkotó 2015-ben a Magyar Honvédség fegyverhasználati joggal ellátott feladataként határozta meg a következőt: a menedékjogról szóló törvény szerinti tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején közreműködés az államhatár őrzésében, az államhatár rendjét közvetlenül veszélyeztető konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezeléséhez szükséges intézkedések végrehajtásában, valamint az államhatár rendje ellen irányuló erőszakos cselekmények elhárításában.⁷⁴

Az alkotmányos feladat-meghatározást ebben a formájában meglátásom szerint az elmúlt több mint huszonöt év értelmezési gyakorlata tette igazán szigorúvá, miközben az megengedően hallgatott több bizonytalanságról is. Egyrészt például arról, hogy ki jogosult megállapítani, hogy Magyarország függetlenségét mely fenyegetések veszélyeztetik, vagyis, hogy egy adott konkrét fenyegetés – legyen az terrortámadás, migrációs válság, vagy épp kibertámadás – eléri-e azt a szintet, ahol már Magyarország függetlensége veszélyben van, és ezért a Magyar Honvédség bevethető. Más részről a törvényi értelmezés hiányában bizonytalanságot mutat például a határ katonai védelmének feladatköre is – szemben például

⁷³ A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Hvt2011.) 36. §-a.

⁷⁴ Hvt2011. 36. § (1) bekezdés h) pontja.

az 1867 és 1944 közti pontos és érthető feladat-meghatározással – hiszen nem kizárólagos az az értelmezés, hogy a katonai védelem alatt kizárólag a haderő hadművelleti szintű tevékenységét, vagy harctevékenységet lehet érteni. Gondoljunk csak ehelyütt a már említett honvéd karhatalomra, vagy a magyar hadtörténetben korábban létező határvadász erőkre, vagy arra a tényre, hogy a Határőrség hosszú időn keresztül, mint fegyveres erő szerepelt az alkotmányos szabályozásban.

A korábbi Alkotmányban és a hatályos Alaptörvényben szereplő feladatszabást és honvédségi szabályozást érdemes azonban a rendőrségre és a nemzetbiztonsági szolgálatokra vonatkozó szabályozás jellegével is együtt szemlélni. Addig ugyanis, amíg a Magyar Honvédségre vonatkozó szabályozás meglehetősen részletes feladatszabást, illetve „bevetési”⁷⁵ korlátozásokat tartalmaz, és ezzel szűkre veszi a törvényi szintű mozgásteret, addig a – létszámában több mint kétszer nagyobb – rendőrségre és a nemzetbiztonsági szolgálatokra vonatkozó alcím meglátásom szerint meglehetősen tág értelmezést és törvényi mozgásteret biztosít. Ez ugyanis úgy fogalmaz, hogy a „rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme”,⁷⁶ illetve, hogy a „nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladata Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése.”⁷⁷ Ezzel a szabályozásban meglátásom szerint egy egyensúlyhiányos állapot lépett fel, hiszen a Magyar Honvédség tekintetében az alkotmány a 45. cikk (1) bekezdésben pontosan tételezi az ellátandó (és ellátható) alapfeladatokat, illetve a katonai műveletekben való részvételről szóló döntés és a különleges jogrend szabályozásában annak földrajzi és jogrendi megszorításait, amíg a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok tekintetében egy tág feladatszabást ad, ami sem földrajzi, sem jogrendi megszorítást nem tartalmaz, és szemben a Magyar Honvédségre vonatkozó szabályanyaggal, a törvényi szintű továbbszabályozásra nézve is kisebb korlátozást jelent.

⁷⁵ Tekintettel arra, hogy a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvényben foglalt definíció a felhasználás és az alkalmazás, szükségszerűnek tartom ezeket kerülni a jobb érthetőség érdekében.

⁷⁶ Magyarország Alaptörvénye 46. cikk (1) bekezdés.

⁷⁷ Magyarország Alaptörvénye 46. cikk (3) bekezdés.

A feladatok ilyen fajta meghatározása és a Magyar Honvédség szigorú keretek közé szorítása meglátásom szerint egy, a jelenlegitől gyökeresen eltérő politikai és biztonsági környezetben kialakult szemléletet tükröz. Az ugyanis nem kérdés, hogy a Magyar Honvédség (had)műveleti szintű, összességében, harctevékenységre való belföldi alkalmazását,⁷⁸ vagy felhasználását⁷⁹ békeidőben nem lehet lehetővé tenni. Látni kell azonban, hogy a Magyar Honvédség már nem kizárólag egy klasszikus hadviselésre berendezkedett tömeghadsereg, hanem egy kisebb létszámú, professzionizált, rendészeti jellegű missziókat is megismert és végrehajtott, megújított fegyveres erő. E minőségében tehát – ahogy nemzetközi környezetben, úgy itthon is – képes lenne arra, hogy békében, különleges jogrend bevezetése nélkül – figyelemmel például a 2015-ös párizsi, vagy a 2016-os brüsszeli terrortámadásokat követő katonai mozgósítás mintájára – közreműködjön a belügyi erők feladatainak ellátásában, támogassa azok működését olyan feladatok keretében, amelyeket külföldön önállóan ellát, vagy amelyeket – például őr, vagy katonai rendész szolgálat keretében – belföldön saját objektumai vonatkozásában is teljesít. Ezt a szemléletet a magyar jogrendszer még nem tudta elsajátítani, hanem egy helytelen és lesarkított értelmezési keret miatt megszorítja a Honvédség bevetésének alkotmányos lehetőségeit, csökkentve ezzel Magyarország fegyveres védelmének operativitását és hatékonyságát, nem utolsósorban pedig a biztonság mértékét és garantálhatóságát. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy Magyarország a jogszabályi szinten feladatkört korlátozó statikus garanciák talaján áll még mindig, ahelyett, hogy a feladatkörök szélesítése mellett a dinamikus – igazságszolgáltatási, elhárítási, politikai kontroll jellegű és más – garanciákat erősítené.

Az elmúlt majd harminc évben részletesen meg nem újított szemlélet miatt, amellyel a jogalkotó a Magyar Honvédség bevetetőségi eseteire tekintett, ma belföldön, alkotmányosan a Magyar Honvédség nem láthat el kiterjedt – belbiztonsági – válságkezelési feladatokat békeidőben.

⁷⁸ A Hvt2011. úgy fogalmaz, hogy „E törvény és a honvédelmet érintő jogszabályok alkalmazásában [...] alkalmazás: a fegyveres erő rendeltetésszerű használata, harctevékenység.” Lásd Hvt2011. 80. § a) pontját.

⁷⁹ A Hvt2011. úgy fogalmaz, hogy „A Honvédség fegyverhasználati joggal látja el a következő feladatokat: [...] részvétel a szükségállapot idején az erőszakos cselekmények elhárításában (a továbbiakban: felhasználás).” Lásd Hvt2011. 36. § (1) bekezdés a) pontját.

A különleges jogrendi szabályozás szerint (1) a Magyar Honvédség belföldi alkalmazása valósulhat meg rendkívüli állapot – vagyis háború, illetve háború veszélye – esetén,⁸⁰ (2) a Honvédség felhasználása valósulhat meg szükségállapot – vagyis a törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények – esetén, ha a rendőrség és polgári nemzetbiztonsági szolgálatok erői ezek kezeléséhez nem elégségesek,⁸¹ (3) a Honvédség megmozdítása és az ország katonai jellegű fenyegetésre való felkészítése történhet meg megelőző védelmi helyzet esetén,⁸² illetve (4) a Honvédség erre felkészített erőinek semlegesítésbe való bevonása valósulhat meg a Magyarország területére betörő idegen fegyveres csoportok ellen váratlan támadás idején.⁸³ Ezen esetkörök mindegyikéről ki kell azonban mondani, hogy különleges jogrendet feltételeznek, aminek hibás az az értelmezése, hogy annak fő célja az állami erőalkalmazás békeidejű szabályainak felfüggesztése, vagyis a fegyveres erők belföldi bevetésének lehetővé tétele volna. A különleges jogrend intézménye ennél sokkal szélesebb intézkedési kört ölel fel, annak lényegi természete nem más, mint a normál – béke idejű – jogrend részleges, vagy szinte teljes felfüggeszthetőségének megteremtése, súlyos jogkorlátozások lehetővé tétele, még hozzá annak érdekében, hogy a meghozott súlyos intézkedések révén a válság elhárítható legyen, és az ország visszatérhessen a normál jogrendre. Ennek a „kivételes hatalomnak” csak egy része a fegyveres erők kérdése, és a klasszikus – hatályos – különleges jogrendi tényállások körében a további bevezethető intézkedések köre meglehetősen széles, a kiterjedt, eszkalálódott fenyegetések kezelésének megfelelő – jogkorlátozó – rendeleti felhatalmazásokat jelenít meg, ami messze túlmutat az új típusú kihívások kezdeti kezelésének igény szintjén.

A hatályos különleges jogrendi szabályozás kapcsán ezért be kellene látni, hogy oda a Magyar Honvédség vonatkozásában csak a tömeges, és valóban „végveszéllyel” fenyegető esetekben való bevetést kellene érteni, amelynél a Magyar Honvédség alaprendeltetés szerinti (had)műveleti fellépésére van szükség az erre rendszeresített teljes

⁸⁰ Lásd: Magyarország Alaptörvénye 48-49. cikk.

⁸¹ Lásd: Magyarország Alaptörvénye 48., 50. cikk.

⁸² Lásd: Magyarország Alaptörvénye 51. cikk.

⁸³ Lásd: Magyarország Alaptörvénye 52. cikk.

képességgel, a szövetséges erők megérkezéséig, vagy azokkal együttműködésben, harctevékenységet folytatásával. Azt is be kell azonban látni, hogy lehetnek olyan támadások napjainkban – akár egy párizsi, vagy brüsszeli típusú terrortámadás, akár egy ukrán típusú hibrid háború kezdete, akár a tömeges migrációs válság – ahol békében, normál jogrendben, illetve egy új – átmenet képző – különleges jogrendben is meg kell teremteni a lehetőséget arra, hogy a Magyar Honvédség közreműködjön a belügyi erők feladataiban, vagy támogassa azokat. Itt nem a Magyar Honvédség békeidejű önálló bevetéséről lenne szó, hanem arról, hogy az alapvető őrzési, közrendvédelmi feladatok egy részébe bekapcsolódhatna a Magyar Honvédség, hogy a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok ne ezekre a feladatokra, hanem a veszélyek megelőzésére, illetve az elkövetők üldözésére, elfogására, a veszély felszámolására tudják koncentrálni képességeiket. Ehhez persze a jogi környezet megteremtésén túl a szükséges erőforrás-fejlesztési igényeket is fel kell mérni és ezt követően a fejlesztést végre is kell hajtani.

Egy ilyen újraértelmezéshez természetesen újra kell gondolni a fegyveres védelem – vagyis a katonai és rendvédelmi erők teljessége – feletti kontrollrendszer, és részben egységesíteni kell azt, részben pedig új alapokra helyezni. A jelenlegi kontrollrendszer alfája és ómegája ugyanis a törvényhozó hatalom és az alkotmányos szintű szabályozás súlyponti helyzete, vagyis a statikus kontroll megoldás. Ez azonban – főleg a katonai erő terén – előzetes, az operativitást csökkentő kontroll, ami mellett a végrehajtó hatalom önellenőrzése, illetve törvényhozással szembeni politikai felelőssége, a speciális igazságszolgáltatási intézmények és eljárások, vagy a köztársasági elnök szerepe kevésbé mutatkozik hangsúlyosnak. Szimbolikus jelentőséggel jelen van ugyan a képletben az államfő, mint a Magyar Honvédség főparancsnoka, akinek azonban az ország fegyveres védelmi tervének jóváhagyásán túl erőteljes jogi értelemben vett – kontroll – jogosítványai békeidőben nincsenek, legfeljebb politikai lehetőségei. Emellett pedig létezik egy sajátos, sajnálatos módon egyre intenzívebben leépítésre kerülő garanciális intézményrendszer: a katonai büntetőjog és igazságszolgáltatás, amely egy meglehetősen elhanyagolt – némileg korszerűtlen – büntetőjogi szabályanyag alapján, egyre kisebb létszámmal és már a speciális szakértelem garantálását fenntartásokkal szavatoló, civilizált formával is működik, azt az érzést keltve, mintha a megújítás helyett fél úton volna a felszámolás felé.

Jelenleg tehát a fegyveres védelem feletti kontroll tekintetében az alkotmányos szabályozás korlátozó természetű, valamint a törvényhozó

hatalom sok esetben előzetesen gyakorolt döntési jogköreié a túlsúly, szemben az operatív működését jobban biztosító dinamikus kontroll funkciók megerősítésének módozatával, legyen az végrehajtó hatalom önvizsgálati, országgyűlési, köztársasági elnöki, alkotmánybírósági, vagy épp büntetőjogi kontroll. Ez a megoldás meglátásom szerint – a Magyar Honvédség szerepének és képességeinek hibás értelmezésének talaján állva – idejétmúlt a kortárs biztonsági kihívások környezetében, csökkenti az operatív válságkezelés és -megelőzés lehetőségeit, valamint aláássa Magyarország biztonságát, és nem utolsósorban a teljes magyar politikai vezetéssel és a Magyar Honvédséggel szembeni jogalkotói bizalmatlanságról tesz tanúbizonyságot.

Ez kevésbé megnyugtató, sőt zavaró azok számára, akik az alkotmányos szabályozást a biztonsági környezettel összevetve próbálják értelmezni és belátóbban szemlélik a történelmet, amely sajnos mindig megmutatta, hogy az állami erőszakszervek „elfajzását” nem az operativitást is gátló, korlátozó jogi szabályozás, hanem legfeljebb a megfelelő társadalmi beágyazottság és az alkotmányos rend oltalmát elsődlegessé tevő szocializáció tudja inkább megakadályozni.⁸⁴

A rendszerváltozás szabályozása kapcsán megengedő megértésre adhat okot az a tény, hogy a Szovjetunió széthullásával egyidejűleg – rövid időre – reálisnak mutatkozott az az eufória és biztonságérzet, ami nem csak a posztsovjét térséget, de a Nyugat nagy részét is hatalmába kerítette. Nem volt kilátás arra, hogy Európát klasszikus nemzetközi, vagy nem nemzetközi fegyveres konfliktus rázza meg a rendszerváltások után, ahogy arra sem, hogy akár a belügyi fenyegetések, akár a nemzetközi fenyegetések terén olyan váratlan és nagy ívű fordulat álljon be, ami nagy létszámú, egymás megsegítésére feljogosított fegyveres testületeket igényel. Néhány év múltán azonban ez a helyzetértékelés már csak illúzió volt.

⁸⁴ Érthető a rendszerváltozás előtti időszak rossz emlékei, azonban be kell látni, hogy sem 1944-ben, sem a kommunista fordulatot követően, nem a jogi szabályozás volt a kulcskérdés abban, hogy a fegyveres testületek dicstelen cselekményekben vegyenek részt. Mindenkor a vezetők és résztvevő erők szocializációja és társadalmi beágyazottsága döntött abban, hogy hősök vagy árulók lesznek. E tekintetben meglehet, hogy a szocializációt ma is jobban erősítené, ha a fegyveres testületek a jogi szabályozásban is éreznék a társadalom bizalmát, de cserében képzsüket, fegyelmi és felelősségi rendszerüket erőteljesebben hatná át az alkotmányos és törvényes kontroll dinamikus működése.

Úgy a szervezett bűnözés súlyos robbantásokkal is párosuló módozata, mint a tömeges zavargások, vagy a délszláv területeken a klasszikus háború réme közvetlenül megérintette a Nyugatot, amire aztán történelmileg is megrázó módon erősített rá 2001. szeptember 11-től a nemzetközi terrorizmus fenyegetése. A biztonsági környezet teljesen megváltozott, sőt azóta is – negatív irányú – változásban van.

A fegyveres védelem rendszerének átfogó reformját tehát már 2001-ben mérlegelni lehetett volna, azonban a meghozott döntések az amerikai terrorellenes háború koncepciója és az Európai Unió büntetőjogi fókuszú terror ellenes jogharmonizációja miatt más irányt vettek, így a reform napjainkra maradt. Ennek alapvetően három módozata tűnik kézenfekvőnek. Egyrészt a meglévő szervezetek képességeinek mérsékelt megerősítése és a racionalizálás melletti közös feladatkörök, közreműködői feladatok, mondjuk úgy, hogy békeidejű „hídszabályok” megállapítása az alkotmányos szabályozás szintjén. Másrészt megtörténhet az éles hatásköri cezúrák megtartása mellett az egyes szervezetek aránytalan fejlesztése és ad hoc kooperációjának törvényesítése, ami azonban vagy a belső, vagy a külső védelmi erők elhanyagolásával járhat együtt, miközben sem a belbiztonsági feladatrendszer, sem a külső védelmi feladatrendszer tekintetében nem érződik mérséklődés. A második opció tehát az 1989-es szisztémához való ragaszkodás mellett szükségképpen Magyarország védelmi szintjének csökkenésével jár együtt hosszú távon. Harmadik megoldásként felvethető az is, hogy minekutána az egyes szervek rendeltetésének meghatározása aránytalanul mutatkozik az Alaptörvényben, mivel a Magyar Honvédségre vonatkozó szabályok jóval részletesebbek, mint a rendőrségre és a nemzetbiztonsági szolgálatokra vonatkozó szabályok, ezért a jogalkotó abba az irányba lépjen el, hogy a Magyar Honvédség feladatait és szabályozását is egy rendkívül általános megfogalmazással váltja fel. Ez a séma követné a Magyar Köztársaság Alkotmányában korábban szereplő szabályozást, és egyidejűleg a feladatok konkretizálását is teljes egészében törvényi szintre utalná, sőt látszólag még a korábbi polgári korszak hagyományival is összeférhetőbbé tenné. Fontos azonban kiemelni, hogy csak látszólag, mivel az 1867 és 1944 közti időszakban ezeket a kérdéseket igaz, hogy – kartális alkotmány hiányában – törvényi szinten szabályozták, de azok mögött olyan minősített jogalkotói akarat húzódott meg – akár a közösügyi törvény, akár a védrendszeri törvények tekintetében –, amely méltán kölcsönözte a vonatkozó törvénycikkeknek az alkotmányerejű törvények stabilitását, vagyis a

honvédelmi alkotmány erejét és vele az alkotmányos szintű szabályozás jelentőségét.

Ezen lehetőségek döntéshozói mérlegelése azonban még várat magára, ahogy a hazai tág értelemben vett védelmi alkotmány fejlődésének szisztematikus feltárása, elemzése, nemzetközi mintákkal való egybevetése és katona szakmai, valamint belbiztonsági igényekkel való rendszerszintű szintetizálása is.

Mára tehát, amikor Ukrajnában újra a klasszikus háború réme, és a kiújult hidegháborús hangulat fenyegeti Európát, amikor a nemzetközi terrorizmus az Iszlám Állammal soha nem látott módon megújult és megerősödött, amikor a kibertérből érkező támadások is húsba maró valósággá váltak, és hazánk éppen a migrációs kihívás ostroma alatt áll az Európai Unió egyik külső határaként, azt kell mondanunk, hogy a reakcióinkat a fegyveres védelem elavult alkotmányos szabályozásának keretében kell megvalósítani.

Ebben a szabályozásban indokolatlan statikus túlbiztosítások szerepelnek meglátásom szerint, amelyek a kiterjedt válságok esetére kizárják a békeidejű fegyveres, megelőző, vagy eszkaláció előtt felszámoló jellegű válságkezelést, mivel a fegyveres erőt kizárják a belföldi feladatellátás nagyjából, vagyis csak az adott helyzetnél sokkal súlyosabb szituációra kialakított különleges jogrend idején nyitják meg a Magyar Honvédség igénybevételének lehetőségét. Ez pedig a különleges jogrend félreértéséből is adódik, mivel az valójában nem elsősorban a fegyveres védelem hatásköri szabályaira fókuszál, hanem adott esetben a teljes állam- és jogrendszer átalakítására, normál működésének felfüggesztésére, ha úgy tetszik, ostromállapotba helyezésére.

A fegyveres erők feladatmeghatározása helytelenül kizárja a rendészeti erők békeidejű támogatását, vagy az azok munkájában való közreműködést, miközben a Magyar Honvédség missziós környezetben ellát ilyen jellegű rendészeti feladatköröket.

Egyensúlyhiányos állapotban van a Magyar Honvédségre vonatkozó alkotmányos feladatszabás a részletesség és korlátozó jelleg tekintetében a sokkal tágabb törvényi mozgásteret engedő rendőrségi és nemzetbiztonsági feladat-meghatározással szemben, miközben a törvényi szintű feladatszabás tekintetében az Alkotmánybírósági kontroll is többlet garanciát jelenthetne a feladatmeghatározás vonatkozásában.

Sem a Magyar Honvédségre, sem pedig a különleges jogrendre vonatkozó szabályok nem képesek megfelelően lereagálni az új típusú terrorizmus vagy a hibrid háború fenyegetését az eszkaláció előtt. Előbbi

ugyanis nem tartalmaz a terrorizmussal kapcsolatos feladatot, utóbbi pedig a klasszikus felfogás szerint a teljes államműködést átfogóan veszélyeztető támadásokra, illetve az idegen fegyveres csapatok betörésére fókuszál, és sem egy párizsi vagy brüsszeli típusú terrortámadással, sem pedig egy ukrán típusú, betörés nélküli belső ellenállással nem számol egészen addig, amíg az el nem éri a szükségállapot – lényegében polgárháborúra, vagy szervezett puccsokra kialakított – szintjét.

A csapatmozgásokra vonatkozó szabályozás kizárólag a NATO és EU vonatkozásában enged teret a kormánzatnak, egyebekben pedig az országgyűlés kizárólagos jogosítványait tartja fenn, vagyis nem ismeri el a koalíciós műveletek, illetve gyakorlatok tekintetében a kormánzat mozgásterének megerősítését, ami ésszerűtlennek tűnik például egy magyar-amerikai relációban, hiszen nehezíti a nem NATO, vagy EU keretek közötti szövetségi kooperációt.

Kortárs jogi és politikai felfogásunk hibásan értelmezi a Magyar Honvédség képességeit és szerepkörét, ezért a fegyveres erő feletti kontrollt alapvetően a szigorú alkotmányos szabályok szintjére, és előzetes törvényhozó döntési jogkörökhöz telepíti. Ezzel pedig berendezkedésünk gyengíti a válságok különleges jogrend bevezetése nélküli hatékony kezelésének, illetve megelőzésének lehetőségét, továbbá csökkenti az utólagos, de az operatívabb működést hatékonyan felügyelni képes dinamikus kontrollfunkciókat, mint amilyen a politikai kontroll, a végrehajtó hatalom belső önellenőrzése, az alkotmánybíróági kontroll, vagy a – katonai – büntetőjogi felelősségre vonás lehetne.

Az alkotmányos szabályozás az országgyűlés operativitást csökkentő túlsúlya mellett olyan tradicionálisnak látszó elemekkel is operál, amelyek azonban épp, hogy kiüresítették a korábbi – hagyományként értelmezhető – megoldásokat, azokat egyfajta jelkép szintjére helyezve csupán. Ennek ékes példája az államfő főparancsnoki minősége, ami a korábbi államfői jogosítványokból lényegében csak szimbolikus elemeket – tábornokok kinevezése, csapatzászló adományozása – vett át, és érdemi tartalommal csak különleges jogrend idején operál – akár az elrendelési és rendeletalkotási jog, akár a Honvédelmi Tanács elnöklése terén –, amivel azonban nem teremti meg a tökéletes összhangot az államfő felelőssége vonatkozásában. Ennek fő oka a – köztársasági elnök szerepén túl például a magyar Honvédség feladatai tekintetében is – a történelmi tradíciók állam- és jogtudományi feltáratlansága a fegyveres védelem terén.

Mindezek alapján azt mondhatjuk, hogy figyelemmel a korábbi megoldásokra, a jelenlegi és alapjaiban 1989 erőterében kialakított alkotmányos szabályozás a fegyveres védelem tekintetében meglehetősen idejétmúltnak tűnik a kortárs biztonsági fenyegetések kényszere alatt, feltéve, hogy nem azzal a céllal tekintünk a szabályozásra, hogy az érdemi válságkezelést kizárólag a különleges jogrend hatályos kereteiben kívánjuk megvalósítani.

A szabályozás tekintetében a kontroll alapja egyrészt statikus, az a Magyar Honvédség feladatainak normál jogrendi leszűkítése, vagyis belföldi bevethetőségének különleges jogrendre korlátozása, másrészt pedig a törvényhozó rendkívüli és az operativitást jelentősen csökkentő túlsúlya talaján áll a végrehajtó hatalommal szemben.

Ezen szisztéma kialakításának történelmi körülményei már rég mögöttünk vannak, az az erőszakos hatalomátvételt félő, majd viszonylagos békekorszakot érző miliő, amiben ez a szabályozási modell a politikai indulatoktól fűtve megszületett, már rég csak illúzió és a helyén egy rendkívüli fenyegetésekkel tarkított biztonsági környezettel kell szembenéznünk, amely egyértelműen sürgeti a fegyveres védelem szabályozásának átfogó reformját. Ennek azonban előfeltétele az is, hogy a mindenkor Kormánnyal szembeni bizalmatlanságon legalább annyiban túllépjen a magyar politikai kultúra, hogy a fegyveres védelem kérdéseit egy konszenzusos nemzeti minimum szintjére emelje, vagyis a fegyveres védelem kérdéseit ne engedje a napi kormány-ellenzék politikai harcok tárgyává tenni és ezáltal fontos döntések meghozatalát elodázní.

Ahogy a biztonsági kihívások nyugati kezelése mutatja, ez a szabályozás mások mellett a nyugati demokratikus mintákkal sincs összhangban, hiszen miközben Magyarországon az Alaptörvény lényegében *expressis verbis* normál jogrendben nem enged teret a Magyar Honvédség – vagyis a fegyveres erő – önálló belföldi igénybevételének, addig tőlünk nyugatabbra akár migrációs válság, akár egy terrortámadás nyomán lehetőség van arra, hogy több ezer vagy tízezer katona mozgósítása történjen meg a rendvédelmi szervek megsegítésére, amitől egyértelműen és ésszerűen el tudják különíteni a fegyveres erő belföldi hadműveletek keretében, vagy a törvényes rend helyreállítására irányuló, tehát rendkívüli állapot vagy szükségállapot idejére tartozó alkalmazását, illetve felhasználását.

Reformra van tehát szükségünk, amely egyrészt a korábbi polgári tradícióinkkal, másrészt a nemzetközi mintákkal is jobban összhangba hozza a fegyveres erők rendeltetését és a felettük kialakított kontroll-rendszert, úgy, hogy a kontroll szintje más szisztémával, de szinten maradjon, vagy akár meg is erősödjön a fegyveres szervek hatásköreinek újrászabályozásával és/vagy egy új különleges jogrendi tényállás kialakításával párhuzamosan.

4. A KONTROLLRENDSZER MEGÚJÍTÁSÁNAK ÉS A FEGYVERES VÉDELEM REFORMJÁNAK EGYES LEHETSÉGES IRÁNYAI

A kialakult biztonsági környezet, valamint a hatékony és jó állam követelményeinek lekötése érdekében úgy vélem, hogy egyértelműen alkotmányos szintű reformra van szükség a fegyveres védelem tekintetében, aminek aztán le kell képződnie a teljes jogrendszerben. Ebben alapozni kell az 1867-1944 közti modellre, és meg kell erősíteni a végrehajtó hatalom operatív döntési jogköreit, amit a törvényhozás klasszikus hadügyi jogosítványai és utólagos törvényhozói, valamint a dinamikus alkotmánybírói és igazságszolgáltatási kontrollal kell ellensúlyozni, szélesítve a törvényi szabályozás és a kormányzati operativitást mozgásterét.

Ennek a reformnak a főbb csomópontjaiként a következő témaköröket javaslom megfontolni:

1. Az államfő kontroll jogosítványainak és szerepkörének újragondolása és megerősítése.
2. A fegyveres védelmi szervek megnevezésének, meghatározásának, rendeltetésének újragondolása és ezen szervek egymással való közreműködése közös szabályainak alkotmányos rendezése.
3. A katonai műveletekben való részvétellel kapcsolatos döntési jogkörök súlyozásának átalakítása.
4. A különleges jogrendi szabályozás kiegészítése.
5. A katonai büntetőjog és igazságszolgáltatás szervezetésnek és szabályozásának reformja.

Egy átfogó reformnak mindenképp részét kellene, hogy képezze a katonai büntetőjog és igazságszolgáltatás reformja, ennek kérdése azonban egy önálló tanulmány tárgyát képezhetné, így arra jelen keretek között részleteiben nem kívánok kitérni. E tekintetben úgy vélem, elegendő

ehelyütt azt megjeleníteni, hogy egyrészt szükséges a büntető törvénykönyv katonákra vonatkozó szabályainak megújítása, másrészt pedig, a katonai büntető igazságszolgáltatás újraszervezése. Az előbbinél mindenképp ki kell térni a katona fogalmának a Nemzeti Adó- és Vámhivatal állományára való kiterjesztésére, továbbá a katonai bűncselekmények újraszabályozására. Az utóbbinál pedig fel kell ismerni, hogy ezen sajátos igazságszolgáltatási modell célja egy szigorúbb és gyorsabb felelősségre vonási rend garantálása, méghozzá a szükséges katonai és rendőri szakértelem biztosításával az ügyési és bírói szerveknél.

4.1. Az államfő kontroll jogosítványainak és szerepkörének újragondolása és megerősítése

A köztársasági elnök az Alaptörvény értelmében a Magyar Honvédség főparancsnoka. Ezen szerepe lényegében szimbolikus jelentőségű béke idején, ami a magyar alkotmányos berendezkedés gyenge államfő modelljéből vezethető le. Meglátásom szerint azonban az államfő végrehajtó hatalomtól független szerepköre egy alternatív lehetőséget nyit a fegyveres védelem feletti kontroll megújítására. Egyrészt ugyanis szükségesnek mutatkozna, hogy főparancsnoki minősége ne csak a Magyar Honvédség tekintetében nyilatkozzon meg, másrészt pedig, hogy ezen minőségéhez béke idején ellenőrző jogosítványok kapcsolódjanak, amelyek révén a kormányhoz és az országgyűléshez fordulhatna, amennyiben anomáliákat észlelne ellenőrzései során.

Véleményem szerint megfontolandó lenne az államfőre vonatkozó rendelkezés olyan módosítása, amellyel a köztársasági elnök a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek főparancsnokává válna. Ezen főparancsnoki minőségében az államfőnek jogot kellene teremteni arra, hogy hivatala útján ellenőrizze a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek törvényes működését, javaslatot tegyen azok tevékenységének és szervezetének fejlesztésére, valamint az ellenőrzése során tapasztalt mulasztások és hiányosságok megszüntetése érdekében a Kormányhoz, az Országgyűléshez, vagy az igazságszolgáltatáshoz forduljon.

Ugy gondolom, hogy a Köztársasági Elnöki Hivatalban ma is létező Honvédelmi Főosztály igazgatósággá bővítésével, valamint egy új Rendvédelmi Igazgatóság létrehozásával ezen jogkörök gyakorlására kialakítható lenne a szükséges szervezeti háttér, amellyel egy a hatalmi ágak vonatkozásában független törvényességi kontroll létesülhetne a fegyveres védelem működése felett. A Honvédelmi Igazgatóság gyakorolná

az ellenőrzési és javaslattevési jogokat a Magyar Honvédség és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatok felett, míg a Rendvédelmi Igazgatóság a többi fegyveres testület felett.

Ezzel a megoldással az államfő főparancsnoki jogköre béke idején valódi tartalommal töltődne fel a szimbolikus jelentőségű jogkörök mellett, ami erősítené a jogállami és demokratikus kontroll rendszerét a fegyveres védelem tekintetében, valamint fokozná az államfő és hivatala kapcsolatát az ellenőrzött szervekkel, ami különleges jogrend idején előmozdítaná a hatékonyabb államműködést is.

4.2. A fegyveres védelmi szervek megnevezésének, meghatározásának, rendeltetésének újragondolása, és ezen szervek egymással való közreműködése közös szabályainak alkotmányos rendezése

Ennek körében meglátásom szerint az Alaptörvény szintjén a katonai karakterű szerveket, illetve azok típusait és alapvető feladatait kellene nevesíteni a legalapvetőbb alkotmányos – így például az irányításra vonatkozó, illetve az állomány politikai jogaira vonatkozó – szabályokkal. Emellett azonban, figyelemmel az 1867 és 1944, valamint az 1989-et követő tendenciákra, a szóban forgó fegyveres védelmi testületek alaprendeltetését általánosan kell megfogalmazni, és annak kibontását a minősített törvényi szintre kell utalni. Ez egyrészt az alkotmánybíróság jogkörei révén többletkontrollt is biztosítana, másrészt az Alaptörvény módosítása nélkül nyitna teret a jogalkotónak a biztonsági környezetben végbemenő változások gyors és hatékony szabályozási lekövetésére a jövőben.

De lege ferenda, úgy gondolom, hogy ebben a rendszerben továbbra is tulajdonnévvel kellene nevesíteni a Magyar Honvédséget, míg szervezettípusként a rendvédelmi szerveket, és a nemzetbiztonsági szolgálatokat. A rendvédelem tekintetében a rendőrség helyett javasolom a rendvédelmi szervek fogalmát használni, amennyiben abból kiemelésre kerülnek a nemzetbiztonsági szolgálatok és a terrorizmust elhárító szervek, mivel Magyarországon jelenleg is több olyan rendvédelmi szerv létezik, amelyek nem értendők bele a rendőrség fogalmába,⁸⁵ és amelyek ilyen

⁸⁵ Ide sorolandó a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, valamint az Országgyűlési Őrség, de ide értendő lenne egy esetlegesen újra felállítandó Határőrség is, valamint bármely további a jövőben létesítendő rendvédelmi szerv, amely nem a rendőrség rendszerén belül kerül kialakításra.

formán alkotmányos meghatározottsággal jelenleg nem rendelkeznek. Megfontolandónak tartom azonban a terrorizmust elhárító szervek fogalmának kikülönítését is a rendvédelmi szervek fogalmából, tekintettel arra, hogy azok mind feladatkörükben, mind működési területükben sajátos szervként jelennek meg. Emellett a terrorizmust elhárító szervek fogalmának külön nevesítése azért is megfontolandó, mert a kibertérből érkező támadások fokozódásával – amely alapvetően a terrorizmus egy fajtájaként is meghatározható – szükségesnek mutatkozhat egy önálló szerv létrehozása az ezekkel szembeni védekezésre. Erre figyelemmel a terrorizmust elhárító szervek fogalomként történő meghatározása többes számban mutatkozik indokoltnak.

Emellett mindenképp szükségesnek tartom, hogy az egyes katonai karakterű szervek feladatainak részletezését törvényi szintre utalja az alkotmányozó hatalom, azonban alkotmányos szinten nevesítse, és a szabályozás tekintetében egyen-szilárdá tegye azok alapvető feladatait és közreműködési jogát más szervek feladatellátásában, ami úgy a jelenlegi migrációs válsághoz hasonló belbiztonsági kihívások, mint a nemzetközi missziós vállalkozások tekintetében tisztább alkotmányos állapotot eredményezne.

A közreműködés tekintetében indokoltnak tartom alkotmányos szintű szabályok megfogalmazását arra nézve, hogy a közreműködés mikor valósítható meg, hogy annak eseteit és rendjét sarkalatos törvényben kell szabályozni, valamint arra, hogy annak kezdeményezésére az illetékes miniszterek a Kormánynál jogosultak, amely az elrendelés esetén köteles haladéktalanul tájékoztatni az Országgyűlést és a köztársasági elnököt erről a döntéséről.

4.3. A katonai műveletekben való részvétellel kapcsolatos döntési jogkörök súlyozásának átalakítása.

A katonai műveletekben való részvétellel kapcsolatos döntési jogkörök tekintetében csak apróbb módosítások megfontolását tartom indokoltnak. A jogalkotó ugyanis a NATO és EU csatlakozási folyamatok során helyesen tette át a döntési súlypontot az Országgyűléstől a Kormányhoz.

Elmaradt azonban annak a megfontolása, hogy ugyanezt az operativitás növelő döntést a NATO és EU tagállam szövetségesekkel közös, de nem NATO és EU keretek között végzett tevékenységekre is kiterjessze.

E tekintetben persze szűkebb keretek meghatározása indokolt, vagyis a NATO és EU kereteken kívüli szövetségi tevékenység során az alkalmazásra vonatkozó döntés Országgyűléstől való elvonása nem indokolt. Ez ugyanis olyan súlyú politikai döntés, amit nem lehet szövetségi kereteken kívüli esetkörben elvonni a törvényhozó hatalomtól. Indokoltnak mutatkozna azonban ezen szabályozás kiterjesztése a más csapatmozgásokra, ha azokra NATO vagy EU tagállamokkal közös, de nem NATO vagy EU keretek között végzett tevékenység során kerül sor.

Jelenleg ugyanis az 1989-es szisztéma szigorából táplálkozó megoldás azt is eredményezheti, hogy Magyarország Kormánya dönthet egy NATO elrendelésű amerikai-német-magyar közös hadgyakorlatról, azonban az Országgyűlésnek kell ugyanezt a döntést meghoznia akkor, ha gyakorlatot nem a NATO, hanem az érintett szövetségesek közösen döntöttek el, quasi koalíciós jelleggel.

4.4. A különleges jogrendi szabályozás kiegészítése

Amellett, hogy szükségesnek mutatkozik a fegyveres védelem rendszerén belüli, békeidejű kölcsönös közreműködés alkotmányos megalapozása, meglátásom szerint szükséges a különleges jogrendi szabályozás pontosítása is. A hatályos szabályozás ugyanis még egy olyan biztonsági környezetre készítette fel az országot, amelyben nem volt mindennapos valóság az ország belsejében kialakuló hibrid háború, vagy a kiújuló nemzetközi terrorizmus új típusú európai megjelenése, avagy egy esetleges nagyhatású kibertámadás. A jelenlegi szabályozás ugyanis a különleges jogrend terén a klasszikus háborús (rendkívüli állapot), polgárháborús (szükségállapot), háborús felkészülési (megelőző védelmi helyzet), idegen fegyveres csoportok által Magyarország területére történő betöréssel kapcsolatos (váratlan támadás), valamint természeti vagy ipari katasztrófákhoz kötődő (veszélyhelyzet) szituációkra készült fel. Ezekon azonban a kortárs kihívások egy része túlmutat, vagy ezekbe csak az erőteljes eskaláció után érhető bele.

Az Ukrajnában szeparatista háborúvá növelt hibrid háború az ország egy részén belül, belső támadásként alakult ki, amely nem feltétlenül érte el kezdetében a szükségállapot bevezethetőségének szintjét, azonban katonai karakterű fenyegetésként jelent meg. A 2015-ben végbement párizsi, majd a 2016-os brüsszeli terrortámadások pedig a nemzetközi terrorizmus európai kiújulását és hatalmas védelmi erők megmozdításának szükségét produkáltak, még úgy is, hogy Párizsban ez a

kihívás „csak” az újbóli támadásokkal érte el a szükségállapot szintjét a bevezetendő rendkívüli intézkedések miatt.

Erre figyelemmel szükségesnek mutatkozik a különleges jogrendi szabályozás átgondolása, mivel az új típusú biztonsági fenyegetések elnyújtják a béke és a különleges jogrend közti szürke zónát, a már nem béke (vagy normál jogrend), de még nem – klasszikus – különleges jogrend zónáját. Ennek kezdeti szakaszát képes lehet kezelni a fent javasolt közreműködési szabályrendszer, végpontját azonban nem, mivel az a klasszikus különleges jogrend szintjét még nem feltétlenül éri el, azonban már nem közreműködést, hanem adott esetben katonai erő bevetését és a klasszikus különleges jogrendekhez meghatározottaknál szűkebb körű, de a normál jogrendhez mérten rendkívüli intézkedések azonnali bevezetését igényli.

Ennek kezelésére a különleges jogrendi szabályozás módosítását tartom indokoltnak. Erre két megfontolandó irányt látok. Egyrésztől lehetséges (1) a különleges jogrendi szabályozás teljes revíziója, másrésztől pedig (2) az esetkörök cizellálása, amin belül három további opció merülhet fel. Megfontolható (2.1) a váratlan támadás, vagy (2.2.) a megelőző védelmi helyzet jogintézményének pontosítása, továbbá felmerülhet (2.3.) egy új típusú különleges jogrendi helyzet, – javaslatom szerint nemzetbiztonsági válsághelyzet elnevezéssel való – beiktatása a szabályozásba.

A teljes revízió esetén mérlegelhető, hogy magát a különleges jogrend intézményét csak a tényleges végveszéllyel fenyegető, eszkalálódott, vagy váratlan gyorsasággal eszkalálódni képes fenyegetésekre tartsuk fenn, amibe a jelenlegi rendkívüli állapotot, a szükségállapotot és a megelőző védelmi helyzetet értem bele a háborús és polgárháborús fenyegetések miatt. Ebben a variációban a többi különleges jogrendi esetkör és az új típusú biztonsági kihívások kezelése is sarkalatos törvényi szintre kerülne a maga teljességében.

A másik opció keretében a váratlan támadás, illetve a megelőző védelmi helyzet intézményének módosítása kapcsán megfontolandó, hogy nyitni kell a szabályozást azon támadásokra, amelyeket már Magyarország területén lévő csoportok, fegyveresen vagy felfegyverkezve, a közbiztonságot súlyosan fenyegetve hajtanak végre. E tekintetben azonban szükségképpen megbomlik a hatályos szabályozásban meglévő zárt rendszer, amely az egyes különleges jogrendek közti fokozatosságra és a tárgykörök közti összefüggésekre, nevezetesen a klasszikus fenyegetések fokozatos kezelésére épül. Emellett azt is figyelembe kell venni, hogy az

ezen esetkörökre – vagyis külső, ellenséges támadás, illetve háborús felkészülés esetére – kialakított szabályozás törvényi szinten is a hadművelleti jellegű reagálásnak nyit utat, aminek az átalakítása esetlegesen szintén rendszertani zavarokhoz vezethet, míg az átalakítás mellőzése esetén egy terrortámadás kapcsán is olyan arányaiban túl széles jogosítványok kerülhetnének aktiválásra, amelyek a szükségesség és arányosság elvének nem biztos, hogy megfelelnek az adott veszélyforrás vonatkozásában.

Mindezekre figyelemmel a másik lehetséges – és lényegesen hatékonyabb – alternatívaként e témakörben egy új típusú különleges jogrendi helyzet, a n e m z e t b i z t o n s á g i v á l s á g h e l y z e t kialakítását javaslom megfontolni. Ezzel elismerésre kerülne, hogy vannak olyan új típusú biztonsági fenyegetések, amelyek nem feltétlenül forgatják fel teljesen és azonnal Magyarország és a magyar nemzet mindennapjait, törvényes rendjét, vagy veszélyeztetik kiterjedten és tömegesen a személy- és vagyonbiztonságot, de megelőzésükben, elhárításukban, illetve felszámolásukban jelentős – az egyes érintett szervek képességein túlmutató – erők bevetését igénylik, valamint szükség esetén olyan a normál jogrendtől eltérő intézkedések bevezetését igénylik, amelyek Magyarország biztonságának helyreállításához és az eskaláció – és vele a súlyosabb különleges jogrend bevezetésének – megelőzéséhez elkerülhetetlenek.

Az elnevezés, és ezzel a különleges jogrendi helyzet tárgya tekintetében szükségesnek tartom a nemzetbiztonsági jelző szerepeltetését. Ez ugyanis szélesebb mozgásteret jelentene a szóba jöhető összes fenyegetés tekintetében, mintha korlátozás történné például a migrációs krízisre, vagy a terrortámadásra, a hibrid háborús fenyegetésre és további a konkrét fenyegetés típusokra.

Tartalmát tekintve megfontolandónak tartom, hogy a szabályozás a megelőző védelmi helyzet mintáját kövesse, és ezzel a szükségállapot „előszoba” tényállása legyen. Ennek megfelelően az élet- és vagyonbiztonságot, a közbiztonságot, vagy a nemzetbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető cselekmények, terrortámadás vagy annak veszélye esetén, azok megelőzése vagy következményeinek felszámolása érdekében, meghatározott időre, az Országgyűlés a Kormány kezdeményezésére kétharmados többséggel hirdethetné ki a nemzetbiztonsági válsághelyzetet. A Kormány a kihirdetés kezdeményezését követően, az Országgyűlés döntéséig sarkalatos törvényben meghatározott – szűkebb körű – rendkívüli intézkedéseket vezethetne be. Ezek az Országgyűlés döntéséig, de

legfeljebb az Alaptörvényben – napokban – meghatározott időtartamig maradnának hatályban. Ha az Országgyűlés kihirdeti a nemzetbiztonsági válsághelyzetet, akkor ezzel a döntéssel felhatalmazná a Kormányt a sarkalatos törvényben meghatározottak szerinti szélesebb körű rendkívüli intézkedések rendeleti úton való bevezetésére. Ezekről az intézkedésekről a Kormány folyamatosan köteles lenne tájékoztatni a köztársasági elnököt és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságait. A szabályozás kapcsán megfontolandónak tartom a Magyar Honvédség felhasználásának mérlegelését is, akár már a kihirdetés kezdeményezésétől kezdve, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő. Ezzel kapcsolatos garanciális szabályként épülhetne be, hogy erről önmagában a Kormány nem dönthet, hanem a Magyar Honvédség felhasználására vonatkozó döntést a köztársasági elnök rendeletben hozná meg.

5. ZÁRSZÓ

Összegezve a történelmi visszatekintést, a kortárs modell értékelését, valamint az ahhoz tett javaslatokat, úgy vélem, tanulmányom célja, hogy elgondolkodtassa a tisztelt olvasókat és érdeklődőket. Nézeteim szerint – amit az egész tanulmány tükröz – vitán felül áll, hogy hazánk biztonsági környezete gyökeresen megváltozott, és olyan fenyegetésekre kell felkészülnünk, amelyekkel a jelenlegi szabályozás a korábbi történelmi és politikai indulatok, valamint egy átfogó szemléletváltás elmaradása miatt nem tudja felvenni a harcot. Ez nem jelent mást, mint azt, hogy a szabályozási reform elmaradása Magyarország biztonságának veszélyeztetésével jár együtt. Egy ilyen reform megtétele azonban nem azonnali és ad hoc intézkedéseket, hanem rendszerszemléletet, stratégiai víziót, és nem utolsósorban szakmai vitákat igényel. Ezen vita indukálása érdekében írtam meg ezt a tanulmányt, felhívva a figyelmet arra, hogy Magyarország egyszer már – polgári és parlamentáris államrendszert fenntartva – hasonló mértékben felborult biztonsági környezetben kezelte ezt a kérdést, amire elemzendő történelmi modellként tekinthetünk.

E tekintetben ki kell emelni, hogy a kiegyezés korának magyarsága és politikai elitje úgy fest, nagyobb bizalmat szavazott fegyveres erőinek – különösen honvédségének – és az azt irányító mindenkori kormányzatnak, mint a több mint száz évvel későbbi – mai – Magyarország társadalma és politikája. Ez a kritika talán 1989 vonatkozásában még menthető volt, az azóta elmaradt átfogó alkotmányos védelmi reform tekintetében azonban

már nem az, ugyanis azt tapasztalhatjuk, hogy az 1848-1849-es forradalmat és szabadságharcot idegen fegyveres erő segítségével hívásával leverő, majd az abban való közreműködést megtorlásokkal vérbe fojtó császár, aki Magyarország alkotmányosságát majd húsz évre felfüggesztette, nagyobb politikai bizalmat kapott az alkotmányozó hatalomtól 1867-ben, mint a mindenkori magyar kormányok és Magyarország katonai karakterű szervei 1989-től napjainkig.

Ez azonban nem csak bizalmi kérdés, hanem az ésszerű, hatékony államszervezés kérdése is. Amennyiben Magyarország fenn akarja tartani azt az idejétmúltnak ható szemléleten alapuló szabályozását, amely ma az alkotmányos szabályrendszert több ponton jellemzi, akkor egyéb áldozatokat kell hozni. Ha nem vagyunk nyitottak a biztonság terén a valódi átfogó megközelítésre, a haladó szemléletű, a biztonsági fenyegetések kezeléséhez szükséges szemléletváltásra, vagyis az érintett szervek kölcsönös közreműködésének alkotmányos biztosítására, akkor drasztikusan meg kell növelni a fegyveres védelemre fordított erőforrások mértékét. Ha a Magyar Honvédség csak eseti felhatalmazásokkal és nem rendszerszinten segítheti alkotmányosan a rendvédelmi szerveket és viszont, akkor a magyarságnak ki kell szűkölnie egy jelentős képesség növelést úgy a Magyar Honvédség, mint a rendvédelmi szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok vonatkozásában, hogy azok sajátos feladataikat egymagukban, közreműködés nélkül tudják maradéktalanul ellátni a változó biztonsági környezetben.

Ha erre sem vagyunk hajlandók, akkor meglátásom szerint szembe kell nézni azzal a ténnyel, hogy hazánk és nemzetünk biztonsági szintje csökkenni fog, vagyis egyre kiszolgáltatottabbak leszünk az újabb és újabb biztonsági fenyegetéseknek.

A SZERZŐRŐL

Dr. Farkas Ádám főhadnagy 1988-ban született Keszthelyen. Gyermekkorát meghatározta a katonai hivatás, hiszen mire 1997-ben családja Győrbe költözött, szülei már mindketten hivatásos katonaként szolgáltak.

Középiskolai tanulmányait 2003-ban kezdte meg a győri Jedlik Ányos Informatikai és Gépipari Középiskolában műszaki számítástechnikai technikus szakon.

Bár már a felsőoktatási jelentkezéskor érdeklődött a katonai pálya iránt, végül a győri Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karára jelentkezett jogász szakra.

Egyetemi tanulmányait 2007-ben, államilag támogatott képzésen kezdte meg, és már az első évtől kezdődően törekedett arra, hogy a tananyagon túlmutató – különösen katonai, biztonságpolitikai, geopolitikai – érdeklődését kielégítse. Első éves korától kezdve tagja volt a Batthyány Lajos Szakkollégiumnak, és állandó résztvevője az intézményi és az országos Tudományos Diákköri Konferenciáknak.

Másodéves korától előbb a Jogelméleti, majd a Jegtörténeti Tanszékek munkája iránt érdeklődött igazán, melyeken később demonstrátorként is tevékenykedett. 2009-ben a XXIX. Országos Tudományos Diákköri Konferencián harmadik helyezést ért el az első önálló magyar katonai büntető törvénykönyv megalkotásáról írott munkájával. Még ebben az évben elnyerte a Győr Tehetséges Ifjúságáért Alapítvány elismerését is.

Hallgatóként a Batthyány Lajos Szakkollégium több tisztségét is ellátta, miközben számos a kiemelkedő tevékenységet elismerő ösztöndíjat elnyert a Hallgatói Önkormányzat által alapítottaktól, az Universitas Alapítvány ösztöndíján át, a két egymást követő évben is neki ítélte Köztársasági Ösztöndíjjá.

2011-ben a Legfőbb Ügyész által Kozma Sándor emlékére kiírt tudományos pályázaton – a katonai ügyészségek különállásának megszűnése előtt utolsónak – elnyerte a Katonai Főügyészség különdíját.

Egyetemi tanulmányait summa cum laude minősítésű diplomával zárta, és ezt követően azonnal a Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájának ösztöndíjas hallgatójaként kezdte meg PhD tanulmányait. Ezzel egy időben a Batthyány Lajos Szakkollégium igazgatójának nevezték ki.

2013 őszétől kormánytisztviselőként dolgozott a Honvédelmi Minisztérium Jogi Főosztály Kodifikációs Osztályán, és ezzel párhuzamosan egyetemi tanársegédként tanított alma materében 2015 júliusáig. Ugyanekkor kutatásai előmozdítására egy évre elnyerte a Nemzeti Kiválóság Program Apáczai Csere János Doktoranduszi Ösztöndíját, majd 2015-ben a Nemzeti Tehetség Program keretében egy egyedi fejlesztést biztosító ösztöndíjat.

2014 áprilisától katonaként – hadnagy rendfokozatban – teljesített szolgálatot a Honvédelmi Minisztériumban, ahol előjárói javaslatára a honvédelemért felelős miniszter 2015. december 15-i hatállyal soron kívül főhadnaggyá léptette elő. 2015 novemberétől oktatói, kutatói tevékenységét a Nemzeti Közsolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar Katonai Vezetőképző Intézetében folytatja.

Kutatásaival összefüggésben számos publikáció szerzője, szerkesztője. Ezek közül kiemelendő, hogy szerkesztője a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság által 2013-ban útjára indított elektronikus folyóiratnak, a Katonai Jogi és Hadijogi Szemlének, valamint a Társaság „Vélemények a katonai jog világából” című elektronikus periodikájának. 2014-ben – a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, illetve a Batthyány Lajos Szakkollégium kiadásában – közreadta „Válogatás a modern magyar honvéd-katonai büntető joghistória forrásaiból 1867-1945.” című, két kötetes jogforrás-válogatását. 2015 és 2016 fordulóján ugyanezen kiadók gondozásában, Kelemen Rolanddal közös szerkesztésben jelentette meg a „Válogatás a modern magyar honvéd-katonai büntető joghistória forrásaiból 1945-1949” című újabb két kötetes jogforrás-válogatást. Mindezek mellett 2015-ben a Batthyány Lajos Szakkollégium kiadásában megjelent Kelemen Rolanddal közös tanulmánykötete, amely „A polgári Magyarország katonai büntetőjogának és igazságszolgáltatásának történeti vázlata 1867-1944” címet viseli. Publikációi során alapvető törekvése, hogy munkái – elektronikusan – lehetőség szerint mindenki számára ingyenesen is elérhetők legyenek.

Kutatásaival összefüggésben több szakmai-tudományos társaságnak is tagja. Ezek közé tartozik a már említett Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság mellett a Magyar Hadtudományi Társaság, valamint az International Society for Military Law and Law of War.

A SZERZŐ JELENTŐSEBB PUBLIKÁCIÓI

- [1] Csiha Gábor, Farkas Ádám: Sorsformáló katonajogászok nyomdokain: Kovács Tamás altábornagy úr munkásságának helye és szerepe a magyar katonai büntetőjog formálásában részt vevő modern magyar katonajogászok panteonjában. In: Vókó György (szerk.): Tiszteletkötet Dr. Kovács Tamás 75. születésnapjára. Budapest: Országos Kriminológiai Intézet, 2015. pp. 15-32. o.
- [2] Farkas Ádám, Kelemen Roland: A polgári Magyarország katonai büntetőjogának és igazságszolgáltatásának történeti vázlata 1867-1944: Tanulmányok a katonai joghistória köréből. Győr: Széchenyi István Egyetem Batthyány Lajos Szakkollégium, 2015.
- [3] Farkas Ádám: Az állam fegyveres védelmi rendszerének kérdései a kortárs fenyegetések tükrében. In: Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2015/1. szám 5-51. o.
- [4] Farkas Ádám, Kelemen Roland: Válogatás a modern magyar honvéd-katonai büntető joghistória forrásaiból (1945-1949) Győr: Széchenyi István Egyetem Batthyány Lajos Szakkollégium, 2015.
- [5] Farkas Ádám: A fegyveres – és különösen a katonai – védelem jogának kikülönbözése a magyar jogfejlődésben: Áttekintés a fegyveres – és különösen a katonai – védelem jogszabályi rendszerének 1867-ig tartó hazai fejlődéséről. MTA Law Working Papers 2015/26.
- [6] Farkas Ádám: A totális államtól a totális háborún át a totális védelemig: Avagy gondolatok a kortárs biztonsági kihívásokról Carl Schmitt elméleti rendszerének alapul vételével. MTA Law Working Papers 2015/34.
- [7] Farkas Ádám, Kelemen Roland: Háborús sajtószabályozás a kiegyezés védelmi jogi rendszerében. In: Jog Állam Politika, 2015/4. szám, 79-93. o.
- [8] Farkas Ádám: Tenni vagy tettetni?: Gondolatok az európai biztonság- és a védelempolitika védelemgazdasági vonatkozásairól. In: Hadtudomány 2014/1. szám, 1-14. 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. Győr: Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2014. 39-60. o.

- [10] Farkas Ádám (szerk.): Válogatás a modern magyar honvéd-katonai büntető joghistória forrásaiból (1867-1945) I-II. Budapest; Győr: Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság; Széchenyi István Egyetem Batthyány Lajos Szakkollégium, 2014.
- [11] Farkas Ádám: Gondolatok az állam fegyveres védelméről. In: Jogelméleti Szemle 2014/2. szám.
- [12] Farkas Ádám: A dualizmus katonai büntetőjogi vitájának nyitánya. In: Iustum Aequum Salutare 2014/4. szám 101-111. o.
- [13] Farkas Ádám: A haderő feletti parlamentáris hatalommegosztás eredeti modellje (1867-1914). In: Jogtörténeti szemle 2014/1. szám 44-50. o.
- [14] Farkas Ádám: Adalékok egy rendszerváltást követő politikai gesztus megítéléséhez. In: Szoboszlai-Kiss Katalin, Deli Gergely (szerk.): Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére. Győr: Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2013. 148-161. o.
- [15] Farkas Ádám: A hadüzenet joga. In: Sente Zoltán (szerk.): Applicatio est vita regulae: Nemzetközi jogesetek a parlamenti jog köréből. Győr: Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2013. 76-80. o.
- [16] Farkas Ádám: A régi és új harca: a védelmi tevékenységek kiszervezése. In: Közjogi Szemle 2013/2. szám, 59-66. o.
- [17] Farkas Ádám: A katonai büntetőjogról - más aspektusból, de szintén szelíden. In: Ügyészek lapja, 2013/3-4. szám 79-85. o.
- [18] Farkas Ádám: A védelmi tevékenységek kiszervezésének elméleti és felelősségi alapproblémái. In: Közjogi Szemle 2013/4. szám 59-65. o.
- [19] Farkas Ádám: Jogtörténeti adalékok a büntetőkodifikáció katonai büntetőjogi kérdéseire. In: Hadtudomány 2012/1-2. szám 112-125. o.
- [20] Farkas Ádám: Az első önálló magyar katonai büntetőtörvénykönyv megalkotásának története. In: Sulyok Gábor (szerk.): Optimi nostri 2009: Díjnyertes tudományos diákköri dolgozatok. Győr: Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2009. 112-142. o.

Dr. Farkas Ádám főhadnagy tanulmánykötetének eszmei irányultságát jól tükrözik a szerző által választott mottók. Elsőként a Tolsztojtól vett idézet hívja fel az olvasó figyelmét arra, hogy a szerző szerint a régi koncepciók és elképzelések menthetetlenül elavultak, s így a napról-napra – negatív irányba – változó biztonsági környezetben új irányok és új szabályok is kellenek a fegyveres védelem terén. Ezt azonban kiegészíti a szerző, mikor John Keegan-t idézve másik mottójában rögzíti, hogy „... az olyan világ, amelyben nem léteznek hadseregek – fegyelmezett, engedelmes, törvénytisztelő hadseregek –, lakhatatlan volna...”

Ebből érezheti az olvasó, hogy a szerző az új kihívásokhoz jogállami, haladó módon igazodó fegyveres védelem mellett tör lándzsát, még hozzá sürgetve a rendszerszintű és elméleti aspektusokra is kiterjedő állam- és jogtudományi háttér munkát a szabályozás és a reform mögött.

A változást sürgetve a szerző előszavában úgy fogalmaz: „Napjaink történelmi szituációjában tehát mindennél aktuálisabb Tolsztoj mottóként választott sorainak parafrázálása: a fegyveres védelemről alkotott korábbi állami és jogi koncepcióink és megoldásaink menthetetlenül elavultak. Ha ezen elavultság ellen nem teszünk, akkor a mulasztásunk árát ma már túlzás és demagógia nélkül mondhatjuk: vérrel és megszokott biztonságunk standardjainak feláldozásával fizetjük meg, s csak követői és kárvallottjai, de nem formálói leszünk az eseményeknek. Fukuyama gondolataival zárva: »A politikai intézmények sokszor lassú, fájdalmas fejlődésének mozgatója, hogy az egyes emberi társadalmak igyekeznek kollektíven fellépni az őket körülvevő környezet megrendelése érdekében. Politikai hanyatlás akkor következik be, amikor a politikai rendszereknek nem sikerül alkalmazkodniuk a változó körülményekhez.« Döntenünk kell tehát, hogy a fejlődés, vagy a hanyatlás útját választjuk...”